



Senado Federal
Secretaria Geral da Mesa
Secretaria de Comissões
Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

TERMO DE ABERTURA DO VOLUME XXXVIII

Ref.: Denúncia nº 1, de 2016

“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)”

Aos vinte e nove dias do mês de abril do ano de dois mil e dezesseis, procedi à abertura do presente volume às folhas nº 14110 (catorze mil cento e dez), incluindo este termo que, para constar, eu _____  _____ **Eduardo Bruno do Lago de Sá**, Secretário da Comissão, lavrei e subscrevi.

Copyright Folha de S.Paulo. Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução do conteúdo desta página em qualquer meio de comunicação, eletrônico ou impresso, sem autorização escrita da Folhapress (pesquisa@folhapress.com.br (mailto:pesquisa@folhapress.com.br)).



Atos Normativos

Lei nº 1.079, de 1950





Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 1.079, DE 10 DE ABRIL DE 1950.

Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

PARTE PRIMEIRA

Do Presidente da República e Ministros de Estado

Art. 1º São crimes de responsabilidade os que esta lei especifica.

Art. 2º Os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, imposta pelo Senado Federal nos processos contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República.

Art. 3º A imposição da pena referida no artigo anterior não exclui o processo e julgamento do acusado por crime comum, na justiça ordinária, nos termos das leis de processo penal.

Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:

I - A existência da União:

II - O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados;

III - O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - A segurança interna do país;

V - A probidade na administração;

VI - A lei orçamentária;

VII - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;

VIII - O cumprimento das decisões judiciais (Constituição, artigo 89).

TÍTULO I

CAPÍTULO I

DOS CRIMES CONTRA A EXISTÊNCIA DA UNIÃO

Art. 5º São crimes de responsabilidade contra a existência política da União:

1 - entreter, direta ou indiretamente, inteligência com governo estrangeiro, provocando-o a fazer guerra ou cometer hostilidade contra a República, prometer-lhe assistência ou favor, ou dar-lhe qualquer auxílio nos preparativos ou planos de guerra contra a República;

2 - tentar, diretamente e por fatos, submeter a União ou algum dos Estados ou Territórios a domínio estrangeiro, ou dela separar qualquer Estado ou porção do território nacional;



- 3 - cometer ato de hostilidade contra nação estrangeira, expondo a República ao perigo da guerra, ou comprometendo-lhe a neutralidade;
- 4 - revelar negócios políticos ou militares, que devam ser mantidos secretos a bem da defesa da segurança externa ou dos interesses da Nação;
- 5 - auxiliar, por qualquer modo, nação inimiga a fazer a guerra ou a cometer hostilidade contra a República;
- 6 - celebrar tratados, convenções ou ajustes que comprometam a dignidade da Nação;
- 7 - violar a imunidade dos embaixadores ou ministros estrangeiros acreditados no país;
- 8 - declarar a guerra, salvo os casos de invasão ou agressão estrangeira, ou fazer a paz, sem autorização do Congresso Nacional.
- 9 - não empregar contra o inimigo os meios de defesa de que poderia dispor;
- 10 - permitir o Presidente da República, durante as sessões legislativas e sem autorização do Congresso Nacional, que forças estrangeiras transitem pelo território do país, ou, por motivo de guerra, nele permaneçam temporariamente;
- 11 - violar tratados legitimamente feitos com nações estrangeiras.

CAPÍTULO II

DOS CRIMES CONTRA O LIVRE EXERCÍCIO DOS PODERES CONSTITUCIONAIS

Art. 6º São crimes de responsabilidade contra o livre exercício dos poderes legislativo e judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados:

- 1 - tentar dissolver o Congresso Nacional, impedir a reunião ou tentar impedir por qualquer modo o funcionamento de qualquer de suas Câmaras;
- 2 - usar de violência ou ameaça contra algum representante da Nação para afastá-lo da Câmara a que pertença ou para coagi-lo no modo de exercer o seu mandato bem como conseguir ou tentar conseguir o mesmo objetivo mediante suborno ou outras formas de corrupção;
- 3 - violar as imunidades asseguradas aos membros do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas dos Estados, da Câmara dos Vereadores do Distrito Federal e das Câmaras Municipais;
- 4 - permitir que força estrangeira transite pelo território do país ou nele permaneça quando a isso se oponha o Congresso Nacional;
- 5 - opor-se diretamente e por fatos ao livre exercício do Poder Judiciário, ou obstar, por meios violentos, ao efeito dos seus atos, mandados ou sentenças;
- 6 - usar de violência ou ameaça, para constranger juiz, ou jurado, a proferir ou deixar de proferir despacho, sentença ou voto, ou a fazer ou deixar de fazer ato do seu ofício;
- 7 - praticar contra os poderes estaduais ou municipais ato definido como crime neste artigo;
- 8 - intervir em negócios peculiares aos Estados ou aos Municípios com desobediência às normas constitucionais.

CAPÍTULO III

DOS CRIMES CONTRA O EXERCÍCIO DOS DIREITOS POLÍTICOS, INDIVIDUAIS E SOCIAIS

Art. 7º São crimes de responsabilidade contra o livre exercício dos direitos políticos, individuais e sociais:

- 1- impedir por violência, ameaça ou corrupção, o livre exercício do voto;
- 2 - obstar ao livre exercício das funções dos mesários eleitorais;



- 3 - violar o escrutínio de seção eleitoral ou inquirar de nulidade o seu resultado pela subtração, desvio ou inutilização do respectivo material;
- 4 - utilizar o poder federal para impedir a livre execução da lei eleitoral;
- 5 - servir-se das autoridades sob sua subordinação imediata para praticar abuso do poder, ou tolerar que essas autoridades o pratiquem sem repressão sua;
- 6 - subverter ou tentar subverter por meios violentos a ordem política e social;
- 7 - incitar militares à desobediência à lei ou infração à disciplina;
- 8 - provocar animosidade entre as classes armadas ou contra elas, ou delas contra as instituições civis;
- 9 - violar patentemente qualquer direito ou garantia individual constante do art. 141 e bem assim os direitos sociais assegurados no artigo 157 da Constituição;
- 10 - tomar ou autorizar durante o estado de sítio, medidas de repressão que excedam os limites estabelecidos na Constituição.

CAPÍTULO IV

DOS CRIMES CONTRA A SEGURANÇA INTERNA DO PAÍS

Art. 8º São crimes contra a segurança interna do país:

- 1 - tentar mudar por violência a forma de governo da República;
- 2 - tentar mudar por violência a Constituição Federal ou de algum dos Estados, ou lei da União, de Estado ou Município;
- 3 - decretar o estado de sítio, estando reunido o Congresso Nacional, ou no recesso deste, não havendo comoção interna grave nem fatos que evidenciem estar a mesma a irromper ou não ocorrendo guerra externa;
- 4 - praticar ou concorrer para que se perpetre qualquer dos crimes contra a segurança interna, definidos na legislação penal;
- 5 - não dar as providências de sua competência para impedir ou frustrar a execução desses crimes;
- 6 - ausentar-se do país sem autorização do Congresso Nacional;
- 7 - permitir, de forma expressa ou tácita, a infração de lei federal de ordem pública;
- 8 - deixar de tomar, nos prazos fixados, as providências determinadas por lei ou tratado federal e necessário a sua execução e cumprimento.

CAPÍTULO V

DOS CRIMES CONTRA A PROBIDADE NA ADMINISTRAÇÃO

Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração:

- 1 - omitir ou retardar dolosamente a publicação das leis e resoluções do Poder Legislativo ou dos atos do Poder Executivo;
- 2 - não prestar ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior;
- 3 - não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição;
- 4 - expedir ordens ou fazer requisição de forma contrária às disposições da Constituição;



5 - infringir no provimento dos cargos públicos, as normas legais;

6 - Usar de violência ou ameaça contra funcionário público para coagi-lo a proceder ilegalmente, bem como utilizar-se de suborno ou de qualquer outra forma de corrupção para o mesmo fim;

7 - proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decôro do cargo.

CAPÍTULO VI

DOS CRIMES CONTRA A LEI ORÇAMENTÁRIA

Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:

1- Não apresentar ao Congresso Nacional a proposta do orçamento da República dentro dos primeiros dois meses de cada sessão legislativa;

2 - Exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento;

3 - Realizar o estorno de verbas;

4 - Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária.

5) deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

6) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

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; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

8) deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

9) ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

10) captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

11) ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

12) realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

CAPÍTULO VII

DOS CRIMES CONTRA A GUARDA E LEGAL EMPREGO DOS DINHEIROS PÚBLICOS:

Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos:

1 - ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observânciadas prescrições legais relativas às mesmas;

2 - Abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais;

3 - Contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou ~~outra~~ operação de crédito sem



autorização legal;

4 - alienar imóveis nacionais ou empenhar rendas públicas sem autorização legal;

5 - negligenciar a arrecadação das rendas impostos e taxas, bem como a conservação do patrimônio nacional.

CAPÍTULO VIII

DOS CRIMES CONTRA O CUMPRIMENTO DAS DECISÕES JUDICIÁRIAS;

Art. 12. São crimes contra o cumprimento das decisões judiciárias:

1 - impedir, por qualquer meio, o efeito dos atos, mandados ou decisões do Poder Judiciário;

2 - Recusar o cumprimento das decisões do Poder Judiciário no que depender do exercício das funções do Poder Executivo;

3 - deixar de atender a requisição de intervenção federal do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal Superior Eleitoral;

4 - Impedir ou frustrar pagamento determinado por sentença judiciária.

TÍTULO II

DOS MINISTROS DE ESTADO

Art. 13. São crimes de responsabilidade dos Ministros de Estado;

1 - os atos definidos nesta lei, quando por eles praticados ou ordenados;

2 - os atos previstos nesta lei que os Ministros assinarem com o Presidente da República ou por ordem deste praticarem;

3 - A falta de comparecimento sem justificção, perante a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, ou qualquer das suas comissões, quando uma ou outra casa do Congresso os convocar para pessoalmente, prestarem informações acerca de assunto previamente determinado;

4 - Não prestarem dentro em trinta dias e sem motivo justo, a qualquer das Câmaras do Congresso Nacional, as informações que ela lhes solicitar por escrito, ou prestarem-nas com falsidade.

PARTE SEGUNDA

PROCESSO E JULGAMENTO

TÍTULO ÚNICO

DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA E MINISTROS DE ESTADO

CAPÍTULO I

DA DENÚNCIA

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

Art. 15. A denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo.

Art. 16. A denúncia assinada pelo denunciante e com a firma reconhecida deverá ser acompanhada dos documentos que a comprovem, ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los, com a indicação do local onde possam ser encontrados, nos crimes de que haja prova testemunhal, a denúncia deverá conter o rol das testemunhas, em número de cinco no mínimo.



Art. 17. No processo de crime de responsabilidade, servirá de escrivão um funcionário da Secretaria da Câmara dos Deputados, ou do Senado, conforme se achar o mesmo em uma ou outra casa do Congresso Nacional.

Art. 18. As testemunhas arroladas no processo deverão comparecer para prestar o seu depoimento, e a Mesa da Câmara dos Deputados ou do Senado por ordem de quem serão notificadas, tomará as providências legais que se tornarem necessárias para compeli-las a obediência.

CAPÍTULO II

DA ACUSAÇÃO

Art. 19. Recebida a denúncia, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada a uma comissão especial eleita, da qual participem, observada a respectiva proporção, representantes de todos os partidos para opinar sobre a mesma.

Art. 20. A comissão a que alude o artigo anterior se reunirá dentro de 48 horas e, depois de eleger seu Presidente e relator, emitirá parecer, dentro do prazo de dez dias, sobre se a denúncia deve ser ou não julgada objeto de deliberação. Dentro desse período poderá a comissão proceder às diligências que julgar necessárias ao esclarecimento da denúncia.

§ 1º O parecer da comissão especial será lido no expediente da sessão da Câmara dos Deputados e publicado integralmente no Diário do Congresso Nacional e em avulsos, juntamente com a denúncia, devendo as publicações ser distribuídas a todos os deputados.

§ 2º Quarenta e oito horas após a publicação oficial do parecer da Comissão especial, será o mesmo incluído, em primeiro lugar, na ordem do dia da Câmara dos Deputados, para uma discussão única.

Art. 21. Cinco representantes de cada partido poderão falar, durante uma hora, sobre o parecer, ressalvado ao relator da comissão especial o direito de responder a cada um.

Art. 22. Encerrada a discussão do parecer, e submetido o mesmo a votação nominal, será a denúncia, com os documentos que a instruem, arquivada, se não fôr considerada objeto de deliberação. No caso contrário, será remetida por cópia autêntica ao denunciado, que terá o prazo de vinte dias para contestá-la e indicar os meios de prova com que pretenda demonstrar a verdade do alegado.

§ 1º Findo esse prazo e com ou sem a contestação, a comissão especial determinará as diligências requeridas, ou que julgar convenientes, e realizará as sessões necessárias para a tomada do depoimento das testemunhas de ambas as partes, podendo ouvir o denunciante e o denunciado, que poderá assistir pessoalmente, ou por seu procurador, a tôdas as audiências e diligências realizadas pela comissão, interrogando e contestando as testemunhas e requerendo a reinquirição ou acareação das mesmas.

§ 2º Findas essas diligências, a comissão especial proferirá, no prazo de dez dias, parecer sobre a procedência ou improcedência da denúncia.

§ 3º Publicado e distribuído esse parecer na forma do § 1º do art. 20, será o mesmo, incluído na ordem do dia da sessão imediata para ser submetido a duas discussões, com o interregno de 48 horas entre uma e outra.

§ 4º Nas discussões do parecer sobre a procedência ou improcedência da denúncia, cada representante de partido poderá falar uma só vez e durante uma hora, ficando as questões de ordem subordinadas ao disposto no § 2º do art. 20.

Art. 23. Encerrada a discussão do parecer, será o mesmo submetido a votação nominal, não sendo permitidas, então, questões de ordem, nem encaminhamento de votação.

§ 1º Se da aprovação do parecer resultar a procedência da denúncia, considerar-se-á decretada a acusação pela Câmara dos Deputados.

§ 2º Decretada a acusação, será o denunciado intimado imediatamente pela Mesa da Câmara dos Deputados, por intermédio do 1º Secretário.

§ 3º Se o denunciado estiver ausente do Distrito Federal, a sua intimação será solicitada pela Mesa da Câmara dos Deputados, ao Presidente do Tribunal de Justiça do Estado em cujo território se encontrar.



§ 4º A Câmara dos Deputados elegerá uma comissão de três membros para acompanhar o julgamento do acusado.

§ 5º São efeitos imediatos ao decreto da acusação do Presidente da República, ou de Ministro de Estado, a suspensão do exercício das funções do acusado e da metade do subsídio ou do vencimento, até sentença final.

§ 6º Conforme se trate da acusação de crime comum ou de responsabilidade, o processo será enviado ao Supremo Tribunal Federal ou ao Senado Federal.

CAPÍTULO III

DO JULGAMENTO

Art. 24. Recebido no Senado o decreto de acusação com o processo enviado pela Câmara dos Deputados e apresentado o libelo pela comissão acusadora, remeterá o Presidente cópia de tudo ao acusado, que, na mesma ocasião e nos termos dos parágrafos 2º e 3º do art. 23, será notificado para comparecer em dia prefixado perante o Senado.

Parágrafo único. Ao Presidente do Supremo Tribunal Federal enviar-se-á o processo em original, com a comunicação do dia designado para o julgamento.

Art. 25. O acusado comparecerá, por si ou pelos seus advogados, podendo, ainda, oferecer novos meios de prova.

Art. 26. No caso de revelia, marcará o Presidente novo dia para o julgamento e nomeará para a defesa do acusado um advogado, a quem se facultará o exame de todas as peças de acusação.

Art. 27. No dia aprazado para o julgamento, presentes o acusado, seus advogados, ou o defensor nomeado a sua revelia, e a comissão acusadora, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, abrindo a sessão, mandará ler o processo preparatório o libelo e os artigos de defesa; em seguida inquirirá as testemunhas, que deverão depor publicamente e fora da presença umas das outras.

Art. 28. Qualquer membro da Comissão acusadora ou do Senado, e bem assim o acusado ou seus advogados, poderão requerer que se façam às testemunhas perguntas que julgarem necessárias.

Parágrafo único. A Comissão acusadora, ou o acusado ou seus advogados, poderão contestar ou argüir as testemunhas sem contudo interrompê-las e requerer a acareação.

Art. 29. Realizar-se-á a seguir o debate verbal entre a comissão acusadora e o acusado ou os seus advogados pelo prazo que o Presidente fixar e que não poderá exceder de duas horas.

Art. 30. Findos os debates orais e retiradas as partes, abrir-se-á discussão sobre o objeto da acusação.

Art. 31. Encerrada a discussão o Presidente do Supremo Tribunal Federal fará relatório resumido da denúncia e das provas da acusação e da defesa e submeterá a votação nominal dos senadores o julgamento.

Art. 32. Se o julgamento for absolutório produzirá desde logo, todos os efeitos a favor do acusado.

Art. 33. No caso de condenação, o Senado por iniciativa do presidente fixará o prazo de inabilitação do condenado para o exercício de qualquer função pública; e no caso de haver crime comum deliberará ainda sobre se o Presidente o deverá submeter à justiça ordinária, independentemente da ação de qualquer interessado.

Art. 34. Proferida a sentença condenatória, o acusado estará, ipso facto destituído do cargo.

Art. 35. A resolução do Senado constará de sentença que será lavrada, nos autos do processo, pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, assinada pelos senadores que funcionarem como juizes, transcrita na ata da sessão e, dentro desta, publicada no Diário Oficial e no Diário do Congresso Nacional.

Art. 36. Não pode interferir, em nenhuma fase do processo de responsabilidade do Presidente da República ou dos Ministros de Estado, o deputado ou senador;

a) que tiver parentesco consanguíneo ou afim, com o acusado, em linha reta; em linha colateral, os irmãos cunhados, enquanto durar o cunhado, e os primos co-irmãos;



b) que, como testemunha do processo tiver deposto de ciência própria.

Art. 37. O congresso Nacional deverá ser convocado, extraordinariamente, pelo terço de uma de suas câmaras, caso a sessão legislativa se encerre sem que se tenha ultimado o julgamento do Presidente da República ou de Ministro de Estado, bem como no caso de ser necessário o início imediato do processo.

Art. 38. No processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado, serão subsidiários desta lei, naquilo em que lhes forem aplicáveis, assim os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como o Código de Processo Penal.

PARTE TERCEIRA

TÍTULO I

CAPÍTULO I

DOS MINISTROS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Art. 39. São crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal:

- 1- altera, por qualquer forma, exceto por via de recurso, a decisão ou voto já proferido em sessão do Tribunal;
- 2 - proferir julgamento, quando, por lei, seja suspeito na causa;
- 3 - exercer atividade político-partidária;
- 4 - ser patentemente desídiioso no cumprimento dos deveres do cargo;
- 5 - proceder de modo incompatível com a honra dignidade e decôro de suas funções.

Art. 39-A. Constituem, também, crimes de responsabilidade do Presidente do Supremo Tribunal Federal ou de seu substituto quando no exercício da Presidência, as condutas previstas no art. 10 desta Lei, quando por eles ordenadas ou praticadas. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se aos Presidentes, e respectivos substitutos quando no exercício da Presidência, dos Tribunais Superiores, dos Tribunais de Contas, dos Tribunais Regionais Federais, do Trabalho e Eleitorais, dos Tribunais de Justiça e de Alçada dos Estados e do Distrito Federal, e aos Juízes Diretores de Foro ou função equivalente no primeiro grau de jurisdição. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

CAPÍTULO II

DO PROCURADOR GERAL DA REPÚBLICA

Art. 40. São crimes de responsabilidade do Procurador Geral da República:

- 1 - emitir parecer, quando, por lei, seja suspeito na causa;
- 2 - recusar-se a prática de ato que lhe incumba;
- 3 - ser patentemente desídiioso no cumprimento de suas atribuições;
- 4 - proceder de modo incompatível com a dignidade e o decôro do cargo.

Art. 40-A. Constituem, também, crimes de responsabilidade do Procurador-Geral da República, ou de seu substituto quando no exercício da chefia do Ministério Público da União, as condutas previstas no art. 10 desta Lei, quando por eles ordenadas ou praticadas. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se: (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

I - ao Advogado-Geral da União; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)



II – aos Procuradores-Gerais do Trabalho, Eleitoral e Militar, aos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, aos Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, e aos membros do Ministério Público da União e dos Estados, da Advocacia-Geral da União, das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, quando no exercício de função de chefia das unidades regionais ou locais das respectivas instituições. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

TÍTULO II

DO PROCESSO E JULGAMENTO

CAPÍTULO I

DA DENÚNCIA

Art. 41. É permitido a todo cidadão denunciar perante o Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador Geral da República, pelos crimes de responsabilidade que cometerem (artigos 39 e 40).

Art. 41-A. Respeitada a prerrogativa de foro que assiste às autoridades a que se referem o parágrafo único do art. 39-A e o inciso II do parágrafo único do art. 40-A, as ações penais contra elas ajuizadas pela prática dos crimes de responsabilidade previstos no art. 10 desta Lei serão processadas e julgadas de acordo com o rito instituído pela Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990, permitido, a todo cidadão, o oferecimento da denúncia. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Art. 42. A denúncia só poderá ser recebida se o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo.

Art. 43. A denúncia, assinada pelo denunciante com a firma reconhecida deve ser acompanhada dos documentos que a comprovem ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los, com a indicação do local onde possam ser encontrados. Nos crimes de que haja prova testemunhal, a denúncia deverá conter o rol das testemunhas, em número de cinco, no mínimo.

Art. 44. Recebida a denúncia pela Mesa do Senado, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada a uma comissão especial, eleita para opinar sobre a mesma.

Art. 45. A comissão a que alude o artigo anterior, reunir-se-á dentro de 48 horas e, depois de eleger o seu presidente e relator, emitirá parecer no prazo de 10 dias sobre se a denúncia deve ser, ou não julgada objeto de deliberação. Dentro desse período poderá a comissão proceder às diligências que julgar necessárias.

Art. 46. O parecer da comissão, com a denúncia e os documentos que a instruírem, será lido no expediente de sessão do Senado, publicado no Diário do Congresso Nacional e em avulsos, que deverão ser distribuídos entre os senadores, e dado para ordem do dia da sessão seguinte.

Art. 47. O parecer será submetido a uma só discussão, e a votação nominal considerando-se aprovado se reunir a maioria simples de votos.

Art. 48. Se o Senado resolver que a denúncia não deve constituir objeto de deliberação, serão os papéis arquivados.

Art. 49. Se a denúncia for considerada objeto de deliberação, a Mesa remeterá cópia de tudo ao denunciado, para responder à acusação no prazo de 10 dias.

Art. 50. Se o denunciado estiver fora do Distrito Federal, a cópia lhe será entregue pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado em que se achar. Caso se ache fora do país ou em lugar incerto e não sabido, o que será verificado pelo 1º Secretário do Senado, a intimação farse-á por edital, publicado no Diário do Congresso Nacional, com a antecedência de 60 dias, aos quais se acrescerá, em comparecendo o denunciado, o prazo do art. 49.

Art. 51. Findo o prazo para a resposta do denunciado, seja esta recebida, ou não, a comissão dará parecer, dentro de dez dias, sobre a procedência ou improcedência da acusação.

Art. 52. Perante a comissão, o denunciante e o denunciado poderão comparecer pessoalmente ou por procurador, assistir a todos os atos e diligências por ela praticados, inquirir, inquirir, contestar testemunhas e requerer a sua acareação. Para esse efeito, a comissão dará aos interessados conhecimento das suas reuniões e das diligências a que deva proceder, com a indicação de lugar, dia e hora.



Art. 53. Findas as diligências, a comissão emitirá sobre o seu parecer, que será publicado e distribuído, com todas as peças que o instruírem e dado para ordem do dia 48 horas, no mínimo, depois da distribuição.

Art. 54. Esse parecer terá uma só discussão e considerar-se-á aprovado se, em votação nominal, reunir a maioria simples dos votos.

Art. 55. Se o Senado entender que não procede a acusação, serão os papeis arquivados. Caso decida o contrário, a Mesa dará imediato conhecimento dessa decisão ao Supremo Tribunal Federal, ao Presidente da República, ao denunciante e ao denunciado.

Art. 56. Se o denunciado não estiver no Distrito Federal, a decisão ser-lhe-á comunicada a requisição da Mesa, pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado onde se achar. Se estiver fora do país ou em lugar incerto e não sabido, o que será verificado pelo 1º Secretário do Senado, far-se-á a intimação mediante edital pelo *Diário do Congresso Nacional*, com a antecedência de 60 dias.

Art. 57. A decisão produzirá desde a data da sua intimação os seguintes efeitos, contra o denunciado:

- a) ficar suspenso do exercício das suas funções até sentença final;
- b) ficar sujeito a acusação criminal;
- c) perder, até sentença final, um terço dos vencimentos, que lhe será pago no caso de absolvição.

CAPÍTULO II

DA ACUSAÇÃO E DA DEFESA

Art. 58. Intimado o denunciante ou o seu procurador da decisão a que aludem os três últimos artigos, ser-lhe-á dada vista do processo, na Secretaria do Senado, para, dentro de 48 horas, oferecer o libelo acusatório e o rol das testemunhas. Em seguida abrir-se-á vista ao denunciado ou ao seu defensor, pelo mesmo prazo para oferecer a contrariedade e o rol das testemunhas.

Art. 59. Decorridos esses prazos, com o libelo e a contrariedade ou sem eles, serão os autos remetidos, em original, ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, ou ao seu substituto legal, quando seja ele o denunciado, comunicando-se-lhe o dia designado para o julgamento e convidando-o para presidir a sessão.

Art. 60. O denunciante e o acusado serão notificados pela forma estabelecida no art. 56. para assistirem ao julgamento, devendo as testemunhas ser, por um magistrado, intimadas a comparecer a requisição da Mesa.

Parágrafo único. Entre a notificação e o julgamento deverá mediar o prazo mínimo de 10 dias.

Art. 61. No dia e hora marcados para o julgamento, o Senado reunir-se-á, sob a presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal ou do seu substituto legal. Verificada a presença de número legal de senadores, será aberta a sessão e feita a chamada das partes, acusador e acusado, que poderão comparecer pessoalmente ou pelos seus procuradores.

Art. 62. A revelia do acusador não importará transferência do julgamento, nem perempção da acusação.

§ 1º A revelia do acusado determinará o adiamento de julgamento, para o qual o Presidente designará novo dia, nomeando um advogado para defender o revel.

§ 2º Ao defensor nomeado será, facultado o exame de todas as peças do processo.

Art. 63. No dia definitivamente aprezado para o julgamento, verificado o número legal de senadores será aberta a sessão e facultado o ingresso às partes ou aos seus procuradores. Serão juizes todos os senadores presentes, com exceção dos impedidos nos termos do art. 36.

Parágrafo único. O impedimento poderá ser oposto pelo acusador ou pelo acusado e invocado por qualquer senador.

Art. 64. Constituído o Senado em Tribunal de julgamento, o Presidente mandará ler o processo e, em seguida, inquirirá publicamente as testemunhas, fora da presença umas das outras.



Art. 65. O acusador e o acusado, ou os seus procuradores, poderão reinquirir as testemunhas, contestá-las sem interrompê-las e requerer a sua acareação sejam feitas as perguntas que julgar necessárias.

Art. 66. Finda a inquirição, haverá debate oral, facultadas a réplica e a tréplica entre o acusador e o acusado, pelo prazo que o Presidente determinar,

Parágrafo único. Ultimado o debate, retirar-se-ão partes do recinto da sessão e abrir-se-á uma discussão única entre os senadores sobre o objeto da acusação.

Art. 67. Encerrada a discussão, fará o Presidente um relatório resumido dos fundamentos da acusação e da defesa, bem como das respectivas provas, submetendo em seguida o caso a julgamento.

CAPÍTULO III

DA SENTENÇA

Art. 68. O julgamento será feito, em votação nominal pêlos senadores desimpedidos que responderão "sim" ou "não" à seguinte pergunta enunciada pelo Presidente: "Cometeu o acusado F. o crime que lhe é imputado e deve ser condenado à perda do seu cargo?"

Parágrafo único. Se a resposta afirmativa obtiver, pelo menos, dois terços dos votos dos senadores presentes, o Presidente fará nova consulta ao plenário sobre o tempo não excedente de cinco anos, durante o qual o condenado deverá ficar inabilitado para o exercício de qualquer função pública.

Art. 69. De acordo com a decisão do Senado, o Presidente lavrará nos autos, a sentença que será assinada por ele e pêlos senadores, que tiverem tomado parte no julgamento, e transcrita na ata.

Art. 70. No caso de condenação, fica o acusado desde logo destituído do seu cargo. Se a sentença for absolutória, produzirá a imediata reabilitação do acusado, que voltará ao exercício do cargo, com direito à parte dos vencimentos de que tenha sido privado.

Art. 71. Da sentença, dar-se-á imediato conhecimento ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal e ao acusado.

Art. 72. Se no dia do encerramento do Congresso Nacional não estiver concluído o processo ou julgamento de Ministro do Supremo Tribunal Federal ou do Procurador Geral da República, deverá ele ser convocado extraordinariamente pelo terço do Senado Federal.

Art. 73. No processo e julgamento de Ministro do Supremo Tribunal, ou do Procurador Geral da República serão subsidiários desta lei, naquilo em que lhes forem aplicáveis, o Regimento Interno do Senado Federal e o Código de Processo Penal.

PARTE QUARTA

TÍTULO ÚNICO

CAPÍTULO I

DOS GOVERNADORES E SECRETÁRIOS DOS ESTADOS

Art. 74. Constituem crimes de responsabilidade dos governadores dos Estados ou dos seus Secretários, quando por eles praticados, os atos definidos como crimes nesta lei.

CAPÍTULO II

DA DENÚNCIA, ACUSAÇÃO E JULGAMENTO

Art. 75. É permitido a todo cidadão denunciar o Governador perante a Assembléia Legislativa, por crime de responsabilidade.

Art. 76. A denúncia assinada pelo denunciante e com a firma reconhecida, deve ser acompanhada dos documentos que a comprovem, ou da declaração de impossibilidade de apresentá-las com a indicação do local em que possam ser encontrados. Nos crimes de que houver prova testemunhal, conterão tal das testemunhas,



em número de cinco pelo menos.

Parágrafo único. Não será recebida a denúncia depois que o Governador, por qualquer motivo, houver deixado definitivamente o cargo.

Art. 77. Apresentada a denúncia e julgada objeto de deliberação, se a Assembléia Legislativa por maioria absoluta, decretar a procedência da acusação, será o Governador imediatamente suspenso de suas funções.

Art. 78. O Governador será julgado nos crimes de responsabilidade, pela forma que determinar a Constituição do Estado e não poderá ser condenado, senão à perda do cargo, com inabilitação até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da justiça comum.

§ 1º Quando o tribunal de julgamento fôr de jurisdição mista, serão iguais, pelo número, os representantes dos órgãos que o integrarem, excluído o Presidente, que será o Presidente do Tribunal de Justiça.

§ 2º Em qualquer hipótese, só poderá ser decretada a condenação pelo voto de dois terços dos membros de que se compuser o tribunal de julgamento.

§ 3º Nos Estados, onde as Constituições não determinarem o processo nos crimes de responsabilidade dos Governadores, aplicar-se-á o disposto nesta lei, devendo, porém, o julgamento ser proferido por um tribunal composto de cinco membros do Legislativo e de cinco desembargadores, sob a presidência do Presidente do Tribunal de Justiça local, que terá direito de voto no caso de empate. A escolha desse Tribunal será feita - a dos membros do legislativo, mediante eleição pela Assembléia; a dos desembargadores, mediante sorteio.

§ 4º Esses atos deverão ser executados dentro em cinco dias contados da data em que a Assembléia enviar ao Presidente do Tribunal de Justiça os autos do processo, depois de decretada a procedência da acusação.

Art. 79. No processo e julgamento do Governador serão subsidiários desta lei naquilo em que lhe forem aplicáveis, assim o regimento interno da Assembléia Legislativa e do Tribunal de Justiça, como o Código de Processo Penal.

Parágrafo único. Os Secretários de Estado, nos crimes conexos com os dos governadores, serão sujeitos ao mesmo processo e julgamento.

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 80. Nos crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado, a Câmara dos Deputados é tribunal de pronúncia e o Senado Federal, tribunal de julgamento; nos crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador Geral da República, o Senado Federal é, simultaneamente, tribunal de pronúncia e julgamento.

Parágrafo único. O Senado Federal, na apuração e julgamento dos crimes de responsabilidade funciona sob a presidência do Presidente do Supremo Tribunal; e só proferirá sentença condenatória pelo voto de dois terços dos seus membros.

Art. 81 A declaração de procedência da acusação nos crimes de responsabilidade só poderá ser decretada pela maioria absoluta da Câmara que a preferir.

Art. 82. Não poderá exceder de cento e vinte dias, contados da data da declaração da procedência da acusação, o prazo para o processo e julgamento dos crimes definidos nesta lei.

Rio de Janeiro, 10 de abril de 1950; 129º da Independência e 62º da República.

EURICO GASPAR DUTRA

Honório Monteiro

Sylvic de Noronha

Canrobert P. da Costa

Raul Fernandes

Guilherme da Silveira

João Valdetaro de Amorim e Mello

Daniel de Carvalho

Clemente Mariani

Armando Trompowsky



Este texto não substitui o publicado no DOU de 12.4.1950



Atos Normativos

Portaria nº 408, de 23 de março de 2009
AGU



Portal de Legislação

Voltar

Portaria nº 408 de 23/03/2009 / AGU - Advocacia Geral da União
(D.O.U. 24/03/2009)

Representação Judicial dos Agentes Públicos.

Disciplina os procedimentos relativos à representação judicial dos agentes públicos de que trata o art. 22 da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995, pela Advocacia-Geral da União e Procuradoria-Geral Federal.

PORTARIA No- 408, DE 23 DE MARÇO DE 2009

(Ver Instrução Normativa ICM nº 6 de 2009)

Disciplina os procedimentos relativos à representação judicial dos agentes públicos de que trata o art. 22 da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995, pela Advocacia-Geral da União e Procuradoria-Geral Federal.

O ADOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhes conferem os incisos I, XIII e XVIII do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, resolve:

Art. 1º Esta Portaria disciplina os procedimentos relativos à representação judicial dos agentes públicos de que trata o art. 22 da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995, pela Advocacia-Geral da União - AGU e Procuradoria-Geral Federal - PGF.

Art. 2º A representação de agentes públicos somente ocorrerá por solicitação do interessado e desde que o ato pelo qual esteja sendo demandado em juízo tenha sido praticado no exercício de suas atribuições constitucionais, legais ou regulamentares, na defesa do interesse público, especialmente da União, suas respectivas autarquias e fundações, ou das Instituições mencionadas no art. 22 da Lei nº 9.028, de 1995.

Parágrafo único. O pedido de representação judicial pode ser formulado antes ou durante o transcurso do inquérito ou do processo judicial.

Art. 3º A AGU e a PGF poderão representar em juízo, observadas suas competências e o disposto no art. 4º, os agentes públicos a seguir relacionados:

I - o Presidente da República;

II - o Vice-Presidente da República;

III - os Membros dos Poderes Judiciário e Legislativo da União;

IV - os Ministros de Estado;

V - os Membros do Ministério Público da União;

VI - os Membros da Advocacia-Geral da União;

VII - os Membros da Procuradoria-Geral Federal;

VIII - os Membros da Defensoria Pública da União;

IX - os titulares dos Órgãos da Presidência da República;

X - os titulares de autarquias e fundações federais;

XI - os titulares de cargos de natureza especial da Administração Federal;

XII - os titulares de cargos em comissão de direção e assessoramento superiores da Administração Federal;

XIII - os titulares de cargos efetivos da Administração Federal;

XIV - os designados para a execução dos regimes especiais previstos na Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, nos Decretos-Lei nos 73, de 21 de novembro de 1966, e 2.321, de 25 de fevereiro de 1987;

XV - os militares das Forças Armadas e os integrantes do órgão de segurança do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, quando, em decorrência do cumprimento de dever constitucional, legal ou regulamentar, responderem a inquérito policial ou a processo judicial;

XVI - os policiais militares mobilizados para operações da Força Nacional de Segurança;

XVII - os ex-titulares dos cargos e funções referidos nos incisos anteriores.

Art. 4º Os pedidos de representação serão dirigidos:



I - quando se tratar de agentes da Administração Federal direta:

- a) ao Secretário-Geral do Contencioso, quando a demanda seja ou deva ser processada originariamente perante o Supremo Tribunal Federal;
- b) ao Procurador-Geral da União, quando a demanda seja ou deva ser processada originariamente perante os Tribunais Superiores ou nas hipóteses que envolver as autoridades previstas no § 1º deste artigo, respeitados, neste último caso, o disposto na alínea "a" deste inciso;
- c) ao Procurador Regional da União, quando a demanda seja ou deva ser processada por Tribunal Regional da respectiva Região ou no Juízo de primeira instância de sua localidade;
- d) ao Procurador-Chefe da União ou ao Procurador Seccional da União, quando a demanda seja ou deva ser processada no Juízo de primeira instância de sua área de atuação;

II - quando se tratar de agentes de autarquias e fundações federais, exceto o Banco Central do Brasil:

- a) ao Procurador-Geral Federal, quando a demanda seja ou deva ser processada perante o Supremo Tribunal Federal ou Tribunal Superior;
- b) ao Procurador Regional Federal, quando a demanda seja ou deva ser processada por Tribunal Regional da respectiva Região ou no Juízo de primeira instância de sua localidade;
- c) ao Procurador-Chefe da Procuradoria Federal no Estado ou ao Procurador Seccional Federal, quando a demanda seja ou deva ser processada no Juízo de primeira instância de sua área de atuação;
- d) ao Chefe de Procuradoria Federal, especializada ou não, junto a autarquia ou fundação que, excepcionalmente, ainda detenha representação judicial no Tribunal ou Juízo em que a demanda seja ou deva ser processada.

§ 1º As solicitações do Presidente da República, do Vice-Presidente da República, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores da União, dos membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, do Procurador-Geral da República, do Procurador-Geral do Trabalho, do Procurador-Geral da Justiça Militar, do Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, dos membros do Congresso Nacional, dos Ministros de Estado, dos Ministros do Tribunal de Contas da União e dos Comandantes das Forças Armadas, bem como dos ocupantes de cargos em comissão do Grupo- Direção e Assessoramento Superiores - DAS níveis 5, 6 e de Natureza Especial - NES da Administração Federal direta, ou equivalentes, para representá-los em qualquer juízo ou tribunal devem ser dirigidas ao Secretário-Geral do Contencioso ou ao Procurador-Geral da União, observado o disposto no inciso I, alíneas "a" e "b", deste artigo.

§ 2º Caso não seja acolhido pedido de representação judicial do Presidente da República, do Vice-Presidente da República, dos Senadores e Deputados Federais, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República, dos Ministros de Estado e do Defensor-Geral da União, os autos do processo administrativo devem ser remetidos para o Gabinete do Advogado-Geral da União para conhecimento.

§ 3º A decisão sobre a assunção da representação judicial de que trata esta Portaria compete às autoridades indicadas no caput, observado o disposto no § 1º.

§ 4º A decisão quanto à representação judicial do agente público deve conter, no mínimo, o exame exposto dos seguintes pontos:

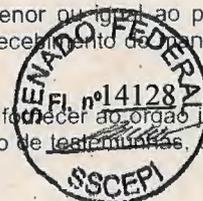
- I - enquadramento funcional do agente público nas situações previstas no art. 22 da Lei no 9.028, de 1995;
- II - natureza estritamente funcional do ato impugnado;
- III - existência de interesse público na defesa da legitimidade do ato impugnado;
- IV - existência ou não de prévia manifestação de órgão da AGU ou da PGF responsável pela consultoria e assessoramento da autarquia ou fundação pública federal sobre o ato impugnado;
- V - consonância ou não do ato impugnado com a orientação jurídica definida pelo Advogado-Geral da União, pelo Procurador-Geral Federal ou pelo órgão de execução da AGU ou da PGF; e
- VI - narrativa sobre o mérito e pronunciamento sobre o atendimento aos princípios que norteiam a Administração Pública.

§ 5º Quando houver sindicância ou processo administrativo disciplinar acerca do mesmo fato, a manifestação a que se refere o § 3º deste artigo conterá descrição a respeito do seu objeto, andamento e eventuais conclusões.

§ 6º O requerimento de representação deverá ser encaminhado à AGU ou PGF no prazo máximo de três dias a contar do recebimento do mandado, intimação ou notificação, salvo motivo de força maior ou caso fortuito, devidamente justificado.

§ 7º No caso de haver a necessidade de prática de ato judicial em prazo menor ou igual ao previsto no § 6º, o requerimento de representação deverá ser feito em até vinte e quatro horas do recebimento do mandado, intimação ou notificação.

Art. 5º O agente que solicitar a representação de que trata esta Portaria deverá fornecer ao órgão jurídico competente todos os documentos e informações necessários à defesa, bem como a indicação de testemunhas, quando necessário.



tais como:

I - nome completo e qualificação do requerente, indicando, sobretudo, o cargo ou função ocupada;

II - descrição pormenorizada dos fatos;

III - citação da legislação constitucional e infraconstitucional, inclusive atos regulamentares e administrativos, explicitando as atribuições de sua função e o interesse público envolvido;

IV - justificativa do ato ou fato relevante à defesa do interesse público;

V - indicação de outros processos, judiciais ou administrativos, ou inquéritos que mantenham relação com a questão debatida;

VI - cópias reprográficas de todos os documentos que fundamentam ou provam as alegações;

VII - cópias reprográficas integrais do processo ou do inquérito correspondente;

VIII - indicação de eventuais testemunhas, com respectivas residências; e

IX - indicação de meio eletrônico, endereço e telefone para contato.

§ 1º Para fins de ajuizamento de ação penal privada, o requerimento deve contemplar expressa autorização, inclusive com a menção do fato criminoso e a indicação de seu autor.

§ 2º Os documentos em poder da Administração Pública Federal que não forem franqueados ao requerente, comprovada a recusa administrativa, e reputados imprescindíveis à causa, podem ser requisitados pelo órgão competente da AGU ou da PGF, nos termos do art. 4º da Lei no 9.028, de 1995, ou do art. 37, § 3º, da Medida Provisória no 2.229-43, de 6 de setembro de 2001.

§ 3º A AGU e a PGF manifestar-se-ão sobre a aceitação de pedido de representação judicial no prazo de três dias úteis, salvo em caso urgente de que possa resultar lesão grave e irreparável ao requerente, no qual o prazo será de vinte e quatro horas.

§ 4º Na tramitação do requerimento de representação judicial, os servidores e todos quantos tiverem acesso a ele devem guardar sigilo sobre a sua existência e conteúdo.

Art. 6º Não cabe a representação judicial do agente público quando se observar:

I - não terem sido os atos praticados no estrito exercício das atribuições constitucionais, legais ou regulamentares;

II - não ter havido a prévia análise do órgão de consultoria e assessoramento jurídico competente, nas hipóteses em que a legislação assim o exige;

III - ter sido o ato impugnado praticado em dissonância com a orientação, se existente, do órgão de consultoria e assessoramento jurídico competente, que tenha apontado expressamente a inconstitucionalidade ou ilegalidade do ato, salvo se possuir outro fundamento jurídico razoável e legítimo;

IV - incompatibilidade com o interesse público no caso concreto;

V - conduta com abuso ou desvio de poder, ilegalidade, improbidade ou imoralidade administrativa, especialmente se comprovados e reconhecidos administrativamente por órgão de auditoria ou correição;

VI - que a autoria, materialidade ou responsabilidade do requerente tenha feito coisa julgada na esfera cível ou penal;

VII - ter sido levado a juízo por requerimento da União, autarquia ou fundação pública federal, inclusive por força de intervenção de terceiros ou litisconsórcio necessário;

VIII - que se trata de pedido de representação, como parte autora, em ações de indenizações por danos materiais ou morais, em proveito próprio do requerente;

IX - não ter o requerimento atendido os requisitos mínimos exigidos pelo art. 4º; ou

X - o patrocínio concomitante por advogado privado.

Art. 7º Da decisão sobre o pedido de representação judicial, será dada ciência imediata ao requerente.

§ 1º Acolhido o pedido de representação judicial, cabe ao chefe da respectiva unidade designar um advogado ou procurador para representar judicialmente o requerente.

§ 2º Do indeferimento do pedido de representação judicial cabe recurso à autoridade imediatamente superior.

§ 3º O recurso será dirigido à autoridade que indeferiu o pedido, a qual, se não o reconsiderar em vinte e quatro horas, o encaminhará à autoridade superior.

Art. 8º Verificadas, no transcurso do processo ou inquérito, quaisquer das hipóteses previstas no art. 6º, o advogado ou o procurador responsável suscitará incidente de impugnação sobre a legitimidade da representação judicial à autoridade competente, sem prejuízo do patrocínio até a decisão administrativa final.

§ 1º Aplica-se ao incidente de que trata o caput, o disposto no art. 7º, caput e § 2º.



§ 2º Acolhido o incidente de impugnação, a notificação do requerente equivale à cientificação de renúncia do mandato, bem como ordem para constituir outro patrono para a causa, mantida a representação pelo prazo que a lei processual fixar, desde que necessário para lhe evitar prejuízo.

Art. 9º Caso a ação judicial seja proposta apenas em face do requerente e o pedido de sua representação judicial seja acolhido, o órgão competente da AGU ou da PGF requererá o ingresso da União ou da autarquia ou fundação pública federal, conforme o caso, na qualidade de assistente simples, salvo vedação legal ou avaliação técnica sobre a inconveniência da referida intervenção.

Art. 10. Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação.

JOSÉ ANTONIO DIAS TOFFOLI

Voltar

[Home](#) | [Quem Somos](#) | [Fale Conosco](#) | ©2009 Diário das Leis



Atos Normativos

Portaria nº 1.016 de 30, de junho de 2010
AGU



PORTARIA Nº 1.016, DE 30 DE JUNHO DE 2010

Publicado em: 01/10/10

(atualizada com as alterações promovidas pela Portaria nº 81, de 20 de março de 2013)

Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados para a representação e a defesa extrajudicial dos órgãos e entidades da Administração Federal junto ao Tribunal de Contas da União, e dá outras providências.

O ADOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, XIII e XVIII do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e tendo em vista o disposto no art. 5º do Decreto nº 7.153, de 9 de abril de 2010, e

Considerando as deliberações do Comitê Interministerial-TCU na 2ª Reunião Ordinária, realizada em 25 de maio de 2010, devidamente consignadas na Ata de Reunião, resolve:

Art. 1º A representação e a defesa extrajudicial da União e dos órgãos e entidades da Administração Federal junto ao Tribunal de Contas da União serão efetuadas nos termos desta Portaria.

Art. 2º O Secretário Executivo ou o ocupante de cargo equivalente no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Federal deverá encaminhar ao Comitê Interministerial-TCU (CI-TCU) relação dos processos em curso perante o Tribunal de Contas da União classificados como prioritários.

§ 1º A relação deverá ser acompanhada de breve relatório sobre cada processo, o qual conterá as seguintes informações:

- I - as providências porventura já adotadas, com cópia dos documentos, se produzidos;
- II - as providências a serem adotadas, com previsão da cronologia da sua adoção;
- III - os pontos de discordância com as afirmações, orientações ou determinações do Tribunal de Contas da União e suas justificativas;
- IV - a existência de eventual procedimento judicial sobre o objeto do processo;
- V - a existência de eventual procedimento administrativo sobre o objeto do processo, instaurado pelo Ministério Público Federal ou Estadual; e
- VI - o motivo para a necessidade de acompanhamento prioritário do processo.

§ 2º Para os fins deste artigo, consideram-se prioritários os processos relacionados com a execução de políticas públicas, objetivos, diretrizes e metas estabelecidas pela Administração Federal.

§ 3º A relação de que trata o caput deverá ser atualizada, somente em relação aos processos declarados de interesse da União, nos termos do art. 3º, sempre que houver modificações nas informações prestadas.

§ 4º Em caso de urgência, poderá ser requerida a atuação em processo em curso no Tribunal de Contas da União, devendo a respectiva solicitação estar instruída com as informações previstas no § 1º deste artigo.

§ 5º A relação, o breve relatório e as suas atualizações deverão ser encaminhadas, por meio digital, para o endereço eletrônico ci-tcu@agu.gov.br.

§ 6º O CI-TCU poderá requisitar informações relativas a processos não integrantes da relação referida no caput, para fins de análise quanto à conveniência de serem declarados de interesse da União.

Art. 3º O CI-TCU, após a análise dos relatórios, proporá ao Advogado-Geral da União os processos para fins de declaração expressa do interesse da União, conforme previsto no art. 1º do Decreto nº 7.153, de 2010.

§ 1º O CI-TCU poderá propor, de ofício, processos para fins de declaração expressa do interesse da



União.

§ 2º A relação dos processos declarados de interesse da União, pelo Advogado-Geral da União, será divulgada no endereço eletrônico www.agu.gov.br.

§ 3º O processo que não for declarado de interesse da União continuará integralmente sob responsabilidade do órgão ou entidade da Administração Federal interessado no mesmo.

Art. 4º O CI-TCU definirá as providências a serem adotadas nos processos declarados de interesse da União.

§ 1º O CI-TCU poderá convidar para participar das reuniões representantes de outros órgãos ou entidades da Administração Federal, para prestarem informações e emitirem pareceres.

§ 2º Nos casos em que dois ou mais órgãos ou entidades da Administração Federal tenham que apresentar teses perante o Tribunal de Contas da União, em um mesmo processo de interesse da União, ou sobre um mesmo tópico, as teses formuladas pelos órgãos deverão ser avaliadas, previamente, pelo CI-TCU, quanto à compatibilidade delas com os fundamentos jurídicos adotados pela Advocacia-Geral da União e com as políticas públicas estabelecidas para o tema.

§ 3º Os órgãos da Advocacia-Geral da União prestarão, em caráter prioritário, o apoio necessário ao desenvolvimento das atividades do CI-TCU.

Art. 5º A Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União, por intermédio do Departamento de Assuntos Extrajudiciais (DEAEX/CGU/AGU), é o órgão responsável por exercer a representação e a defesa extrajudicial da União e dos órgãos e entidades da Administração Federal perante o Tribunal de Contas da União, com base nas deliberações do CI-TCU.

Art. 6º O Consultor-Geral da União poderá delegar competências à Consultoria Jurídica ou órgão equivalente, em relação a cada processo declarado de interesse da União, para a interlocução e a respectiva representação junto ao Tribunal de Contas da União

Parágrafo único. Em caso de delegação, deverão ser encaminhadas ao DEAEX/CGU/AGU, no prazo de cinco dias, para fins de registro e monitoramento, cópia de todas as peças processuais protocoladas junto ao Tribunal de Contas da União, bem como um breve relatório sobre eventuais audiências realizadas com servidores ou integrantes daquela Corte.

Art. 7º Ao DEAEX/CGU/AGU caberá:

I - Requisitar junto aos órgãos e entidades da Administração Federal os elementos de fato e de direito necessários ao desempenho de suas atividades;

II - Atuar nos processos declarados de interesse da União mediante a realização de audiências, elaboração de petições, recursos, sustentações orais, memoriais e demais peças processuais pertinentes;

III - Convocar representantes da área técnica e jurídica dos órgãos e entidades diretamente relacionadas com o objeto do processo, para subsidiar sua atuação; e

IV - Nos casos de urgência, devidamente justificada, adotar as medidas julgadas cabíveis para defender os interesses da União, devendo submetê-las ao CI-TCU, na primeira reunião subsequente.

Art. 8º A atuação da Advocacia-Geral da União, nos processos declarados de interesse da União, não dispensa os agentes públicos de prestarem as informações solicitadas pelo Tribunal de Contas da União, diretamente àquele Órgão e no prazo assinalado.

Parágrafo único. Cópia das informações prestadas ou peças protocoladas devem imediatamente ser encaminhadas ao DEAEX/CGU/AGU.

Art. 9º A defesa dos gestores pela Advocacia-Geral da União, junto ao Tribunal de Contas da União, dar-se-á mediante solicitação do interessado dirigida ao Consultor-Geral da União (Redação alterada pela Portaria nº 81, de 20 de março de 2013)

§ 1º A solicitação deverá vir obrigatoriamente acompanhada de parecer jurídico da respectiva unidade



da Advocacia-Geral da União, atestando, conclusivamente, que:

I - os atos foram praticados pelo gestor no exercício de suas atribuições constitucionais, legais ou regulamentares, no interesse público, especialmente da União e de suas entidades da administração indireta;

II - os atos foram praticados em observância dos princípios elencados no caput do art. 37 da Constituição;

III - os atos praticados não estejam sendo objeto de sindicância no âmbito do Órgão; (Incluído pela Portaria nº 81, de 20 de março de 2013)

IV - os atos praticados não estejam sendo objeto de ação de controle no âmbito da Controladoria-Geral da União; e (Incluído pela Portaria nº 81, de 20 de março de 2013)

V - o interessado não responde a processo administrativo disciplinar em relação aos respectivos atos. (Incluído pela Portaria nº 81, de 20 de março de 2013)

§ 2º O DEAEX/CGU/AGU pronunciar-se-á a respeito do pedido no prazo de dez dias, contado do recebimento do requerimento, submetendo a manifestação ao Consultor-Geral da União. (Redação alterada pela Portaria nº 81, de 20 de março de 2013)

§ 3º O Consultor-Geral da União poderá delegar à unidade jurídica do órgão, no âmbito do qual foi praticado o ato, a responsabilidade pela defesa do gestor. (Redação alterada pela Portaria nº 81, de 20 de março de 2013)

Art. 9-A-Não cabe a representação extrajudicial do gestor quando se observar: (Incluído pela Portaria nº 81, de 20 de março de 2013)

I - a não ocorrência de qualquer uma das situações previstas nos incisos do § 1º do art. 9º desta Portaria;

II - a constituição de advogado privado; e

III - o não fornecimento, no prazo estabelecido, de documentos ou informações julgados necessários para subsidiar a defesa.

Parágrafo único. Quando for o caso, a renúncia da defesa será comunicada ao Tribunal de Contas da União e ao interessado, permanecendo o DEAEX/CGU/AGU responsável durante o prazo de dez dias contado após a referida comunicação."

Art. 10. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

* Este texto não substitui a publicação oficial.



Atos Normativos

Portaria nº 13 de 24, de junho de 2015
AGU



PORTARIA Nº 13, DE 24 DE JUNHO DE 2015

Disciplina os procedimentos relativos à representação extrajudicial da União, nos termos do art. 131 da Constituição Federal e do art. 1º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e dos agentes públicos de que trata o art. 22 da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995, pela Consultoria-Geral da União – CGU e seus órgãos de execução.

O CONSULTOR-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os arts. 12, inciso III, e 39, inciso I, do Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, e tendo em vista o disposto no art. 22 da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995, resolve:

Art. 1º Esta Portaria disciplina os procedimentos relativos à representação extrajudicial da União, nos termos do art. 131 da Constituição Federal e do art. 1º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e dos agentes públicos de que trata o art. 22 da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995, pela Consultoria-Geral da União – CGU e seus órgãos de execução.

Parágrafo único. Esta Portaria não se aplica aos procedimentos a serem adotados para a representação e a defesa extrajudicial dos órgãos e entidades da Administração Federal junto ao Tribunal de Contas da União, previstos na Portaria nº 1.016, de 30 de junho de 2010, do Advogado-Geral da União.

Art. 2º A representação extrajudicial da União, na qualidade de pessoa jurídica de direito público interno, ou de algum de seus órgãos será objeto de decisão do Consultor-Geral da União, que observará as seguintes diretrizes:

I – os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sem prejuízo de outros princípios e garantias aplicáveis;

II – funcionamento harmônico dos Poderes;

III – defesa do erário federal;

IV – circunstâncias do caso concreto;

V – relevância da controvérsia; e

VI – capacidade de multiplicação.

Parágrafo único. Em caso de pedido do agente público interessado, após manifestação do órgão jurídico competente, poderá ser indicado pelo Consultor-Geral da União advogado público **ad hoc** para a defesa do ato impugnado.

Art. 3º A representação extrajudicial de agentes públicos somente ocorrerá a pedido do interessado e desde que o ato comissivo ou omissivo a ele imputado tenha sido praticado no



exercício de suas atribuições constitucionais, legais ou regulamentares, na defesa do interesse público, especialmente da União, suas respectivas autarquias e fundações, ou das Instituições mencionadas no art. 22 da Lei nº 9.028, de 1995.

Parágrafo único. O pedido de representação extrajudicial pode ser formulado antes ou durante o transcurso de processo judicial.

Art. 4º A CGU poderá representar extrajudicialmente, observadas suas competências e o disposto no art. 5º, os agentes públicos relacionados a seguir:

- I – o Presidente da República;
- II – o Vice-Presidente da República;
- III – os Membros dos Poderes Judiciário e Legislativo da União;
- IV – os Ministros de Estado;
- V – os Membros do Ministério Público da União;
- VI – os Membros da Advocacia-Geral da União;
- VII – os Membros da Procuradoria-Geral Federal;
- VIII – os Membros da Defensoria Pública da União;
- IX – os titulares dos Órgãos da Presidência da República;
- X – os titulares de cargos de natureza especial da Administração Federal Direta;
- XI – os titulares de cargos em comissão de direção e assessoramento superiores da Administração Federal Direta;
- XII – os titulares de cargos efetivos da Administração Federal Direta;
- XIII – os militares das Forças Armadas e os integrantes do órgão de segurança do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, quando, em decorrência do cumprimento de dever constitucional, legal ou regulamentar, responderem a procedimento extrajudicial;
- XIV – os policiais militares mobilizados para operações da Força Nacional de Segurança; e
- XV – os ex-titulares dos cargos ou funções referidos nos incisos anteriores, quando o ato comissivo ou omissivo imputado tenha sido praticado no exercício do cargo ou função.

Art. 5º O pedido de representação extrajudicial será encaminhado:

- I – ao Consultor-Geral da União, quando o agente público não integrar a estrutura regimental de ministério ou órgão da Presidência da República;



II – ao titular da Consultoria ou Assessoria Jurídica competente, quando o agente público integrar a estrutura regimental de ministério ou órgão da Presidência da República e estiver sediado no Distrito Federal; e

III – ao titular da Consultoria Jurídica da União competente, quando o agente público integrar a estrutura regimental de ministério ou órgão da Presidência da República e estiver sediado fora do Distrito Federal.

§ 1º Na hipótese dos incisos I, II, IV e IX do **caput** deste artigo, o pedido de representação extrajudicial será encaminhado ao Consultor-Geral da União. [*rectius*, art. 4º]

§ 2º Na hipótese do inciso XV do **caput** deste artigo, será considerada a estrutura regimental que o requerente integrava quanto titular do cargo ou função. [*rectius*, art. 4º]

§ 3º O pedido de representação extrajudicial deverá ser encaminhado no prazo máximo de 3 (três) dias a contar do recebimento do mandado, intimação, notificação ou ato equivalente, salvo motivo de força maior ou caso fortuito, devidamente justificado.

§ 4º No caso de haver a necessidade de prática de ato em prazo menor ou igual ao previsto no § 3º, o requerimento de representação extrajudicial deverá ser feito em até 24 (vinte e quatro) horas do recebimento do mandado, intimação, notificação ou ato equivalente.

§ 5º Os titulares dos órgãos de consultoria e assessoramento jurídico previstos nos incisos II e III do **caput** deste artigo encaminharão trimestralmente ao Consultor-Geral da União relatório da atuação extrajudicial promovida pelos respectivos órgãos.

Art. 6º O pedido de representação extrajudicial deverá conter todos os documentos e informações necessários à defesa, tais como:

I – nome completo e qualificação do agente público, indicando, sobretudo, o cargo ou a função ocupada;

II – descrição pormenorizada dos fatos;

III – citação da legislação constitucional e infraconstitucional, inclusive atos regulamentares e administrativos, explicitando as atribuições de sua função e o interesse público envolvido;

IV – justificativa do ato ou fato relevante à defesa do interesse público;

V – indicação de outros processos, judiciais ou administrativos, ou inquéritos que mantenham relação com a questão debatida;

VI – cópias reprográficas de todos os documentos que fundamentam ou provam as alegações;

VII – cópias reprográficas integrais do processo ou do inquérito correspondente;



VIII – indicação de eventuais testemunhas, com endereços completos e meios para contato; e

IX – indicação de meio eletrônico, endereço completo e telefones para contato.

Parágrafo único. Os documentos em poder da Administração Pública Federal que não forem franqueados ao requerente, comprovada a recusa administrativa, e reputados imprescindíveis à representação extrajudicial, podem ser requisitados pela CGU, nos termos do art. 4º da Lei nº 9.028, de 1995.

Art. 7º A decisão sobre a assunção da representação extrajudicial compete às autoridades indicadas nos incisos do **caput** do artigo 5º.

§ 1º Na hipótese dos incisos I, II, IV e IX do **caput** do art. 4º, de Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Procurador-Geral da República e do Defensor-Geral da União, o Consultor-Geral da União proporá ao Advogado-Geral da União o encaminhamento a ser dado ao pedido de representação extrajudicial.

§ 2º A manifestação jurídica que subsidiará a decisão de que trata o **caput** deste artigo deve conter, no mínimo, o exame expresso dos seguintes pontos:

I – enquadramento funcional do agente público nas situações previstas no art. 22 da Lei nº 9.028, de 1995;

II – natureza estritamente funcional do ato impugnado;

III – existência de interesse público na defesa da legitimidade do ato impugnado;

IV – existência ou não de prévia manifestação da unidade de consultoria e assessoramento jurídico competente do órgão sobre o ato impugnado;

V – consonância ou não do ato impugnado com orientação jurídica definida pelo Advogado-Geral da União ou pela unidade de consultoria e assessoramento jurídico competente; e

VI – narrativa sobre o mérito e pronunciamento sobre o atendimento aos princípios que norteiam a Administração Pública.

§ 3º Quando houver sindicância ou processo administrativo disciplinar acerca do mesmo fato, a manifestação a que se refere o § 2º deste artigo conterà descrição a respeito do seu objeto, andamento e eventuais conclusões.

§ 4º Caso não seja acolhido pedido de representação extrajudicial de Senadores e Deputados Federais, de Ministros dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União, os autos do processo administrativo devem ser remetidos para o Gabinete do Advogado-Geral da União para conhecimento.

§ 5º A manifestação de que trata o § 2º deste artigo será expedida no prazo de 5 (cinco) dias úteis, prorrogáveis por decisão fundamentada, salvo em caso urgente de que



possa resultar lesão grave e irreparável ao requerente, no qual o prazo será de 24 (vinte e quatro) horas.

§ 6º Na tramitação do pedido de representação extrajudicial, os servidores e todos quantos tiverem acesso a ele devem guardar sigilo sobre a sua existência e conteúdo.

Art. 8º Não cabe a representação extrajudicial do agente público quando se observar:

I – não terem sido os atos praticados no estrito exercício das atribuições constitucionais, legais ou regulamentares;

II – não ter havido a prévia análise do órgão de consultoria e assessoramento jurídico competente, nas hipóteses em que a legislação assim o exige;

III – ter sido o ato impugnado praticado em dissonância com a orientação, se existente, do órgão de consultoria e assessoramento jurídico competente, que tenha apontado expressamente a inconstitucionalidade ou ilegalidade do ato, salvo se possuir outro fundamento jurídico razoável e legítimo;

IV – incompatibilidade com o interesse público no caso concreto;

V – conduta com abuso ou desvio de poder, ilegalidade, improbidade ou imoralidade administrativa, especialmente se comprovados e reconhecidos administrativamente por órgão de auditoria ou correição;

VI – que a autoria, materialidade ou responsabilidade do requerente tenha feito coisa julgada na esfera cível ou penal;

VII – ter sido o ato impugnado levado a juízo por requerimento da União, autarquia ou fundação pública federal, inclusive por força de intervenção de terceiros ou litisconsórcio necessário;

IX – que os atos praticados são objeto de sindicância ou processo administrativo disciplinar;

X – não ter o requerimento atendido os requisitos mínimos exigidos pelo art. 6º, mesmo após diligência do órgão de consultoria e assessoramento jurídico competente; ou

XI – o patrocínio concomitante por advogado privado.

Art. 9º Acolhido o pedido de representação extrajudicial, cabe ao titular do órgão de consultoria e assessoramento jurídico competente designar um advogado público para representar extrajudicialmente o requerente.

§ 1º Na hipótese dos incisos IV e IX do **caput** do art. 4º, a representação extrajudicial será realizada pelo órgão de consultoria e assessoramento jurídico junto ao ministério ou órgão da Presidência da República.

§ 2º Da decisão sobre o pedido de representação extrajudicial será dada ciência imediata ao requerente.



Art. 10. Do indeferimento do pedido de representação extrajudicial caberá recurso ou pedido de reconsideração, em única instância, no prazo de 5 (cinco) dias a contar da intimação.

§ 1º O recurso será dirigido à autoridade que indeferiu o pedido, a qual, se não reconsiderar a decisão de indeferimento do pedido de representação extrajudicial em 24 (vinte e quatro) horas, o encaminhará à autoridade superior.

§ 2º O pedido de reconsideração será dirigido ao Advogado-Geral da União nas hipóteses previstas no art. 7º, § 1º, desta Portaria,

§ 3º Deferido o recurso ou acolhido o pedido de reconsideração, os autos do processo administrativo pertinente retornarão à instância de origem para início da atuação extrajudicial.

Art. 11. Verificadas, no transcurso da representação extrajudicial, quaisquer das hipóteses previstas no art. 8º, o advogado público responsável suscitará incidente de impugnação da legitimidade da representação extrajudicial à autoridade competente, sem prejuízo do patrocínio até a decisão administrativa final.

§ 1º Aplica-se ao incidente de que trata o **caput** deste artigo o disposto no art. 10.

§ 2º Acolhido o incidente de impugnação, a notificação do requerente equivalerá à cientificação de renúncia do mandato, bem como ordem para constituir outro patrono para a causa, mantida a representação pelo prazo que a lei processual fixar, desde que necessário para lhe evitar prejuízo.

Art. 12. Verificada a necessidade de judicialização da matéria, o órgão de consultoria e assessoramento jurídico que estiver atuando na representação extrajudicial remeterá o caso para o órgão contencioso competente, subsidiando-lhe com as informações constantes dos autos originários.

Art. 13. O Consultor-Geral da União encaminhará trimestralmente ao Advogado-Geral da União relatório da atuação extrajudicial promovida pela Consultoria-Geral da União.

Art. 14. Aplica-se subsidiariamente aos procedimentos estabelecidos nesta Portaria a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Art. 14-A. Ficam delegadas ao Responsável pelo Núcleo de Assuntos Extrajudiciais da Consultoria-Geral da União as competências do Consultor-Geral da União objeto do inc. I do art. 5º, art. 7º e art. 9º. (Introduzido pela Portaria nº 20, de 23 de novembro de 2015, D.O.U. de 6.1.2016, p. 1)

Art. 15. Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação.



Atos Normativos

Portaria MF nº 366, de 13 de setembro de
2014



Menu

Portaria nº 366, de 8 de setembro de 2014

por mariaa — publicado 10/09/2014 11h46, última modificação 14/07/2015 17h47

O **MINISTRO DE ESTADO DA FAZENDA**, no uso das atribuições que lhe foram conferidas pelo art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição, e pelo art. 5º da Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, com redação dada pela Lei nº 10.648, de 3 de abril de 2003, resolve:

Art. 1º Observados os limites, as normas e as demais condições estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional e por esta Portaria, fica autorizado o pagamento de equalização de encargos financeiros sobre a média dos saldos diários - MSD dos financiamentos rurais concedidos pelo Banco do Brasil S.A. - BB.

§ 1º A MSD dos financiamentos rurais concedidos pelo Banco do Brasil S.A. - BB não poderá exceder aos limites constantes na tabela do anexo II;

§ 2º Serão deduzidos dos limites de que trata o § 1º os montantes equivalentes aos custos decorrentes de medidas que impliquem despesas adicionais ao Tesouro Nacional.

§ 3º Fica a STN autorizada a realizar a migração de limite equalizável entre as diferentes categorias de financiamentos de que trata esta Portaria, quando solicitada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, desde que não acarrete elevação de custos.

Art. 2º A equalização ficará limitada ao diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos, acrescido dos custos administrativos e tributários, e os encargos cobrados do tomador final do crédito.

Art. 3º A equalização devida e a MSD das aplicações do período de equalização, para efeito dos pagamentos pelo Tesouro Nacional, deverão ser informadas pelo BB à STN, por meio de correspondência eletrônica a ser enviada para gecap.copec.df.stn@fazenda.gov.br, até o vigésimo dia do mês subsequente.

§ 1º A equalização será devida no primeiro dia após o período de equalização e será atualizada até a data do efetivo pagamento pelo Tesouro Nacional.

§ 2º A equalização devida e a MSD serão apuradas com base nos períodos de 1º de julho a 31 de dezembro e de 1º de janeiro a 30 de junho de cada ano (periodicidade



semestral).

§ 3º As solicitações de pagamento de equalização deverão ser acompanhadas das correspondentes planilhas de cálculo e da declaração quanto "à responsabilidade pela exatidão das informações relativas à aplicação dos recursos, com vistas ao atendimento do disposto no art. 63, § 1º, inciso II, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964", conforme exigido pelo do art. 1º, § 2º, da Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992.

§ 4º A equalização devida e sua respectiva atualização serão obtidas conforme metodologias constantes do anexo I desta Portaria.

§ 5º As condições para o cálculo do valor da equalização para o BB constam do anexo II desta Portaria.

Art. 4º A STN, em articulação com o Banco Central do Brasil, definirá os procedimentos a serem adotados a fim de atender às exigências dos controles interno e externo, relacionados com a boa e regular aplicação dos recursos a que se refere esta Portaria, inclusive no que diz respeito ao acompanhamento e fiscalização por parte do BACEN, conforme previsto no art. 7º da Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992.

Art. 5º O BB deverá informar à STN:

I - mensalmente, o valor contratado e desembolsado conforme a planilha constante do anexo III;

II - mensalmente, a previsão mensal dos recursos a serem aplicados até 30 de junho de 2014;

III - em janeiro, maio e julho de cada ano, a previsão de pagamento de equalização, referente aos limites autorizados por esta Portaria, para os meses subsequentes do ano em curso e para os do próximo ano.

Art. 6º O BB deverá informar, até o último dia do mês de janeiro de cada ano, os valores recebidos de equalização no exercício anterior segregados por região da Federação.

Art. 7º O não atendimento ao disposto nesta Portaria poderá implicar a suspensão do pagamento da equalização até a devida regularização, bem como a perda do direito à atualização dos valores neste período.

Art. 8º Ficam revogadas as Portarias nº. 469, de 19 de agosto de 2013, e nº 210, de 23 de abril de 2014.

Art. 9º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

GUIDO MANTEGA
ANEXO I



Download integral da portaria em PDF
(<http://fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/2014/arquivos/portaria-no-366-de-8-de-setembro-de-2014>)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da União



Atos Normativos

Portaria MF nº 419 de 26 de junho de 2015



- Ouvidoria
- Glossário
- Fale conosco
- Sala de Imprensa
- Mapa do Site

Sítios do Ministério ▼ ok Onde Encontro ▼ ok

- Serviços
- Economia

Portaria nº 419, de 26 de junho de 2015 (*)

O **MINISTRO DE ESTADO DA FAZENDA, INTERINO**, no uso das atribuições que lhe foram conferidas pelo art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição, e pelo art. 5º da Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, com redação dada pela Lei nº 10.648, de 3 de abril de 2003, resolve:

Art. 1º Observados os limites, as normas e as demais condições estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional - CMN e por esta Portaria, fica autorizado o pagamento de equalização de taxas de juros sobre a média dos saldos diários - MSD dos financiamentos rurais concedidos pelo Banco do Brasil S.A. - BB.

§ 1º A MSD dos financiamentos rurais concedidos pelo BB, referente ao período de equalização, não poderá exceder aos limites constantes na tabela do anexo II.

§ 2º Não caberá pagamento de equalização sobre a MSD das operações de crédito rural com incidência de fator de ponderação para fins de cumprimento de exigibilidade de recursos da poupança rural.

§ 3º A Secretaria do Tesouro Nacional poderá deduzir dos limites de que trata o anexo II os montantes equivalentes aos custos decorrentes de outras eventuais medidas relacionadas ao crédito rural que impliquem despesas adicionais a essa Secretaria.

§ 4º Fica a STN autorizada a realizar a migração de limite equalizável entre as diferentes categorias de financiamentos de que trata esta Portaria, quando solicitada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, desde que não acarrete elevação de custos para o Tesouro Nacional.

Art. 2º A equalização ficará limitada ao diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos, acrescido dos custos administrativos e tributários, e os encargos cobrados do tomador final do crédito.

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

§ 2º A equalização devida e sua respectiva atualização, quando couber, serão obtidas conforme metodologias constantes do anexo I e condições constantes do anexo II desta Portaria.

§ 3º O período de equalização é semestral, sendo que a equalização devida e a MSD serão apuradas com base nos períodos de 1º de julho a 31 de dezembro e de 1º de janeiro a 30 de junho de cada ano.

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

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

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



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

§4º As solicitações de pagamento de equalização deverão ser apresentadas no modelo definido pela STN, acompanhadas da declaração de responsabilidade exigida pelo do art. 1º, § 2º, da Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992.

Art. 4º Nos casos em que os encargos cobrados do tomador final do crédito rural excederem o custo de captação dos recursos acrescido dos custos administrativos e tributários, o BB deverá recolher ao Tesouro Nacional o valor apurado.

§1º O valor apurado na forma do caput será devido no primeiro dia após o período de equalização e será atualizado, pelo índice que remunera a captação dos recursos, nas mesmas condições estabelecidas no artigo 3º.

§2º O não pagamento dos valores de que trata este Artigo no prazo de trinta dias após a validação de que trata o §1º do art. 3º resultará no encaminhamento do crédito à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, estando passível de inscrição na Dívida Ativa da União, conforme o Decreto-Lei nº 147, de 3.02.1967, e também no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, nos termos da Lei nº 10.522, de 19.07.2002.

Art. 5º Para fins de acompanhamento, o BB deverá informar à STN:

I - mensalmente, o valor contratado no mês anterior, conforme a planilha constante do anexo IV;

II - nos meses de maio e dezembro, a previsão de pagamento de equalização, referente aos limites autorizados por esta Portaria, para todos os períodos subsequentes até a liquidação das respectivas operações, conforme anexo V; e

III - até o último dia do mês de janeiro de cada ano, os valores recebidos de equalização no exercício anterior segregados por região da Federação.

Parágrafo único. As informações acima devem ser enviadas, por meio de correspondência eletrônica, para gecap.copec.df.stn@tesouro.gov.br, ou outro que vier a substituí-lo.

Art. 6º O BB deverá fornecer, quando solicitado, informações acerca dos recursos a que se refere esta Portaria, para fins de atendimento às demandas da STN, do Banco Central do Brasil e dos órgãos de controle interno e externo.

Art. 7º O não atendimento ao disposto nesta Portaria poderá implicar a suspensão do pagamento da equalização até a devida regularização, bem como a perda do direito à atualização dos valores neste período.

Art. 8º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

TARCÍSIO JOSÉ MASSOTE DE GODOY

ANEXO I (*)

Download integral da portaria em PDF

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da União

(*) Republicado por ter saído com incorreção no original no DOU de 01/07/2015, seção 1, página 19.

(*) Republicado por ter saído com incorreção no original no DOU de 02/07/2015, Seção 1, página 14.



Atos Normativos

Portaria MF nº 420 de 26 de junho de 2015



- Ouvidoria
- Glossário
- Fale conosco
- Sala de Imprensa
- Mapa do Site

Sítios do Ministério ▼ ok Onde Encontro ▼ ok

- Serviços
- Economia

Portaria nº 420, de 29 de junho de 2015 (*)

O **MINISTRO DE ESTADO DA FAZENDA, INTERINO**, no uso das atribuições que lhe foram conferidas pelo art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição, e pelo art. 5º da Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, com redação dada pela Lei nº 10.648, de 3 de abril de 2003, resolve:

Art. 1º Observados os limites, as normas e as demais condições estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional - CMN e por esta Portaria, fica autorizado o pagamento de equalização de taxas de juros sobre a média dos saldos diários - MSD dos financiamentos rurais concedidos pelo Banco do Brasil S.A. - BB, no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF.

§ 1º A MSD dos financiamentos rurais concedidos pelo BB, referente ao período de equalização, não poderá exceder aos limites constantes na tabela do anexo II.

§ 2º Não caberá pagamento de equalização sobre a MSD das operações de crédito rural com incidência de fator de ponderação para fins de cumprimento de exigibilidade de recursos da poupança rural.

§ 3º A Secretaria do Tesouro Nacional poderá deduzir dos limites de que trata o anexo I os montantes equivalentes aos custos decorrentes de outras eventuais medidas relacionadas ao crédito rural que impliquem despesas adicionais a essa Secretaria.

§ 4º Fica a STN autorizada a realizar a migração de limite equalizável entre as diferentes categorias de financiamentos de que trata esta Portaria, quando solicitada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, desde que não acarrete elevação de custos para o Tesouro Nacional.

Art. 2º A equalização ficará limitada ao diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos, acrescido dos custos administrativos e tributários, e os encargos cobrados do tomador final do crédito.

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

§ 2º A equalização devida e sua respectiva atualização, quando couber, serão obtidas conforme metodologias constantes do anexo I e condições constantes do anexo II desta Portaria.

§ 3º O período de equalização é semestral, sendo que a equalização devida e a MSD serão apuradas com base nos períodos de 1º de julho a 31 de dezembro e de 1º de janeiro a 30 de junho de cada ano.

§ 4º Nos casos em que a fonte de recursos for Instrumento Híbrido de Capital e Dívida - IHCD, o custo de captação, para fins de cálculo de equalização, corresponderá aos juros remuneratórios calculados conforme a fórmula da cláusula segunda do Instrumento de Novação e Confissão de Dívida nº 997/PGFN/CAF e suas alterações, para o ano anterior ao ano do período de equalização, na forma unitária, com arredondamento na quarta casa decimal.

§ 5º Para as demais fontes de recursos o custo de captação está definido no Anexo II.

Art. 3º Para fins de pagamento, o BB deverá fornecer à STN, por meio de correspondência eletrônica para gecap.copec.df.stn@tesouro.gov.br, ou outro que vier a substituí-lo, as planilhas para verificação



da conformidade da equalização na forma do anexo III até o vigésimo dia do mês subsequente ao fim dos períodos a que se refere o art. 2º, § 3º, desta portaria.

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

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

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

§4º As solicitações de pagamento de equalização deverão ser apresentadas no modelo definido pela STN, acompanhadas da declaração de responsabilidade exigida pelo do art. 1º, § 2º, da Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992.

Art. 4º Nos casos em que os encargos cobrados do tomador final do crédito rural excederem o custo de captação dos recursos acrescido dos custos administrativos e tributários, o BB deverá recolher ao Tesouro Nacional o valor apurado.

§1º O valor apurado na forma do caput será devido no primeiro dia após o período de equalização e será atualizado, pelo índice que remunera a captação dos recursos, nas mesmas condições estabelecidas no artigo 3º.

§2º O não pagamento dos valores de que trata este Artigo no prazo de trinta dias após a validação de que trata o §1º do art. 3º resultará no encaminhamento do crédito à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, estando passível de inscrição na Dívida Ativa da União, conforme o Decreto-Lei nº 147, de 3.02.1967, e também no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, nos termos da Lei nº 10.522, de 19.07.2002.

Art. 5º Para fins de acompanhamento, o BB deverá informar à STN:

I - mensalmente, o valor contratado no mês anterior, conforme a planilha constante do anexo IV;

II - nos meses de maio e dezembro, a previsão de pagamento de equalização, referente aos limites autorizados por esta Portaria, para todos os períodos subsequentes até a liquidação das respectivas operações, conforme anexo V; e

III - até o último dia do mês de janeiro de cada ano, os valores recebidos de equalização no exercício anterior segregados por região da Federação.

Parágrafo único. As informações acima devem ser enviadas, por meio de correspondência eletrônica, para gecap.copec.df.stn@tesouro.gov.br, ou outro que vier a substituí-lo.

Art. 6º O BB deverá fornecer, quando solicitado, informações acerca dos recursos a que se refere esta Portaria, para fins de atendimento às demandas da STN, do Banco Central do Brasil e dos órgãos de controle interno e externo.

Art. 7º O não atendimento ao disposto nesta Portaria poderá implicar a suspensão do pagamento da equalização até a devida regularização, bem como a perda do direito à atualização dos valores neste período.

Art. 8º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

TARCÍSIO JOSÉ MASSOTE DE GODOY

ANEXO I (*)



Download integral da portaria em PDF

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da União

(*) Republicado por ter saído com incorreção no original no DOU de 01/07/2015, seção 1, página 20

(*) Republicado por ter saído com incorreção no original no DOU de 02/07/2015, Seção 1, página 14



Atos Normativo

Resolução nº 43, de 2001
Senado Federal





Senado Federal
Secretaria de Informação Legislativa

Este texto não substitui o original publicado no Diário Oficial.

Faço saber que o Senado Federal aprovou, e eu, Ramez Tebet, Presidenté, nos termos do art. 48, item 28, do Regimento Interno, promulgo a seguinte

RESOLUÇÃO Nº 43, DE 2001

Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.

O **SENADO FEDERAL** resolve:

Art. 1º Subordinam-se às normas estabelecidas nesta Resolução as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive a concessão de garantia.

CAPÍTULO I

DAS DEFINIÇÕES

Art. 2º Considera-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:

I - Estado, Distrito Federal e Município: as respectivas administrações diretas, os fundos, as autarquias, as fundações e as empresas estatais dependentes;

II - empresa estatal dependente: empresa controlada pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, que tenha, no exercício anterior, recebido recursos financeiros de seu controlador, destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade;

III - dívida pública consolidada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento;

IV - dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios; e

V - dívida consolidada líquida: dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

Parágrafo único. A dívida pública consolidada não inclui as obrigações existentes entre as administrações diretas dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios e seus respectivos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, ou entre estes.

Art. 3º Constitui operação de crédito, para os efeitos desta Resolução, os compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financeira de bens e recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento



mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

§ 1º Equiparam-se a operações de crédito:

I - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação; assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito;

II - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

Art. 4º Entende-se por receita corrente líquida, para os efeitos desta Resolução, o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

I - nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

II - nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do Fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas com pessoal, na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição Federal e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês de referência e nos 11 (onze) meses anteriores, excluídas as duplicidades.

§ 4º Entende-se por mês de referência o mês imediatamente anterior àquele em que a receita corrente líquida estiver sendo apurada.

CAPÍTULO II

DAS VEDAÇÕES

Art. 5º É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

II - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;

III - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços;

IV - realizar operação de crédito que represente violação dos acordos de refinanciamento firmados com a União;

V - conceder qualquer subsídio ou isenção, redução da base de cálculo, concessão de crédito presumido, incentivos, anistias, remissão, reduções de alíquotas e quaisquer outros benefícios tributários, fiscais ou financeiros, que não atendam ao disposto no § 6º do art. 150, e no inciso VI, e na alínea g do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal;

VI - em relação aos créditos decorrentes do direito dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de participação governamental obrigatória, nas modalidades de *royalties*, participações especiais e compensações financeiras, no resultado da exploração de petróleo e gás natural, de recursos hídricos para fins de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental ou zona econômica exclusiva;



a) ceder direitos relativos a período posterior ao do mandato do chefe do Poder Executivo, exceto para capitalização de Fundos de Previdência ou para amortização extraordinária de dívidas com a União;

b) dar em garantia ou captar recursos a título de adiantamento ou antecipação, cujas obrigações contratuais respectivas ultrapassem o mandato do chefe do Poder Executivo.

§ 1º Constatando-se infração ao disposto no *caput*, e enquanto não promovido o cancelamento ou amortização total do débito, as dívidas serão consideradas vencidas para efeito do cômputo dos limites dos arts. 6º e 7º e a entidade mutuária ficará impedida de realizar operação sujeita a esta Resolução.

§ 2º Qualquer receita proveniente da antecipação de receitas de *royalties* será exclusiva para capitalização de Fundos de Previdência ou para amortização extraordinária de dívidas com a União.

§ 3º Nas operações a que se refere o inciso VI, serão observadas as normas e competências da Previdência Social relativas à formação de Fundos de Previdência Social.

CAPÍTULO III

DOS LIMITES E CONDIÇÕES PARA A REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO

Art. 6º O cumprimento do limite a que se refere o inciso III do art. 167 da Constituição Federal deverá ser comprovado mediante apuração das operações de crédito e das despesas de capital conforme os critérios definidos no art. 32, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 1º Para fins do disposto neste artigo, verificar-se-ão, separadamente, o exercício anterior e o exercício corrente, tomando-se por base:

I - no exercício anterior, as receitas de operações de crédito nele realizadas e as despesas de capital nele executadas; e

II - no exercício corrente, as receitas de operação de crédito e as despesas de capital constantes da lei orçamentária.

§ 2º Não serão computados como despesas de capital, para os fins deste artigo:

I - o montante referente às despesas realizadas, ou constantes da lei orçamentária, conforme o caso, em cumprimento da devolução a que se refere o art. 33 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

II - as despesas realizadas e as previstas que representem empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste; e

III - às despesas realizadas e as previstas que representem inversões financeiras na forma de participação acionária em empresas que não sejam controladas, direta ou indiretamente, pelos entes da Federação ou pela União.

§ 3º O empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso II do § 2º, se concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, terá seu valor deduzido das despesas de capital.

§ 4º As operações de antecipação de receitas orçamentárias não serão computadas para os fins deste artigo, desde que liquidadas no mesmo exercício em que forem contratadas.

§ 5º Para efeito do disposto neste artigo, entende-se por operação de crédito realizada em um exercício o montante de liberação contratualmente previsto para o mesmo exercício.

§ 6º Nas operações de crédito com liberação prevista para mais de um exercício financeiro, o limite computado a cada ano levará em consideração apenas a parcela a ser nele liberada.

Art. 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites:



I - o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4º;

II - o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida;

III - o montante da dívida consolidada não poderá exceder o teto estabelecido pelo Senado Federal, conforme o disposto pela Resolução que fixa o limite global para o montante da dívida consolidada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º O limite de que trata o inciso I, para o caso de operações de crédito com liberação prevista para mais de um exercício, será calculado levando em consideração o cronograma anual de ingresso, projetando-se a receita corrente líquida de acordo com os critérios estabelecidos no § 6º deste artigo.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica às operações de concessão de garantias e de antecipação de receita orçamentária, cujos limites são definidos pelos arts. 9º e 10, respectivamente.

§ 3º São excluídas dos limites de que trata o **caput** as operações de crédito contratadas pelos Estados e pelos Municípios, com a União, organismos multilaterais de crédito ou instituições oficiais federais de crédito ou de fomento, com a finalidade de financiar projetos de investimento para a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo Federal.

§ 4º O cálculo do comprometimento a que se refere o inciso II do **caput** será feito pela média anual, nos 5 (cinco) exercícios financeiros subseqüentes, incluído o da própria apuração, da relação entre o comprometimento previsto e a receita corrente líquida projetada ano a ano.

§ 5º Os entes da Federação que apresentarem a média anual referida no § 6º superior a 10% (dez por cento) deverão apresentar tendência não crescente quanto ao comprometimento de que trata o inciso II do **caput**.

§ 6º Para os efeitos deste artigo, a receita corrente líquida será projetada mediante a aplicação de fator de atualização a ser divulgado pelo Ministério da Fazenda, sobre a receita corrente líquida do período de 12 (doze) meses findos no mês de referência.

§ 7º O disposto neste artigo não se aplica às operações de reestruturação e recomposição do principal de dívidas.

§ 8º O disposto no inciso II do **caput** não se aplica às operações de crédito que, na data da publicação desta Resolução estejam previstas nos Programas de Ajuste dos Estados, estabelecidos nos termos da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e, no caso dos Municípios, nos contratos de refinanciamento de suas respectivas dívidas com a União, ou aquelas que, limitadas ao montante global previsto, vierem a substituí-las.

Art. 8º O Ministério da Fazenda não encaminhará ao Senado Federal pedido de autorização para a contratação de operação de crédito de tomador que esteja inadimplente com instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional.

Art. 9º O saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não poderá exceder a 22% (vinte e dois por cento) da receita corrente líquida, calculada na forma do art. 4º.

Art. 10. O saldo devedor das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% (sete por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4º, observado o disposto nos arts. 14 e 15.

Art. 11. Até 31 de dezembro de 2010, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios somente poderão emitir títulos da dívida pública no montante necessário ao refinanciamento do principal devidamente atualizado de suas obrigações, representadas por essa espécie de títulos.

Art. 12. Para efeito do disposto no art. 11 será observado o seguinte:
I - é definido o percentual mínimo de 5% (cinco por cento) para o resgate dos títulos da



dívida pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em seu vencimento, refinanciando-se no máximo 95% (noventa e cinco por cento) do montante vincendo;

II - o Estado, o Distrito Federal ou o Município cujo dispêndio anual, definido no inciso II do art. 7º, seja inferior a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida deve promover resgate adicional aos 5% (cinco por cento), estabelecidos no inciso I, em valor suficiente para que o dispêndio anual atinja 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida;

III - em caso excepcional, devidamente justificado, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão pleitear ao Senado Federal, por intermédio do Ministério da Fazenda, autorização para o não cumprimento dos limites fixados nos arts. 6º e 7º, exclusivamente para fins de refinanciamento de títulos da dívida pública.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos títulos da dívida pública emitidos com vistas a atender à liquidação de precatórios judiciais pendentes de pagamento, objeto do parágrafo único do art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 13. A dívida mobiliária dos Estados e do Distrito Federal, objeto de refinanciamento ao amparo da Lei nº 9.496, de 1997, e a dos Municípios poderá ser paga em até 360 (trezentas e sessenta) prestações mensais e sucessivas, nos termos de contrato que vier a ser firmado entre a União e a respectiva unidade federada.

§ 1º A obtenção do refinanciamento de que trata o **caput** para os títulos públicos emitidos para o pagamento de precatórios judiciais é condicionada à comprovação, pelo Estado ou pelo Município emissor, da regularidade da emissão, mediante apresentação de certidão a ser expedida pelo Tribunal de Contas a que esteja jurisdicionado, acompanhada de toda a documentação necessária, comprovando a existência dos precatórios em 5 de outubro de 1988 e seu enquadramento no art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como a efetiva utilização dos recursos captados em emissões similares, anteriormente autorizadas pelo Senado Federal, no pagamento dos precatórios definidos pelo citado dispositivo constitucional.

§ 2º Os títulos públicos emitidos para pagamento de precatórios judiciais, nos termos do art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e que não cumprirem o disposto no § 1º, somente poderão ser refinanciados para pagamento em 120 (cento e vinte) parcelas iguais e sucessivas.

§ 3º Os títulos públicos emitidos após 13 de dezembro de 1995, para pagamento de precatórios judiciais, nos termos do art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, excluídos os não negociados, poderão ser refinanciados junto à União em até 120 (cento e vinte) parcelas iguais e sucessivas, nos termos do **caput** deste artigo, desde que os Estados e os Municípios emissores comprovem que tomaram as providências judiciais cabíveis, visando o ressarcimento dos valores referentes a deságios concedidos e "taxas de sucesso" pagas.

§ 4º Até que haja pronunciamento final da Justiça sobre a validade dos títulos a que se refere o § 3º, a União deverá depositar os valores correspondentes aos seus refinanciamentos em depósito judicial vinculado, a partir da data do respectivo vencimento, em nome do Estado ou do Município emissor.

Art. 14. A operação de crédito por antecipação de receita orçamentária deve cumprir as seguintes condições:

I - realizar-se somente a partir do décimo dia do início do exercício;

II - ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia 10 (dez) de dezembro de cada ano;

III - não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir;

IV - será vedada enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada.

Art. 15. É vedada a contratação de operação de crédito no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias anteriores ao final do mandato do chefe do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou



do Município.

§ 1º Excetua-se da vedação a que se refere o **caput** deste artigo o refinanciamento da dívida mobiliária.

§ 2º No caso de operações por antecipação de receita orçamentária, a contratação é vedada no último ano de exercício do mandato do chefe do Poder Executivo.

Art. 16. É vedada a contratação de operações de crédito pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios que respondam por valores devidos, vencidos e não pagos, de principal ou encargos, relativos às dívidas consolidada, mobiliária ou por antecipação de receita orçamentária e a precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000, e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos.

Art. 17. É vedada a contratação de operação de crédito em que seja prestada garantia ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município por instituição financeira por ele controlada.

Art. 18. A concessão de garantia, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, a operações de crédito interno e externo exigirá:

I - o oferecimento de contragarantias, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida;

II - a adimplência do tomador relativamente a suas obrigações para com o garantidor e as entidades por ele controladas.

§ 1º Consideram-se inadimplentes os tomadores com dívidas vencidas por prazo igual ou superior a 30 (trinta) dias e não renegociadas.

§ 2º A comprovação do disposto no inciso II será feita por meio de certidão do Tribunal de Contas a que esteja jurisdicionado o garantidor.

§ 3º Não será exigida contragarantia de órgãos e entidades que integrem o próprio Estado, o Distrito Federal, ou o Município, conforme definido no art. 2º desta Resolução.

§ 4º O Estado, o Distrito Federal ou o Município que tiver dívida honrada pela União ou por Estado, em decorrência de garantia prestada em operação de crédito, não poderá contratar novas operações de crédito até a total liquidação da mencionada dívida.

§ 5º Excetua-se da vedação a que se refere o § 4º, o refinanciamento da dívida mobiliária.

Art. 19. As leis que autorizem os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a emitir títulos da dívida pública deverão conter dispositivos garantindo que:

I - a dívida resultante de títulos vencidos e não resgatados será atualizada pelos mesmos critérios de correção e remuneração dos títulos que a geraram;

II - os títulos guardem equivalência com os títulos federais, tenham poder liberatório para fins de pagamento de tributos, e seus prazos de resgate não sejam inferiores a 6 (seis) meses, contados da data de sua emissão.

Art. 20. Os contratos relativos a operações de crédito externo não podem conter qualquer cláusula:

I - de natureza política;

II - atentatória à soberania nacional e à ordem pública;

III - contrária à Constituição e às leis brasileiras; e

IV - que implique compensação automática de débitos e créditos.

CAPÍTULO IV

DOS PLEITOS PARA A REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO

Art. 21. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda os pedidos de autorização para a realização das operações de crédito de que trata esta Resolução, acompanhados de proposta da instituição financeira instruídos com:

I - pedido do Chefe do Poder Executivo, acompanhado de pareceres técnicos e



jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o cumprimento dos limites e condições estabelecidos por esta Resolução;

II - autorização legislativa para a realização da operação;

III - comprovação da inclusão no orçamento dos recursos provenientes da operação pleiteada, exceto no caso de operações por antecipação de receita orçamentária;

IV - certidão expedida pelo Tribunal de Contas competente atestando:

a) em relação às contas do último exercício analisado, o cumprimento do disposto no § 2º do art. 12; no art. 23; no § 3º do art. 33; no art. 37; no § 2º do art. 52; no § 3º do art. 55; e no art. 70, todos da Lei Complementar nº 101, de 2000;

b) em relação às contas dos exercícios ainda não analisados, e, quando pertinente, do exercício em curso, o cumprimento das exigências estabelecidas no § 2º do art. 12; no art. 23; no § 2º do art. 52; no § 3º do art. 55, e no art. 70, todos da Lei Complementar nº 101, de 2000, de acordo com as informações constantes nos relatórios resumidos da execução orçamentária e nos de gestão fiscal;

c) a certidão deverá ser acompanhada de declaração do chefe do Poder Executivo de que as contas ainda não analisadas estão em conformidade com o disposto na alínea a;

V - declaração do Chefe do Poder Executivo atestando o atendimento do inciso III do art. 5º;

VI - comprovação da Secretaria do Tesouro Nacional quanto ao adimplemento com a União relativo aos financiamentos e refinanciamentos por ela concedidos, bem como às garantias a operações de crédito, que tenham sido, eventualmente, honradas;

VII - no caso específico dos Municípios, certidão emitida pela Secretaria responsável pela administração financeira do Estado de sua localização, que ateste a inexistência de débito decorrente de garantia a operação de crédito que tenha sido, eventualmente, honrada;

VIII - certidões que atestem a regularidade junto ao Programa de Integração Social - PIS, ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - Pasep, ao Fundo de Investimento Social - Finsocial, à Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins, ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e o cumprimento da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998;

IX - cronogramas de dispêndio com as dívidas interna e externa e com a operação a ser realizada;

X - relação de todas as dívidas, com seus valores atualizados, inclusive daqueles vencidos e não pagos, assinada pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Secretário de Governo responsável pela administração financeira;

XI - balancetes mensais consolidados, assinados pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Secretário de Governo responsável pela administração financeira, para fins de cálculo dos limites de que trata esta Resolução;

XII - comprovação do encaminhamento das contas ao Poder Executivo da União, para fins da consolidação de que trata o **caput** do art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XIII - comprovação das publicações a que se referem os arts. 52 e 55, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XIV - lei orçamentária do exercício em curso; e

XV - Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício em curso.

§ 1º O disposto neste artigo não se aplica às operações de antecipação de receita orçamentária, que serão reguladas pelo art. 22.

§ 2º Dispensa-se a exigência de apresentação de documento especificado no inciso VIII, quando a operação de crédito se vincular à regularização do referido débito.

Art. 22. Os pedidos de autorização para a contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios serão instruídos com:



I - documentação prevista nos incisos I, II, IV a VIII e XI a XIII do art. 21;

II - solicitação da instituição financeira que tenha apresentado, ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município, proposta firme de operação de crédito, contendo cronograma de reembolso, montante, prazo, juros e garantias; e

III - documento, assinado pelo Chefe do Poder Executivo, discriminando as condições da operação proposta pela instituição financeira e contendo declaração de concordância com as mesmas.

Art. 23. Os pedidos de autorização para a realização de operações de crédito interno ou externo de interesse dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que envolvam aval ou garantia da União deverão conter:

I - exposição de motivos do Ministro da Fazenda, da qual conste a classificação da situação financeira do pleiteante, em conformidade com a norma do Ministério da Fazenda que dispõe sobre a capacidade de pagamento dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, em conformidade com os procedimentos estabelecidos pela legislação que regula a matéria; e

III - documentação de que trata o art. 21.

Parágrafo único. No caso de operações de crédito externas, a documentação de que trata o **caput** deverá ser encaminhada ao Senado Federal por meio de mensagem do Presidente da República.

Art. 24. A constatação de irregularidades na instrução de processos de autorização regidos por esta Resolução, tanto no âmbito do Ministério da Fazenda quanto no do Senado Federal, implicará a devolução do pleito à origem, sem prejuízo das eventuais cominações legais aos infratores.

§ 1º A devolução de que trata este artigo deverá ser comunicada ao Poder Legislativo local e ao Tribunal de Contas a que estiver jurisdicionado o pleiteante.

§ 2º Caso a irregularidade seja constatada pelo Ministério da Fazenda, este deverá informar, também, ao Senado Federal.

§ 3º A Comissão de Assuntos Econômicos ou o Plenário do Senado Federal poderão realizar diligências junto aos pleiteantes, no sentido de dirimir dúvidas e obter esclarecimentos.

Art. 25. O encaminhamento dos pleitos pelo Ministério da Fazenda ao Senado Federal deve ser feito no prazo máximo de 30 (trinta) dias úteis, contado do recebimento da documentação completa exigida por esta Resolução.

§ 1º Caso o Ministério da Fazenda constate que a documentação recebida não é suficiente para sua análise, solicitará a complementação dos documentos e informações, fluindo igual prazo a partir do cumprimento das exigências.

§ 2º Não atendidas as exigências no prazo de que trata o **caput** deste artigo, o pleito deverá ser indeferido.

Art. 26. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, caso tenham dívidas referentes a operações de crédito ou parcelamento de débitos relativos às contribuições sociais de que tratam os arts. 195 e 239 da Constituição Federal e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, deverão remeter, quando solicitado, ao Ministério da Fazenda:

I - informações sobre o montante das dívidas fluuante e consolidada, interna e externa;

II - cronogramas de pagamento de amortizações, juros e demais encargos das referidas dívidas, inclusive os parcelamentos de débitos relativos às contribuições sociais de que tratam os arts. 195 e 239 da Constituição Federal e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, com especificação das parcelas vencidas e não pagas;

III - balancetes mensais e síntese da execução orçamentária



Parágrafo único. O descumprimento do disposto no **caput** implicará a paralisação da análise de novos pleitos da espécie pelo Ministério da Fazenda.

Art. 27. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão encaminhar ao Ministério da Fazenda, na forma e periodicidade a ser definida em instrução específica daquele Órgão, as informações necessárias para o acompanhamento das operações de crédito aprovadas nos termos desta Resolução e para a constituição do registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, conforme previsto nos arts. 31 e 32 da Lei Complementar nº 101, de 2000..

Parágrafo único. O descumprimento do disposto neste artigo implicará a paralisação da análise de novos pleitos da espécie pelo Ministério da Fazenda.

Art. 28. São sujeitas a autorização específica do Senado Federal, as seguintes modalidades de operações:

- I - de crédito externo;
- II - decorrentes de convênios para aquisição de bens e serviços no exterior;
- III - de emissão de títulos da dívida pública;
- IV - de emissão de debêntures ou assunção de obrigações por entidades controladas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios que não exerçam atividade produtiva ou não possuam fonte própria de receitas.

Parágrafo único. O Senado Federal devolverá ao Ministério da Fazenda, para as providências cabíveis, o pedido de autorização para contratação de operação de crédito cuja documentação esteja em desacordo com o disposto nesta Resolução.

Art. 29. Os pleitos referentes a operações de crédito sujeitas a autorização específica do Senado Federal serão encaminhados pelo Ministério da Fazenda ao Senado Federal quando atenderem aos requisitos mínimos definidos no art. 32, acompanhados de parecer técnico que contenha, obrigatoriamente, os seguintes pontos:

- I - demonstrativo do cumprimento dos requisitos mínimos definidos no art. 32;
- II - análise do mérito da operação de crédito, avaliando sua oportunidade, seus custos e demais condições, e seu impacto sobre as necessidades de financiamento do setor público; e
- III - demonstrativo do perfil de endividamento da entidade pública solicitante, antes e depois da realização da operação.

§ 1º O parecer a que se refere o **caput** incluirá, obrigatoriamente, conclusão favorável ou contrária ao mérito do pleito.

§ 2º Nos pleitos relativos a emissão de títulos da dívida pública, o parecer a que se refere o **caput** conterá, também:

- I - especificação do valor dos títulos a serem emitidos e do valor do estoque de títulos do mesmo emissor já existentes, com indicação das datas de referência de tais valores;
- II - análise do impacto da operação de crédito no mercado mobiliário e do desempenho dos títulos já emitidos nesse mercado; e
- III - em se tratando de refinanciamento de títulos vincendos, histórico da evolução dos títulos desde sua emissão, registrando-se sua valorização ao longo do tempo.

Art. 30. Quando não atenderem aos requisitos mínimos definidos no art. 32, os pleitos referentes a operações de crédito sujeitas a autorização específica do Senado Federal não serão encaminhados pelo Ministério da Fazenda ao Senado Federal.

Parágrafo único. O Ministério da Fazenda devolverá os pleitos a que se refere o **caput**, ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município de origem, comunicando o fato ao Senado Federal.

Art. 31. As operações de crédito não sujeitas a autorização específica do Senado Federal serão objeto do seguinte procedimento pelo Ministério da Fazenda:

- I - os pleitos que não atenderem aos requisitos mínimos definidos no art. 32 serão



indeferidos de imediato;

II - os pleitos que atenderem aos requisitos mínimos, definidos no art. 32, serão autorizados no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis;

Art. 32. Considera-se requisito mínimo, para os fins desta Resolução, o cumprimento, quando se aplicar, do disposto nos arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 18, 21, 22 e 23.

Art. 33. Os pedidos de autorização para a realização de operações de crédito de que trata esta Resolução não poderão ser apreciados em regime de urgência, salvo quando proposto pela Comissão de Assuntos Econômicos.

Art. 34. A reunião da Comissão de Assuntos Econômicos que deliberar sobre pedido de autorização para a realização das operações de crédito de que trata esta Resolução deverá contar com a presença de representante do Estado, do Distrito Federal ou do Município, para apresentação do pleito, e de representante do Ministério da Fazenda, para exposição do parecer por ele emitido.

Parágrafo único. O não-comparecimento de qualquer desses representantes implicará o adiamento da votação do pleito, que passará ao primeiro lugar da pauta da reunião seguinte.

Art. 35. A indicação dos relatores dos pedidos de autorização para realização de operações de crédito de que trata esta Resolução será feita mediante a estrita observância da ordem de entrada do pedido na Comissão de Assuntos Econômicos e da relação de membros titulares da mesma Comissão, nos termos do art. 126 do Regimento Interno do Senado Federal.

Parágrafo único. Senador já indicado como relator de pedido de que trata o **caput** não será designado novamente antes que todos os membros titulares da referida Comissão tenham sido designados relatores de pedidos da mesma espécie.

CAPÍTULO V

DAS OPERAÇÕES DE ANTECIPAÇÃO DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA E VENDA DE TÍTULOS PÚBLICOS

Art. 36. As operações de antecipação de receita orçamentária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão efetuadas mediante abertura de crédito junto à instituição financeira vencedora em processo competitivo eletrônico promovido pelo Banco Central do Brasil.

Parágrafo único. O Banco Central do Brasil baixará normas específicas para regulamentar os procedimentos operacionais do processo de que trata o **caput**.

Art. 37. O Ministério da Fazenda analisará o enquadramento das operações de antecipação de receita orçamentária no disposto nesta Resolução, tomando por base as condições da proposta firme de que trata o inciso II do art. 22.

§ 1º Estando o pleito de realização da operação de antecipação de receita orçamentária enquadrado nas exigências desta Resolução, o Ministério da Fazenda solicitará ao Banco Central do Brasil a realização do processo competitivo eletrônico, que se dará por meio da divulgação da proposta firme a todo o sistema financeiro, em recinto ou meio eletrônico mantido por entidade auto-reguladora autorizada pela Comissão de Valores Mobiliários ou em meio eletrônico mantido pelo Banco Central do Brasil, sendo permitido a qualquer instituição financeira, inclusive àquela que encaminhou a proposta firme ao Ministério da Fazenda, oferecer a mesma operação com juros inferiores ao da proposta firme inicial.

§ 2º O resultado do processo competitivo de que trata o § 1º será divulgado pelo Banco Central do Brasil, sempre que possível por meio eletrônico, a todas as instituições financeiras, ao Senado Federal, ao Ministério da Fazenda, ao Poder Legislativo do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, e ao Tribunal de Contas competente, com descrição detalhada das ofertas realizadas.

§ 3º Não serão aceitas propostas que cobrem outros encargos, inclusive de juros da operação, a qual deve ser, obrigatoriamente, prefixada ou indexada à Taxa Básica



Financeira - TBF.

§ 4º A proposta firme não poderá apresentar taxa de juros superior a uma vez e meia a TBF vigente no dia do seu encaminhamento.

§ 5º A novação de operações vincendas ou vencidas será submetida ao mesmo rito de análise e processo competitivo das operações novas.

§ 6º Realizado o processo competitivo de que trata o § 1º, a operação de antecipação da receita orçamentária só poderá ser contratada após a entrega, ao Ministério da Fazenda, de declaração da não ocorrência de reciprocidade ou condição especial que represente custo adicional ao expresso pela taxa de juros da operação, assinada por representante da instituição financeira e pelo chefe do Poder Executivo.

Art. 38. Os pedidos de autorização para o lançamento, oferta pública ou colocação no mercado de títulos da dívida pública, destinados a refinar títulos vincendos, devem ser encaminhados pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios ao Ministério da Fazenda, com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias úteis do primeiro vencimento dos títulos a serem refinanciados.

§ 1º O descumprimento do disposto no **caput** implicará a alteração das datas-base de todos os títulos a serem emitidos, que serão postergadas por período equivalente ao número de dias úteis de atraso, sem que haja a correspondente correção do valor nominal dos títulos a serem emitidos.

§ 2º Estando incompleta a documentação encaminhada pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, o Ministério da Fazenda solicitará a complementação dos documentos e informações, considerando-se, para efeito do disposto no § 1º, a data de entrega da documentação completa.

Art. 39. A venda de títulos da dívida pública por seus emissores será efetuada, obrigatoriamente, em leilões públicos eletrônicos realizados pelo Banco Central do Brasil ou por entidade auto-reguladora autorizada pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM.

§ 1º O Banco Central do Brasil baixará normas específicas para regulamentar os procedimentos operacionais dos leilões de que trata este artigo.

§ 2º É obrigatória a publicação de edital do leilão a que se refere o **caput** com antecedência mínima de 3 (três) dias úteis da data prevista para sua realização.

§ 3º Após a realização do leilão eletrônico, o Banco Central do Brasil encaminhará as informações relevantes sobre os mesmos, sempre que possível por meio eletrônico, às instituições financeiras, ao Ministério da Fazenda, ao Senado Federal, ao Poder Legislativo do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, e ao Tribunal de Contas competente.

§ 4º A recolocação, no mercado, de títulos da dívida pública dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, mantidos em suas respectivas tesourarias ou fundos das dívidas, será feita, obrigatoriamente, por meio de leilões eletrônicos, na forma definida neste artigo.

Art. 40. O Senado Federal solicitará ao Banco Central do Brasil, quando julgar necessário, a fiscalização de operação de crédito específica junto à instituição financeira credora.

Art. 41. O Ministério da Fazenda informará mensalmente ao Senado Federal:

I - a posição de endividamento dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações;

II - cada uma das operações de crédito autorizadas e não autorizadas no período, fornecendo dados sobre:

a) entidade mutuária;

b) prazo da operação;

c) condições de contratação, tais como valor, garantias e taxas de juros;

III - número de instituições financeiras participantes das operações de crédito autorizadas no período, classificadas por tipo de operação;



IV - número de instituições financeiras que apresentaram propostas para realização de operações de antecipação de receita orçamentária, no processo competitivo definido pelo art. 36; e

V - outras informações pertinentes.

§ 1º O Ministério da Fazenda efetuará o registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, garantindo o acesso público às informações, nos termos do art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

§ 2º Os nomes das instituições financeiras autorizadas a realizar as operações de antecipação de receita orçamentária serão informados exclusivamente ao Senado Federal.

Art. 42. O Ministério da Fazenda encaminhará, trimestralmente, à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, relatório analítico das operações de compra e venda de títulos públicos de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios realizadas no período, com especificação, para cada resolução autorizativa do Senado Federal, da modalidade da operação, dos valores e quantidades negociadas, de seus custos e deságios e da relação dos participantes da cadeia de compra e venda.

Parágrafo único. O Banco Central do Brasil, sempre que solicitado, encaminhará ao Senado Federal relação dos participantes da cadeia de compra e venda a que se refere o *caput* deste artigo.

CAPÍTULO VI

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 43. Os protocolos e contratos, e suas posteriores alterações, firmados pelos Estados e pelo Distrito Federal com a União, relativos à renegociação de dívidas preexistentes, sob a égide da Lei nº 9.496, de 1997, serão encaminhados à Comissão de Assuntos Econômicos, para apreciação no prazo de 15 (quinze) dias, submetendo-se o resultante parecer à deliberação do Plenário do Senado Federal.

§ 1º É dispensada a instrução, nos termos do art. 21, dos pedidos de autorização para a execução dos protocolos e contratos de que trata o *caput*.

§ 2º O Poder Executivo Federal instruirá os pedidos de autorização para a execução dos protocolos e contratos de que trata o *caput* com as minutas dos respectivos protocolos e contratos, acrescidas dos pareceres emitidos por seus órgãos técnicos tais como a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Secretaria do Tesouro Nacional e o Banco Central do Brasil.

§ 3º O montante e os serviços das operações de crédito decorrentes dos protocolos e contratos de que trata o *caput*, não serão computados nos limites estabelecidos nos arts. 6º e 7º.

§ 4º Em nenhuma hipótese será examinado pelo Senado Federal pedido de autorização para a execução dos protocolos e contratos de que trata o *caput*, sem que nele estejam contidas as seguintes informações:

- I - receita corrente líquida, na forma definida no art. 4º; e
- II - montante das dívidas a serem negociadas

§ 5º O disposto neste artigo aplica-se, também aos contratos firmados entre os Municípios e a União para o refinanciamento de suas respectivas dívidas globais.

Art. 44. As resoluções do Senado Federal que autorizarem as operações de crédito objeto desta Resolução incluirão, ao menos, as seguintes informações:

- I - valor da operação e moeda em que será realizada, bem como o critério de atualização monetária;
- II - objetivo da operação e órgão executor;
- III - condições financeiras básicas da operação, inclusive cronograma de liberação de recursos; e
- IV - prazo para o exercício da autorização, que será de, no mínimo, 180 (cento e



oitenta) dias e, no máximo, 540 (quinhentos e quarenta) dias para as operações de dívidas fundadas externas, e de, no mínimo, 90 (noventa) dias e, no máximo, 270 (duzentos e setenta) dias, para as demais operações de crédito.

§ 1º Nas operações de crédito autorizadas em conformidade com o inciso III do art. 12, a condição de excepcionalidade será expressamente mencionada no ato de autorização.

§ 2º Nas operações de crédito externo com garantia da União, a concessão da garantia será expressamente mencionada no ato de autorização.

Art. 45. A fiscalização quanto à correta utilização dos recursos arrecadados com a venda dos títulos vinculados ao disposto no art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias compete aos Tribunais de Contas a que estão jurisdicionadas as entidades emissoras.

Parágrafo único. A Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal poderá, havendo evidências de irregularidade, realizar diligência nos termos do § 3º do art. 24 ou solicitar ao respectivo Tribunal de Contas que realize auditoria na aplicação dos recursos obtidos por meio da colocação dos títulos de que trata o **caput**.

Art. 46. O valor atualizado dos recursos obtidos através da emissão de títulos vinculados ao disposto no parágrafo único do art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, utilizados para finalidades distintas, passa a ser considerado dívida vencida, para efeito do cálculo dos limites definidos nos arts. 6º e 7º desta Resolução, até que haja o resgate de títulos em valor atualizado equivalente ao desvio de finalidade incomido.

Art. 47. É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, da Constituição Federal, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e suas autarquias e fundações.

Art. 48. Para efeito do disposto no art. 2º da Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, é fixado o limite de 11% (onze por cento) da receita líquida real, conforme definida no parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.496, de 1997.

§ 1º O valor resultante da aplicação do limite definido no **caput** será utilizado no pagamento de amortizações, juros e demais encargos da dívida externa contratada até 30 de setembro de 1991, do refinanciamento de dívidas junto ao FGTS e das dívidas resultantes de renegociações realizadas com base na Lei nº 7.976, de 27 de dezembro de 1989, no art. 58 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, na Lei nº 8.620, de 5 de janeiro de 1993, da comissão de serviços das operações amparadas pela Lei nº 8.727, de 1993, das dívidas relativas a financiamentos imobiliários firmados pelas entidades vinculadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, por eles assumidas mediante aditivo, e das dívidas resultantes de renegociações realizadas com base na Lei nº 8.727, de 1993, nessa ordem.

§ 2º A diferença entre o somatório dos pagamentos ocorridos na forma do § 1º e o valor equivalente ao limite definido no **caput** será utilizada no resgate da dívida mobiliária.

§ 3º O percentual definido no **caput** será aplicado sobre um duodécimo da receita líquida real.

§ 4º Para efeito de apuração do valor de cada uma das prestações mensais de que trata o art. 2º da Lei nº 8.727, de 1993, serão deduzidos os dispêndios com as amortizações, juros e demais encargos das dívidas ali mencionadas, efetuados no mês anterior ao do pagamento da referida prestação.

Art. 49. Aos contratos firmados pelos Estados e pelo Distrito Federal com a União, no âmbito do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proês) aplica-se o disposto no art. 45.

Parágrafo único. Os pleitos de que trata este artigo são dispensados do cumprimento do disposto no art. 15.

Art. 50. O disposto nesta Resolução não se aplica às atuais autarquias financeiras.

Art. 51. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 52. Revogam-se as Resoluções nºs 78 e 93, de 1998, nº 41667 e 74, de 1999; e 58, 62, 63, 64 e 65, de 2000, todas do Senado Federal.



Senado Federal, em 21 de dezembro de 2001.

SENADOR RAMEZ TEBET

Presidente do Senado Federal

Anexo(s)

Anexo(s)



Atos Normativo

**Decretos não numerados de 27 de julho a
20 de agosto**





Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO DE 27 DE JULHO DE 2015

Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, crédito suplementar no valor de R\$ 29.922.832,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista as autorizações constantes do art. 4º, caput, inciso I, alínea "a", inciso II, inciso V, alínea "b", item 1, e inciso VIII, e § 1º, da Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015, e do art. 38, § 2º, da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015,

DECRETA:

Art. 1º Fica aberto ao Orçamento Fiscal da União (Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015), em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, crédito suplementar no valor de R\$ 29.922.832,00 (vinte e nove milhões, novecentos e vinte e dois mil, oitocentos e trinta e dois reais), para atender à programação constante do Anexo I.

Art. 2º Os recursos necessários à abertura do crédito de que trata o art. 1º decorrem de:

II - excesso de arrecadação de Recursos de Convênios, no valor de R\$ 365.726,00 (trezentos e sessenta e cinco mil, setecentos e vinte e seis reais); e

III - anulação parcial de dotações orçamentárias, no valor de R\$ 29.557.106,00 (vinte e nove milhões, quinhentos e cinquenta e sete mil, cento e seis reais), conforme indicado no Anexo II.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

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

DILMA ROUSSEFF
 Nelson Barbosa

Este texto não substitui o publicado no DOU de 28.7.2015

ÓRGÃO: 39000 - Ministério dos Transportes
UNIDADE: 39101 - Ministério dos Transportes

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	Crédito Suplementar
									Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00
									VALOR
2075		Transporte Rodoviário							296.000
		ATIVIDADES							
26 125	2075 2907	Fiscalização da Exploração da Infraestrutura Rodoviária							296.000
26 125	2075 2907 0001	Fiscalização da Exploração da Infraestrutura Rodoviária Nacional	F	3	2	80	0	100	296.000
TOTAL - FISCAL									296.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									296.000

ÓRGÃO: 39000 - Ministério dos Transportes

UNIDADE: 39252 - Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	Crédito Suplementar
									Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00
									VALOR
2126		Programa de Gestão e Manutenção do Ministério dos Transportes							700.000
		ATIVIDADES							
26 783	2126 869V	Manutenção e Gestão dos Ativos Ferroviários							700.000
26 783	2126 869V 0001	Manutenção e Gestão dos Ativos Ferroviários - Nacional	F	3	2	90	0	100	700.000
TOTAL - FISCAL									700.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									700.000

ÓRGÃO: 44000 - Ministério do Meio Ambiente

UNIDADE: 44101 - Ministério do Meio Ambiente

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	Crédito Suplementar
									Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00
									VALOR
2018		Biodiversidade							2.100.000
		ATIVIDADES							
18 541	2018 20VP	Apoio à conservação Ambiental e à Erradicação da Extrema Pobreza - BOLSA VERDE							2.100.000
18 541	2018 20VP 0001	Apoio à conservação Ambiental e à Erradicação da Extrema Pobreza - BOLSA VERDE - Nacional	F					100	2.100.000
2045		Licenciamento e Qualidade Ambiental							1.500.000



FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
18 541	2045 8499	Apoio a Projetos de Gestão Integrada do Meio Ambiente (PNMA II)							1.500.000
18 541	2045 8499 0001	Apoio a Projetos de Gestão Integrada do Meio Ambiente (PNMA II) - Nacional	F	4	2	90	0	148	1.500.000
TOTAL - FISCAL									3.600.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									3.600.000

ÓRGÃO: 44000 - Ministério do Meio Ambiente
UNIDADE: 44102 - Serviço Florestal Brasileiro - SFB

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar									
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00									
FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2036		Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios							4.699.932
ATIVIDADES									
18 541	2036 20WD	Inventário Florestal Nacional							4.699.932
18 541	2036 20WD 0001	Inventário Florestal Nacional - Nacional	F	3	2	90	5	100	4.699.932
			F	4	2	90	0	196	2.748.932
2124		Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Meio Ambiente							400.000
ATIVIDADES									
18 122	2124 2000	Administração da Unidade							400.000
18 122	2124 2000 0001	Administração da Unidade - Nacional	F	4	2	90	0	100	400.000
TOTAL - FISCAL									5.099.932
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									5.099.932

ÓRGÃO: 44000 - Ministério do Meio Ambiente
UNIDADE: 44205 - Agência Nacional de Águas - ANA

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar									
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00									
FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
0906		Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações)							120.000
OPERAÇÕES ESPECIAIS									
28 844	0906 0284	Amortização e Encargos de Financiamento da Dívida Contratual Externa							120.000
28 844	0906 0284 0001	Amortização e Encargos de Financiamento da Dívida Contratual Externa - Nacional	F	2	0	90	0	344	120.000
TOTAL - FISCAL									120.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									120.000

ÓRGÃO: 44000 - Ministério do Meio Ambiente
UNIDADE: 44207 - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar									
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00									
FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2018		Biodiversidade							6.750.000
ATIVIDADES									
18 541	2018 20WM	Apoio à Criação, Gestão e Implementação das Unidades de Conservação Federais							6.750.000
18 541	2018 20WM 0001	Apoio à Criação, Gestão e Implementação das Unidades de Conservação Federais - Nacional	F	4	2	90	0	195	6.750.000
TOTAL - FISCAL									6.750.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									6.750.000

ÓRGÃO: 53000 - Ministério da Integração Nacional
UNIDADE: 53201 - Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - CODEVASF

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar									
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00									
FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2052		Pesca e Aquicultura							365.726
ATIVIDADES									
20 608	2052 2819	Funcionamento de Estações e Centros de Pesquisa em Aquicultura							365.726
20 608	2052 2819 0031	Funcionamento de Estações e Centros de Pesquisa em Aquicultura - No Estado de Minas Gerais	F	2	0	90	0	281	365.726
TOTAL - FISCAL									365.726
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									365.726

ÓRGÃO: 53000 - Ministério da Integração Nacional
UNIDADE: 53204 - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

										Crédito Suplementar
										Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00
FUNCCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E		VALOR
2111		Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Integração Nacional								1.650.000
PROJETOS										
04 122	2111 1M49	Modernização dos Recursos de Tecnologia da Informação e Comunicação								1.650.000
04 122	2111 1M49 0020	Modernização dos Recursos de Tecnologia da Informação e Comunicação - Na Região Nordeste								1.650.000
			F	3	2	90	0	250		1.650.000
TOTAL - FISCAL										1.650.000
TOTAL - SEGURIDADE										0
TOTAL - GERAL										1.650.000

ÓRGÃO: 53000 - Ministério da Integração Nacional
UNIDADE: 53207 - Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

										Crédito Suplementar
										Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00
FUNCCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E		VALOR
2111		Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Integração Nacional								5.000.000
ATIVIDADES										
04 122	2111 2000	Administração da Unidade								5.000.000
04 122	2111 2000 0001	Administração da Unidade - Nacional								5.000.000
			F	3	2	90	0	100		5.000.000
TOTAL - FISCAL										5.000.000
TOTAL - SEGURIDADE										0
TOTAL - GERAL										5.000.000

ÓRGÃO: 56000 - Ministério das Cidades
UNIDADE: 56101 - Ministério das Cidades

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

										Crédito Suplementar
										Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00
FUNCCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E		VALOR
2116		Programa de Gestão e Manutenção do Ministério das Cidades								5.401.174
ATIVIDADES										
15 122	2116 2000	Administração da Unidade								5.401.174
15 122	2116 2000 0001	Administração da Unidade - Nacional								5.401.174
			F	3	2	90	0	100		5.401.174
TOTAL - FISCAL										5.401.174
TOTAL - SEGURIDADE										0
TOTAL - GERAL										5.401.174

ÓRGÃO: 56000 - Ministério das Cidades
UNIDADE: 56202 - Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

										Crédito Suplementar
										Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00
FUNCCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E		VALOR
2116		Programa de Gestão e Manutenção do Ministério das Cidades								940.000
ATIVIDADES										
15 122	2116 2000	Administração da Unidade								940.000
15 122	2116 2000 0001	Administração da Unidade - Nacional								940.000
			F	3	2	90	0	100		940.000
TOTAL - FISCAL										940.000
TOTAL - SEGURIDADE										0
TOTAL - GERAL										940.000

ÓRGÃO: 39000 - Ministério dos Transportes
UNIDADE: 39101 - Ministério dos Transportes

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

										Crédito Suplementar
										Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00
FUNCCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E		VALOR
2126		Programa de Gestão e Manutenção do Ministério dos Transportes								296.000
OPERAÇÕES ESPECIAIS										
28 846	2126 0713	Cumprimento de Obrigações decorrentes da extinção do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER								296.000
28 846	2126 0713 0001	Cumprimento de Obrigações decorrentes da extinção do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER - Nacional								296.000
			F						100	296.000
TOTAL - FISCAL										296.000



TOTAL - FISCAL

230.000

TOTAL - SEGURIDADE

0

TOTAL - GERAL

296.000

ÓRGÃO: 39000 - Ministério dos Transportes

UNIDADE: 39252 - Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2072		Transporte Ferroviário							700.000
PROJETOS									
26 783	2072 14TL	Adequação de Linha Férrea em Juiz de Fora - EF-040/MG							700.000
26 783	2072 14TL 2762	Adequação de Linha Férrea em Juiz de Fora - EF-040/MG - No Município de Juiz de Fora - MG	F	4	2	90	0	100	700.000
TOTAL - FISCAL									700.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									700.000

ÓRGÃO: 44000 - Ministério do Meio Ambiente

UNIDADE: 44101 - Ministério do Meio Ambiente

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
0906		Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações)							120.000
OPERAÇÕES ESPECIAIS									
28.844	0906 0284	Amortização e Encargos de Financiamento da Dívida Contratual Externa							120.000
28 844	0906 0284 0001	Amortização e Encargos de Financiamento da Dívida Contratual Externa - Nacional	F	6	0	90	0	143	120.000
2018		Biodiversidade							2.100.000
ATIVIDADES									
18 541	2018 20VP	Apoio à conservação Ambiental e à Erradicação da Extrema Pobreza - BOLSA VERDE							2.100.000
18 541	2018 20VP 0001	Apoio à conservação Ambiental e à Erradicação da Extrema Pobreza - BOLSA VERDE - Nacional	F	3	2	90	0	100	2.100.000
2045		Licenciamento e Qualidade Ambiental							1.500.000
ATIVIDADES									
18 541	2045 8499	Apoio a Projetos de Gestão Integrada do Meio Ambiente (PNMA II)							1.500.000
18 541	2045 8499 0001	Apoio a Projetos de Gestão Integrada do Meio Ambiente (PNMA II) - Nacional	F	3	2	90	0	148	1.500.000
2124		Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Meio Ambiente							1.492.198
ATIVIDADES									
18 541	2124 2B34	Gestão de Políticas de Meio Ambiente							1.492.198
18 541	2124 2B34 0001	Gestão de Políticas de Meio Ambiente - Nacional	F	3	2	90	0	100	1.492.198
TOTAL - FISCAL									5.212.198
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									5.212.198

ÓRGÃO: 44000 - Ministério do Meio Ambiente

UNIDADE: 44102 - Serviço Florestal Brasileiro - SFB

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2036		Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios							3.607.734
ATIVIDADES									
18 541	2036 20WA	Desenvolvimento Florestal Sustentável e Manejo Florestal Comunitário Familiar							400.000
18 541	2036 20WA 0001	Desenvolvimento Florestal Sustentável e Manejo Florestal Comunitário Familiar - Nacional	F	4	2	90	0	100	400.000
18 573	2036 20WB	Pesquisa e Informações Florestais							315.000
18 573	2036 20WB 0001	Pesquisa e Informações Florestais - Nacional	F	3	2	90	0	100	315.000
18 541	2036 20WC	Planejamento, Gestão e Controle das Concessões Florestais							143.802
18 541	2036 20WC 0001	Planejamento, Gestão e Controle das Concessões Florestais - Nacional	F	3			0	100	143.802
18 541	2036 20WD	Inventário Florestal Nacional							2.748.932
18 541	2036 20WD 0001	Inventário Florestal Nacional - Nacional	F					196	2.748.932
TOTAL - FISCAL									3.607.734
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									3.607.734



ÓRGÃO: 44000 - Ministério do Meio Ambiente
UNIDADE: 44207 - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Crédito Suplementar
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2018		Biodiversidade							6.750.000
ATIVIDADES									
18 541	2018 20WM	Apoio à Criação, Gestão e Implementação das Unidades de Conservação Federais							1.390.000
18 541	2018 20WM 0001	Apoio à Criação, Gestão e Implementação das Unidades de Conservação Federais - Nacional							1.390.000
18 541	2018 6381	Consolidação Territorial das Unidades de Conservação Federais	F	3	2	90	0	195	1.390.000
18 541	2018 6381 0001	Consolidação Territorial das Unidades de Conservação Federais - Nacional	F	3	2	90	0	195	5.360.000
TOTAL - FISCAL									6.750.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									6.750.000

ÓRGÃO: 53000 - Ministério da Integração Nacional
UNIDADE: 53204 - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Crédito Suplementar
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2111		Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Integração Nacional							1.650.000
ATIVIDADES									
04 122	2111 2000	Administração da Unidade							1.050.000
04 122	2111 2000 0001	Administração da Unidade - Nacional	F	4	2	90	0	250	1.050.000
PROJETOS									
04 122	2111 1M51	Reforma dos Edifícios-Sedes do DNOCS - Administração Central e Coordenadorias Estaduais							600.000
04 122	2111 1M51 0001	Reforma dos Edifícios-Sedes do DNOCS - Administração Central e Coordenadorias Estaduais - Nacional	F	4	2	90	0	250	600.000
TOTAL - FISCAL									1.650.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									1.650.000

ÓRGÃO: 53000 - Ministério da Integração Nacional
UNIDADE: 53207 - Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Crédito Suplementar
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2111		Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Integração Nacional							5.000.000
ATIVIDADES									
04 122	2111 2000	Administração da Unidade							5.000.000
04 122	2111 2000 0001	Administração da Unidade - Nacional	F	4	2	90	0	100	5.000.000
TOTAL - FISCAL									5.000.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									5.000.000

ÓRGÃO: 56000 - Ministério das Cidades
UNIDADE: 56101 - Ministério das Cidades

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Crédito Suplementar
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2048		Mobilidade Urbana e Trânsito							856.000
ATIVIDADES									
15 451	2048 2D47	Apoio a Medidas de Moderação de Tráfego							32.000
15 451	2048 2D47 0001	Apoio a Medidas de Moderação de Tráfego - Nacional	F	4	2	40	0	100	32.000
15 453	2048 2D49	Apoio ao Desenvolvimento Institucional para a Gestão dos Sistemas de Mobilidade Urbana							760.000
15 453	2048 2D49 0001	Apoio ao Desenvolvimento Institucional para a Gestão dos Sistemas de Mobilidade Urbana - Nacional	F	3	2	40	0	100	760.000
PROJETOS									
15 453	2048 10SR	Apoio à Elaboração de Planos e Projetos de Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano							32.000
15 453	2048 10SR 0001	Apoio à Elaboração de Planos e Projetos de Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano - Nacional	F	4	2	40	0	100	32.000



15 451	2048 10ST	Apoio a Sistemas de Transporte Não-Motorizados										32.000
15 451	2048 10ST 0001	Apoio a Sistemas de Transporte Não-Motorizados Nacional	F	4	2	40	0	100				32.000
2054		Planejamento Urbano										3.830.918
		ATIVIDADES										
15 126	2054 20NP	Aprimoramento do Sistema Nacional de Informações das Cidades										260.000
15 126	2054 20NP 0001	Aprimoramento do Sistema Nacional de Informações das Cidades - Nacional	F	3	2	90	0	100				260.000
15 451	2054 20NR	Apoio à Elaboração e Implementação de Planos e Projetos Urbanos Integrados de Reabilitação e Requalificação de Áreas Urbanas										50.000
15 451	2054 20NR 0001	Apoio à Elaboração e Implementação de Planos e Projetos Urbanos Integrados de Reabilitação e Requalificação de Áreas Urbanas - Nacional	F	3	2	90	0	100				50.000
15 452	2054 4055	Fortalecimento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano										85.000
15 452	2054 4055 0001	Fortalecimento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - Nacional	F	3	2	90	0	100				85.000
15 452	2054 8866	Apoio à Regularização Fundiária em Áreas Urbanas (Papel Passado)										1.525.503
15 452	2054 8866 0001	Apoio à Regularização Fundiária em Áreas Urbanas (Papel Passado) - Nacional	F	3	2	90	0	100				1.525.503
15 452	2054 8872	Apoio à Capacitação de Gestores e Agentes Sociais para o Desenvolvimento Urbano por meio do Programa Nacional de Capacitação das Cidades										101.920
15 452	2054 8872 0001	Apoio à Capacitação de Gestores e Agentes Sociais para o Desenvolvimento Urbano por meio do Programa Nacional de Capacitação das Cidades - Nacional	F	3	2	90	0	100				101.920
15 121	2054 8874	Apoio ao Planejamento Territorial e Gestão Urbana Municipal e Interfederativa										254.235
15 121	2054 8874 0001	Apoio ao Planejamento Territorial e Gestão Urbana Municipal e Interfederativa - Nacional	F	3	2	40	0	100				254.235
		PROJETOS										
15 451	2054 10T2	Apoio a Projetos de Acessibilidade para Pessoas com Restrição de Mobilidade e Deficiência										1.554.260
15 451	2054 10T2 0001	Apoio a Projetos de Acessibilidade para Pessoas com Restrição de Mobilidade e Deficiência - Nacional	F	4	2	30	0	100				1.554.260
2064		Promoção e Defesa dos Direitos Humanos										96.000
		ATIVIDADES										
15 422	2064 20NU	Apoio à Prevenção da Violação dos Direitos Humanos em Ações de Desenvolvimento Urbano										96.000
15 422	2064 20NU 0001	Apoio à Prevenção da Violação dos Direitos Humanos em Ações de Desenvolvimento Urbano - Nacional	F	3	2	90	0	100				96.000
2068		Saneamento Básico										58.256
		ATIVIDADES										
17 512	2068 20Z5	Apoio à Gestão e à Capacitação aplicados ao Saneamento										58.256
17 512	2068 20Z5 0001	Apoio à Gestão e à Capacitação aplicados ao Saneamento - Nacional	S	3	2	90	0	100				58.256
2116		Programa de Gestão e Manutenção do Ministério das Cidades										560.000
		ATIVIDADES										
15 131	2116 4641	Publicidade de Utilidade Pública										560.000
15 131	2116 4641 0001	Publicidade de Utilidade Pública - Nacional	F	3	2	90	0	100				560.000
TOTAL - FISCAL											5.342.918	
TOTAL - SEGURIDADE											58.256	
TOTAL - GERAL											5.401.174	

ÓRGÃO: 56000 - Ministério das Cidades

UNIDADE: 56202 - Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR	
2048		Mobilidade Urbana e Trânsito								400.000
		PROJETOS								
15 453	2048 14TT	Modernização e Recuperação do Sistema de Trens Urbanos							400.000	
15 453	2048 14TT 0001	Modernização e Recuperação do Sistema de Trens Urbanos - Nacional	F	4				100	400.000	
2116		Programa de Gestão e Manutenção do Ministério das Cidades								540.000
		ATIVIDADES								
15 122	2116 2000	Administração da Unidade							540.000	
15 122	2116 2000 0001	Administração da Unidade - Nacional							540.000	



	F	4	2	90	0	100	540.000
TOTAL - FISCAL							940.000
TOTAL - SEGURIDADE							0
TOTAL - GERAL							940.000





Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO DE 27 DE JULHO DE 2015

Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, de Encargos Financeiros da União e de Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal, crédito suplementar no valor de R\$ 36.759.382.520,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista a autorização contida no art. 4º, caput, inciso I, alínea "a", inciso II, inciso V, alíneas "a" e "b", itens 1 e 2, inciso VIII e inciso XIX, alínea "b", itens 1 e 2, § 1º e § 4º, da Lei nº.13.115, de 20 de abril de 2015,

DECRETA:

Art. 1º Fica aberto ao Orçamento Fiscal da União (Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015), em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, de Encargos Financeiros da União e de Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal, crédito suplementar, no valor de R\$ 36.759.382.520,00 (trinta e seis bilhões, setecentos e cinquenta e nove milhões, trezentos e oitenta e dois mil, quinhentos e vinte reais), para atender à programação constante do Anexo I.

Art. 2º Os recursos necessários à abertura do crédito de que trata o art. 1º decorrem de:

I - superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014, no valor de R\$ 703.465.057,00 (setecentos e três milhões, quatrocentos e sessenta e cinco mil, cinquenta e sete reais), sendo:

a) R\$ 2.766.626,00 (dois milhões, setecentos e sessenta e seis mil, seiscentos e vinte e seis reais) de Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Refinanciamento da Dívida Pública Federal; e

b) R\$ 700.698.431,00 (setecentos milhões, seiscentos e noventa e oito mil, quatrocentos e trinta e um reais) de Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações;

II - excesso de arrecadação de Doações de Pessoas Físicas e Instituições Públicas e Privadas Nacionais, no valor de R\$ 7.000.000,00 (sete milhões de reais); e

III - anulação de dotações orçamentárias, no valor de R\$ 36.048.917.463,00 (trinta e seis bilhões, quarenta e oito milhões, novecentos e dezessete mil, quatrocentos e sessenta e três reais, conforme indicado no Anexo II.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

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

DILMA ROUSSEFF
Nelson Barbosa

Este texto não substitui o publicado no DOU de 28.7.2015

ÓRGÃO: 25000 - Ministério da Fazenda
UNIDADE: 25101 - Ministério da Fazenda

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2110 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Fazenda									100.000
ATIVIDADES									
04 122	2110 2000	Administração da Unidade							100.000
04 122	2110 2000 0001	Administração da Unidade - Nacional	F	3	2	90	0	100	100.000
TOTAL - FISCAL									100.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									100.000

ÓRGÃO: 25000 - Ministério da Fazenda
UNIDADE: 25104 - Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2110 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Fazenda									727.101
ATIVIDADES									
04 092	2110 2244	Recuperação de Créditos, Consultoria, Representação Judicial e Extrajudicial da Fazenda Nacional							727.101
04 092	2110 2244 0001	Recuperação de Créditos, Consultoria, Representação Judicial e Extrajudicial da Fazenda Nacional - Nacional	F	3	2	90	0	181	727.101
TOTAL - FISCAL									727.101
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									727.101

ÓRGÃO: 25000 - Ministério da Fazenda
UNIDADE: 25201 - Banco Central do Brasil

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00



FUNCCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	S F	N D	R P	O D	I U	T E	VALOR
	0910	Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais							3.000
		OPERAÇÕES ESPECIAIS							
28 846	0910 000L	Contribuições e Anuidades a Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais sem Exigência de Programação Específica							3.000
28 846	0910 000L 0001	Contribuições e Anuidades a Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais sem Exigência de Programação Específica - Nacional							3.000
	2039	Gestão da Política Econômica e Estabilidade do Sistema Financeiro Nacional	F	3	2	50	0	250	3.000
		ATIVIDADES							
04 122	2039 20ZA	Fortalecimento das Ações de Autoridade Monetária							7.000.000
04 122	2039 20ZA 0001	Fortalecimento das Ações de Autoridade Monetária Nacional							7.000.000
			F	3	2	90	0	296	7.000.000
TOTAL - FISCAL									7.003.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									7.003.000

ÓRGÃO: 28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

UNIDADE: 28203 - Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	S F	N D	R P	M O D	I U	T E	VALOR
	2121	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior							6.000.000
		ATIVIDADES							
22 122	2121 2000	Administração da Unidade							6.000.000
22 122	2121 2000 0001	Administração da Unidade - Nacional							6.000.000
			F	4	2	90	0	250	6.000.000
TOTAL - FISCAL									6.000.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									6.000.000

ÓRGÃO: 28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

UNIDADE: 28233 - Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	S F	N D	R P	M O D	I U	T E	VALOR
	2029	Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária							3.195.000
		ATIVIDADES							
22 661	2029 210L	Promoção do Desenvolvimento Econômico Regional da Amazônia Ocidental e Municípios de Macapá e Santana (AP)							3.195.000
22 661	2029 210L 0010	Promoção do Desenvolvimento Econômico Regional da Amazônia Ocidental e Municípios de Macapá e Santana (AP) - Na Região Norte							3.195.000
			F	3	2	90	0	174	3.195.000
TOTAL - FISCAL									3.195.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									3.195.000

ÓRGÃO: 47000 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

UNIDADE: 47101 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	S F	N D	R P	M O D	I U	T E	VALOR
	0906	Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações)							3.465.057
		OPERAÇÕES ESPECIAIS							
28 844	0906 0284	Amortização e Encargos de Financiamento da Dívida Contratual Externa							3.465.057
28 844	0906 0284 0001	Amortização e Encargos de Financiamento da Dívida Contratual Externa - Nacional							3.465.057
			F	2	0	90	0	344	698.431
			F	6	0	90	0	343	2.766.626
TOTAL - FISCAL									3.465.057
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									3.465.057

ÓRGÃO: 58000 - Ministério da Pesca e Aquicultura

UNIDADE: 58101 - Ministério da Pesca e Aquicultura

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	S F	N D	R P	M O D	I U	T E	VALOR



2052		Pesca e Aquicultura							3.903.486
		ATIVIDADES							
20 125	2052 20Y2	Fiscalização e Monitoramento para a Sustentabilidade dos Recursos Pesqueiros e Aquícolas							3.903.486
20 125	2052 20Y2 0001	Fiscalização e Monitoramento para a Sustentabilidade dos Recursos Pesqueiros e Aquícolas - Nacional							3.903.486
			F	3	2	90	0	100	2.000.000
			F	3	2	90	0	174	1.903.486
TOTAL - FISCAL								3.903.486	
TOTAL - SEGURIDADE								0	
TOTAL - GERAL								3.903.486	

ÓRGÃO: 71000 - Encargos Financeiros da União

UNIDADE: 71101 - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
0905		Operações Especiais: Serviço da Dívida Interna (Juros e Amortizações)							700.000.000
		OPERAÇÕES ESPECIAIS							
28 843	0905 0455	Serviços da Dívida Pública Federal Interna							700.000.000
28 843	0905 0455 0001	Serviços da Dívida Pública Federal Interna - Nacional							700.000.000
			F	2	0	90	0	344	700.000.000
TOTAL - FISCAL								700.000.000	
TOTAL - SEGURIDADE								0	
TOTAL - GERAL								700.000.000	

ÓRGÃO: 71000 - Encargos Financeiros da União

UNIDADE: 71102 - Recursos sob Supervisão do Ministério do Planejamento, Orçamento e

Gestão

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
0910		Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais							20.212.338
		OPERAÇÕES ESPECIAIS							
28 846	0910 0004	Contribuição à Organização Internacional do Açúcar - OIA (MAPA)							62.255
28 846	0910 0004 0002	Contribuição à Organização Internacional do Açúcar - OIA (MAPA) - No Exterior							62.255
			F	3	2	80	0	100	62.255
28 846	0910 0017	Contribuição à Organização Internacional do Café - OIC (MAPA)							104.385
28 846	0910 0017 0002	Contribuição à Organização Internacional do Café - OIC (MAPA) - No Exterior							104.385
			F	3	2	80	0	100	104.385
28 846	0910 0074	Contribuição à Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura - FAO (MRE)							17.590.345
28 846	0910 0074 0002	Contribuição à Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura - FAO (MRE) - No Exterior							17.590.345
			F	3	2	80	0	100	17.590.345
28 846	0910 0085	Contribuição à Organização Latino-Americana de Energia - OLADE (MME)							164.729
28 846	0910 0085 0002	Contribuição à Organização Latino-Americana de Energia - OLADE (MME) - No Exterior							164.729
			F	3	2	80	0	100	164.729
28 846	0910 0087	Contribuição à União Postal Universal - UPU (MC)							270.772
28 846	0910 0087 0002	Contribuição à União Postal Universal - UPU (MC) - No Exterior							270.772
			F	3	2	80	0	100	270.772
28 846	0910 00AQ	Contribuição à Organização Iberoamericana de Juventude - OIJ (PR)							72.150
28 846	0910 00AQ 0002	Contribuição à Organização Iberoamericana de Juventude - OIJ (PR) - No Exterior							72.150
			F	3	2	80	0	100	72.150
28 846	0910 00BK	Contribuição à Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais - FLACSO (MRE)							71.000
28 846	0910 00BK 0002	Contribuição à Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais - FLACSO (MRE) - No Exterior							71.000
			F	3	2	80	0	100	71.000
28 846	0910 00BR	Contribuição à Organização para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina - OPANAL (MRE)							91.428
28 846	0910 00BR 0002	Contribuição à Organização para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina - OPANAL (MRE) - No Exterior							91.428
			F	3	2	80	0	100	91.428
28 846	0910 00BS	Contribuição ao Sistema Econômico Latino-Americano - SELA (MRE)							165.538
28 846	0910 00BS 0002	Contribuição ao Sistema Econômico Latino-Americano - SELA (MRE) - No Exterior							165.538
			F	3	2	80	0	100	165.538
28 846	0910 00C0	Contribuição à Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Flora e da Fauna Selvagens em Perigo de Extinção - CITES (MMA)							87.218
28 846	0910 00C0 0002	Contribuição à Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Flora e da Fauna Selvagens em Perigo de							87.218



		Extinção - CITES (MMA) - No Exterior	F	3	2	80	0	100	87.218
28 846	0910 00DZ	Contribuição ao Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança - Protocolo de Cartagena (MRE)							171.338
28 846	0910 00DZ 0002	Contribuição ao Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança - Protocolo de Cartagena (MRE) - No Exterior							171.338
28 846	0910 00IW	Contribuição ao Fundo para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial - FPCI (MINC)	F	3	2	80	0	100	171.338
28 846	0910 00IW 0002	Contribuição ao Fundo para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial - FPCI (MINC) - No Exterior							142.711
28 846	0910 0148	Contribuição ao Centro Internacional de Estudos para Conservação e Restauração de Bens Culturais - ICCROM (MINC)	F	3	2	80	0	100	142.711
28 846	0910 0148 0002	Contribuição ao Centro Internacional de Estudos para Conservação e Restauração de Bens Culturais - ICCROM (MINC) - No Exterior							180.222
28 846	0910 0188	Contribuição ao Centro Internacional de Engenharia Genética e Biotecnologia - CIEGB (MCTI)	F	3	2	80	0	100	180.222
28 846	0910 0188 0002	Contribuição ao Centro Internacional de Engenharia Genética e Biotecnologia - CIEGB (MCTI) - No Exterior							102.666
28 846	0910 0189	Contribuição à Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais - FLACSO (MCTI)	F	3	2	80	0	100	102.666
28 846	0910 0189 0001	Contribuição à Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais - FLACSO (MCTI) - Nacional							71.000
28 846	0910 0196	Contribuição ao Centro Latino-Americano de Física - CLAF (MCTI)	F	3	2	80	0	100	71.000
28 846	0910 0196 0002	Contribuição ao Centro Latino-Americano de Física - CLAF (MCTI) - No Exterior							42.600
28 846	0910 0348	Contribuição ao Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento - CLAD (MP)	F	3	2	80	0	100	42.600
28 846	0910 0348 0002	Contribuição ao Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento - CLAD (MP) - No Exterior							72.912
28 846	0910 0370	Contribuição ao Centro Interamericano de Administração Tributária - CIAT (MF)	F	3	2	80	0	100	72.912
28 846	0910 0370 0002	Contribuição ao Centro Interamericano de Administração Tributária - CIAT (MF) - No Exterior							36.846
28 846	0910 0979	Contribuição ao Centro Regional para Fomento do Livro na América Latina e Caribe - CERLALC (MINC)	F	3	2	80	0	100	36.846
28 846	0910 0979 0033	Contribuição ao Centro Regional para Fomento do Livro na América Latina e Caribe - CERLALC (MINC) - No Estado do Rio de Janeiro							76.950
28 846	0910 09BC	Contribuição à Convenção Internacional das Nações Unidas de Combate à Desertificação nos Países Afetados por Seca Grave e/ou Desertificação - UNCCD (MMA)	F	3	2	80	0	100	76.950
28 846	0910 09BC 0002	Contribuição à Convenção Internacional das Nações Unidas de Combate à Desertificação nos Países Afetados por Seca Grave e/ou Desertificação - UNCCD (MMA) - No Exterior							72.672
28 846	0910 0B69	Contribuição à Comissão Intergovernamental dos Países da Bacia do Prata - CIC (MRE)	F	3	2	80	0	100	72.672
28 846	0910 0B69 0002	Contribuição à Comissão Intergovernamental dos Países da Bacia do Prata - CIC (MRE) - No Exterior							54.515
28 846	0910 0B72	Contribuição à Organização Mundial de Propriedade Intelectual - OMPI (MRE)	F	3	2	80	0	100	54.515
28 846	0910 0B72 0002	Contribuição à Organização Mundial de Propriedade Intelectual - OMPI (MRE) - No Exterior							62.634
28 846	0910 0C38	Contribuição à Convenção sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Informado para o Comércio Internacional de Certas Substâncias Químicas e Agrotóxicos Perigosos - Convenção de Roterdã (MRE)	F	3	2	80	0	100	62.634
28 846	0910 0C38 0002	Contribuição à Convenção sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Informado para o Comércio Internacional de Certas Substâncias Químicas e Agrotóxicos Perigosos - Convenção de Roterdã (MRE) - No Exterior							171.673
28 846	0910 0C39	Contribuição à Organização Internacional de Madeiras Tropicais - OIMT ITTO (MMA)	F	3	2	80	0	100	171.673
28 846	0910 0C39 0002	Contribuição à Organização Internacional de Madeiras Tropicais - OIMT ITTO (MMA) - No Exterior							273.779
			F	3	2	80	0	100	273.779
TOTAL - FISCAL									20.212.338
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									20.212.338

ÓRGÃO: 71000 - Encargos Financeiros da União

UNIDADE: 71104 - Remuneração de Agentes Financeiros - Recursos sob Supervisão do



Ministério da Fazenda

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E	G	R	M	I	F	VALOR
			S	N	P	O	U	T	
			F	D	P	D	U	E	
0911 Operações Especiais - Remuneração de Agentes Financeiros									31.000.000
OPERAÇÕES ESPECIAIS									
28 846	0911 00M4	Remuneração a Agentes Financeiros							31.000.000
28 846	0911 00M4 0001	Remuneração a Agentes Financeiros - Nacional							31.000.000
TOTAL - FISCAL			F	3	2	90	0	100	31.000.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									31.000.000

ÓRGÃO: 75000 - Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal

UNIDADE: 75101 - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E	G	R	M	I	F	VALOR
			S	N	P	O	U	T	
			F	D	P	D	U	E	
0907 Operações Especiais: Refinanciamento da Dívida Interna									35.983.776.538
OPERAÇÕES ESPECIAIS									
28 841	0907 0365	Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna							35.983.776.538
28 841	0907 0365 0001	Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna - Nacional							35.983.776.538
TOTAL - FISCAL			F	6	0	90	0	143	35.983.776.538
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									35.983.776.538

ÓRGÃO: 25000 - Ministério da Fazenda

UNIDADE: 25101 - Ministério da Fazenda

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E	G	R	M	I	F	VALOR
			S	N	P	O	U	T	
			F	D	P	D	U	E	
2110 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Fazenda									100.000
ATIVIDADES									
04 122	2110 2000	Administração da Unidade							100.000
04 122	2110 2000 0001	Administração da Unidade - Nacional							100.000
TOTAL - FISCAL			F	4	2	90	0	100	100.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									100.000

ÓRGÃO: 25000 - Ministério da Fazenda

UNIDADE: 25103 - Secretaria da Receita Federal do Brasil

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E	G	R	M	I	F	VALOR
			S	N	P	O	U	T	
			F	D	P	D	U	E	
2110 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Fazenda									31.000.000
ATIVIDADES									
04 126	2110 20VG	Gestão dos Sistemas Informatizados da Secretaria da Receita Federal e do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais							31.000.000
04 126	2110 20VG 0001	Gestão dos Sistemas Informatizados da Secretaria da Receita Federal e do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - Nacional							31.000.000
TOTAL - FISCAL			F	3	2	90	0	100	31.000.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									31.000.000

ÓRGÃO: 25000 - Ministério da Fazenda

UNIDADE: 25104 - Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E	G	R	M	I	F	VALOR
			S	N	P	O	U	T	
			F	D	P	D	U	E	
2110 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Fazenda									727.101
ATIVIDADES									
04 092	2110 2244	Recuperação de Créditos, Consultoria, Representação Judicial e Extrajudicial da Fazenda Nacional							727.101
04 092	2110 2244 0001	Recuperação de Créditos, Consultoria, Representação Judicial e Extrajudicial da Fazenda Nacional - Nacional							727.101
TOTAL - FISCAL			F					181	317.741
			F					181	409.360
TOTAL - GERAL									727.101

TOTAL - SEGURIDADE	0
TOTAL - GERAL	727.101

ÓRGÃO: 25000 - Ministério da Fazenda
UNIDADE: 25201 - Banco Central do Brasil

ANEXO II
PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO) Crédito Suplementar
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2110		Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Fazenda							3.000
ATIVIDADES									
04 122	2110 2000	Administração da Unidade							3.000
04 122	2110 2000 0001	Administração da Unidade - Nacional	F	3	2	90	0	250	3.000
TOTAL - FISCAL									3.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									3.000

ÓRGÃO: 28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
UNIDADE: 28203 - Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI

ANEXO II
PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO) Crédito Suplementar
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2121		Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior							6.000.000
ATIVIDADES									
22 122	2121 2000	Administração da Unidade							6.000.000
22 122	2121 2000 0001	Administração da Unidade - Nacional	F	3	2	90	0	250	6.000.000
TOTAL - FISCAL									6.000.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									6.000.000

ÓRGÃO: 28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
UNIDADE: 28233 - Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA

ANEXO II
PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO) Crédito Suplementar
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2029		Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária							3.195.000
PROJETOS									
22 661	2029 13DM	Conclusão da Infraestrutura Física e Laboratorial do Centro de Biotecnologia da Amazônia - CBA							3.195.000
22 661	2029 13DM 0010	Conclusão da Infraestrutura Física e Laboratorial do Centro de Biotecnologia da Amazônia - CBA - Na Região Norte	F	4	2	90	0	174	3.195.000
TOTAL - FISCAL									3.195.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									3.195.000

ÓRGÃO: 58000 - Ministério da Pesca e Aquicultura
UNIDADE: 58101 - Ministério da Pesca e Aquicultura

ANEXO II
PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO) Crédito Suplementar
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2028		Defesa Agropecuária							2.000.000
ATIVIDADES									
20 609	2028 20XZ	Promoção da Sanidade e da Qualidade da Produção Pesqueira e Aquícola							2.000.000
20 609	2028 20XZ 0001	Promoção da Sanidade e da Qualidade da Produção Pesqueira e Aquícola - Nacional	F	3	2	90	0	100	2.000.000
2052		Pesca e Aquicultura							1.903.486
ATIVIDADES									
20 125	2052 20Y2	Fiscalização e Monitoramento para a Sustentabilidade dos Recursos Pesqueiros e Aquícolas							1.903.486
20 125	2052 20Y2 0001	Fiscalização e Monitoramento para a Sustentabilidade dos Recursos Pesqueiros e Aquícolas - Nacional	F	4	2	90	0	174	1.903.486
TOTAL - FISCAL									3.903.486
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									3.903.486

ÓRGÃO: 71000 - Encargos Financeiros da União
UNIDADE: 71101 - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda

ANEXO II
PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO) Crédito Suplementar
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2028		Defesa Agropecuária							2.000.000
ATIVIDADES									
20 609	2028 20XZ	Promoção da Sanidade e da Qualidade da Produção Pesqueira e Aquícola							2.000.000
20 609	2028 20XZ 0001	Promoção da Sanidade e da Qualidade da Produção Pesqueira e Aquícola - Nacional	F	3	2	90	0	100	2.000.000
2052		Pesca e Aquicultura							1.903.486
ATIVIDADES									
20 125	2052 20Y2	Fiscalização e Monitoramento para a Sustentabilidade dos Recursos Pesqueiros e Aquícolas							1.903.486
20 125	2052 20Y2 0001	Fiscalização e Monitoramento para a Sustentabilidade dos Recursos Pesqueiros e Aquícolas - Nacional	F	4	2	90	0	174	1.903.486
TOTAL - FISCAL									3.903.486
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									3.903.486



FUNCCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	S F	N D	P	O D	U	T E	VALOR
0905		Operações Especiais: Serviço da Dívida Interna (Juros e Amortizações)							35.983.776.538
OPERAÇÕES ESPECIAIS									
28 843	0905 0455	Serviços da Dívida Pública Federal Interna							35.983.776.538
28 843	0905 0455 0001	Serviços da Dívida Pública Federal Interna - Nacional	F	6	0	90	0	143	35.983.776.538
TOTAL - FISCAL									35.983.776.538
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									35.983.776.538

ÓRGÃO: 71000 - Encargos Financeiros da União

UNIDADE: 71102 - Recursos sob Supervisão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Crédito Suplementar
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
0910		Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais							20.212.338
OPERAÇÕES ESPECIAIS									
28 846	0910 0077	Contribuição à Aliança dos Países Produtores de Cacau - APPC (MAPA)							394.338
28 846	0910 0077 0002	Contribuição à Aliança dos Países Produtores de Cacau - APPC (MAPA) - No Exterior	F	3	2	80	0	100	394.338
28 846	0910 00BB	Contribuição à Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana - RITLA (MEC)							700.000
28 846	0910 00BB 0001	Contribuição à Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana - RITLA (MEC) - Nacional	F	3	2	80	0	100	700.000
28 846	0910 00LL	Contribuição ao Centro de Análise Estratégica da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - CAE CPLP (MD)							9.618.000
28 846	0910 00LL 0002	Contribuição ao Centro de Análise Estratégica da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - CAE CPLP (MD) - No Exterior	F	3	2	80	0	100	9.618.000
28 846	0910 0123	Contribuição à Organização Marítima Internacional - IMO (MD)							700.000
28 846	0910 0123 0002	Contribuição à Organização Marítima Internacional - IMO (MD) - No Exterior	F	3	2	80	0	100	700.000
28 846	0910 0218	Contribuição à Organização Pan-Americana de Saúde - OPAS (MS)							8.800.000
28 846	0910 0218 0002	Contribuição à Organização Pan-Americana de Saúde - OPAS (MS) - No Exterior	F	3	2	80	0	100	8.800.000
TOTAL - FISCAL									20.212.338
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									20.212.338





Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO DE 27 DE JULHO DE 2015

Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor de diversos órgãos dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, da Defensoria Pública da União, do Ministério Público da União e de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, crédito suplementar no valor de R\$ 1.629.519.495,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, **caput**, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista a autorização contida no art. 4º, **caput**, inciso I, alínea "a", inciso IV, alíneas "b" e "c", inciso VI, alíneas "a" e "b", inciso XVI, alínea "c", e inciso XXI, alíneas "a" e "c", e § 1º, da Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015,

DECRETA:

Art. 1º Fica aberto aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União (Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015), em favor de diversos órgãos dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, da Defensoria Pública da União, do Ministério Público da União e de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, crédito suplementar no valor de R\$ 1.629.519.495,00 (um bilhão, seiscentos e vinte e nove milhões, quinhentos e dezenove mil, quatrocentos e noventa e cinco reais), para atender às programações constantes do Anexo I.

Art. 2º Os recursos necessários à abertura do crédito de que trata o art. 1º decorrem de:

I - superávit financeiro apurado no balanço patrimonial de 2014, no valor de R\$ 56.550.100,00 (cinquenta e seis milhões, quinhentos e cinquenta mil e cem reais), relativo à Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - Cofins; e

II - anulação parcial de dotações orçamentárias, no valor de R\$ 1.572.969.395,00 (um bilhão, quinhentos e setenta e dois milhões, novecentos e sessenta e nove mil, trezentos e noventa e cinco reais), conforme indicado no Anexo II.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

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

DILMA ROUSSEFF
Nelson Barbosa

Este texto não substitui o publicado no DOU de 28.7.2015

[Download para anexo](#)





Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

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.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, **caput**, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista a autorização contida art. 4º, **caput**, inciso I, alíneas "a", "c" e "e", inciso II, inciso VIII, inciso XII, alínea "a", itens "1", "2" e "3", inciso XIV, alínea "a", e inciso XIX, alínea "b", item 2, e § 1º, da Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015,

DECRETA:

Art. 1º Fica aberto aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União (Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015), 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 (um bilhão, setecentos e um milhões, trezentos e oitenta e nove mil, vinte e oito reais), para atender à programação constante do Anexo I.

Art. 2º Os recursos necessários à abertura do crédito de que trata o art. 1º decorrem de:

I - superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014, no valor de R\$ 666.186.440,00 (seiscentos e sessenta e seis milhões, cento e oitenta e seis mil, quatrocentos e quarenta reais), sendo:

- a) R\$ 344.880.000,00 (trezentos e quarenta e quatro milhões, oitocentos e oitenta mil reais) de Contribuição do Salário-Educação;
- b) R\$ 3.359.418,00 (três milhões, trezentos e cinquenta e nove mil, quatrocentos e dezoito mil reais) de Contribuições para os Programas PIS/Pasep;
- c) R\$ 262.320.233,00 (duzentos e sessenta e dois milhões, trezentos e vinte mil, duzentos e trinta e três reais) de Recursos Próprios Não Financeiros;
- d) R\$ 34.962.200,00 (trinta e quatro milhões, novecentos e sessenta e dois mil e duzentos reais) de Recursos Próprios Financeiros;
- e) R\$ 20.571.589,00 (vinte milhões, quinhentos e setenta e um mil, quinhentos e oitenta e nove reais) de Recursos de Convênios; e
- f) R\$ 93.000,00 (noventa e três mil reais) de Doações de Pessoas Físicas e Instituições Públicas e Privadas Nacionais;

II - excesso de arrecadação, no valor de R\$ 594.113.666,00 (quinhentos e noventa e quatro milhões, cento e treze mil, seiscentos e sessenta e seis reais), sendo:

- a) R\$ 12.909.477,00 (doze milhões, novecentos e nove mil, quatrocentos e setenta e sete reais) de Recursos Próprios Não Financeiros;
- b) R\$ 7.037.311,00 (sete milhões, trinta e sete mil, trezentos e onze reais) de Recursos Próprios Financeiros;
- c) R\$ 12.394.170,00 (doze milhões, trezentos e noventa e quatro mil, cento e setenta e dois reais) de Recursos de Convênios; e
- d) R\$ 561.772.708,00 (quinhentos e sessenta e um milhões, setecentos e setenta e dois mil, setecentos e



oito reais) de Doações de Pessoas Físicas e Instituições Públicas e Privadas Nacionais; e

III - anulação parcial de dotações orçamentárias, no valor de R\$ 441.088.922,00 (quatrocentos e quarenta e um milhões, oitenta e oito mil, novecentos e vinte e dois reais), conforme indicado no Anexo II.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

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

DILMA ROUSSEFF

Nelson Barbosa

Este texto não substitui o publicado no DOU de 28.7.2015

[Download para anexo](#)





Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO DE 20 DE AGOSTO DE 2015

Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor de diversos órgãos dos Poderes Judiciário e Executivo, crédito suplementar no valor de R\$ 600.268.845,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista a autorização contida no art. 4º, caput, inciso I, alíneas "a", "c" e "e", inciso II, inciso VIII, inciso XII, alínea "b", item "1", e § 1º, da Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015,

DECRETA:

Art. 1º Fica aberto aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União (Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015), em favor de diversos órgãos dos Poderes Judiciário e Executivo, crédito suplementar no valor de R\$ 600.268.845,00 (seiscentos milhões, duzentos e sessenta e oito mil, oitocentos e quarenta e cinco reais), para atender à programação constante do Anexo I.

Art. 2º Os recursos necessários à abertura do crédito de que trata o art. 1º decorrem de:

I - superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014, no valor de R\$ 231.412.685,00 (duzentos e trinta e um milhões, quatrocentos e doze mil, seiscentos e oitenta e cinco reais), sendo:

- a) R\$ 6.204.000,00 (seis milhões, duzentos e quatro mil reais) de Recursos Próprios Não Financeiros;
- b) R\$ 111.595.001,00 (cento e onze milhões, quinhentos e noventa e cinco mil e um reais) de Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais;
- c) R\$ 98.495.212,00 (noventa e oito milhões, quatrocentos e noventa e cinco mil, duzentos e doze reais) de Recursos de Convênios; e
- d) R\$ 15.118.472,00 (quinze milhões, cento e dezotoito mil, quatrocentos e setenta e dois reais) de Doações de Pessoas Físicas e Instituições Públicas e Privadas Nacionais;

II - excesso de arrecadação, no valor de R\$ 262.173.117,00 (duzentos e sessenta e dois milhões, cento e setenta e três mil, cento e dezessete reais), sendo:

- a) R\$ 84.406.627,00 (oitenta e quatro milhões, quatrocentos e seis mil, seiscentos e vinte e sete reais) de Recursos Próprios Não Financeiros;
- b) R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais) de Recursos Próprios Financeiros;
- c) R\$ 139.726.490,00 (cento e trinta e nove milhões, setecentos e vinte e seis mil, quatrocentos e noventa reais) de Recursos de Convênios; e
- d) R\$ 18.040.000,00 (dezoito milhões e quarenta mil reais) de Doações de Pessoas Físicas e Instituições Públicas e Privadas Nacionais; e

III - anulação parcial de dotações orçamentárias, no valor de R\$ 106.683.043,00 (cento e seis milhões, seiscentos e oitenta e três mil, quarenta e três reais), conforme indicado no Anexo II.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 20 de agosto de 2015; 194ª da Independência e 127ª da República.

DÍLMA ROUSSEFF
Nelson Barbosa

Este texto não substitui o publicado no DOU de 21.8.2015

ÓRGÃO: 12000 - Justiça Federal
UNIDADE: 12101 - Justiça Federal de Primeiro Grau
ANEXO I
PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

			Crédito Suplementar							
			Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00							
FUNCCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR	
	0569	Prestação Jurisdicional na Justiça Federal							91.476	
		ATIVIDADES								
02 061	0569 4257	Julgamento de Causas na Justiça Federal							91.476	
02 061	0569 4257 0001	Julgamento de Causas na Justiça Federal - Nacional	F	3	2	90	0	150	91.476	
TOTAL - FISCAL									91.476	
TOTAL - SEGURIDADE									0	
TOTAL - GERAL									91.476	

ÓRGÃO: 12000 - Justiça Federal
UNIDADE: 12102 - Tribunal Regional Federal da 1ª. Região
ANEXO I
PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

			Crédito Suplementar							
			Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00							
FUNCCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR	
	0569	Prestação Jurisdicional na Justiça Federal							1.151.110	
		ATIVIDADES								
02 061	0569 4257	Julgamento de Causas na Justiça Federal							1.151.110	
02 061	0569 4257 6012	Julgamento de Causas na Justiça Federal - Na 1ª Região da Justiça Federal - AC, AM, AP, BA, DF, GO, MA, MG, MT, PA, PI, RO, RR, TO	F					150	1.151.110	



TOTAL - FISCAL	1.151.110
TOTAL - SEGURIDADE	0
TOTAL - GERAL	1.151.110

ÓRGÃO: 12000 - Justiça Federal

UNIDADE: 12104 - Tribunal Regional Federal da 3a. Região

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
0569		Prestação Jurisdicional na Justiça Federal							220.000
ATIVIDADES									
02 061	0569 4257	Julgamento de Causas na Justiça Federal							220.000
02 061	0569 4257 6014	Julgamento de Causas na Justiça Federal - Na 3ª Região da Justiça Federal - MS, SP							220.000
			F	3	2	90	0	150	220.000
TOTAL - FISCAL									220.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									220.000

ÓRGÃO: 14000 - Justiça Eleitoral

UNIDADE: 14108 - Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
0570		Gestão do Processo Eleitoral							234.800
ATIVIDADES									
02 122	0570 20GP	Julgamento de Causas e Gestão Administrativa na Justiça Eleitoral							234.800
02 122	0570 20GP 0032	Julgamento de Causas e Gestão Administrativa na Justiça Eleitoral - No Estado do Espírito Santo							234.800
			F	3	2	90	0	150	234.800
TOTAL - FISCAL									234.800
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									234.800

ÓRGÃO: 14000 - Justiça Eleitoral

UNIDADE: 14111 - Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
0570		Gestão do Processo Eleitoral							1.813.377
ATIVIDADES									
02 122	0570 20GP	Julgamento de Causas e Gestão Administrativa na Justiça Eleitoral							1.813.377
02 122	0570 20GP 0051	Julgamento de Causas e Gestão Administrativa na Justiça Eleitoral - No Estado de Mato Grosso							1.813.377
			F	3	2	90	0	150	1.813.377
TOTAL - FISCAL									1.813.377
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									1.813.377

ÓRGÃO: 14000 - Justiça Eleitoral

UNIDADE: 14117 - Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
0570		Gestão do Processo Eleitoral							187.500
ATIVIDADES									
02 122	0570 20GP	Julgamento de Causas e Gestão Administrativa na Justiça Eleitoral							187.500
02 122	0570 20GP 0026	Julgamento de Causas e Gestão Administrativa na Justiça Eleitoral - No Estado de Pernambuco							187.500
			F	3	2	90	0	150	187.500
TOTAL - FISCAL									187.500
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									187.500

ÓRGÃO: 14000 - Justiça Eleitoral

UNIDADE: 14123 - Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
0570		Gestão do Processo Eleitoral							80.000
ATIVIDADES									



02 122	0570 20GP	Julgamento de Causas e Gestão Administrativa na Justiça Eleitoral									80.000
02 122	0570 20GP 0042	Julgamento de Causas e Gestão Administrativa na Justiça Eleitoral - No Estado de Santa Catarina	F	3	2	90	0	150			80.000
TOTAL - FISCAL											80.000
TOTAL - SEGURIDADE											0
TOTAL - GERAL											80.000

ÓRGÃO: 15000 - Justiça do Trabalho

UNIDADE: 15102 - Tribunal Regional do Trabalho da 1a. Região - Rio de Janeiro

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR		
0571		Prestação Jurisdicional Trabalhista							1.497.022		
ATIVIDADES											
02 122	0571 4256	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho							1.497.022		
02 122	0571 4256 0033	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho - No Estado do Rio de Janeiro	F	3	2	90	0	150	511.500		
			F	4	2	90	0	150	44.614		
			F	4	2	90	0	381	940.908		
TOTAL - FISCAL											1.497.022
TOTAL - SEGURIDADE											0
TOTAL - GERAL											1.497.022

ÓRGÃO: 15000 - Justiça do Trabalho

UNIDADE: 15103 - Tribunal Regional do Trabalho da 2a. Região - São Paulo

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR		
0571		Prestação Jurisdicional Trabalhista							65.720.616		
ATIVIDADES											
02 131	0571 2549	Comunicação e Divulgação Institucional							71.000		
02 131	0571 2549 0035	Comunicação e Divulgação Institucional - No Estado de São Paulo	F	3	2	90	0	181	71.000		
02 122	0571 4256	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho							65.649.616		
02 122	0571 4256 0035	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho - No Estado de São Paulo	F	3	2	90	0	381	41.933.519		
			F	4	2	90	0	181	4.749.616		
			F	4	2	90	0	381	18.966.481		
TOTAL - FISCAL											65.720.616
TOTAL - SEGURIDADE											0
TOTAL - GERAL											65.720.616

ÓRGÃO: 15000 - Justiça do Trabalho

UNIDADE: 15104 - Tribunal Regional do Trabalho da 3a. Região - Minas Gerais

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR		
0571		Prestação Jurisdicional Trabalhista							7.552.415		
ATIVIDADES											
02 122	0571 4256	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho							7.502.415		
02 122	0571 4256 0031	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho - No Estado de Minas Gerais	F	3	2	90	0	181	2.743.819		
			F	3	2	90	0	381	4.758.596		
PROJETOS											
02 122	0571 133Q	Ampliação do Edifício-Sede da Vara do Trabalho de Pedro Leopoldo - MG							50.000		
02 122	0571 133Q 2918	Ampliação do Edifício-Sede da Vara do Trabalho de Pedro Leopoldo - MG - No Município de Pedro Leopoldo - MG	F	4	2	90	0	181	50.000		
TOTAL - FISCAL											7.552.415
TOTAL - SEGURIDADE											0
TOTAL - GERAL											7.552.415

ÓRGÃO: 15000 - Justiça do Trabalho

UNIDADE: 15105 - Tribunal Regional do Trabalho da 4a. Região - Rio Grande do Sul

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR	
0571		Prestação Jurisdicional Trabalhista							8.151.450	
ATIVIDADES										
02 122	0571 4256	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho							8.151.450	

02 122	0571 4256 0043	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho - No Estado do Rio Grande do Sul	F	3	2	90	0	150	8.151.450
			F	3	2	90	0	181	3.609.000
TOTAL - FISCAL									4.542.450
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									8.151.450

ÓRGÃO: 15000 - Justiça do Trabalho
UNIDADE: 15107 - Tribunal Regional do Trabalho da 6a. Região - Pernambuco

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
0571		Prestação Jurisdicional Trabalhista							849.000
ATIVIDADES									
02 122	0571 4256	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho							849.000
02 122	0571 4256 0026	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho - No Estado de Pernambuco	F	3	2	90	0	381	849.000
TOTAL - FISCAL									849.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									849.000

ÓRGÃO: 15000 - Justiça do Trabalho
UNIDADE: 15108 - Tribunal Regional do Trabalho da 7a. Região - Ceará

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
0571		Prestação Jurisdicional Trabalhista							4.338.811
ATIVIDADES									
02 122	0571 4256	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho							4.338.811
02 122	0571 4256 0023	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho - No Estado do Ceará	F	3	2	90	0	181	921.828
			F	3	2	90	0	381	3.416.983
TOTAL - FISCAL									4.338.811
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									4.338.811

ÓRGÃO: 15000 - Justiça do Trabalho
UNIDADE: 15110 - Tribunal Regional do Trabalho da 9a. Região - Paraná

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
0571		Prestação Jurisdicional Trabalhista							30.221.281
ATIVIDADES									
02 122	0571 4256	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho							30.221.281
02 122	0571 4256 0041	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho - No Estado do Paraná	F	3	2	90	0	150	5.336.499
			F	3	2	90	0	181	20.000.000
			F	3	2	90	0	381	1.800.000
			F	4	2	90	0	181	3.084.786
TOTAL - FISCAL									30.221.281
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									30.221.281

ÓRGÃO: 15000 - Justiça do Trabalho
UNIDADE: 15111 - Tribunal Regional do Trabalho da 10a. Região - Distrito Federal/Tocantins

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
0571		Prestação Jurisdicional Trabalhista							10.449.000
ATIVIDADES									
02 122	0571 4256	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho							10.449.000
02 122	0571 4256 6018	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho - Na 10ª Região da Justiça do Trabalho - DF, TO	F	3	2	90	0	381	10.449.000
TOTAL - FISCAL									10.449.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									10.449.000

ÓRGÃO: 15000 - Justiça do Trabalho
UNIDADE: 15112 - Tribunal Regional do Trabalho da 11a. Região - Amazonas/Roraima

ANEXO I

Crédito Suplementar



PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
0571		Prestação Jurisdicional Trabalhista							2.678.713
		ATIVIDADES							
02 122	0571 4256	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho							2.678.713
02 122	0571 4256 6019	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho - Na 11ª Região da Justiça do Trabalho - AM, RR	F	3	2	90	0	181	506.917
			F	3	2	90	0	381	2.171.796
TOTAL - FISCAL									2.678.713
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									2.678.713

ÓRGÃO: 15000 - Justiça do Trabalho

UNIDADE: 15113 - Tribunal Regional do Trabalho da 12a. Região - Santa Catarina

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
0571		Prestação Jurisdicional Trabalhista							8.536.622
		ATIVIDADES							
02 122	0571 4256	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho							8.536.622
02 122	0571 4256 0042	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho - No Estado de Santa Catarina	F	3	2	90	0	181	5.714.967
			F	3	2	90	0	381	2.821.655
TOTAL - FISCAL									8.536.622
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									8.536.622

ÓRGÃO: 15000 - Justiça do Trabalho

UNIDADE: 15114 - Tribunal Regional do Trabalho da 13a. Região - Paraíba

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
0571		Prestação Jurisdicional Trabalhista							1.906.000
		ATIVIDADES							
02 122	0571 4256	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho							1.906.000
02 122	0571 4256 0025	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho - No Estado da Paraíba	F	3	2	90	0	381	1.906.000
TOTAL - FISCAL									1.906.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									1.906.000

ÓRGÃO: 15000 - Justiça do Trabalho

UNIDADE: 15115 - Tribunal Regional do Trabalho da 14a. Região - Rondônia/Acre

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
0571		Prestação Jurisdicional Trabalhista							3.305.995
		ATIVIDADES							
02 122	0571 4256	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho							3.305.995
02 122	0571 4256 6020	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho - Na 14ª Região da Justiça do Trabalho - AC, RO	F	3	2	90	0	181	3.305.995
TOTAL - FISCAL									3.305.995
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									3.305.995

ÓRGÃO: 15000 - Justiça do Trabalho

UNIDADE: 15116 - Tribunal Regional do Trabalho da 15a. Região - Campinas/SP

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
0571		Prestação Jurisdicional Trabalhista							6.000.000
		ATIVIDADES							
02 122	0571 4256	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho							6.000.000
02 122	0571 4256 3474	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho - No Município de Campinas - SP	F	3			0	350	6.000.000
TOTAL - FISCAL									6.000.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									6.000.000



ÓRGÃO: 15000 - Justiça do Trabalho
UNIDADE: 15117 - Tribunal Regional do Trabalho da 16a. Região - Maranhão

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
0571		Prestação Jurisdicional Trabalhista							842.504
		ATIVIDADES							
02 122	0571 4256	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho							842.504
02 122	0571 4256 0021	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho - No Estado do Maranhão							842.504
			F	3	2	90	0	181	138.504
			F	3	2	90	0	381	704.000
TOTAL - FISCAL									842.504
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									842.504

ÓRGÃO: 15000 - Justiça do Trabalho
UNIDADE: 15119 - Tribunal Regional do Trabalho da 18a. Região - Goiás

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
0571		Prestação Jurisdicional Trabalhista							345.874
		ATIVIDADES							
02 122	0571 4256	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho							345.874
02 122	0571 4256 0052	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho - No Estado de Goiás							345.874
			F	3	2	90	0	350	204.000
			F	3	2	90	0	381	141.874
TOTAL - FISCAL									345.874
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									345.874

ÓRGÃO: 15000 - Justiça do Trabalho
UNIDADE: 15121 - Tribunal Regional do Trabalho da 20a. Região - Sergipe

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
0571		Prestação Jurisdicional Trabalhista							3.964.000
		ATIVIDADES							
02 122	0571 4256	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho							3.964.000
02 122	0571 4256 0028	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho - No Estado de Sergipe							3.964.000
			F	3	2	90	0	381	2.644.000
			F	4	2	90	0	381	1.320.000
TOTAL - FISCAL									3.964.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									3.964.000

ÓRGÃO: 15000 - Justiça do Trabalho
UNIDADE: 15122 - Tribunal Regional do Trabalho da 21a. Região - Rio Grande do Norte

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
0571		Prestação Jurisdicional Trabalhista							10.898.670
		ATIVIDADES							
02 122	0571 4256	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho							10.898.670
02 122	0571 4256 0024	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho - No Estado do Rio Grande do Norte							10.898.670
			F	3	2	90	0	181	6.308.432
			F	3	2	90	0	381	3.016.836
			F	4	2	90	0	181	1.573.402
TOTAL - FISCAL									10.898.670
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									10.898.670

ÓRGÃO: 15000 - Justiça do Trabalho
UNIDADE: 15124 - Tribunal Regional do Trabalho da 23a. Região - Mato Grosso

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
0571		Prestação Jurisdicional Trabalhista							3.177.394
		ATIVIDADES							
02 122	0571 4256	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho							3.177.394



02 122	0571 4256 0051	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho - No Estado de Mato Grosso										3.177.394
			F	3	2	90	0	150				2.351.000
			F	3	2	90	0	181				171.830
			F	3	2	90	0	381				654.564
TOTAL - FISCAL											3.177.394	
TOTAL - SEGURIDADE											0	
TOTAL - GERAL											3.177.394	

ÓRGÃO: 15000 - Justiça do Trabalho

UNIDADE: 15125 - Tribunal Regional do Trabalho da 24a. Região - Mato Grosso do Sul

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR		
	0571	Prestação Jurisdicional Trabalhista							501.465		
		ATIVIDADES									
02 122	0571 4256	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho							501.465		
02 122	0571 4256 0054	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho - No Estado de Mato Grosso do Sul	F	3	2	90	0	181	501.465		
TOTAL - FISCAL											501.465
TOTAL - SEGURIDADE											0
TOTAL - GERAL											501.465

ÓRGÃO: 16000 - Justiça do Distrito Federal e dos Territórios

UNIDADE: 16101 - Tribunal de Justiça do Distrito Federal

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR		
	0567	Prestação Jurisdicional no Distrito Federal							8.918.731		
		ATIVIDADES									
02 061	0567 4234	Apreciação e Julgamento de Causas no Distrito Federal							8.918.731		
02 061	0567 4234 0053	Apreciação e Julgamento de Causas no Distrito Federal - No Distrito Federal	F	4	2	90	0	181	8.918.731		
TOTAL - FISCAL											8.918.731
TOTAL - SEGURIDADE											0
TOTAL - GERAL											8.918.731

ÓRGÃO: 20000 - Presidência da República

UNIDADE: 20204 - Instituto Nacional de Tecnologia da Informação - ITI

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR		
	2038	Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública							500.000		
		ATIVIDADES									
04 125	2038 4917	Operacionalização, Manutenção e Modernização da Autoridade Certificadora Raiz da Infraestrutura da ICP-Brasil							500.000		
04 125	2038 4917 0001	Operacionalização, Manutenção e Modernização da Autoridade Certificadora Raiz da Infraestrutura da ICP-Brasil - Nacional	F	3	2	90	0	100	500.000		
	2101	Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República							500.000		
		ATIVIDADES									
04 122	2101 2000	Administração da Unidade							500.000		
04 122	2101 2000 0001	Administração da Unidade - Nacional	F	3	2	90	0	100	500.000		
TOTAL - FISCAL											1.000.000
TOTAL - SEGURIDADE											0
TOTAL - GERAL											1.000.000

ÓRGÃO: 24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

UNIDADE: 24201 - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR		
	2021	Ciência, Tecnologia e Inovação							39.241.014		
		OPERAÇÕES ESPECIAIS									
19 571	2021 00LV	Formação, Capacitação e Fixação de Recursos Humanos Qualificados para C,T&I							39.241.014		
19 571	2021 00LV 0001	Formação, Capacitação e Fixação de Recursos Humanos Qualificados para C,T&I - Nacional	F					281	21.201.014		
			F					296	18.040.000		
TOTAL - FISCAL											39.241.014
TOTAL - SEGURIDADE											0



TOTAL - SEGURIDADE

TOTAL - GERAL 39.241.014

ÓRGÃO: 24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

UNIDADE: 24204 - Comissão Nacional de Energia Nuclear

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2059		Política Nuclear							7.544.061
ATIVIDADES									
19 662	2059 2478	Fornecimento de Radioisótopos e Radiofármacos no País							7.544.061
19 662	2059 2478 0001	Fornecimento de Radioisótopos e Radiofármacos no País - Nacional	F	3	2	90	0	250	7.544.061
TOTAL - FISCAL									7.544.061
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									7.544.061

ÓRGÃO: 24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

UNIDADE: 24207 - Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. - NUCLEP

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2055		Desenvolvimento Produtivo							15.900.000
ATIVIDADES									
19 572	2055 20V1	Desenvolvimento e Fabricação de Equipamentos para as Indústrias Nuclear e Pesada de Alta Tecnologia							15.900.000
19 572	2055 20V1 0001	Desenvolvimento e Fabricação de Equipamentos para as Indústrias Nuclear e Pesada de Alta Tecnologia - Nacional	F	4	2	90	0	250	15.900.000
TOTAL - FISCAL									15.900.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									15.900.000

ÓRGÃO: 24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

UNIDADE: 24901 - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2021		Ciência, Tecnologia e Inovação							1.800.000
ATIVIDADES									
19 571	2021 4947	Fomento a Projetos Institucionais de Ciência e Tecnologia							1.800.000
19 571	2021 4947 0001	Fomento a Projetos Institucionais de Ciência e Tecnologia - Nacional	F	4	2	50	0	180	1.800.000
TOTAL - FISCAL									1.800.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									1.800.000

ÓRGÃO: 30000 - Ministério da Justiça

UNIDADE: 30101 - Ministério da Justiça

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2020		Cidadania e Justiça							595.515
ATIVIDADES									
14 422	2020 8946	Promoção da Justiça de Transição e da Anistia Política							595.515
14 422	2020 8946 0001	Promoção da Justiça de Transição e da Anistia Política - Nacional	F	3	2	90	0	100	595.515
TOTAL - FISCAL									595.515
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									595.515

ÓRGÃO: 30000 - Ministério da Justiça

UNIDADE: 30103 - Arquivo Nacional

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
0910		Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais							12.952



		OPERAÇÕES ESPECIAIS						
28 846	0910 000L	Contribuições e Anuidades a Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais sem Exigência de Programação Específica						12.952
28 846	0910 000L 0002	Contribuições e Anuidades a Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais sem Exigência de Programação Específica - No Exterior						12.952
TOTAL - FISCAL							12.952	
TOTAL - SEGURIDADE							0	
TOTAL - GERAL							12.952	

ÓRGÃO: 30000 - Ministério da Justiça

UNIDADE: 30107 - Departamento de Polícia Rodoviária Federal

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2070		Segurança Pública com Cidadania							12.221.011
		ATIVIDADES							
06 181	2070 2723	Policiamento Ostensivo nas Rodovias e Estradas Federais							9.221.011
06 181	2070 2723 0001	Policiamento Ostensivo nas Rodovias e Estradas Federais - Nacional	F	4	2	90	0	174	9.221.011
06 181	2070 86A1	Processamento e Arrecadação de Multas Aplicadas pela Polícia Rodoviária Federal							3.000.000
06 181	2070 86A1 0001	Processamento e Arrecadação de Multas Aplicadas pela Polícia Rodoviária Federal - Nacional	F	3	2	90	0	374	3.000.000
2112		Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Justiça							29.560.306
		ATIVIDADES							
06 122	2112 2000	Administração da Unidade							29.560.306
06 122	2112 2000 0001	Administração da Unidade - Nacional	F	3	2	90	0	100	2.947.410
			F	3	2	90	0	174	2.304.896
			F	3	2	90	0	374	24.308.000
TOTAL - FISCAL							41.781.317		
TOTAL - SEGURIDADE							0		
TOTAL - GERAL							41.781.317		

ÓRGÃO: 30000 - Ministério da Justiça

UNIDADE: 30108 - Departamento de Polícia Federal

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2070		Segurança Pública com Cidadania							44.500.000
		ATIVIDADES							
06 183	2070 20V2	Implantação, Manutenção e Atualização do Centro Integrado de Inteligência Policial e Análise Estratégica - CINETEPO							1.000.000
06 183	2070 20V2 0001	Implantação, Manutenção e Atualização do Centro Integrado de Inteligência Policial e Análise Estratégica - CINETEPO - Nacional	F	3	2	90	0	174	1.000.000
06 181	2070 2586	Manutenção do Sistema de Emissão de Passaporte, Controle do Tráfego Internacional e de Registros de Estrangeiros							4.500.000
06 181	2070 2586 0001	Manutenção do Sistema de Emissão de Passaporte, Controle do Tráfego Internacional e de Registros de Estrangeiros - Nacional	F	3	2	90	0	374	4.500.000
			F	4	2	90	0	374	500.000
06 181	2070 2726	Prevenção e Repressão ao Tráfico Ilícito de Drogas e a Crimes Praticados contra Bens, Serviços e Interesses da União							39.000.000
06 181	2070 2726 0001	Prevenção e Repressão ao Tráfico Ilícito de Drogas e a Crimes Praticados contra Bens, Serviços e Interesses da União - Nacional	F	3	2	90	0	374	21.000.000
			F	4	2	90	0	374	18.000.000
2112		Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Justiça							40.787.001
		ATIVIDADES							
06 122	2112 2000	Administração da Unidade							40.787.001
06 122	2112 2000 0001	Administração da Unidade - Nacional	F	3	2	90	0	374	24.600.000
			F	4	2	90	0	374	16.187.001
TOTAL - FISCAL							85.287.001		
TOTAL - SEGURIDADE							0		
TOTAL - GERAL							85.287.001		

ÓRGÃO: 52000 - Ministério da Defesa

UNIDADE: 52111 - Comando da Aeronáutica

ANEXO I



ANEXO I

Crédito Suplementar

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2058		Política Nacional de Defesa							5.387.872
		PROJETOS							
05 151	2058 156K	Aquisição de Aeronaves							5.387.872
05 151	2058 156K 0001	Aquisição de Aeronaves - Nacional	F	4	2	90	0	100	5.387.872
TOTAL - FISCAL									5.387.872
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									5.387.872

ÓRGÃO: 52000 - Ministério da Defesa

UNIDADE: 52121 - Comando do Exército

ANEXO I

Crédito Suplementar

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2058		Política Nacional de Defesa							75.660.787
		ATIVIDADES							
05 153	2058 20PY	Adequação de Organizações Militares do Exército							12.000.000
05 153	2058 20PY 0001	Adequação de Organizações Militares do Exército Nacional	F	4	2	90	0	100	12.000.000
05 244	2058 20XH	Ações de Cooperação do Exército							55.221.734
05 244	2058 20XH 0001	Ações de Cooperação do Exército - Nacional	F	4	2	90	0	181	55.221.734
		PROJETOS							
05 153	2058 156M	Modernização Operacional do Exército Brasileiro							8.439.053
05 153	2058 156M 0001	Modernização Operacional do Exército Brasileiro Nacional	F	4	2	90	0	100	8.439.053
2108		Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Defesa							20.000.000
		ATIVIDADES							
05 122	2108 2000	Administração da Unidade							20.000.000
05 122	2108 2000 0001	Administração da Unidade - Nacional	F	3	2	90	0	100	20.000.000
TOTAL - FISCAL									95.660.787
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									95.660.787

ÓRGÃO: 52000 - Ministério da Defesa

UNIDADE: 52131 - Comando da Marinha

ANEXO I

Crédito Suplementar

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2058		Política Nacional de Defesa							9.796.674
		ATIVIDADES							
05 152	2058 20SE	Adequação de Instalações de Organizações Militares da Marinha							424.062
05 152	2058 20SE 0001	Adequação de Instalações de Organizações Militares da Marinha - Nacional	F	3	2	90	0	100	424.062
05 152	2058 20XN	Aprestamento da Marinha							9.192.612
05 152	2058 20XN 0001	Aprestamento da Marinha - Nacional	F	4	2	90	0	100	9.192.612
		PROJETOS							
05 152	2058 157N	Adequação da Brigada Anfíbia de Fuzileiros Navais - PROBANF							180.000
05 152	2058 157N 0001	Adequação da Brigada Anfíbia de Fuzileiros Navais - PROBANF - Nacional	F	4	2	90	0	100	180.000
2108		Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Defesa							1.468.059
		ATIVIDADES							
05 122	2108 2000	Administração da Unidade							1.468.059
05 122	2108 2000 0001	Administração da Unidade - Nacional	F	4	2	90	0	100	1.468.059
TOTAL - FISCAL									11.264.733
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									11.264.733

ÓRGÃO: 52000 - Ministério da Defesa

UNIDADE: 52233 - Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. - AMAZUL

ANEXO I

Crédito Suplementar

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2058		Política Nacional de Defesa							259.287
		ATIVIDADES							
05 152	2058 211D	Tecnologias e Produtos para o Desenvolvimento de							259.287



05 152	2058 211D 0001	Atividades Nucleares Tecnologias e Produtos para o Desenvolvimento de Atividades Nucleares - Nacional	F	4	2	90	0	100	259.287
TOTAL - FISCAL									259.287
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									259.287

ÓRGÃO: 52000 - Ministério da Defesa

UNIDADE: 52911 - Fundo Aeronáutico

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2108		Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Defesa							6.500.000
ATIVIDADES									
05 122	2108 2000	Administração da Unidade							6.500.000
05 122	2108 2000 0001	Administração da Unidade - Nacional	F	3	2	90	0	250	6.500.000
			F	3	2	90	0	280	2.000.000
TOTAL - FISCAL									6.500.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									6.500.000

ÓRGÃO: 52000 - Ministério da Defesa

UNIDADE: 52921 - Fundo do Exército

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2058		Política Nacional de Defesa							55.000.000
ATIVIDADES									
05 153	2058 4450	Aprestamento do Exército							55.000.000
05 153	2058 4450 0001	Aprestamento do Exército - Nacional	F	3	2	90	0	250	55.000.000
			F	4	2	90	0	250	10.000.000
									45.000.000
TOTAL - FISCAL									55.000.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									55.000.000

ÓRGÃO: 52000 - Ministério da Defesa

UNIDADE: 52931 - Fundo Naval

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2058		Política Nacional de Defesa							6.025.176
ATIVIDADES									
05 152	2058 20XN	Aprestamento da Marinha							331.694
05 152	2058 20XN 0001	Aprestamento da Marinha - Nacional	F	3	2	90	0	250	331.694
05 128	2058 20XR	Capacitação Profissional da Marinha							37.085
05 128	2058 20XR 0001	Capacitação Profissional da Marinha - Nacional	F	3	2	90	0	250	37.085
05 125	2058 20XX	Auxílios à Navegação e Fiscalização da Navegação Aquaviária							5.656.397
05 125	2058 20XX 0001	Auxílios à Navegação e Fiscalização da Navegação Aquaviária - Nacional	F	3	2	90	0	250	5.656.397
TOTAL - FISCAL									6.025.176
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									6.025.176

ÓRGÃO: 52000 - Ministério da Defesa

UNIDADE: 52932 - Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2058		Política Nacional de Defesa							20.255.708
ATIVIDADES									
05 363	2058 2510	Ensino Profissional Marítimo							20.255.708
05 363	2058 2510 0001	Ensino Profissional Marítimo - Nacional	F	3	2	90	0	280	20.000.000
			F	4	2	90	0	176	255.708
TOTAL - FISCAL									20.255.708
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									20.255.708



ÓRGÃO: 61000 - Secretaria de Assuntos Estratégicos
 UNIDADE: 61201 - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2038		Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública							800.000
ATIVIDADES									
04 571	2038 4727	Diagnósticos, Prospecções e Estratégias do Desenvolvimento Brasileiro							800.000
04 571	2038 4727 0001	Diagnósticos, Prospecções e Estratégias do Desenvolvimento Brasileiro - Nacional							800.000
TOTAL - FISCAL			F	4	2	90	0	100	800.000
TOTAL - SEGURIDADE									800.000
TOTAL - GERAL									0
									800.000

ÓRGÃO: 64000 - Secretaria de Direitos Humanos
 UNIDADE: 64901 - Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente - FNCA

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2062		Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes							11.781.172
ATIVIDADES									
14 243	2062 210M	Promoção, Defesa e Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente							11.781.172
14 243	2062 210M 0001	Promoção, Defesa e Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente - Nacional							11.781.172
TOTAL - FISCAL			S	3	2	30	0	396	11.781.172
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									11.781.172
									11.781.172

ÓRGÃO: 64000 - Secretaria de Direitos Humanos
 UNIDADE: 64902 - Fundo Nacional do Idoso - FNI

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2064		Promoção e Defesa dos Direitos Humanos							3.337.300
ATIVIDADES									
14 241	2064 8819	Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa							3.337.300
14 241	2064 8819 0001	Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa - Nacional							3.337.300
TOTAL - FISCAL			S	3	2	30	0	396	3.337.300
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									3.337.300
									3.337.300

ÓRGÃO: 65000 - Secretaria de Políticas para as Mulheres
 UNIDADE: 65101 - Secretaria de Políticas para as Mulheres

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2016		Política para as Mulheres: Promoção da Autonomia e Enfrentamento à Violência							2.794.449
ATIVIDADES									
14 422	2016 8831	Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180							2.794.449
14 422	2016 8831 0001	Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180 - Nacional							2.794.449
TOTAL - FISCAL			F	3	2	90	0	100	2.794.449
2104		Programa de Gestão e Manutenção da Secretaria de Políticas para as Mulheres							250.000
ATIVIDADES									
14 122	2104 2000	Administração da Unidade							250.000
14 122	2104 2000 0001	Administração da Unidade - Nacional							250.000
TOTAL - FISCAL			F	4	2	90	0	100	250.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									3.044.449
									3.044.449

ÓRGÃO: 66000 - Controladoria-Geral da União
 UNIDADE: 66101 - Controladoria-Geral da União

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2101		Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República							4.156.675
ATIVIDADES									
04 124	2101 2D58	Controle Interno, Prevenção à Corrupção, Ouvidoria e							4.156.675



04 124	2101 2D58 0001	Correição Controle Interno, Prevenção à Corrupção, Ouvidoria e Correição - Nacional	F	3	2	90	0	100	4.156.675
TOTAL - FISCAL									4.156.675
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									4.156.675

ÓRGÃO: 20000 - Presidência da República

UNIDADE: 20204 - Instituto Nacional de Tecnologia da Informação - ITI

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2038		Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública							500.000
ATIVIDADES									
04 125	2038 4917	Operacionalização, Manutenção e Modernização da Autoridade Certificadora Raiz da Infraestrutura da ICP- Brasil							500.000
04 125	2038 4917 0001	Operacionalização, Manutenção e Modernização da Autoridade Certificadora Raiz da Infraestrutura da ICP- Brasil - Nacional	F	4	2	90	0	100	500.000
2101		Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República							500.000
ATIVIDADES									
04 122	2101 2000	Administração da Unidade							500.000
04 122	2101 2000 0001	Administração da Unidade - Nacional	F	4	2	90	0	100	500.000
TOTAL - FISCAL									1.000.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									1.000.000

ÓRGÃO: 24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

UNIDADE: 24901 - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2021		Ciência, Tecnologia e Inovação							1.800.000
ATIVIDADES									
19 571	2021 4947	Fomento a Projetos Institucionais de Ciência e Tecnologia							1.800.000
19 571	2021 4947 0001	Fomento a Projetos Institucionais de Ciência e Tecnologia - Nacional	F	3	2	50	0	180	1.800.000
TOTAL - FISCAL									1.800.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									1.800.000

ÓRGÃO: 30000 - Ministério da Justiça

UNIDADE: 30101 - Ministério da Justiça

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2020		Cidadania e Justiça							595.515
PROJETOS									
14 422	2020 13FC	Implantação do Memorial da Anistia Política do Brasil							595.515
14 422	2020 13FC 0001	Implantação do Memorial da Anistia Política do Brasil - Nacional	F	4	2	90	0	100	595.515
TOTAL - FISCAL									595.515
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									595.515

ÓRGÃO: 30000 - Ministério da Justiça

UNIDADE: 30103 - Arquivo Nacional

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2020		Cidadania e Justiça							12.952
ATIVIDADES									
04 391	2020 2810	Preservação do Patrimônio Arquivístico Nacional							12.952
04 391	2020 2810 0001	Preservação do Patrimônio Arquivístico Nacional - Nacional	F	3		90		100	12.952
TOTAL - FISCAL									12.952
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									12.952



ÓRGÃO: 30000 - Ministério da Justiça
UNIDADE: 30107 - Departamento de Polícia Rodoviária Federal
ANEXO II
PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Crédito Suplementar
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2070		Segurança Pública com Cidadania							9.221.011
		ATIVIDADES							
06 181	2070 2723	Policliamento Ostensivo nas Rodovias e Estradas Federais							9.221.011
06 181	2070 2723 0001	Policliamento Ostensivo nas Rodovias e Estradas Federais - Nacional	F	3	2	90	0	174	9.221.011
2112		Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Justiça							5.252.306
		ATIVIDADES							
06 122	2112 2000	Administração da Unidade							5.252.306
06 122	2112 2000 0001	Administração da Unidade - Nacional	F	4	2	90	0	100	5.252.306
			F	4	2	90	0	174	2.304.896
TOTAL - FISCAL									14.473.317
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									14.473.317

ÓRGÃO: 30000 - Ministério da Justiça
UNIDADE: 30108 - Departamento de Polícia Federal
ANEXO II
PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Crédito Suplementar
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2070		Segurança Pública com Cidadania							1.000.000
		ATIVIDADES							
06 183	2070 20V2	Implantação, Manutenção e Atualização do Centro Integrado de Inteligência Policial e Análise Estratégica - CINETEPOL							1.000.000
06 183	2070 20V2 0001	Implantação, Manutenção e Atualização do Centro Integrado de Inteligência Policial e Análise Estratégica - CINETEPOL - Nacional	F	4	2	90	0	174	1.000.000
TOTAL - FISCAL									1.000.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									1.000.000

ÓRGÃO: 51000 - Ministério do Esporte
UNIDADE: 51101 - Ministério do Esporte
ANEXO II
PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Crédito Suplementar
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2035		Esporte e Grandes Eventos Esportivos							20.439.053
		PROJETOS							
27 811	2035 14TQ	Implantação de Infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016							20.439.053
27 811	2035 14TQ 0001	Implantação de Infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016 - Nacional	F	4	3	90	0	100	20.439.053
TOTAL - FISCAL									20.439.053
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									20.439.053

ÓRGÃO: 52000 - Ministério da Defesa
UNIDADE: 52111 - Comando da Aeronáutica
ANEXO II
PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Crédito Suplementar
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2108		Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Defesa							5.387.872
		ATIVIDADES							
05 122	2108 2000	Administração da Unidade							637.036
05 122	2108 2000 0001	Administração da Unidade - Nacional	F	4	2	90	0	100	637.036
									637.036
		PROJETOS							
05 482	2108 13D8	Obtenção de Próprios Nacionais Residenciais para a Aeronáutica							4.750.836
05 482	2108 13D8 0001	Obtenção de Próprios Nacionais Residenciais para a Aeronáutica - Nacional	F	4				100	4.750.836
TOTAL - FISCAL									5.387.872
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									5.387.872



ÓRGÃO: 52000 - Ministério da Defesa
UNIDADE: 52121 - Comando do Exército

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

			Crédito Suplementar							
			Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00							
FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR	
2108		Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Defesa								20.000.000
			ATIVIDADES							
05 122	2108 2000	Administração da Unidade							20.000.000	
05 122	2108 2000 0001	Administração da Unidade - Nacional							20.000.000	
			F	4	2	90	0	100	20.000.000	
TOTAL - FISCAL										20.000.000
TOTAL - SEGURIDADE										0
TOTAL - GERAL										20.000.000

ÓRGÃO: 52000 - Ministério da Defesa
UNIDADE: 52131 - Comando da Marinha

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

			Crédito Suplementar							
			Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00							
FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR	
2058		Política Nacional de Defesa								9.796.674
			ATIVIDADES							
05 152	2058 20SE	Adequação de Instalações de Organizações Militares da Marinha							424.062	
05 152	2058 20SE 0001	Adequação de Instalações de Organizações Militares da Marinha - Nacional							424.062	
			F	4	2	90	0	100	424.062	
05 152	2058 20XN	Aprestamento da Marinha							9.192.612	
05 152	2058 20XN 0001	Aprestamento da Marinha - Nacional							9.192.612	
			F	3	2	90	0	100	9.192.612	
			PROJETOS							
05 152	2058 157N	Adequação da Brigada Anfíbia de Fuzileiros Navais - PROBANT							180.000	
05 152	2058 157N 0001	Adequação da Brigada Anfíbia de Fuzileiros Navais - PROBANT - Nacional							180.000	
			F	3	2	90	0	100	180.000	
2108		Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Defesa								1.468.059
			ATIVIDADES							
05 122	2108 2000	Administração da Unidade							1.468.059	
05 122	2108 2000 0001	Administração da Unidade - Nacional							1.468.059	
			F	3	2	90	0	100	1.468.059	
TOTAL - FISCAL										11.264.733
TOTAL - SEGURIDADE										0
TOTAL - GERAL										11.264.733

ÓRGÃO: 52000 - Ministério da Defesa
UNIDADE: 52233 - Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. - AMAZUL

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

			Crédito Suplementar							
			Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00							
FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR	
2058		Política Nacional de Defesa								259.287
			ATIVIDADES							
05 152	2058 211D	Tecnologias e Produtos para o Desenvolvimento de Atividades Nucleares							259.287	
05 152	2058 211D 0001	Tecnologias e Produtos para o Desenvolvimento de Atividades Nucleares - Nacional							259.287	
			F	3	2	90	0	100	259.287	
TOTAL - FISCAL										259.287
TOTAL - SEGURIDADE										0
TOTAL - GERAL										259.287

ÓRGÃO: 52000 - Ministério da Defesa
UNIDADE: 52911 - Fundo Aeronáutico

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

			Crédito Suplementar							
			Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00							
FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR	
2108		Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Defesa								6.500.000
			ATIVIDADES							
05 122	2108 2000	Administração da Unidade							6.500.000	
05 122	2108 2000 0001	Administração da Unidade - Nacional							6.500.000	
			F	4	2	90	0	250	4.500.000	
			F	4	2	90	0	280	2.000.000	
TOTAL - FISCAL										6.500.000
TOTAL - SEGURIDADE										0
TOTAL - GERAL										6.500.000

ÓRGÃO: 52000 - Ministério da Defesa
UNIDADE: 52921 - Fundo do Exército



ANEXO II

Crédito Suplementar

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2058		Política Nacional de Defesa							10.000.000
		ATIVIDADES							
05 153	2058 4450	Aprestamento do Exército							10.000.000
05 153	2058 4450 0001	Aprestamento do Exército - Nacional	F	4	2	90	0	250	10.000.000
TOTAL - FISCAL									10.000.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									10.000.000

ÓRGÃO: 52000 - Ministério da Defesa

UNIDADE: 52931 - Fundo Naval

ANEXO II

Crédito Suplementar

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2058		Política Nacional de Defesa							5.693.482
		ATIVIDADES							
05 128	2058 20XR	Capacitação Profissional da Marinha							37.085
05 128	2058 20XR 0001	Capacitação Profissional da Marinha - Nacional	F	4	2	90	0	250	37.085
05 125	2058 20XX	Auxílios à Navegação e Fiscalização da Navegação Aquaviária							5.656.397
05 125	2058 20XX 0001	Auxílios à Navegação e Fiscalização da Navegação Aquaviária - Nacional	F	4	2	90	0	250	5.656.397
TOTAL - FISCAL									5.693.482
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									5.693.482

ÓRGÃO: 52000 - Ministério da Defesa

UNIDADE: 52932 - Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo

ANEXO II

Crédito Suplementar

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2058		Política Nacional de Defesa							255.708
		ATIVIDADES							
05 363	2058 2510	Ensino Profissional Marítimo							255.708
05 363	2058 2510 0001	Ensino Profissional Marítimo - Nacional	F	3	2	90	0	176	255.708
TOTAL - FISCAL									255.708
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									255.708

ÓRGÃO: 61000 - Secretaria de Assuntos Estratégicos

UNIDADE: 61201 - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ANEXO II

Crédito Suplementar

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2038		Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública							800.000
		ATIVIDADES							
04 571	2038 4727	Diagnósticos, Prospecções e Estratégias do Desenvolvimento Brasileiro							800.000
04 571	2038 4727 0001	Diagnósticos, Prospecções e Estratégias do Desenvolvimento Brasileiro - Nacional	F	3	2	90	0	100	800.000
TOTAL - FISCAL									800.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									800.000

ÓRGÃO: 65000 - Secretaria de Políticas para as Mulheres

UNIDADE: 65101 - Secretaria de Políticas para as Mulheres

ANEXO II

Crédito Suplementar

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2016		Política para as Mulheres: Promoção da Autonomia e Enfrentamento à Violência							2.794.449
		ATIVIDADES							
14 422	2016 210B	Atendimento às Mulheres em Situação de Violência							2.235.500
14 422	2016 210B 0001	Atendimento às Mulheres em Situação de Violência Nacional	F	4	2	30		100	2.235.500
14 422	2016 8831	Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180							558.949
14 422	2016 8831 0001	Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180 - Nacional	F	4	2			100	558.949



2104

Programa de Gestão e Manutenção da Secretaria de Políticas para as Mulheres

250.000

		ATIVIDADES											
14 122	2104 2000	Administração da Unidade							250.000				
14 122	2104 2000 0001	Administração da Unidade - Nacional							250.000				
							F	3	2	90	0	100	250.000
TOTAL - FISCAL												3.044.449	
TOTAL - SEGURIDADE												0	
TOTAL - GERAL												3.044.449	

ÓRGÃO: 66000 - Controladoria-Geral da União
 UNIDADE: 66101 - Controladoria-Geral da União

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2101		Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República							4.156.675
ATIVIDADES									
04 124	2101 2D58	Controle Interno, Prevenção à Corrupção, Ouvidoria e Correlção							2.565.369
04 124	2101 2D58 0001	Controle Interno, Prevenção à Corrupção, Ouvidoria e Correlção - Nacional	F	4	2	90	0	100	2.565.369
PROJETOS									
04 122	2101 14UP	Construção do Edifício-Sede da Controladoria-Regional da União no Estado de Pernambuco							240.000
04 122	2101 14UP 1695	Construção do Edifício-Sede da Controladoria-Regional da União no Estado de Pernambuco - No Município de Recife - PE	F	4	2	90	0	100	240.000
04 122	2101 14UQ	Construção do Edifício-Sede da Controladoria-Regional da União no Estado do Maranhão							240.000
04 122	2101 14UQ 0734	Construção do Edifício-Sede da Controladoria-Regional da União no Estado do Maranhão - No Município de São Luís - MA	F	4	2	90	0	100	240.000
04 122	2101 14UR	Construção do Edifício-Sede da Controladoria-Regional da União no Estado do Amazonas							60.000
04 122	2101 14UR 0211	Construção do Edifício-Sede da Controladoria-Regional da União no Estado do Amazonas - No Município de Manaus - AM	F	4	2	90	0	100	60.000
04 122	2101 14US	Construção do Edifício-Sede da Controladoria-Regional da União no Estado da Paraíba							60.000
04 122	2101 14US 1436	Construção do Edifício-Sede da Controladoria-Regional da União no Estado da Paraíba - No Município de João Pessoa - PB	F	4	2	90	0	100	60.000
04 122	2101 14UT	Construção do Edifício-Sede da Controladoria-Regional da União no Estado do Rio Grande do Norte							676.306
04 122	2101 14UT 1262	Construção do Edifício-Sede da Controladoria-Regional da União no Estado do Rio Grande do Norte - No Município de Natal - RN	F	4	2	90	0	100	676.306
04 122	2101 14UU	Construção do Edifício-Sede da Controladoria-Regional da União no Estado do Piauí							240.000
04 122	2101 14UU 0981	Construção do Edifício-Sede da Controladoria-Regional da União no Estado do Piauí - No Município de Teresina - PI	F	4	2	90	0	100	240.000
04 122	2101 156S	Construção do Edifício-Sede da Controladoria-Regional da União no Estado de Tocantins							15.000
04 122	2101 156S 0542	Construção do Edifício-Sede da Controladoria-Regional da União no Estado de Tocantins - No Município de Palmas - TO	F	4	2	90	0	100	15.000
04 122	2101 156T	Construção do Edifício-Sede da Controladoria-Regional da União no Estado do Espírito Santo							60.000
04 122	2101 156T 3273	Construção do Edifício-Sede da Controladoria-Regional da União no Estado do Espírito Santo - No Município de Vitória - ES	F	4	2	90	0	100	60.000
TOTAL - FISCAL									4.156.675
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									4.156.675





Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO DE 20 DE AGOSTO DE 2015

Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios dos Transportes, da Integração Nacional e das Cidades e das Secretarias de Aviação Civil e de Portos, crédito suplementar no valor de R\$ 1.201.641.285,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista a autorização contida no art. 4º, caput, inciso I, alínea "a", inciso II e inciso XVII, e § 1º, da Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015,

DECRETA:

Art. 1º Fica aberto ao Orçamento Fiscal da União (Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015), em favor dos Ministérios dos Transportes, da Integração Nacional e das Cidades e das Secretarias de Aviação Civil e de Portos, crédito suplementar no valor de R\$ 1.201.641.285,00 (um bilhão, duzentos e um milhões, seiscentos e quarenta e um mil, duzentos e oitenta e cinco reais), para atender à programação constante do Anexo I.

Art. 2º Os recursos necessários à abertura do crédito de que trata o art. 1º decorrem de anulação de dotações orçamentárias, conforme indicado no Anexo II.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 20 de agosto de 2015; 194ª da Independência e 127ª da República.

DILMA ROUSSEFF
Nelson Barbosa

Este texto não substitui o publicado no DOU de 21.8.2015

ÓRGÃO: 39000 - Ministério dos Transportes
UNIDADE: 39252 - Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT
ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

			Crédito Suplementar							
			Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00							
FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LÓCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR	
2072			Transporte Ferroviário							2.570.000
PROJETOS										
26 783	2072 11H1	Adequação de Ramal Ferroviário em Barra Mansa - EF-222/RJ							2.570.000	
26 783	2072 11H1 3281	Adequação de Ramal Ferroviário em Barra Mansa - EF-222/RJ - No Município de Barra Mansa - RJ	F	4	3	90	0	100	2.570.000	
2073			Transporte Hidroviário							890.000
PROJETOS										
26 784	2073 127G	Construção de Terminais Fluviais na Região Norte							890.000	
26 784	2073 127G 0190	Construção de Terminais Fluviais na Região Norte - No Município de Caruaru - AM	F	4	3	90	0	100	402.000	
26 784	2073 127G 0203	Construção de Terminais Fluviais na Região Norte - No Município de Itamarati - AM	F	4	3	90	0	100	488.000	
2075			Transporte Rodoviário							1.066.626.214
ATIVIDADES										
26 782	2075 20VI	Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Centro-Oeste							133.780.000	
26 782	2075 20VI 0051	Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Centro-Oeste - No Estado de Mato Grosso	F	4	3	90	0	100	133.780.000	
26 782	2075 20VJ	Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Nordeste							178.139.615	
26 782	2075 20VJ 0026	Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Nordeste - No Estado de Pernambuco	F	4	3	90	0	100	65.650.000	
26 782	2075 20VJ 0028	Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Nordeste - No Estado de Sergipe	F	4	3	90	0	100	12.489.615	
26 782	2075 20VJ 0029	Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Nordeste - No Estado da Bahia	F	4	3	90	0	100	100.000.000	
26 782	2075 20VK	Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Norte							165.718.056	
26 782	2075 20VK 0013	Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Norte - No Estado do Amazonas	F	4	3	90	0	100	62.551.418	
26 782	2075 20VK 0015	Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Norte - No Estado do Pará	F	4	3	90	0	100	85.000.000	
26 782	2075 20VK 0017	Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Norte - No Estado do Tocantins	F	4	3	90	0	100	18.166.638	
26 782	2075 20VL	Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sudeste							74.800.000	
26 782	2075 20VL 0031	Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sudeste - No Estado de Minas Gerais	F	4	3	90	0	100	74.800.000	



26 782	2075 20VM	Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sul								205.229.000
26 782	2075 20VM 0041	Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sul - No Estado do Paraná								61.000.000
26 782	2075 20VM 0042	Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sul - No Estado de Santa Catarina	F	4	3	90	0	100		61.000.000
26 782	2075 20VM 0043	Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sul - No Estado do Rio Grande do Sul	F	4	3	90	0	100		81.779.000
			F	4	3	90	0	100		62.450.000
			F	4	3	90	0	100		62.450.000
		PROJETOS								
26 782	2075 10JQ	Adequação de Trecho Rodoviário - São Francisco do Sul - Jaraguá do Sul - na BR-280/SC								20.000.000
26 782	2075 10JQ 0042	Adequação de Trecho Rodoviário - São Francisco do Sul - Jaraguá do Sul - na BR-280/SC - No Estado de Santa Catarina								20.000.000
26 782	2075 10M9	Adequação de Trecho Rodoviário - Tabai - Estrela - na BR-386/RS	F	4	3	90	0	100		20.000.000
26 782	2075 10M9 0043	Adequação de Trecho Rodoviário - Tabai - Estrela - na BR-386/RS - No Estado do Rio Grande do Sul								16.000.000
26 782	2075 11ZC	Adequação de Travessia Urbana em Uberaba - na BR-262/MG	F	4	3	90	0	100		16.000.000
26 782	2075 11ZC 3165	Adequação de Travessia Urbana em Uberaba - na BR-262/MG - No Município de Uberaba - MG								15.000.000
26 782	2075 127H	Adequação de Trecho Rodoviário - Estiva - Entroncamento BR-402/MA (Bacabeira) - na BR-135/MA	F	4	3	90	0	100		15.000.000
26 782	2075 127H 0021	Adequação de Trecho Rodoviário - Estiva - Entroncamento BR-402/MA (Bacabeira) - na BR-135/MA - No Estado do Maranhão								55.000.000
26 782	2075 13NC	Adequação de Trecho Rodoviário - Florianópolis - Paraíso - na BR-282/SC	F	4	3	90	0	100		55.000.000
26 782	2075 13NC 0042	Adequação de Trecho Rodoviário - Florianópolis - Paraíso - na BR-282/SC - No Estado de Santa Catarina								7.171.000
26 782	2075 1K17	Construção de Contorno Rodoviário - Entroncamento BR-040 - Entroncamento BR-116 - Entroncamento BR-101 - Porto de Sepetiba - na BR-493/RJ	F	4	3	90	0	100		7.171.000
26 782	2075 1K17 0033	Construção de Contorno Rodoviário - Entroncamento BR-040 - Entroncamento BR-116 - Entroncamento BR-101 - Porto de Sepetiba - na BR-493/RJ - No Estado do Rio de Janeiro								100.000.000
26 782	2075 7474	Construção de Trecho Rodoviário - Caravelas - Entroncamento BR-101 - na BR-418/BA	F	4	3	90	0	100		100.000.000
26 782	2075 7474 0029	Construção de Trecho Rodoviário - Caravelas - Entroncamento BR-101 - na BR-418/BA - No Estado da Bahia								6.409.821
26 782	2075 7530	Adequação de Trecho Rodoviário - Navegantes - Rio do Sul - na BR-470/SC	F	4	3	90	0	100		6.409.821
26 782	2075 7530 0042	Adequação de Trecho Rodoviário - Navegantes - Rio do Sul - na BR-470/SC - No Estado de Santa Catarina								20.000.000
26 782	2075 7184	Construção de Ponte sobre o Rio Madeira em Porto Velho - na BR-319/RO	F	4	3	90	0	100		20.000.000
26 782	2075 7184 0116	Construção de Ponte sobre o Rio Madeira em Porto Velho - na BR-319/RO - No Município de Porto Velho - RO								4.378.722
26 782	2075 7L04	Adequação de Trecho Rodoviário - Porto Alegre - Pelotas - na BR-116/RS	F	4	3	90	0	100		4.378.722
26 782	2075 7L04 0043	Adequação de Trecho Rodoviário - Porto Alegre - Pelotas - na BR-116/RS - No Estado do Rio Grande do Sul								50.000.000
26 782	2075 7M81	Construção de Trecho Rodoviário - Patos de Minas - Araxá - Divisa MG/SP - na BR-146/MG	F	4	3	90	0	100		50.000.000
26 782	2075 7M81 0031	Construção de Trecho Rodoviário - Patos de Minas - Araxá - Divisa MG/SP - na BR-146/MG - No Estado de Minas Gerais								15.000.000
			F	4	3	90	0	100		15.000.000
TOTAL - FISCAL										1.070.066.214
TOTAL - SEGURIDADE										0
TOTAL - GERAL										1.070.066.214

ÓRGÃO: 53000 - Ministério da Integração Nacional
 UNIDADE: 53201 - Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - CODEVASF

ANEXO I
 PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar
 Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R	M	I	F T E	VALOR
2013		Agricultura Irrigada							14.273.496
		ATIVIDADES							
20 607	2013 20EY	Administração de Perímetros Públicos de Irrigação							14.273.496
20 607	2013 20EY 0001	Administração de Perímetros Públicos de Irrigação							14.273.496



	Nacional	F	3	2	90	0	100	14.273.496
TOTAL - FISCAL								14.273.496
TOTAL - SEGURIDADE								0
TOTAL - GERAL								14.273.496

ÓRGÃO: 56000 - Ministério das Cidades
UNIDADE: 56101 - Ministério das Cidades

ANEXO I PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)			Crédito Suplementar Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00						VALOR
FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	
2116		Programa de Gestão e Manutenção do Ministério das Cidades							35.702.800
ATIVIDADES									
15 122	2116 8785	Gestão e Coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC							35.702.800
15 122	2116 8785 0001	Gestão e Coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC - Nacional	F	3	3	90	0	100	35.702.800
TOTAL - FISCAL								35.702.800	
TOTAL - SEGURIDADE								0	
TOTAL - GERAL								35.702.800	

ÓRGÃO: 82000 - Secretaria de Aviação Civil
UNIDADE: 82901 - Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC

ANEXO I PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)			Crédito Suplementar Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00						VALOR
FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	
2017		Aviação Civil							28.578.775
PROJETOS									
26 781	2017 14UB	Construção, Reforma e Reaparelhamento de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Regional							28.578.775
26 781	2017 14UB 0001	Construção, Reforma e Reaparelhamento de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Regional - Nacional	F	4	3	90	0	186	28.578.775
TOTAL - FISCAL								28.578.775	
TOTAL - SEGURIDADE								0	
TOTAL - GERAL								28.578.775	

ÓRGÃO: 68000 - Secretaria de Portos
UNIDADE: 68101 - Secretaria de Portos

ANEXO I PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)			Crédito Suplementar Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00						VALOR
FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	
0909		Operações Especiais: Outros Encargos Especiais							44.000.000
OPERAÇÕES ESPECIAIS									
28 846	0909 00HT	Participação da União no Capital - Companhia Docas do Estado de São Paulo - Reforço de Cais para Aprofundamento dos Berços entre os Armazéns 12A a 23 no Porto de Santos (SP)							7.000.000
28 846	0909 00HT 0035	Participação da União no Capital - Companhia Docas do Estado de São Paulo - Reforço de Cais para Aprofundamento dos Berços entre os Armazéns 12A a 23 no Porto de Santos (SP) - No Estado de São Paulo	F	5	3	90	0	100	7.000.000
28 846	0909 0019	Participação da União no Capital - Companhia Docas do Ceará - Construção e Pavimentação de Terminal de Contêineres no Porto de Fortaleza (CE)							17.000.000
28 846	0909 0019 0023	Participação da União no Capital - Companhia Docas do Ceará - Construção e Pavimentação de Terminal de Contêineres no Porto de Fortaleza (CE) - No Estado do Ceará	F	5	3	90	0	100	17.000.000
28 846	0909 0011	Participação da União no Capital - Companhia Docas do Ceará - Implantação de Terminal Marítimo de Passageiros no Porto de Fortaleza (CE)							20.000.000
28 846	0909 0011 0023	Participação da União no Capital - Companhia Docas do Ceará - Implantação de Terminal Marítimo de Passageiros no Porto de Fortaleza (CE) - No Estado do Ceará	F	5	3	90	0	100	20.000.000
2074		Transporte Marítimo							9.000.000
PROJETOS									
26 784	2074 156V	Readequação dos Molhes da Barra do Porto de Itajaí (SC)							9.000.000
26 784	2074 156V 4535	Readequação dos Molhes da Barra do Porto de Itajaí (SC) - No Município de Itajaí - SC	F	4				100	9.000.000
TOTAL - FISCAL								53.000.000	
TOTAL - SEGURIDADE								0	
TOTAL - GERAL								53.000.000	



ORGÃO: 39000 - Ministério dos Transportes

UNIDADE: 39252 - Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Crédito Suplementar
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2072		Transporte Ferroviário							50.000.000
		PROJETOS							
26 783	2072 1K25	Construção da Variante Ferroviária em Camaçari - EF-431/BA							50.000.000
26 783	2072 1K25 1996	Construção da Variante Ferroviária em Camaçari - EF-431/BA - No Município de Camaçari - BA	F	4	3	90	0	100	50.000.000
2073		Transporte Hidroviário							890.000
		PROJETOS							
26 784	2073 127G	Construção de Terminais Fluviais na Região Norte							890.000
26 784	2073 127G 0195	Construção de Terminais Fluviais na Região Norte - No Município de Eirunepé - AM	F	4	3	90	0	100	890.000
2075		Transporte Rodoviário							1.019.196.214
		PROJETOS							
26 782	2075 105S	Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa SE/BA - Entroncamento BR-324 - na BR-101/BA							10.000.000
26 782	2075 105S 0029	Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa SE/BA - Entroncamento BR-324 - na BR-101/BA - No Estado da Bahia	F	4	3	90	0	100	10.000.000
26 782	2075 108X	Implantação de Postos de Pesagem							5.000.000
26 782	2075 108X 0001	Implantação de Postos de Pesagem - Nacional	F	4	3	90	0	100	5.000.000
26 782	2075 10KK	Construção de Trecho Rodoviário - Entroncamento BR-163/MT (Sorriso) - Entroncamento BR-158/MT (Ribeirão Cascalheira) - na BR-242/MT							15.000.000
26 782	2075 10KK 0051	Construção de Trecho Rodoviário - Entroncamento BR-163/MT (Sorriso) - Entroncamento BR-158/MT (Ribeirão Cascalheira) - na BR-242/MT - No Estado de Mato Grosso	F	4	3	90	0	100	15.000.000
26 782	2075 10KV	Adequação de Trecho Rodoviário - Estância Velha - Dois Irmãos - na BR-116/RS							450.000
26 782	2075 10KV 0043	Adequação de Trecho Rodoviário - Estância Velha - Dois Irmãos - na BR-116/RS - No Estado do Rio Grande do Sul	F	4	3	90	0	100	450.000
26 782	2075 10L7	Construção de Trecho Rodoviário - Porto Alegre - Esteio - Sapucaia - na BR-448/RS							8.000.000
26 782	2075 10L7 0043	Construção de Trecho Rodoviário - Porto Alegre - Esteio - Sapucaia - na BR-448/RS - No Estado do Rio Grande do Sul	F	4	3	90	0	100	8.000.000
26 782	2075 110I	Construção de Trecho Rodoviário - Altamira - Rurópolis - na BR-230/PA							30.000.000
26 782	2075 110I 0015	Construção de Trecho Rodoviário - Altamira - Rurópolis - na BR-230/PA - No Estado do Pará	F	4	3	90	0	100	30.000.000
26 782	2075 110R	Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa BA/SE - Entroncamento BR-235 - na BR-101/SE							43.274.387
26 782	2075 110R 0028	Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa BA/SE - Entroncamento BR-235 - na BR-101/SE - No Estado de Sergipe	F	4	3	90	0	100	43.274.387
26 782	2075 112N	Construção de Ponte sobre o Rio Jaguarão (Fronteira Brasil/Uruguai) - na BR-116/RS							34.000.000
26 782	2075 112N 0043	Construção de Ponte sobre o Rio Jaguarão (Fronteira Brasil/Uruguai) - na BR-116/RS - No Estado do Rio Grande do Sul	F	4	3	90	0	100	34.000.000
26 782	2075 11VA	Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PA/MT - Ribeirão Cascalheira - na BR-158/MT							53.000.000
26 782	2075 11VA 0051	Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PA/MT - Ribeirão Cascalheira - na BR-158/MT - No Estado de Mato Grosso	F	4	3	90	0	100	53.000.000
26 782	2075 11Z7	Adequação de Travessia Urbana em Vilhena - na BR-364/RO							3.700.000
26 782	2075 11Z7 0121	Adequação de Travessia Urbana em Vilhena - na BR-364/RO - No Município de Vilhena - RO	F	4	3	90	0	100	3.700.000
26 782	2075 1208	Adequação de Trecho Rodoviário - Palhoça - Divisa SC/RS - na BR-101/SC							123.950.000
26 782	2075 1208 0042	Adequação de Trecho Rodoviário - Palhoça - Divisa SC/RS - na BR-101/SC - No Estado de Santa Catarina	F	4	3	90	0	100	123.950.000
26 782	2075 1214	Adequação de Trecho Rodoviário - Rio Grande - Pelotas - na BR-392/RS							100.000.000
26 782	2075 1214 0043	Adequação de Trecho Rodoviário - Rio Grande - Pelotas - na BR-392/RS - No Estado do Rio Grande do Sul	F	4	3	90	0	100	100.000.000
26 782	2075 123U	Adequação de Trecho Rodoviário - Entroncamento BR-116 (p/Guaíba) - Entroncamento BR-471 (Pântano Grande) - na BR-290/RS							55.000.000
26 782	2075 123U 0043	Adequação de Trecho Rodoviário - Entroncamento BR-116 (p/Guaíba) - Entroncamento BR-471 (Pântano Grande) - na BR-290/RS	F	4	3	90	0	100	55.000.000



2016	2075 1230 0043	Adequação de Trecho Rodoviário - Entroncamento BR-110 (p/Guaíba) - Entroncamento BR-471 (Pântano Grande) - na BR-290/RS - No Estado do Rio Grande do Sul								33.000.000
26 782	2075 128W	Construção de Trecho Rodoviário - Campo Mourão - Palmítal - na BR-158/PR	F	4	3	90	0	100		55.000.000 44.000.000
26 782	2075 128W 0041	Construção de Trecho Rodoviário - Campo Mourão - Palmítal - na BR-158/PR - No Estado do Paraná								44.000.000
26 782	2075 121W	Adequação de Trecho Rodoviário - Ilhéus - Itabuna - na BR-415/BA	F	4	3	90	0	100		44.000.000 11.240.953
26 782	2075 121W 0029	Adequação de Trecho Rodoviário - Ilhéus - Itabuna - na BR-415/BA - No Estado da Bahia								11.240.953
26 782	2075 12KF	Adequação de Trecho Rodoviário - São Miguel do Oeste - Divisa SC/PR - na BR-163/SC	F	4	3	90	0	100		11.240.953 20.000.000
26 782	2075 12KF 0042	Adequação de Trecho Rodoviário - São Miguel do Oeste - Divisa SC/PR - na BR-163/SC - No Estado de Santa Catarina								20.000.000
26 782	2075 12KY	Construção de Contorno Rodoviário em Cuiabá - nas BRs 070/163/364/MT	F	4	3	90	0	100		20.000.000 49.000.000
26 782	2075 12KY 5314	Construção de Contorno Rodoviário em Cuiabá - nas BRs 070/163/364/MT - No Município de Cuiabá - MT								49.000.000
26 782	2075 13X7	Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA	F	4	3	90	0	100		49.000.000 50.000.000
26 782	2075 13X7 0029	Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA - No Estado da Bahia								50.000.000
26 782	2075 13XG	Construção de Trecho Rodoviário - Divisa BA/MG (Salto da Divisa) - Entroncamento MG-406 (Almenara) - na BR-367/MG	F	4	3	90	0	100		50.000.000 450.000
26 782	2075 13XG 0031	Construção de Trecho Rodoviário - Divisa BA/MG (Salto da Divisa) - Entroncamento MG-406 (Almenara) - na BR-367/MG - No Estado de Minas Gerais								450.000
26 782	2075 13XQ	Construção de Trecho Rodoviário - Divisa GO/MT - Entroncamento BR-158/242 (Vila Ribeirão Bonito) - na BR-080/MT	F	4	3	90	0	100		450.000 450.000
26 782	2075 13XQ 0051	Construção de Trecho Rodoviário - Divisa GO/MT - Entroncamento BR-158/242 (Vila Ribeirão Bonito) - na BR-080/MT - No Estado de Mato Grosso								450.000
26 782	2075 13YK	Construção de Trecho Rodoviário - Laranjal do Jari - Entroncamento BR-210/AP-030 - na BR-156/AP	F	4	3	90	0	100		450.000 25.000.000
26 782	2075 13YK 0016	Construção de Trecho Rodoviário - Laranjal do Jari - Entroncamento BR-210/AP-030 - na BR-156/AP - No Estado do Amapá								25.000.000
26 782	2075 1418	Construção de Trecho Rodoviário - Ferreira Gomes - Oiapoque (Fronteira com a Guiana Francesa) - na BR-156/AP	F	4	3	90	0	100		25.000.000 15.000.000
26 782	2075 1418 0016	Construção de Trecho Rodoviário - Ferreira Gomes - Oiapoque (Fronteira com a Guiana Francesa) - na BR-156/AP - No Estado do Amapá								15.000.000
26 782	2075 1490	Construção de Trecho Rodoviário - Divisa MT/PA - Santarém - na BR-163/PA	F	4	3	90	0	100		15.000.000 60.000.000
26 782	2075 1490 0015	Construção de Trecho Rodoviário - Divisa MT/PA - Santarém - na BR-163/PA - No Estado do Pará								60.000.000
26 782	2075 14LV	Adequação de Travessia Urbana em Juazeiro - nas BRs 235/407/BA	F	4	3	90	0	100		60.000.000 8.000.000
26 782	2075 14LV 2143	Adequação de Travessia Urbana em Juazeiro - nas BRs 235/407/BA - No Município de Juazeiro - BA								8.000.000
26 782	2075 14X0	Adequação de Trecho Rodoviário - Entroncamento BR-232 (São Caetano) - Entroncamento BR-424/PE-218 (Garanhuns) - na BR-423/PE	F	4	3	90	0	100		8.000.000 9.900.000
26 782	2075 14X0 0026	Adequação de Trecho Rodoviário - Entroncamento BR-232 (São Caetano) - Entroncamento BR-424/PE-218 (Garanhuns) - na BR-423/PE - No Estado de Pernambuco								9.900.000
26 782	2075 14YC	Adequação de Trecho Rodoviário - Entroncamento BR-226 - Divisa RN/CE - na BR-304/RN	F	4	3	90	0	100		9.900.000 9.000.000
26 782	2075 14YC 0024	Adequação de Trecho Rodoviário - Entroncamento BR-226 - Divisa RN/CE - na BR-304/RN - No Estado do Rio Grande do Norte								9.000.000
26 782	2075 15BW	Adequação de Trecho Rodoviário - Entroncamento BR-242 - Entroncamento BR-135/242 (Barreiras) - na BR-020/BA	F	4	3	90	0	100		9.000.000 4.000.000
26 782	2075 15BW 0029	Adequação de Trecho Rodoviário - Entroncamento BR-242 - Entroncamento BR-135/242 (Barreiras) - na BR-020/BA - No Estado da Bahia								4.000.000
26 782	2075 15C2	Construção de Trecho Rodoviário - Acesso a Coração de Jesus - Entroncamento MG-181 (Boqueirão) - na BR-251/MG	F	4			0	100		4.000.000 3.250.000
26 782	2075 15C2 0031	Construção de Trecho Rodoviário - Acesso a Coração de Jesus - Entroncamento MG-181 (Boqueirão) - na BR-								3.250.000



26 782	2075 15CE	251/MG - No Estado de Minas Gerais - Adequação de Trecho Rodoviário - Entroncamento TO-080 (Paraíso do Tocantins) - Entroncamento TO-070 (Aliança do Tocantins) - na BR-153/TO	F	4	3	90	0	100	3.250.000 1.166.638
26 782	2075 15CE 0017	Adequação de Trecho Rodoviário - Entroncamento TO-080 (Paraíso do Tocantins) - Entroncamento TO-070 (Aliança do Tocantins) - na BR-153/TO - No Estado do Tocantins							1.166.638
26 782	2075 15CM	Adequação de Trecho Rodoviário - Entroncamento BR-116 - Entroncamento BR-365 (Montes Claros) - na BR-251/MG	F	4	3	90	0	100	1.166.638 8.950.000
26 782	2075 15CM 0031	Adequação de Trecho Rodoviário - Entroncamento BR-116 - Entroncamento BR-365 (Montes Claros) - na BR-251/MG - No Estado de Minas Gerais							8.950.000
26 782	2075 1K53	Obras Complementares no Trecho Rodoviário - Entroncamento RS-326 (P/Ivoti) - Ponte Rio Guaíba - na BR-116/RS	F	4	3	90	0	100	8.950.000 30.000.000
26 782	2075 1K53 0043	Obras Complementares no Trecho Rodoviário - Entroncamento RS-326 (P/Ivoti) - Ponte Rio Guaíba - na BR-116/RS - No Estado do Rio Grande do Sul							30.000.000
26 782	2075 7152	Construção de Trecho Rodoviário - Entroncamento MG-170 (Illicinea) - Entroncamento BR-491/MG-050 (São Sebastião do Paraíso) - na BR-265/MG	F	4	3	90	0	100	30.000.000 29.000.000
26 782	2075 7152 0031	Construção de Trecho Rodoviário - Entroncamento MG-170 (Illicinea) - Entroncamento BR-491/MG-050 (São Sebastião do Paraíso) - na BR-265/MG - No Estado de Minas Gerais							29.000.000
26 782	2075 7242	Construção de Trecho Rodoviário - Cantá - Novo Paraíso - na BR-432/RR	F	4	3	90	0	100	29.000.000 33.514.236
26 782	2075 7242 0014	Construção de Trecho Rodoviário - Cantá - Novo Paraíso - na BR-432/RR - No Estado de Roraima							33.514.236
26 782	2075 7E79	Construção de Trecho Rodoviário - Uruaçu - Divisa GO/MT - na BR-080/GO	F	4	3	90	0	100	33.514.236 8.000.000
26 782	2075 7E79 0052	Construção de Trecho Rodoviário - Uruaçu - Divisa GO/MT - na BR-080/GO - No Estado de Goiás							8.000.000
26 782	2075 7L92	Construção de Ponte sobre o Rio Araguaia em Xambioá - na BR-153/TO	F	4	3	90	0	100	8.000.000 17.000.000
26 782	2075 7L92 0548	Construção de Ponte sobre o Rio Araguaia em Xambioá - na BR-153/TO - No Município de Xambioá - TO							17.000.000
26 782	2075 7M66	Construção de Trecho Rodoviário - Bom Jesus - Divisa RS/SC - na BR-285/RS	F	4	3	90	0	100	17.000.000 15.000.000
26 782	2075 7M66 0043	Construção de Trecho Rodoviário - Bom Jesus - Divisa RS/SC - na BR-285/RS - No Estado do Rio Grande do Sul							15.000.000
26 782	2075 7M71	Adequação de Trecho Rodoviário - BR-101 (Km 15,5) - Divisa ES/MG (Km 195,9) - na BR-262/ES	F	4	3	90	0	100	15.000.000 23.000.000
26 782	2075 7M71 0032	Adequação de Trecho Rodoviário - BR-101 (Km 15,5) - Divisa ES/MG (Km 195,9) - na BR-262/ES - No Estado do Espírito Santo							23.000.000
26 782	2075 7M95	Adequação do Anel Rodoviário de Belo Horizonte - nas BRs 040/135/262/381/MG	F	4	3	90	0	100	23.000.000 25.000.000
26 782	2075 7M95 0031	Adequação do Anel Rodoviário de Belo Horizonte - nas BRs 040/135/262/381/MG - No Estado de Minas Gerais							25.000.000
26 782	2075 7N85	Construção de Trecho Rodoviário - Timbé do Sul - Divisa SC/RS - na BR-285/SC	F	4	3	90	0	100	25.000.000 20.000.000
26 782	2075 7N85 0042	Construção de Trecho Rodoviário - Timbé do Sul - Divisa SC/RS - na BR-285/SC - No Estado de Santa Catarina							20.000.000
26 782	2075 7T97	Construção de Trecho Rodoviário - Castanheira - Colniza - na BR-174/MT	F	4	3	90	0	100	20.000.000 900.000
26 782	2075 7T97 0051	Construção de Trecho Rodoviário - Castanheira - Colniza - na BR-174/MT - No Estado de Mato Grosso							900.000
26 782	2075 7U29	Adequação de Acesso Rodoviário ao Porto de Paranaguá (Av. Ayrton Senna) - na BR-277/PR	F	4	3	90	0	100	900.000 17.000.000
26 782	2075 7U29 0041	Adequação de Acesso Rodoviário ao Porto de Paranaguá (Av. Ayrton Senna) - na BR-277/PR - No Estado do Paraná							17.000.000
TOTAL - FISCAL									17.000.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									1.070.086.214

ÓRGÃO: 53000 - Ministério da Integração Nacional
 UNIDADE: 53201 - Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - CODEVASF
 ANEXO II
 PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E	S	F	R	M	F	T	E	VALOR
2013	Agricultura Irrigada										14 772 496



		PROJETOS							
20 607	2013 140C	Implantação dos Perímetros de Irrigação do Canal do Sertão Alagoano no Estado de Alagoas						4.887.000	
20 607	2013 140C 0027	Implantação dos Perímetros de Irrigação do Canal do Sertão Alagoano no Estado de Alagoas - No Estado de Alagoas						4.887.000	
20 607	2013 1692	Implantação do Perímetro de Irrigação Salitre com 24.504,90 ha no Estado da Bahia	F	4	3	90	0	100	4.887.000
20 607	2013 1692 0029	Implantação do Perímetro de Irrigação Salitre com 24.504,90 ha no Estado da Bahia - No Estado da Bahia							4.725.000
20 607	2013 5260	Implantação do Perímetro de Irrigação Pontal com 7.811,91 ha no Estado de Pernambuco	F	4	3	90	0	100	4.725.000
20 607	2013 5260 0026	Implantação do Perímetro de Irrigação Pontal com 7.811,91 ha no Estado de Pernambuco - No Estado de Pernambuco							1.000.000
20 607	2013 5314	Implantação do Perímetro de Irrigação Baixo de Irecê com 47.924,50 ha no Estado da Bahia	F	4	3	90	0	100	1.000.000
20 607	2013 5314 0029	Implantação do Perímetro de Irrigação Baixo de Irecê com 47.924,50 ha no Estado da Bahia - No Estado da Bahia							1.944.000
20 607	2013 5322	Implantação do Perímetro de Irrigação Jaíba no Estado de Minas Gerais	F	4	3	90	0	100	1.944.000
20 607	2013 5322 0031	Implantação do Perímetro de Irrigação Jaíba no Estado de Minas Gerais - No Estado de Minas Gerais							131.288
20 607	2013 5330	Transferência da Gestão do Perímetro de Irrigação Bebedouro com 2.091 ha no Estado de Pernambuco	F	4	3	90	0	100	131.288
20 607	2013 5330 0026	Transferência da Gestão do Perímetro de Irrigação Bebedouro com 2.091 ha no Estado de Pernambuco - No Estado de Pernambuco							572.501
20 607	2013 5368	Transferência da Gestão do Perímetro de Irrigação Formoso com 12.048 ha no Estado da Bahia	F	4	3	90	0	100	572.501
20 607	2013 5368 0029	Transferência da Gestão do Perímetro de Irrigação Formoso com 12.048 ha no Estado da Bahia - No Estado da Bahia							655.986
20 607	2013 5378	Transferência da Gestão do Perímetro de Irrigação Curaçá com 4.350 ha no Estado da Bahia	F	4	3	90	0	100	655.986
20 607	2013 5378 0029	Transferência da Gestão do Perímetro de Irrigação Curaçá com 4.350 ha no Estado da Bahia - No Estado da Bahia							234.041
20 607	2013 5442	Transferência da Gestão do Perímetro de Irrigação Maniçoba com 4.293 ha no Estado da Bahia	F	4	3	90	0	100	234.041
20 607	2013 5442 0029	Transferência da Gestão do Perímetro de Irrigação Maniçoba com 4.293 ha no Estado da Bahia - No Estado da Bahia							123.680
			F	4	3	90	0	100	123.680
TOTAL - FISCAL								14.273.496	
TOTAL - SEGURIDADE								0	
TOTAL - GERAL								14.273.496	

ÓRGÃO: 56000 - Ministério das Cidades
UNIDADE: 58101 - Ministério das Cidades

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
	2049	Moradia Digna							35.702.800
		OPERAÇÕES ESPECIAIS							
28 846	2049 0E64	Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes (Lei n 11.977, de 2009)							35.702.800
28 846	2049 0E64 0001	Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes (Lei n 11.977, de 2009) - Nacional	F	3	3	90	0	100	35.702.800
TOTAL - FISCAL								35.702.800	
TOTAL - SEGURIDADE								0	
TOTAL - GERAL								35.702.800	

ÓRGÃO: 62000 - Secretaria de Aviação Civil

UNIDADE: 62901 - Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
	2017	Aviação Civil							28.578.775
		PROJETOS							
26 781	2017 14UB	Construção, Reforma e Reaparelhamento de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Regional							28.578.775
26 781	2017 14UB 0010	Construção, Reforma e Reaparelhamento de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Regional - Na Região Norte							28.578.775



			F	4	3	90	0	186	28.578.775
TOTAL - FISCAL									28.578.775
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									28.578.775

ORGÃO: 68000 - Secretaria de Portos
 UNIDADE: 68101 - Secretaria de Portos

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Crédito Suplementar
 Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRÓDUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
0909		Operações Especiais: Outros Encargos Especiais							7.000.000
OPERÇÕES ESPECIAIS									
28 846	0909 000Y	Participação da União no Capital - Companhia Docas do Ceará - Expansão do Molhe de Proteção do Porto de Fortaleza (CE)							7.000.000
28 846	0909 000Y 1048	Participação da União no Capital - Companhia Docas do Ceará - Expansão do Molhe de Proteção do Porto de Fortaleza (CE) - No Município de Fortaleza - CE	F	5	3	90	0	100	7.000.000
2073		Transporte Hidroviário							17.000.000
PROJETOS									
26 784	2073 13LF	Adequação de Infraestrutura Portuária - no Porto de Manaus - no Estado do Amazonas							17.000.000
26 784	2073 13LF 0211	Adequação de Infraestrutura Portuária - no Porto de Manaus - no Estado do Amazonas - No Município de Manaus - AM	F	4	3	90	0	100	17.000.000
2074		Transporte Marítimo							29.000.000
PROJETOS									
26 784	2074 11XC	Recuperação do Molhe de Abrigo do Porto de Imbituba (SC)							4.000.000
26 784	2074 11XC 4521	Recuperação do Molhe de Abrigo do Porto de Imbituba (SC) - No Município de Imbituba - SC	F	4	3	90	0	100	4.000.000
26 784	2074 156V	Readequação dos Molhes da Barra do Porto de Itajaí (SC)							9.000.000
26 784	2074 156V 4535	Readequação dos Molhes da Barra do Porto de Itajaí (SC) - No Município de Itajaí - SC	F	5	3	90	0	100	9.000.000
26 784	2074 7Q62	Adequação de Instalações de Acostagem e Movimentação e Armazenagem de Cargas no Porto de Recife (PE)							16.000.000
26 784	2074 7Q62 1695	Adequação de Instalações de Acostagem e Movimentação e Armazenagem de Cargas no Porto de Recife (PE) - No Município de Recife - PE	F	4	3	90	0	100	16.000.000
TOTAL - FISCAL									53.000.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									53.000.000





Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO DE 20 DE AGOSTO DE 2015

Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Fazenda e das Cidades e de Encargos Financeiros da União, crédito suplementar no valor de R\$ 55.237.582.569,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista a autorização contida no art. 4º, caput, inciso I, alínea "a", e inciso V, alíneas "a" e "b", item 1, da Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015, e no art. 38, § 2º, da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015,

DECRETA:

Art. 1º Fica aberto ao Orçamento Fiscal da União (Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015), em favor dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Fazenda e das Cidades e de Encargos Financeiros da União, crédito suplementar, no valor de R\$ 55.237.582.569,00 (cinquenta e cinco bilhões, duzentos e trinta e sete milhões, quinhentos e oitenta e dois mil, quinhentos e sessenta e nove reais), para atender à programação constante do Anexo I.

Art. 2º Os recursos necessários à abertura do crédito de que trata o art. 1º decorrem de:

I - superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014, relativo a Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações, no valor de R\$ 1.370.419,00 (um milhão, trezentos e setenta mil, quatrocentos e dezenove reais); e

II - anulação de dotações orçamentárias, no valor de R\$ 55.236.212.150,00 (cinquenta e cinco bilhões, duzentos e trinta e seis milhões, duzentos e doze mil, cento e cinquenta reais), conforme indicado no Anexo II.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 20 de agosto de 2015; 194ª da Independência e 127ª da República.

DILMA ROUSSEFF
Nelson Barbosa

Este texto não substitui o publicado no DOU de 21.8.2015

ÓRGÃO: 22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
UNIDADE: 22101 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

			Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00							Crédito Suplementar
FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR	
2014		Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização							19.000.000	
			ATIVIDADES							
20 608	2014 20ZV	Fomento ao Setor Agropecuário							19.000.000	
20 608	2014 20ZV 0001	Fomento ao Setor Agropecuário - Nacional	F	3	2	40	0	100	9.500.000	
			F	4	2	40	0	100	9.500.000	
TOTAL - FISCAL									19.000.000	
TOTAL - SEGURIDADE									0	
TOTAL - GERAL									19.000.000	

ÓRGÃO: 25000 - Ministério da Fazenda
UNIDADE: 25914 - Fundo de Garantia à Exportação - FGE

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

			Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00							Crédito Suplementar
FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR	
0909		Operações Especiais: Outros Encargos Especiais							18.000.000	
			OPERAÇÕES ESPECIAIS							
28 846	0909 008G	Devolução de Prêmio de Seguro de Crédito à Exportação							18.000.000	
28 846	0909 008G 0001	Devolução de Prêmio de Seguro de Crédito à Exportação - Nacional	F	3	2	90	0	100	18.000.000	
TOTAL - FISCAL									18.000.000	
TOTAL - SEGURIDADE									0	
TOTAL - GERAL									18.000.000	

ÓRGÃO: 56000 - Ministério das Cidades
UNIDADE: 56202 - Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

			Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00							Crédito Suplementar
FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR	
0905		Operações Especiais: Serviço da Dívida Interna (Juros e Amortizações)							1.370.419	
			OPERAÇÕES ESPECIAIS							
28 843	0905 0283	Amortização e Encargos de Financiamento da Dívida Contratual Interna							1.370.419	
		Amortização e Encargos de Financiamento da Dívida Contratual Interna							1.370.419	



28 843	0905 0283 0001	Operações e Encargos da Dívida Interna - Nacional	F	2	0	90	0	344	1.370.419
TOTAL - FISCAL									1.370.419
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									1.370.419

ÓRGÃO: 71000 - Encargos Financeiros da União
UNIDADE: 71101 - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

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

ÓRGÃO: 22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
UNIDADE: 22211 - Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	J U	F T E	VALOR
2014		Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização							19.000.000
		PROJETOS							
20 605	2014 1510	Ampliação e Melhoria da Capacidade Armazenadora da CONAB							19.000.000
20 605	2014 1510 0001	Ampliação e Melhoria da Capacidade Armazenadora da CONAB - Nacional	F	4	2	90	0	100	19.000.000
TOTAL - FISCAL									19.000.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									19.000.000

ÓRGÃO: 25000 - Ministério da Fazenda
UNIDADE: 25101 - Ministério da Fazenda

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	J U	F T E	VALOR
2110		Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Fazenda							15.000.000
		ATIVIDADES							
04 122	2110 2000	Administração da Unidade							15.000.000
04 122	2110 2000 0001	Administração da Unidade - Nacional	F	3	2	90	0	100	15.000.000
TOTAL - FISCAL									15.000.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									15.000.000

ÓRGÃO: 71000 - Encargos Financeiros da União
UNIDADE: 71101 - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	J U	F T E	VALOR
0909		Operações Especiais: Outros Encargos Especiais							2.000.000.000
		OPERAÇÕES ESPECIAIS							
28 846	0909 0669	Cobertura do Resultado Negativo Apurado no Banco Central do Brasil (Lei Complementar nº 101, de 2000)							2.000.000.000
28 846	0909 0669 0001	Cobertura do Resultado Negativo Apurado no Banco Central do Brasil (Lei Complementar nº 101, de 2000) - Nacional	F	2		90		144	2.000.000.000
TOTAL - FISCAL									2.000.000.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									2.000.000.000



ÓRGÃO: 71000 - Encargos Financeiros da União
 UNIDADE: 71104 - Remuneração de Agentes Financeiros - Recursos sob Supervisão do
 Ministério da Fazenda

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
0911		Operações Especiais - Remuneração de Agentes Financeiros							3.000.000
		OPERAÇÕES ESPECIAIS							
28 846	0911 00M4	Remuneração a Agentes Financeiros							3.000.000
28 846	0911 00M4 0001	Remuneração a Agentes Financeiros - Nacional	F	3	2	90	0	100	3.000.000
TOTAL - FISCAL									3.000.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									3.000.000

ÓRGÃO: 75000 - Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal

UNIDADE: 75101 - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

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



Atos Normativo

Decreto nº 60.993, de 2014 de São Paulo



Ficha informativa**DECRETO Nº 60.993, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2014**

Dispõe sobre abertura de crédito suplementar ao orçamento fiscal na Secretaria da Segurança Pública, visando ao atendimento de despesas correntes e de capital

GERALDO ALCKMIN, Governador do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais, considerando o disposto no artigo 9º da Lei nº 15.265, de 26 de dezembro de 2013,
Decreta:

Artigo 1º - Fica aberto um crédito de R\$ 3.254.182,00 (Três milhões, duzentos e cinquenta e quatro mil, cento e oitenta e dois reais), suplementar ao orçamento da Secretaria de Segurança Pública, observando-se as classificações Institucional, Econômica, Funcional e Programática, conforme a Tabela 1, anexa.

Artigo 2º - O crédito aberto pelo artigo anterior será coberto com recursos a que alude o inciso II, do § 1º, do artigo 43, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, de conformidade com a legislação discriminada na Tabela 3, anexa.

Artigo 3º - Fica alterada a Programação Orçamentária da Despesa do Estado, estabelecida pelo Anexo, de que trata o artigo 5º, do Decreto nº 60.066, de 15 de janeiro de 2014, de conformidade com a Tabela 2, anexa.

Artigo 4º - Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio dos Bandeirantes, 17 de dezembro de 2014

GERALDO ALCKMIN

Andrea Sandro Calabi

Secretário da Fazenda

Julio Francisco Semeghini Neto

Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Regional

Saulo de Castro Abreu Filho

Secretário-Chefe da Casa Civil

Publicado na Casa Civil, aos 17 de dezembro de 2014.



TABELA 1		SUPLEMENTAÇÃO		VALORES EM REAIS	
ORGÃO	ELEMENTO FUNCIONAL/PROGRAMÁTICA	FR	GD	VALOR	
1800	SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA				
8001	ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR SECRETARIA E SEDE				
33 90 93	INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	5		2.542.230,00	
44 90 93	INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	5		711.952,00	
	TOTAL	5		3.254.182,00	
FUNÇÃO PROGRAMÁTICA					
05.181	818.5004 REAPARELHAMENTO DA POLÍCIA PAULISTA				3.254.182,00
		5	3	2.542.230,00	
		5	4	711.952,00	
	TOTAL				3.254.182,00

TABELA 2		SUPLEMENTAÇÃO		VALORES EM REAIS	
ORGÃO	QUANTAS MENSAIS/DOTAÇÃO CONTINGENCIADA	FR	GD	VALOR	
1800	SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA				
	TOTAL	5	3	2.542.230,00	
	NOVEMBRO			2.542.230,00	
	TOTAL	5	4	711.952,00	
	NOVEMBRO			711.952,00	
	TOTAL GERAL				3.254.182,00

TABELA 3		MARGEM ORÇAMENTÁRIA		VALORES EM REAIS	
		RECURSOS DOW			
		RECURSOS			
		TESOURO EP			
		PRÓPRIOS			

ESPECIFICAÇÃO	VALOR TOTAL	VINCULADOS	
LEI ART PAR INC ITEM			
15255 9º	3.254.182,00	3.254.182,00	0,00
TOTAL GERAL	3.254.182,00	3.254.182,00	0,00



PARECERES JURÍDICOS



(...)
Porque os outros se compram e se vendem
E os seus gestos dão sempre dividendo.
Porque os outros são habéis mas tu não.

Porque os outros vão à sombra dos abrigos
E tu vais de mãos dadas com os perigos.
Porque os outros calculam mas tu não.

Sophia de Mello BreynerAndresen

O advogado Flávio Croce Caetano consulta-me sobre matéria constitucional e financeira relativa ao papel que cabe às denominadas “pedaladas fiscais”, na discussão e decisão em torno de eventual processo de impeachment contra a presidente Dilma Rousseff.

ENQUADRAMENTO DA CONSULTA

As chamadas “pedaladas fiscais” dão nome à prática do Tesouro Nacional de atrasar de forma proposital o repasse de dinheiro para bancos financiadores de despesas do governo com benefícios sociais e previdenciários.

Esses atrasos têm como objetivo fechar as contas de determinado mês ou ano fiscal, na medida que jogam a dívida para o período subsequente, ajudando a maquiar as contas do governo, que passam a apresentar indicadores econômicos melhores do que a realidade.

Caracteriza uma prática de adiar pagamentos bastante corriqueira, mas que o Tribunal de Contas da União, em 07/10/2015, no julgamento das contas apresentadas para o último ano do mandato anterior presidencial, passou a considerar os referidos atrasos como uma modalidade de empréstimo proibida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, criada em 2000, emitindo parecer favorável à rejeição das contas presidenciais, relativas ao ano de 2014.



Esse recente julgamento do Tribunal de Contas da União trouxe ao cenário político um novo argumento que pretende reformular a tese do impeachment para caracterizar o crime de responsabilidade com base nas referidas manobras fiscais.

PARECER JURÍDICO

Todos os que estudam o direito constitucional sabem que os partidários do constitucionalismo não têm uma mesma concepção do direito. Uns seguem sendo positivistas (como Ferrajoli), enquanto outros (como Dworkin) defendem que a ideia fundamental do constitucionalismo é que o “Direito não pode ser visto exclusivamente como uma realidade já dada, como o produto de uma autoridade (de uma vontade), sim (ademais e fundamentalmente) como uma prática social que incorpora uma pretensão de justificação ou de correção”¹

Para uma e outra forma de se entender o constitucionalismo, o caso em exame não apresenta soluções díspares. No caso específico desta consulta, se priorizarmos o legalismo chegaremos às mesmas conclusões que chegaríamos se a nossa prioridade recair sobre o elemento valorativo do Direito.

Analisemos, primeiramente, a norma constitucional para saber se um parecer do Tribunal de Contas da União, favorável à rejeição das contas presidenciais, é suficiente para caracterizar o crime de responsabilidade necessário para provocar o impedimento do mandato presidencial pelo Poder Legislativo.

O artigo 86, parágrafo 4º é taxativo: “O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções”.

Desta norma constitucional retira-se a necessária interpretação de que a responsabilidade que autoriza o impedimento está adstrita aos limites temporais de um mandato. Uma eventual rejeição de contas pelo Legislativo relativa às contas

¹ATIENZA, Manuel. Podemos hacer más. Otra forma de pensar elDerecho. Editorial Pasos Perdidos, 2013, p.38.



presidenciais de 2014 não podem macular a condução do novo mandato que o voto popular conferiu à presidente, a partir de 2015.

Outro ponto é que o art. 71 da Constituição Federal estabelece que o controle externo deve ser exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio.

Deste modo, a existência de parecer do Tribunal de Contas da União favorável à rejeição das contas do exercício de 2014 por si só não provoca o efeito de rejeição das contas, vez que o controle externo está a cargo do Congresso Nacional que se auxilia do Tribunal de Contas da União nesse mister.

Ademais, mesmo que as contas presidenciais de 2014 venham a ser rejeitadas pelo Congresso Nacional, cumpre distinguir duas situações distintas em que podem se enquadrar um governante: uma situação de ter as suas contas rejeitadas; e outra de ter cometido crime de responsabilidade capaz de provocar o impedimento de exercer mandato popular.

A tentativa de se atribuir à conduta de praticar as chamadas “pedaladas fiscais” a natureza de crime de responsabilidade por atentar contra a lei orçamentária, dever ser contraditada com o argumento de que a culpabilidade estrita, consistente na prática de conduta dolosa grave, requisito necessário para caracterizar a infração político administrativa de impeachment, não está caracterizada.

Como considerar conduta dolosa grave a prática de manobras fiscais que vêm sendo realizadas desde 2000, sem que tenham nunca motivado rejeição de contas presidenciais pelo controle externo a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União?

No parecer prévio, o Tribunal de Contas da União se posiciona nos seguintes termos: “O Tribunal de Contas da União é de parecer que as contas atinentes ao exercício financeiro de 2014, apresentadas pela Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, **exceto pelos possíveis efeitos dos achados de**



auditoria referentes às demonstrações contábeis da União, consignados no relatório, **representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial em 31 de dezembro de 2014**; contudo, **devido à relevância dos efeitos das irregularidades relacionadas à execução dos orçamentos**, não elididas pelas contrarrazões apresentadas por Sua Excelência, **não houve observância plena** aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, conforme estabelece a lei orçamentária anual, **razão pela qual as Contas não estão em condições de serem aprovadas, recomendando-se a sua rejeição pelo Congresso Nacional**". (grifos nossos)

Como sobrepôr ao princípio democrático que valoriza o mandato periódico e popular, irregularidades cometidas em atos contábeis, de pequena ofensa a valores éticos e princípios constitucionais, e que não tenham ensejado dano ao erário quantificado, apesar de comprovado o superior interesse público que motivou a sua prática?

Nesse ponto chegamos a uma análise valorativa do Direito. E não se pode deixar de contextualizar esse penoso momento da política nacional.

A presidente Dilma Rousseff ganhou as eleições para iniciar um segundo mandato popular a partir de janeiro de 2015. De janeiro para cá, contam-se 28 (vinte e oito) pedidos de impeachment, dos quais 20 foram já arquivados.

Já se tentou vincular o pedido de impeachment a suposta omissão da presidente em relação aos escândalos de corrupção na Petrobrás, sem que nunca, em nenhuma das numerosas delações ocorridas, tenha surgido qualquer denúncia capaz de macular a sua integridade.

As contas presidenciais de 2014, pela primeira vez na história do Tribunal de Contas da União, obtiveram parecer favorável à rejeição.



As pedaladas fiscais que fez, como fizeram os presidentes que a antecederam desde 2000, é tratada como motivação capaz de caracterizar crime de responsabilidade para fim de impeachment.

Não se devem forjar crises políticas para truncar a democracia.

A Constituição Federal de 1988 coroou o nosso processo de redemocratização, conquistado a duras penas. De lá para cá são 27 anos de estabilidade democrática. E a democracia pressupõe alguém que perde e alguém que ganhe, e o fiel dessa balança é o voto popular.

O impedimento do presidente da república deve ser situação excepcional, em especial porque “as maiorias parlamentares são muitas vezes minorias nacionais”². Não é que exista uma crise de confiança dos cidadãos em relação ao governo e essa crise não exista também em relação ao parlamento.

Não seria uma situação em que um poder que tenha o respeito e a confiança dos cidadãos venha a tirar o poder de quem não tem esse respeito e confiança. E esse fato necessariamente aumenta a necessidade de que o crime de responsabilidade esteja fortemente caracterizado.

Para Aristóteles, a justiça é o meio-termo entre dois extremos. Usemos, portanto, enfrentar os extremos: Não chancelamos irregularidades contábeis, nem ignoremos o resultado da vontade democrática expressa nas urnas. Como irregularidades que são as chamadas “pedaladas fiscais” merecem constar como ressalva à correção das contas presidenciais de 2014, as quais não merecem ser reprovadas por um simples e fácil juízo de proporção: os iguais devem ser tratados de maneira igual e os desiguais, de forma desigual, em proporção a sua desigualdade.

²CARVALHO, Antonio Alberto Moraes de. Aphorismos e Pensamentos Moraes, Religiosos, Políticos e Filosóficos. Lisboa, 1850, APUD MALTEZ, José. De como na prática a desonestidade. In SOUSA, Luis de e SOARES, Domitília. Em memória de Saldaña Sariches. Transparência justiça, liberdade. RCP edições, 2011, p. 23.



“Ou nos resignamos, ou combatemos”: Eis a mensagem de Saldanha Sanches.
Sejamos sempre uma voz em favor dos valores da democracia, da justiça e da igualdade.

Luciana Grassano de Gouvêa Mélo
Professora de Direito Financeiro e Tributário da Faculdade de Direito do
Recife/UFPE
Procuradora do Estado de Pernambuco
Ex-Diretora da Faculdade de Direito do Recife/UFPE



Novo Constitucionalismo Democrático

segunda-feira, 7 de dezembro de 2015

Sobre o Impeachment

*«MAYOR PARTIUM QUINQUEM DEUS RESCIVERIT QUAM DE
«REIPUBLICA DE REPUBLICA».*

A natureza política do processo por crime de responsabilidade
quiser ser pelo Estado da República por meio dos seus con-
stituintes no Congresso, que representa ao povo – como não os demais
poderes – instalados no seu Estado Democrático de Direito, não é des-
conhecido pela doutrina de:

Teoria do Poder do Constituinte (como fonte de legitimidade)
para a criação do processo em favor do Presidente da República.

«... e, portanto, que a legitimidade a competência, no caso, são do
constituinte da República, por meio de seus representantes
no seu órgão representativo comum».

O Problema

Os últimos dias, a imprensa tem noticiado a existência de um conjunto de projetos – apresentadas à Câmara
dos Deputados – de crime de responsabilidade do Presidente da República. Dentre os conjuntos políticos criados
até por alguns partidos – sobre a possibilidade de procedimento de impeachment do Presidente da
República passaram por responsáveis.

Procurando (1) sobre o tema há alguns dias, surgiu a seguinte questão, que remaneceu há algum tempo: as
consequências da natureza política do processo por crime de responsabilidade? A natureza política e a falta
de um crime de responsabilidade, e a possibilidade de impeachment baseado no tipo
moralizado em matéria anterior.

Natureza política dos crimes de responsabilidade

Os crimes de responsabilidade do Presidente da República no Brasil são crimes políticos de alto nível político.
Após, talvez apenas a responsabilização do Presidente por crimes, de âmbito a Constituição no âmbito
crimes legais – crimes comuns e crimes de responsabilidade.

O termo “crime de responsabilidade” não se confunde com a figura de responsabilidade, por “mal político”
como na Constituição do Paraguai, de 1992, Artigo 225, § 2º da Constituição, prevê a atribuição
do Presidente da República ao plano político, por “*crim de responsabilidad por delitos cometidos en
el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes*”.

Uma característica típica é a “natureza de responsabilidade” com a figura de crime, com possibilidade
de exceção de natureza política, em relação ao Presidente da República Venezuelano. A Constituição
mostra por, em seu art. 73, prevê que qualquer cargo público não poderá se afastar voluntariamente,
limitando que não pode, de fato, por vontade deliberada e por, no referendo e reorganizar o cargo, não
mais de que sempre que houver dano ao país.

O termo crime de responsabilidade política aberta. O termo não é feito para o Parlamento do Presidente,
no Parlamento político.

Essas funções representativas estão dentro do âmbito de posse “crime de responsabilidade”.

Apesar de ser o processo de natureza político-administrativa, os crimes de responsabilidade são uma espécie
especial de política no Lei Povo de Miranda, compreendendo a limitação de 90% crimes que não seriam
crimes políticos, em sua política legalmente se consideraria política, os crimes de responsabilidade, no
referido a na República de “crimes” do Brasil, delimita, porém (2). A expressão “crime de
responsabilidade” vem do art. de Defesa Criminal de Império, mas que desmoronou a sua não aplicação
para o Brasil e a constituição do Estado por 305 da Lei de dezembro de 1930, finalmente, se se sabe
que o conceito crime de responsabilidade não é uma criação penal comum, mas sim uma criação de caráter
político-administrativo. Isso não quer dizer que não seja aberta para a sua aplicação. Mas, de novo, por a

Arquivado blog

- ▼ 2015 (3)
- ▼ Dezembro (1)
- Sobre o Impeachment
- ▶ Outubro (1)
- ▶ Janeiro (1)
- ▶ 2014 (5)

Quem são eu:

Gustavo Ferreira Santos

Santista de Parólia, no exílio.
Professor (de Direito Constitucional)
da Universidade Federal de
Pernambuco e da Universidade
Católica de Pernambuco

[Visualizar meu perfil completo](#)



diversos tipos de crime:

Tudo à realidade que as expressões vigoram contidas no art. 85 da Constituição Federal de 1988 (como, por exemplo, a Constituição Federal) não seriam, de fato, o suficiente para fazer deliberação ou pronúncia (ou crime de responsabilidade) há a necessidade de definir a tipo. Ou seja, um modelo que, por hipótese, não tivesse sido adotado a Lei 1079, de 1950, não poderia o Senado Federal ter como base unicamente o texto do artigo 85 da Constituição Federal para o julgamento de crime de responsabilidade. Outros tipos não adotados que, sem a identificação clara e precisa dos tipos baseados na legislação infraconstitucional, não seria possível atribuir a punição da agente política.

Portanto, adotar a nova exigência a qual o jurista político fosse pressupor a heterogeneidade de identificação preservada um tipo específico para a caracterização do crime de responsabilidade, aqui vale a figura a figura do Presidente da República ou o chefe do Poder Legislativo ou na ausência interpretativa que poderia dar ao considerer presente a ocorrência do "crime" de responsabilidade. Mas de fato, o direito a caracterização do crime de responsabilidade traz consigo a ideia de uma ideia estranha do direito penal.

A responsabilidade pessoal e a necessidade do dolo no "crime de responsabilidade"

Não há, em nosso ordenamento, a figura de crime de responsabilidade culposa, nem a responsabilização do Presidente da República por fato e qualquer ato praticado pela Administração.

Como se sabe, o Direito Penal é regido pelo princípio da inexistência de crime culposos. Não há, portanto, qualquer forma de punição da responsabilidade culposa, sob pena de crime quando cometido culposamente.

Ocorre, neste âmbito, analogamente, com o chamado "crime de responsabilidade". A Lei nº 10790, que define os crimes de responsabilidade não faz qualquer menção expressa à modalidade culposa.

É necessário que seja apontado uma ação específica do Presidente da República, que inverte em uma área restrita caracterizada na Constituição, para que se caracterizem o crime.

Não se tem a ocorrência do crime de responsabilidade em algum órgão da Administração que se adverte a o crime de responsabilidade. É preciso que o Presidente da República seja diretamente praticado um ato definido em Lei como crime de responsabilidade) que constitui fato doloso (crime). Nos termos do artigo 107, inciso III da CF (1988) de 1988.

A Administração pública federal é, em essência, um órgão, com diversos setores de atuação, com o que não seria possível atender a diversas demandas que são constantemente dirigidas a União. Nesse contexto, o Poder Judiciário da República e a responsabilidade pública penalizada em uma a parte de funcionamento e parte de momento funcional que não seria uma subversão perniciosa do regime constitucional da responsabilização do Chefe do Executivo.

Seu acesso ao sistema de controle é que não fundamentado na prática de apresentação, em caráter preventivo, mediante hipótese prevista no art. 107, III da CF (1988). Quando referidas a atos de corrupção de Administração Federal em âmbito federal ou estadual, também não nos parece, atualmente, uma atividade baseada naquilo que a imprensa tem chamado de "qualidade fiscal", prática que constitui um crime nos termos a banca pública que pagamos benefícios de programas sociais, caracterizando, no caso, do Tribunal de Contas da União, um ato praticado não autorizada. No caso, houve a caracterização pelo Tribunal de Contas da União, de não aprovação das contas presidenciais, independentemente de análise pelo Poder de Execução, o Congresso Nacional.

Além disso, no caso das atividades "prestadas financeiras" o Congresso Nacional tem a obrigação de apresentar ao sistema de controle, em caráter preventivo, o crime de responsabilidade. É necessário que seja adotada tal prática (uma ordem presidencial, uma deliberação do Conselho de Estado e a legislação sobre finanças públicas). Essa caracterização é feita, na que, até esse ato, não havia qualquer tipo de reprimenda por parte do Tribunal de Contas para outros crimes idênticos de serviço de imprensa. Apesar de fazer todo o possível para a legalidade, não houve a caracterização do dolo da autoridade presidencial caracterizado pela natureza de crime, não obstante que a legislação caracterizada a serem atos praticados das contas, pelo TCU, não tem a caracterização legal que poderia caracterizar a ocorrência do crime de responsabilidade.

Na Lei de Responsabilidade Fiscal, assim, caracteriza-se a ocorrência de crime de responsabilidade, constitucionalmente prevista e determinando, para a caracterização do crime de responsabilidade.

Desde então, quando, no Brasil, Lei 10790, com a caracterização de improbidade administrativa, não houve punição a penalidade em administração e uma das hipóteses previstas indicadas como crime de responsabilidade). A jurisprudence do Superior Tribunal de Justiça, assim, assinala no Recurso Especial 141984/SP:

... (transcrição de jurisprudência do STJ sobre improbidade administrativa e crime de responsabilidade) ...

É assim, na jurisprudência do Superior Tribunal Federal que o mesmo crime não se subtrai a Lei de Responsabilidade Penal, por se subtrair a Lei de Responsabilidade. Mas, no momento de se analisar o crime, não há, em nosso ordenamento, a ideia de crime de responsabilidade, para a punição pelo crime de responsabilidade (art. 107, III, 1988), também, o crime e conduta dolosa e por isso, para a administração financeira e financeira.

Assim, a doutrina, que há indicação de um fundamento que possa ser caracterizado como um ato caracterizado como crime, com a natureza de responsabilidade, não há, em nosso ordenamento, o crime de responsabilidade.



trabalho de todos os ramos políticos que não se pode atribuir por um que há a concretização do crime de responsabilidade que possa trazer a aprovação do Câmara dos Deputados para a abertura do processo de impeachment no Senado Federal.

Atos estranhos no tempo

Um outro ponto de análise que deve ser destacado no respeito à afirmada "teoria de responsabilidade relativa" previnir nos arts. 91, § 4º, que assim prevê:

“O Presidente da República responde por crimes comuns e por crimes de responsabilidade relativos, quando, no exercício de suas funções, praticar os atos estranhos no tempo”.

O texto da Constituição em referência expressa a responsabilidade “na vigência de seu mandato” (1).

Os textos anteriormente mencionados relativos da responsabilidade do Presidente da República (na vigência de seu mandato) referem-se a crimes dos “atos estranhos” – em referência que o Presidente não é responsável durante o mandato – por ser contido por sua natureza. Assim, atividades que não recaem no Presidente da República por atos que não tenham caráter de exercício de função presidencial, ou seja, por crimes não-funcionais.

Essa teoria mais recente de análise e teoria decorre do fato de que, em 1988, nos Estados Unidos, com a reeleição presidencial. Assim, altera-se o caráter de aplicabilidade nos chamados crimes de responsabilidade e, consequentemente, não são discutidos a problemática temporal em relação dos “atos estranhos”.

É preciso, para a correta compreensão do assunto, ressaltar que essa evolução e aplicação, a saber, a teoria de responsabilidade do Presidente e não apenas em relação à responsabilidade por crime comum. Apesar de que a teoria americana falava em responsabilidade por “crime”.

Com a reeleição instantaneamente a reanálise crítica em discussão a respeito dos atos estranhos no mandato, ou seja, crimes que não foram praticados no mandato, mas, em qualquer anterior. Será possível considerar o Presidente responsável por um ato praticado no mandato anterior?

O objetivo de uma possível responsabilidade fica mais claro quando pararmos em um presidente não reeleito, mas que tentou a Presidência em outra eleição, após um mandato de sua oposição. Ainda não “presenciou”, então, poderia ser responsabilizado em processo de impeachment por ato que praticou há dois mandatos quando na data praticou o Presidente da República?

O processo de impeachment seria uma espécie de “crimes de não crime durante” (2). Termino o termo o termo de presidente após o mandato e há o crime de não crime para poder o mandato.

Essa concepção está em função da teoria (teoria) que é a de um mandado retro-quanto ao qual se deu o momento crime de responsabilidade. Um novo mandato há de ser tomado como uma unidade independente, considerando o início do cargo por atos praticados nesse momento.

Conclusão

Essas são análises que aproximadamente concluem que o processo e o julgamento do Presidente da República, por crime de responsabilidade, no Brasil, apesar da natureza política do órgão competente, em colaboração com o conjunto de parâmetros constitucionais, não gerando um poder limitado para o órgão que atua no Congresso dos Deputados e para o órgão que atua no Senado Federal, levando a necessidade de um desenvolvimento que leve em consideração, por exemplo, a possibilidade de impeachment de crime comum, apesar das limitações de atuação do órgão de qual se dá o processo, podem ser consideradas para fins de responsabilidade política e administrativa.

(1) Art. 91, § 4º da Constituição de 1988 (CF/88).

(2) Art. 91, § 4º da Constituição de 1988 (CF/88).

(3) Art. 91, § 4º da Constituição de 1988 (CF/88).

(4) Art. 91, § 4º da Constituição de 1988 (CF/88).

(5) Teoria de responsabilidade relativa por crime comum e por crimes comuns e o sistema de impeachment no mandato, a grande teoria (6).

(6) MIRANDA, Pedro. Constituição e Congresso de 1988: um novo modelo Constitucional. LDB, 2010. São Paulo: São Paulo, 2010. p. 37.

(7) MIRANDA, Pedro. Constituição e Congresso de 1988: um novo modelo Constitucional. LDB, 2010. São Paulo: São Paulo, 2010. p. 37.

(8) LIMA, Nelson. Sobre o crime de responsabilidade - doutrina crítica e sistema do Brasil. LDB, 2010. São Paulo: São Paulo, 2010. p. 37.



STJ MS 2014/10, Sepulveda Pertence (DJ de 11-9-1994); STJ MS 23.885, rel. min. Carlos Velloso, julgamento em 23-3-2005; Plenário (DJ de 20-9-2005); Vale MS 00.672-AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 13-9-2011; Plenário, DJE de 13-10-2011.

6. Apesar de anteriormente esposado pelo STJ no Inq 012-001, não há qualquer dúvida que restrição à aplicação do disposto no art. 36, § 3º, apenas às infrações penais comuns, pelo fato de cláusula de irresponsabilidade relativa ser utilizada para qualificar delitos "presuntivos" que caracterizam impropriedade de cargo.

Trabalho de Exatidão Santos: "Paracet Impeachment Final" (Word)

Postado por Gustavo Henrique Santos às 15:01

+1 Recomende isto no Google

Nenhum comentário:

Postar um comentário

Digite seu comentário...

Comentar como: Editor (Google) ▼

Sair

Publicar

Visualizar

Notifique-me

Carregar imagem

Publicar mais artigos

Seu comentário foi publicado.

Modelo Simple Tecnologia da Blogger



Carlos Valder Nascimento, Heleno
Tveira Tôrres, Misabel A. Machado
Derzi



CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e
Doutor pela UFPE*

HELENO TAVEIRA TÔRRES

*Professor Titular de Direito
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito
Financeiro e Tributário da UFMG*

PARECER JURÍDICO

I. A CONSULTA

Consulta-nos Sua Excelência Senhora **DILMA VANA ROUSSEFF**, digníssima **Presidenta da República Federativa do Brasil**, com pedido de elaboração de **PARECER JURÍDICO**, de caráter acadêmico, solicitado e oferecido em regime de gratuidade, dada a inédita rejeição das contas públicas do Governo Federal pelo e. Tribunal de Contas da União - TCU, sobre as questões ali suscitadas na sua defesa, pelo eminente **Advogado-Geral da União**, o Senhor Ministro de Estado **Luís Inácio Lucena Adams**.



Em breve síntese, a Consulta tem por objeto a apreciação jurídico-constitucional dos motivos alegados no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República, efetuados pelo e. Tribunal de Contas da União – TCU, sobre o Poder Executivo Federal, cujas contas em análise representam o exame do quarto ano da administração da Excelentíssima Senhora Presidenta da República.

Assim encontra-se a decisão concluída, a partir do Parecer do Relator, Ministro Augusto Nardes, no Acórdão nº 2461/2015 – Plenário, *in verbis*:

“Parecer do Relator

Os exames efetuados nos documentos, balanços e demonstrativos encaminhados pela Presidente da República foram enriquecidos com fiscalizações realizadas por diversas unidades técnicas do TCU, que permitiram a elaboração do projeto de parecer prévio submetido à apreciação do Plenário.

O Tribunal de Contas da União é de parecer que as Contas atinentes ao exercício financeiro de 2014, apresentadas pela Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, exceto pelos possíveis efeitos dos achados de auditoria referentes às demonstrações contábeis da União, consignados no relatório, representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2014; contudo, devido à relevância dos efeitos das irregularidades relacionadas à execução dos orçamentos, não elididas pelas contrarrazões apresentadas por Sua Excelência, não houve observância plena aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, conforme estabelece a lei orçamentária anual, razão pela qual as Contas não estão em condições de serem aprovadas, recomendando-se a sua rejeição pelo Congresso Nacional. (Grifamos).

Alertas e Recomendações

Em decorrência das irregularidades e dos achados apontados no capítulo 1 e das informações evidenciadas ao longo do relatório se:



1. alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, acerca das irregularidades na gestão orçamentária da União durante o exercício de 2014, envolvendo a realização de operações de crédito junto à Caixa Econômica Federal, ao FGTS e ao BNDES sem a observância dos requisitos e impedimentos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 1º, §1º; 32, §1º, incisos I e II; 36, caput; e 38, inciso IV, alínea 'b') (itens 2.3.6, 8.2, 8.3 e 8.4);

2. alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, acerca das irregularidades na gestão orçamentária da União durante o exercício de 2014, em face da desconsideração da manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego quando da edição do Decreto 8.197/2014, da não limitação de empenho e movimentação financeira no montante necessário para comportar o cumprimento da meta de resultado primário vigente na data de edição do Decreto 8.367/2014, bem como da condicionante imposta à liberação e utilização dos limites orçamentários e financeiros definidos no Decreto 8.367/2014, que contrariou o disposto no art. 118 da Lei 12.919/2013 (itens 3.5.3, 8.6 e 8.7);

3. alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, acerca das irregularidades na gestão orçamentária da União durante o exercício de 2014, envolvendo a inscrição em restos a pagar de R\$ 1,367 bilhão referentes a despesas do Programa Minha Casa Minha Vida, sem a observância do disposto nos arts. 36, caput, da Lei 4.320/1964, 35 e 67, caput, do Decreto 93.872/1986 (itens 3.5.4.1 e 8.3);

4. alertar a Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 1º, incisos I, II e III, do Decreto 5.135/2004, o Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 1º, inciso IV, do Decreto 7.482/2011, e o Ministério da Defesa, com fundamento no art. 10, § 1º, da Lei 10.180/2001, acerca da possibilidade de o Tribunal de Contas da União emitir opinião adversa sobre o Balanço Geral da União, caso as recomendações VI, VII, VIII, IX, Xa. a X.h., XI, XII, XIII, XIV e XV, expedidas com vistas à correção das distorções verificadas no Balanço



Patrimonial da União e na Demonstração das Variações Patrimoniais não sejam implementadas (item 5.3.1);

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

6. *recomendar:*

I. *à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que incluam, nos projetos de lei de diretrizes orçamentárias, o rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, nos termos do § 2º do art. 165 da Constituição Federal, que estabelece que as leis de diretrizes orçamentárias devem compreender as metas e prioridades da administração pública federal, instrumento indispensável ao monitoramento e à avaliação de seu desempenho ao longo da execução do orçamento a que se referem (item 3.2.2);*

II. *às empresas Araucária Nitrogenados S.A., Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I) e Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE), vinculadas ao Ministério de Minas e Energia, para que, quando da execução do Orçamento de Investimento, observem a dotação autorizada para as respectivas programações, em obediência à vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição Federal; bem assim ao Ministério de Minas e Energia, no sentido de garantir a efetivação de tal cumprimento, com vistas a evitar a perda de controle dos gastos dessas entidades (item 3.3.4);*

III. *às empresas Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (AmE), Araucária Nitrogenados S.A., Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE) e FURNAS – Centrais Elétricas S.A, todas vinculadas ao Ministério de Minas e Energia; e à empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás),*



CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e
Doutor pela UFPE*

HELENO TAVEIRA TÔRRES

*Professor Titular de Direito
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito
Financeiro e Tributário da UFMG*

vinculada ao Ministério das Comunicações, para que, quando da execução do Orçamento de Investimento, observem o valor aprovado para as respectivas fontes de financiamento na lei orçamentária ou promovam a adequação desses valores de acordo com o disposto na lei de diretrizes orçamentárias; bem assim ao Ministério de Minas e Energia e ao Ministério das Comunicações para que orientem suas supervisionadas no sentido de garantir a efetivação de tal cumprimento (item 3.3.4);

IV. ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), para que, no exercício de sua competência de acompanhar a execução orçamentária do Orçamento de Investimento das empresas estatais não dependentes, acompanhe a obediência, por parte das empresas integrantes do OI, à vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição Federal e ao limite aprovado para as respectivas fontes de financiamento na lei orçamentária, e tome as providências necessárias para a correção de eventuais impropriedades junto às respectivas empresas durante o exercício (item 3.3.4);

V. à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que contemple, no processo de elaboração do Plano Plurianual 2016-2019, a reavaliação das informações de desempenho para as quais foi apontada alguma deficiência nos relatórios das Contas do Governo relativos aos exercícios de 2013 e de 2014, com vistas ao aprimoramento do conjunto de indicadores e metas constantes do PPA (item 4.2.34);

VI. ao Ministério da Defesa que calcule o valor presente das projeções das pensões militares das Forças Armadas (item 5.3.1.1);

VII. ao Ministério da Defesa e à Secretaria do Tesouro Nacional, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, que tomem as providências necessárias para o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação do passivo referente às pensões relativas aos militares das Forças Armadas, permitindo assim a apresentação dessa informação no Balanço Patrimonial da União e a divulgação das premissas e detalhamentos em notas explicativas já para o exercício de 2015 e seguintes (item 5.3.1.1);



CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e
Doutor pela UFPE*

HELENO TAVEIRA TÔRRES

*Professor Titular de Direito
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito
Financeiro e Tributário da UFMG*

VIII. à Casa Civil da Presidência da República e aos Ministérios da Defesa e da Fazenda que realizem estudo conjunto para avaliar as melhores práticas internacionais de prestação de contas dos encargos com militares inativos, incluindo no escopo do estudo a necessidade de registros contábeis ou elaboração e divulgação de demonstrações específicas sobre a situação das despesas futuras com os militares (item 5.3.1.1);

IX. à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Previdência Social e ao Ministério da Fazenda, sob a coordenação do primeiro, que apresentem em até 180 dias os resultados obtidos pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Conjunta CC/MF/MPS 218/2014, especificamente no que tange:

a) aos resultados sobre a avaliação das melhores práticas internacionais de prestação de contas da previdência social e a necessidade de elaboração e divulgação de informações específicas sobre a situação atuarial da previdência social (item 5.3.1.1);

b) à inclusão do balanço atuarial do Regime Geral de Previdência Social nos relatórios de avaliação atuarial (item 5.3.1.1);

c) à inclusão do balanço atuarial do Regime Geral de Previdência Social em notas explicativas das demonstrações financeiras do Fundo do Regime Geral de Previdência Social e da União (item 5.3.1.1).

X. à Secretaria do Tesouro Nacional que:

a) com base nos critérios contábeis pertinentes e na Portaria-AGU 40/2015, promova o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação de provisões e passivos contingentes relativos aos riscos fiscais decorrentes de ações judiciais impetradas contra a União (item 5.3.1.1.2);

b) que adote as providências necessárias para garantir o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação dos passivos relativos ao repasse de recursos de programas sociais junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e ao Banco do Brasil (item 5.3.1.1.3);



CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e
Doutor pela UFPE*

HELENO TAVEIRA TÔRRES

*Professor Titular de Direito
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito
Financeiro e Tributário da UFMG*

- c) *na hipótese de realização de ajuste de exercício anterior, observe as práticas contábeis aplicáveis, inclusive no que tange à readequação das informações apresentadas para fins comparativos (item 5.3.1.4);*
- d) *aprimore os mecanismos de controle dos saldos de empréstimos e financiamentos concedidos, notadamente daqueles originários de legislação específica, apresentando, em notas explicativas ao BGU, as razões das eventuais divergências que subsistirem, a exemplo daquela observada entre os saldos no Siafi e nas demonstrações financeiras do BNDES, em 31/12/2014, para os haveres do Tesouro Nacional junto a esse banco (item 5.3.1.6);*
- e) *evidencie no Balanço Patrimonial os valores referentes aos ajustes de exercícios anteriores ocorridos ao longo do período de referência das demonstrações contábeis, indicando em notas explicativas a sua natureza (item 5.3.1.9);*
- f) *aprimore as regras de consolidação do Balanço Geral da União no Siafi, bem como as orientações a respeito, de modo a identificar e excluir transações e saldos recíprocos relevantes entre os órgãos e entidades pertencentes à União (item 5.3.1.10);*
- g) *evidencie, em tópico individualizado das notas explicativas, as transações da União com suas partes relacionadas, com a observância das normas contábeis aplicáveis à matéria, fazendo constar, no mínimo: a evidenciação das principais partes relacionadas, com a descrição da natureza do relacionamento; as transações relevantes ordinárias e extraordinárias ocorridas no exercício, incluindo os principais termos e as receitas e despesas decorrentes de tais transações; os ativos e passivos da União com suas partes relacionadas ao término do exercício; e a remuneração agregada do pessoal-chave da administração (item 5.3.1.11);*
- h) *faça constar nas Notas Explicativas do Balanço Geral da União informações referentes à renúncia de receitas financeiras e creditícias, em cumprimento ao disposto no inciso VII do art. 15 da Lei 10.180/2001 e no inciso VIII do art. 3º do Decreto 6.976/2009 (item 5.3.1.12);*



i) *evidencie, nas notas explicativas relativas às receitas de dividendos da União, a hipótese de dispensa do recolhimento de dividendos da Caixa devidos à União, utilizado para cobertura do risco de crédito e dos custos operacionais das operações de financiamento no âmbito do Programa Minha Casa Melhor, prevista no art. 3º da Lei 12.868/2013, bem como informações sobre os valores efetivamente dispensados (item 5.4.4);*

j) *apresente, no prazo de 90 dias, esclarecimentos sobre o motivo de o Siafi ter permitido o lançamento manual na conta 1.4.2.1.1.10.00 – Imóveis de Uso Especial, contrariando o item 3.1.1.4 da macrofunção "02.11.07 - Imóveis de Propriedade da União" do Manual Siafi, bem como as medidas corretivas e preventivas adotadas (item 5.6.1);*

k) *oriente e monitore as setoriais do Sistema de Contabilidade Federal com o objetivo de reduzir o número de restrições contábeis registradas no encerramento do exercício, por meio da Declaração do Contador, estimulando a correção dos problemas contábeis eventualmente existentes dentro do exercício a que se referem e o devido esclarecimento dos problemas remanescentes (item 5.6.2);*

l) *monitore as justificativas acerca dos registros de restrições contábeis, de modo a dar transparência às razões pelas quais as setoriais contábeis não adotam todas as medidas necessárias para correção dos problemas contábeis eventualmente existentes dentro do exercício a que se referem e que, doravante, encaminhe uma análise consolidada das restrições contábeis e das Declarações de Contador de órgão superior junto com as prestações de contas anuais da Presidência da República (item 5.6.2);*

XI. *à Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com o Ministério do Trabalho e Emprego e com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que adote as providências necessárias para garantir o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação dos passivos relativos ao repasse de recursos de programas sociais junto à Caixa Econômica Federal (Bolsa Família, Abono Salarial e Seguro Desemprego) (item 5.3.1.3);*



CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e
Doutor pela UFPE*

HELENO TAVEIRA TÔRRES

*Professor Titular de Direito
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito
Financeiro e Tributário da UFMG*

XII. à Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com o Ministério das Cidades, que adote as providências necessárias para garantir o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação dos passivos relativos ao repasse de recursos de programas sociais junto ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (item 5.3.1.3);

XIII. à Secretaria da Receita Federal do Brasil que, com base em estudo prévio, adote metodologia para mensuração do ajuste para perdas de créditos tributários a receber que melhor reflita a realidade de recebimento desses créditos (item 5.3.1.7);

XIV. à Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com a Secretaria da Receita Federal do Brasil e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, bem como com outros órgãos que julgar necessários, considerando a peculiaridade de cada tipo de crédito e de acordo com as práticas contábeis aceitas, que elabore e normatize a metodologia para ajuste para perdas de créditos a receber da União (item 5.3.1.7);

XV. à Secretaria do Patrimônio da União que aprimore a metodologia de cálculo e registro da depreciação acumulada de bens móveis e imóveis, de forma a melhor refletir a realidade patrimonial dos bens da União (item 5.3.1.8);

XVI. à Caixa Econômica Federal que inclua, no documento de formalização da política de distribuição de resultados da instituição, informações sobre a hipótese de dispensa de recolhimento de dividendos da entidade em favor do Programa Minha Casa Melhor, prevista no art. 3º da Lei 12.868/2013 (item 5.4.4);

XVII. à Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria do Patrimônio da União que aperfeiçoem os mecanismos de controle, incluindo as atualizações tecnológicas necessárias, para minimizar as divergências entre os saldos de bens imóveis registrados nos sistemas Spiunet e Siafi (item 5.6.1).”

E, assim, conclui o Acórdão nº 2461/2015, a saber:

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos relativos à apreciação conclusiva sobre as Coñtas do Governo da República referentes ao



exercício de 2014, sob a responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Vana Rousseff,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 71, inciso I, da Constituição Federal; nos arts. 1º, inciso III, e 36 da Lei nº 8.443/1992, nos arts. 1º, inciso VI, 221, 223 e 224 do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução-TCU nº 246, de 30/11/2011, em aprovar o Parecer Prévio sobre as contas prestadas pela Presidente da República, na forma do documento anexo.”

Diante da presente decisão do Plenário do e. Tribunal de Contas da União – TCU, foram submetidos, ao nosso exame, os percucientes questionamentos abaixo:

a) Pode o Tribunal de Contas da União sugerir, em seu parecer prévio, a rejeição das contas prestadas pela Presidenta da República, sem comprovar a existência de “dano ao erário” ou o desvio da “boa e regular aplicação dos recursos”?

b) Qual a natureza jurídica do Parecer Prévio do TCU do Parecer da CMPOF e o “julgamento” da prestação de contas pelo Congresso Nacional? Quando se dá a eficácia de legalidade e de coisa julgada?

c) Qual a relevância das metas e prioridades do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias na apreciação das contas presidenciais do ano de 2014 pelo TCU e pelo Congresso Nacional?

d) Os adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial configuram operações de crédito, considerando que o Tribunal de Contas tem admitido a possibilidade de a instituição financeira promover pagamentos sem a prévia cobertura pelo Tesouro Nacional em períodos curtos de tempo nos termos do Decreto 8535, de 2015?

e) As equalizações feitas pela União na forma de subvenção econômica em programas de financiamento promovidos por meio de Bancos Públicos (BNDES, BB, CEF), na forma prevista em lei específica, configuram operações de crédito? Qual o tratamento jurídico adequado dado às



equalizações feitas no Programa de Sustentação do Investimento – PSI, previsto na Lei Nº 12.096, de 24 de novembro de 2009?

f) Os adiantamentos concedidos pelo FGTS à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida configuram operações de crédito? Há realização de mútuo nas operações realizadas com base no art. 82-A da Lei nº 11.977, de 2009? Em caso negativo, qual seria a natureza jurídica destas transações?

g) As transações de que tratam os quesitos “a”, “b” e “c” caracterizam operação de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO)?

h) As transações de que tratam os quesitos “a”, “b” e “c” caracterizam operação de crédito da União vedada pelo art. 29, III, da Lei Complementar nº 101, de 2001?

i) A previsão de atualização monetária em contratos e, até mesmo, de pagamento de juros ao contratado em caso de atrasos é razão suficiente para alterar a natureza de um contrato de prestação de serviços para firmá-lo como contrato de empréstimo bancário?

j) A modificação de entendimentos firmados pelo Tribunal de Contas da União pode ter o condão de penalizar atos pretéritos, os quais foram praticados com base na segurança do controle já exercido anteriormente?

l) As projeções de receitas identificadas nos Relatórios de Receitas e Despesas bimestrais podem considerar projetos de alteração da legislação tributária e da Lei de Diretrizes orçamentárias, inclusive projeto de lei que altere a meta fiscal, na fixação das limitações de empenho e movimentação financeira? O cumprimento da meta fiscal é verificado no curso do ano ou em 31 de dezembro?

k) O Poder Executivo, como órgão gestor central da Administração Pública, tem todo o exercício financeiro como prazo limite para realizar as suplementações orçamentárias necessárias para apurar o cumprimento da meta de resultado primário estabelecida na LDO? Quando ocorre o termo final para essa apuração?

m) A edição, entre 5 de novembro e 14 de dezembro de 2014, de decretos não numerados que abriram créditos suplementares para despesas obrigatórias e discricionárias eram incompatíveis com a



CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e
Doutor pela UFPE*

HELENO TAVEIRA TÔRRES

*Professor Titular de Direito
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito
Financeiro e Tributário da UFMG*

*meta de resultado primário, mesmo sendo as dotações discricionárias
sujeitas ao limites de movimentação e empenho previamente definidos,
portanto, não os ampliando, infringindo o disposto no art. 4º da Lei nº
12.952, de 2014, a LOA/2014?*

*n) A fonte de recursos utilizada para a abertura de créditos suplementares
(seja remanejamento de dotações, excesso de arrecadação ou superávit
financeiro) produz efeito para o atingimento da Meta Fiscal, mesmo não
alterando o limite financeiro a que estão sujeitas as despesas? Por que?*

As respostas aos quesitos serão precedidas de exposição sobre elementos
conceituais, teóricos e normativos, numa análise inteiramente jurídica. Para tanto,
tomar-se-á como fundamento basilar o texto constitucional vigente, sob a ótica da
concretização do modelo de Estado Democrático de Direito.

SUMÁRIO



1. IMPOSSIBILIDADE DE REJEIÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS POR AUSÊNCIA DE “DANO AO ERÁRIO” – O CABIMENTO DO REEXAME LEGISLATIVO DAS “RESSALVAS”

1.1 O Devido Processo Legal Sancionador do Parecer Prévio e o Dever de Proporcionalidade das Sanções

1.1. A natureza administrativa do Parecer Prévio do TCU e do Parecer do exame da CMPOF e o “julgamento” da Prestação de Contas pelo Congresso Nacional com eficácia de legalidade e coisa julgada

2. A QUESTÃO DO RESPEITO À SEGURANÇA, À LEGALIDADE FORMAL E À IRRETROATIVIDADE DAS INTERPRETAÇÕES ADMINISTRATIVAS NO ESTADO DE DIREITO.

2.1. Por que razão a Constituição somente se refere à irretroatividade das leis?

2.2. Mantendo-se inalteradas as leis, as mudanças de interpretações administrativas não podem retroagir. A responsabilidade dos Tribunais pela confiança gerada nos procedimentos desenvolvidos, nas informações, consultas e declarações.

2.3. A Legalidade existe? A Ambiguidade, a polissemia inerente às leis e a possibilidade de interpretações conflitantes.

2.4. Se a Legalidade existe, o respeito à forma jurídica é imprescindível. Em especial quando a lei restringe a autonomia de um ente estatal: vedação da interpretação ampliativa ou extensiva.

2.5. A Irretroatividade das interpretações do TCU está qualificada pela anualidade das leis orçamentárias.

2.6 Em resumo: a segurança jurídica por orientação da jurisprudência do TCU é incompatível com a surpresa – A proibição de excesso e a garantia da proporcionalidade

3. O PAPEL DA CONSTITUIÇÃO FINANCEIRA – A QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO E A SUSTENTABILIDADE FISCAL DEVEM ESTAR VOLTADOS À CONCREÇÃO DOS FINS E VALORES CONSTITUCIONAIS

3.1 A natureza jurídica da lei orçamentária e seu conteúdo material – a infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial de que não resulte “dano ao erário”.

4. LIMITES JURÍDICOS DO CONCEITO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO PÚBLICO E AS DÍVIDAS FUNDADAS E FLUTUANTES

4.1. Operações de crédito e figuras jurídicas afins. Distinções necessárias

4.2. Serviços financeiros e o conceito restritivo de operações de crédito na Lei de Responsabilidade Fiscal

4.3. A natureza jurídica dos juros e da atualização monetária: a impossibilidade de sua recondução à noção de “operações de crédito”

4.4. Características gerais dos contratos bancários

4.5. As impropriedades das insuficiências eventuais da conta de suprimento, mantida na Caixa Econômica Federal, pela União, nos termos do Decreto nº 8.535/2015

4.6. As subvenções econômicas feitas pela União em programas de financiamento promovidos por Bancos Públicos



CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e
Doutor pela UFPE*

HELENO TAVEIRA TÔRRES

*Professor Titular de Direito
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito
Financeiro e Tributário da UFMG*

4.7. Os adiantamentos concedidos, pelo FGTS, à União, para cobertura de despesas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida

4.8. O “Programa Bolsa Família”

5. METAS FISCAIS E RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

5.1. O regime de metas fiscais na Constituição Financeira e na Lei de Responsabilidade Fiscal e o princípio de segurança jurídica

5.2. Mecanismos corretivos do orçamento público, flexibilidade orçamentária e equilíbrio fiscal: redimensionamento de metas fiscais, contingenciamento de despesas e aberturas de crédito



II – O PARECER

1. IMPOSSIBILIDADE DE REJEIÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS POR AUSÊNCIA DE “DANO AO ERÁRIO” – O CABIMENTO DO REEXAME LEGISLATIVO DAS “RESSALVAS”

O titular do orçamento em qualquer democracia é o Poder Legislativo. Por isso, o Congresso Nacional é o principal órgão de controle externo do ciclo orçamentário (art. 71 da Constituição de 1988), a última palavra sobre como constituir, modificar e julgar a aplicação do orçamento público. Em vista disso, trata-se do controle de máxima dimensão jurídica, todo ele fundado na Constituição, da apresença da proposta orçamentária à sua aprovação, passando pela execução e prestação de contas relativas a exercícios anteriores, bem como a decidir sobre créditos adicionais e outros. E, para o desempenho de tão nobre missão republicana de controle do patrimônio público, a Constituição outorgou-lhe dois órgãos auxiliares: o Tribunal de Contas da União – TCU e a Comissão Mista Permanente de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMPOF.

O Tribunal de Contas da União - TCU cumpre sua missão constitucional como auxiliar do Congresso Nacional no controle externo, com competência para “apreciar” a prestação de contas do balanço público (art. 71, I da CF), segundo os princípios de legalidade, legitimidade e economicidade, dentre outros, e para promover a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta.

Esta escolha da Constituição para o *controle externo*, de atuação do Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, mormente na prestação de contas (art. 71, I), afora o trabalho da CMPOF, evidencia o monopólio do controle democrático sobre as contas públicas e realização do gasto público, na melhor coerência com os valores do Estado Democrático de Direito.

Tinha razão Ruy Barbosa, quando vaticinou, ao propor a criação do Tribunal de Contas: “O Tribunal de Contas será apenas a tarefa política da missão de um governo que proclamou a República, propô

Pais uma



CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e
Doutor pela UFPE.*

HELENO TAVEIRA TÔRRES

*Professor Titular de Direito
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito
Financeiro e Tributário da UFMG*

*Constituição livre para firmar as instituições democráticas em bases sólidas – o Tribunal de Contas é o ente (futuramente constitucional) integrante das instituições democráticas que garantem que as mesmas instituições democráticas se firmem em bases sólidas”.*¹

A autocontenção do Tribunal de Contas resulta exatamente disso, de configurar uma instituição democrática que auxilia o Congresso Nacional no controle da *legalidade, da legitimidade e da economicidade*. Como órgão que apura a observância da legalidade e da legitimidade das contas públicas, prima e primará sempre por limitar-se, regular-se, pautar-se, condicionar-se pelas leis. E, com isso, garantir o respeito ao Congresso Nacional, em que os eleitos são dignos representantes do povo.

No Estado Democrático de Direito, a Constituição da República talvez seja a mais forte, dentre todas as Cartas do planeta, na exigência rígida da legalidade, da anterioridade e do planejamento da receita e da despesa, inclusive do crédito público, assim como da execução orçamentária. A lei orçamentária que se executa, como documento operacional anual que é – LOA - responde à lei, anual, de diretrizes orçamentárias – LDO -, que, por sua vez, deve estar em consonância – obrigatoriamente em relação às despesas de capital – com a lei do plano plurianual – PPA (art. 165). O Poder Legislativo ainda é chamado a se pronunciar sobre os planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico. Esse complexo de documentos legislativos seria nulo, se não respeitado.

Não por outra razão, força da democracia e do Estado de Direito, a Constituição de 1988 trouxe avanços consideráveis na modelação básica do Tribunal de Contas, dotando-o de independência e autonomia, expandindo as suas funções e assegurando a seus membros as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça. A Constituição da República impõe, assim, imparcialidade, isonomia e consistência em seus pronunciamentos, todos fundados na argumentação sólida, inerente ao Estado de Direito.

Mas as nobilíssimas funções do Tribunal de Contas da União não se estendem ao julgamento das contas da Presidenta da República. Isso lhe veda a

¹ BARBOSA, Ruy. (1849-1923). *Exposição de Motivos ao Decreto nº 966-A, de 07/11/1890.*



CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e
Doutor pela UFPE*

HELENO TAVEIRA TÔRRES

*Professor Titular de Direito
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito
Financeiro e Tributário da UFMG*

Constituição. O art. 71 atribui-lhe diferentes espécies de competência: a) *apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio*; b) *julgar* – e para isso é o único competente – as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta...; c) *fiscalizar, auditar, e inspecionar preventiva ou repressivamente*.

Quando a Constituição, em seu art. 49, IX, atribui competência exclusiva ao Congresso Nacional para *julgar* anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República, tem como meta objetiva garantir a prevalência dos valores do Estado Democrático de Direito. A natureza do Congresso Nacional, órgão legislativo, composto de eleitos, periodicamente escolhidos pelo povo, plural, representa a mais legítima opção feita para avaliar em julgamento as contas prestadas, não apenas as metas de cunho contábil, operacional, fiscal e patrimonial, mas sobretudo a implementação das grandes políticas sociais-públicas e previamente aprovadas pelo próprio Congresso Nacional. Enquanto as decisões jurisdicionais do Tribunal de Contas da União somente se legitimam pela argumentação fundada em lei, em relação aos gestores e administradores menores, o julgamento feito pelo Congresso Nacional das contas prestadas pela Presidenta da República tem a legitimação inerente às democracias representativas.

O Congresso Nacional avalia e julga o todo. Não lhe basta uma adequação meramente técnica. Mas o Congresso indaga: houve erradicação total ou parcial da miséria extrema, houve redução da desigualdade social no País, como impõe a Constituição? Houve mais inclusão na educação, na saúde, na habitação (com os incontáveis programas sociais, todos resultantes de lei, como Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Universidade para Todos no PROUNI ou no FIES, no ensino técnico do PRONATEC, na elevação contínua do salário mínimo e outros incontáveis programas e projetos)? Houve estímulos ao desenvolvimento sustentado e sustentável, à iniciativa empreendedora, capaz de gerar empregos, à execução de obras prioritárias com juros subsidiados pela União, em uma série de hipóteses de subvenção federal, que o próprio Congresso Nacional aprovou e autorizou fossem feitos, tanto em lei própria quanto em dotações orçamentárias? O Tribunal de Contas não ofereceu um acompanhamento real da legitimidade e da eficiência das contas prestadas, o que interessa primacialmente aos cidadãos. O julgamento das contas da Presidenta da República pelo Congresso Nacional,



com exclusividade, representa exatamente isso: o pleno domínio da democracia e o governo pelo povo e para o povo, único titular do poder, como claramente dispõe o parágrafo único do art. 1º da Constituição da República: *“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”* Dissò resulta a competência primária, única e exclusiva do Congresso Nacional para julgar as contas da Presidenta da República.

Para os fins do art. 70, I da CF, o TCU atua despido de qualquer função jurisdicional. Age como órgão consultivo do Congresso Nacional, para entregar, no prazo de sessenta dias, assegurados o contraditório e a ampla defesa, o “Parecer Prévio” (art. 57 da LRF), no controle de legalidade, legitimidade e economicidade das contas. Com isso, limita-se a uma deliberação preclusiva, admitidos os recursos inerentes, sem qualquer equivalência com efeito de “coisa julgada”.

A responsabilidade fiscal é condição fundamental para a existência e continuidade do Estado Democrático de Direito. Neste propósito, a função de vigiar e punir, desempenhada pelos órgãos de controle, deve manter equilíbrio e proporcionalidade com os fins constitucionais e a ação do Estado na ordem econômica e social. Por isso, a rejeição das contas públicas do balanço é medida extrema que não pode ser admitida sem compreensão dos seus limites no âmbito da divisão e harmonia entre os poderes.

O pronunciamento do órgão técnico de assessoramento do Poder Legislativo, que é o Tribunal de Contas da União – TCU, deveras, tem indiscutível importância para exame, diagnóstico e decisão sobre as contas públicas, mas a Constituição não lhe reserva a palavra final. Antes, em louvor ao princípio de harmonia entre os poderes, deixa para o Poder Legislativo (Congresso Nacional) a palavra final, pela competência para “julgar”, quanto à análise das motivações empregadas e a relação entre as decisões adotadas e os princípios constitucionais que regem as normas financeiras.

Nessa segregação entre decisões técnica e política, correta, pois, a afirmação de Regis de Oliveira, para quem:

“A decisão de gastar é, fundamentalmente, uma decisão política. O administrador elabora um plano de ação, descreve no orçamento, aponta os meios disponíveis para seu atendimento e efetua a decisão



política já vem inserta no documento solene de previsão de despesas.”²

Onde a Constituição reduziu a prevalência da escolha política, por exigência da legalidade ou restrições expressas ao próprio legislador ou ao Executivo; a escolha passa a ser de exclusividade do Direito, ainda que, à política, caiba decidir sobre o conteúdo e a melhor oportunidade da alteração. Salvo nestes, a escolha política tem seu espaço assegurado e não pode ser enfraquecida ou afetada por interferências de poderes ou órgãos diversos. Seu limite será a Constituição.

Neste propósito de delimitação da competência do órgão de assessoramento, prescreve a Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, em seu art. 36, que as contas prestadas pelo Presidente serão apreciadas “na forma estabelecida no Regimento Interno”. A mesma Lei, que é a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, no seu art. 15, estabelece em relação aos demais administradores e gestores que “ao julgar as contas, o Tribunal decidirá se estas são regulares, *regulares com ressalva*, ou irregulares.”

O que o Tribunal de Contas da União poderá fazer, e é o que tem feito, será sugerir ou recomendar ao Congresso Nacional que julgue as contas presidenciais “regulares”, ou “regulares com ressalvas” ou “irregulares”. Não obstante, para escolher qualquer uma dessas avaliações, o Tribunal de Contas deverá obedecer rigorosamente os requisitos legais e regimentais. Não poderá fazer menos, uma vez que tais requisitos são aplicáveis ao julgamento das contas dos administradores e gestores menores que não a Presidenta da República.

Entre os extremos de contas “regulares” e contas “irregulares”, como se pode supor, há largo espaço de apreciação sobre o papel das “ressalvas”, que, se ratificadas pelo Congresso Nacional, são valiosos mecanismos de controle e determinantes de cumprimento futuro pelo poder controlado.

O espaço da decisão do Congresso Nacional é amplo. Poderá decidir que, apesar da recomendação de “rejeição por irregularidade” advinda do parecer prévio do Tribunal de Contas, sejam elas aprovadas sem ressalvas ou com ressalvas. Enfim, o parecer prévio não é vinculante para o julgador. Também

² OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 5ª ed. São Paulo: RT, 2013, p. 331.



deverá o Congresso Nacional avaliar se as “ressalvas” seriam suficientes para *aprovação* na condição de “contas regulares com ressalva” ou se as máculas apontadas autorizariam a medida extrema de *rejeição* das “contas irregulares”.

Para tanto, o Parlamento não se subordina aos ditames “técnicos” do “Parecer Prévio” do TCU, que deverá ser apurado ao lado do “Parecer” da CMPOF e do Relatório do Relator. Tudo segundo a distribuição de poder estabelecida na Constituição, a culminar na decisão legislativa do Congresso Nacional, em evidente juridicidade.

Cumprе destacar que o poder expresso pela decisão política, mormente na deliberação sobre o destino da atividade financeira do Estado, não é menos do que parcela do poder soberano, sob a forma de “competência”. Por conseguinte, o princípio da divisão ou separação de poderes, como distribuição de funções entre os órgãos da estrutura do poder constitucional, segundo competências, equivale, necessariamente, a parcela de poder político, como expressão parcial da soberania. Daí não ser admissível subverter a decisão política a algo conflitante com decisões “técnicas”.

No Estado “Democrático”, poder político e poder jurídico devem conviver integrados na Constituição PolíticoFederativa. E isso porque, ao tempo que as competências equivalem a parcelas do poder constituinte, os órgãos de decisão agem também com poder político, segundo os procedimentos e escolhas democráticas.

Para especificar o sentido da noção de “contas regulares com ressalvas” e aquele de “contas irregulares”, o art. 16 da Lei nº 8.443/92 prescreve que as contas serão julgadas:

I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;



CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e
Doutor pela UFPE*

HELENO TAVEIRA TÔRRES

*Professor Titular de Direito
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito
Financeiro e Tributário da UFMG*

b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;

d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.”

Tais pressupostos materiais não se dirigem ao julgamento das contas presidenciais, para o qual o Tribunal de Contas é absolutamente incompetente, mas configuram um limite sério à atuação do Tribunal. São eles requisitos mínimos, de observância obrigatória, em relação às contas prestadas pelos demais gestores e administradores menores na hierarquia do governo federal. Portanto se o Tribunal de Contas não pode julgar as contas de tais gestores e administradores “irregulares”, sem observância dos requisitos e pressupostos materiais, postos no citado art. 16 *supra*, então sobejam razões para a sua necessária observância em parecer prévio do Tribunal, relativo às contas presidenciais.

E essa observância não se configurou neste caso concreto. Diante destes pressupostos materiais, excetuadas as alíneas “a” e “d”, porquanto incabíveis, a decisão política deve aferir se as ressalvas apresentadas são suficientes para atingir algum dos dois pressupostos destacados no Acórdão nº 2461/2015 do TCU, como motivação, a saber: (i) “*prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial*”; ou se houve adicionalmente algum (ii) “*dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico*”.

Esta disposição evidencia, com rigor, a força cogente das “ressalvas”, que não são meras sugestões, mas que podem implicar a rejeição de contas, como medida extrema, em presença cumulativa com outros pressupostos. É certo que o “Parecer Prévio” não seja vinculante ou disponha de efeitos de “coisa julgada”, ao tempo que se presta apenas a informar a decisão do Congresso Nacional. Na extensão das “ressalvas”, acaso mantidas, tornar-se-ão vinculantes, para serem observadas pelos agentes ordenadores de despesas. Evidentemente no



pressuposto de tais alertas ou ressalvas serem ratificadas pelo Congresso Nacional, no julgamento que lhe cabe das contas presidenciais prestadas.

Uma breve observação deve ser pontuada, pois ela acaba repercutindo diretamente neste tópico inaugural. O modelo francês de controle de contas, por meio de um tribunal, *Cour des Comptes*, foi o grande inspirador do Brasil e de outros países, exceção feita aos países do *common law*, afeitos ao modelo inglês de controle legislativo por meio de *auditor* geral ou *Comptroller General*. Com a denominação de tribunal, já se evidenciam as grandes diferenciações: o Tribunal de Contas terá função jurisdicional, ou seja, julgará as contas públicas (todas elas) com recursos possíveis ao Conselho de Estado em França, mas em caráter definitivo, sem possibilidade de recurso a outro juízo no Brasil. Não obstante, como já observamos, aos Tribunais de Contas do Brasil foi subtraída a competência para avaliar e julgar – no mérito – as contas presidenciais. Daí a forma mista em que o controle do Congresso Nacional é tão relevante, pois apenas ele e tão somente ele julgará, com exclusividade, as contas presidenciais em uma concepção democrática forte, de outorgar aos eleitos, representantes do povo, a palavra final.

Em contrapartida, em todos esses modelos há evidentes adaptações às formas parlamentaristas, presidencialistas ou semi-presidencialistas de governo. Nos regimes parlamentaristas, as rejeições das contas não desencadeiam uma crise desestabilizadora, daí a força do *Comptroller General* inglês, considerado funcionário do Parlamento, somente escolhido e demissível pelo próprio Parlamento. Na verdade ele é colaborador direto (e toda a sua numerosa equipe) da Comissão Parlamentar de Contas. Porém, mesmo na Inglaterra, de modelo parlamentar, há diferença na força vinculante das advertências: “*Segundo Young, quando a Comissão Parlamentar faz advertência, ‘leve e suave como arrulho de pomba’, ao Tesouro, este ‘ruge como leão da Líbia’ para o departamento que deu causa à falta reprovada.*”³ Ou seja, o controle do Tesouro é muito mais forte do que são as advertências advindas do controle legislativo. Porém a mesma inspiração inglesa, não obstante, foi modificada e descaracterizada nos EUA,

³ Cf. BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 15ª ed. Atualizador. Dejalma de Campos. Forense: Rio de Janeiro, 1997, p.447, not 1. BALEEIRO cita YOUNG, apoiado em BUCK e nos estudos de HARBY, Frank: “*Le Parlement Comptroller – Auditor General*”, in *Annales F.P.*, XI-XII, p.157 e ss.



perdendo força a sua plena independência. Exatamente porque a rejeição das contas *in totum* acarretaria uma desestabilização política e administrativa sem precedentes no regime presidencialista.

No modelo dos Tribunais de Contas, a mesma suavização se passa, como resultado do regime presidencialista (ou semi). Em França, as contas presidenciais mantiveram-se insindicáveis e inavaliáveis pelo Tribunal de Contas durante praticamente toda a história daquela prestigiadíssima Corte. Para isso sempre houve um recorte das contas: aquelas de responsabilidade exclusiva da presidência – insindicáveis – e aquelas de responsabilidade dos demais administradores e gestores públicos – apreciáveis e afinal julgadas pelo Tribunal (embora com recurso ao Conselho de Estado). Somente na gestão do Presidente Nicolas Sarkozy (2007-2012), por meio de nova interpretação das atribuições daquela Corte, pela primeira vez, ela se pronunciou, de forma extraordinariamente limitada, sobre tais contas, limitada a avaliação às contas palacianas e às viagens presidenciais.

Todas as contas públicas no Brasil são levadas ao Tribunal de Contas. Há então uma atividade de superposição. Ao nosso TCU, compete julgar as contas dos gestores e administradores públicos, da administração direta e indireta, em caráter exclusivo. Exceção feita às contas da Presidente da República. Em relação a elas, a Constituição da República teve cuidado especial. Entregou ao Congresso Nacional a palavra final. Mas inexistente em nosso País um recorte formal e legal daqueles procedimentos e ações que seriam integrantes das contas presidenciais, com avaliação em separado.

Há pois uma atividade de superposição, de tal modo que as advertências, ressalvas, alertas e recomendações do Tribunal de Contas da União – se não forem confirmadas pelo Congresso Nacional em seu julgamento exclusivo e final da prestação de contas da Presidenta - têm o efeito de um “arrulho de pomba”, na expressão de Young, mas se transmudam em “rugido de Leão da Líbia” em relação aos ordenadores de despesa, gestores e administradores dos departamentos, seções, organismos, etc. da administração direta e indireta. Assim sendo, por via oblíqua, mesmo antes do pronunciamento do Congresso Nacional, há uma natural tendência de enquadramento e de ajustamento (de baixo para cima) da gestão e administração das contas públicas aos alertas e advertências do TCU. Solução alternativa, ainda não adotada no âmbito do TCU, por ausência de



lei, são os “termos de ajustamento de gestão” em que se converteram vários “alertas e ressalvas” dos Tribunais de Contas dos Estados, sendo pioneiro o Estado de Minas Gerais. Os estudos de vanguarda que se fizeram sobre esse assunto, a cabo de Luciano Ferraz⁴, apoiam-se no art. 71, IX, da Constituição Federal e outros e no Alerta da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ao invés da gravíssima rejeição das contas do governador, faz-se um termo de ajustamento de gestão – para o futuro – como ocorreu na gestão do Governador Antonio Augusto Anastasia⁵, a propósito da aplicação dos recursos mínimos obrigatórios na saúde e na educação. Mais eficazes e diretos, os termos de ajustamento resolvem o problema da superposição de avaliações das contas, evitando o impasse sério e danoso ao País, da proposição de rejeição, em regime presidencialista de governo.

Neste particular, ao dispor sobre as “Contas Regulares com Ressalva”, diz o art. 18 da Lei nº 8.443/92 que o TCU, nestas, dará quitação ao responsável e *“lhe determinará, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.”* Portanto, as medidas apontadas são de cumprimento vinculante para a Administração e têm caráter corretivo de notável valia. Mas no caso das contas prestadas pela Presidenta da República é necessário que as “ressalvas”, postas *ab initio* no parecer prévio do Tribunal de Contas sejam mantidas no julgamento do Congresso Nacional para que tal vinculação ganhe a força necessária.

Mas não só. O Regimento Interno do TCU (RITCU), aprovado pela Resolução TCU nº 155/2002, prevê, ainda, no art. 208, que as *“as contas serão julgadas regulares com ressalva quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário”*. Assim, como não se encontra no texto do Acórdão nº 2461/2015 do TCU nenhuma referência, **uma única sequer**, que culmine em “dano ao erário”, a medida extrema não pode prevalecer. As condutas praticadas, apesar das formalidades ou eventuais faltas que possam ter ocorrido, individualmente ou em conjunto, não seriam suficientes para rejeição.

⁴ Cf. FERRAZ, Luciano. Termos de Ajustamento de Gestão (TAG): do sonho à realidade. *In Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, nº 27, 2011.

⁵ Cf. Processo nº 86294-TCE/MG, 2012.



Destarte, a **correta qualificação de “dano ao erário”** precisaria vir **adequadamente determinada, e fartamente demonstrada**, não sendo suficiente a simples imputação ou alegações a título de suposta “motivação implícita”. Caberia ao órgão auxiliar do Congresso Nacional, que é o TCU, promover todos os meios necessários para esta evidência probatória.

Por outro lado, no que concerne ao art. 16, III, “b”, da Lei nº 8.443/92 (*prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial*), o art. 209 do Regimento Interno do TCU já incumbia, ao próprio órgão, o dever de verificar “a boa e regular aplicação dos recursos”; o que se impõe como impeditivo para a rejeição das contas, nos seguintes termos:

“Art. 209. O Tribunal julgará as contas *irregulares* quando evidenciada qualquer das seguintes ocorrências: (...) “§ 2º Contas apresentadas em desacordo com as normas legais e regulamentares aplicáveis à matéria poderão ser julgadas *regulares com ressalva*, desde que se comprove, por outros meios, *a boa e regular aplicação dos recursos*.”

Na hipótese de decisão do TCU com fundamento unicamente na “*prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial*” (art. 16, III, “b”, da Lei nº 8.443/92 ou art. 209, II do Regimento Interno), não se poderia admitir a conclusão por “contas irregulares” quando ausentes seus pressupostos:

- à) *Dano ao erário* (excludente do art. 208 do Regimento Interno); ou
- b) *Quando se comprove, por outros meios, a boa e regular aplicação dos recursos* (excludente do art. 209, § 2º do Regimento Interno).

Os dois requisitos acima não são exigidos conjuntamente, mas habilitam-se para autorizar a reversão da decisão de “contas irregulares” para “contas regulares com ressalvas”. E, como na situação aqui examinada não se verifica qualquer condenação fundada em “*dano ao erário*”, resta claro que condutas consideradas como *impropriedades* ou *faltas identificadas* não autorizariam, por si só, a recomendação de “rejeição” das contas.



Passamos ao exame dos fundamentos do Estado Democrático de Direito e da Constituição Financeira que corroboram a *boa e regular aplicação dos recursos*, além da falta de *dano ao erário* nas hipóteses assinaladas, a autorizar que o Congresso Nacional promova o adequado julgamento das contas prestadas, acolhendo-as como “*regulares*” ou se assim entender como “*regulares com ressalva*”, na forma do art. 16, III, “b”, da Lei nº 8.443/92; o que se verifica, repita-se, *quando as contas evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário*.

Enfim, esses dois aspectos de extrema relevância deveriam estar indubitavelmente demonstrados para fundar, com eficiência, o julgamento das contas presidenciais como “irregulares”, a saber, a existência de dano ao erário; a aplicação irregular dos recursos. **Nenhuma palavra, silêncio e vazio das provas.** Além desses dois pressupostos, que resultam de exigência legal, e que são faltantes no parecer prévio do Tribunal de Contas da União, a “boa e regular aplicação” poderia envolver, para os mais exigentes, um terceiro pressuposto. Não deveria o parecer prévio auxiliar o Congresso Nacional do ponto de vista qualitativo? Eficiência, eficácia e economicidade, são objetivos finalmente atingidos?

Por que motivo não se registraram, no parecer prévio do TCU, **sob o prisma da economicidade**, as vantagens advindas dos procedimentos de gestão escolhidos pela Administração Federal, que são os mesmos de anos a fio, em relação às contas de suprimento mantidas junto à Caixa Econômica Federal – CAIXA; junto ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS; junto aos demais programas sociais e de investimento?

Ora, FEITAS AS CONTAS, inexistente saldo negativo nesses suprimentos, em favor da CAIXA ao final do exercício de 2014. E, antes do término do exercício, o saldo médio é sempre positivo, em favor da União, resultando daí a remuneração devida pela CAIXA EM FAVOR DA UNIÃO, e não o contrário. Além disso, segundo os dados levantados pela NOTA TÉCNICA do SUAFI 011/2015, os repasses do Tesouro superam os saques em R\$ 940,9 milhões de reais. Ao longo do processo, a União deixou de repassar, desnecessariamente, recursos da ordem de R\$ 1.879.917.677, o que significa **economicidade**, já que esses mesmos recursos, em lugar de ficarem ociosos, atenderam com mais imediatismo a outras políticas relevantes, validadas na LOA.



1.1 O Devido Processo Legal Sancionador do Parecer Prévio e o Dever de Proporcionalidade das Sanções

A rejeição das contas públicas, resultado de verdadeiro processo administrativo sancionador, de se ver, é medida extrema a qual não pode ser admitida sem relação com a eficácia do princípio de harmonia entre os Poderes e o equilíbrio com os fins constitucionais do Estado brasileiro.

Diante dessas constatações, no mínimo, em atenção à razoabilidade e à proporcionalidade, que devem pautar os procedimentos administrativos sancionadores, as contas da Presidência da República, para o exercício de 2014, deveriam ter sido, quando muito, *aprovadas com ressalvas*. O direito administrativo sancionador está submetido à proporcionalidade, de modo que a "dosimetria" das sanções deve levar em conta os valores da segurança jurídica por orientação que as ressalvas do TCU devem propiciar.

Repita-se à exaustão: duas razões concorrem para tanto: (i) de um lado, não se verifica, no caso, qualquer condenação fundada em "dano ao erário"; (ii) ademais, como demonstraremos, neste Parecer, as condutas do Governo Federal consideradas *impropriedades* ou *faltas identificadas*, pelo TCU, a título *e.g.* de questionável entendimento ampliativo do conceito jurídico de "operações de crédito", para fins de aplicação da vedação consignada no art. 36 da LRF, sempre estiveram pautadas pela *boa e regular aplicação dos recursos*; (iii) finalmente as mesmas condutas administrativas, do ponto de vista da economicidade trouxeram relevantes vantagens (em bilhões) aos cofres públicos federais, em gestão responsável. Exatamente o contrário do dano ao erário.

Neste particular, não se pode olvidar que a face prestacional do Estado Democrático de Direito brasileiro impõe-lhe a manutenção de políticas públicas incontornáveis, a exemplo daquelas em âmbito habitacional, de combate à pobreza, de fomento ao desenvolvimento⁶ tecnológico, dentre outros. Mormente quanto à destinação de alguns fundos constitucionais com receitas vinculadas, como o do art. 79 dos ADCT (Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza).

⁶ Cf. BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento* uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.



Portanto, a *rejeição de contas*, prevista no art. 16, III, “b”, da Lei nº 8.443/92 ou no art. 209, II do Regimento Interno do TCU, a qual contempla a “*prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial*”, enquanto resultado de procedimento administrativo sancionador, somente poderá ser empregada em condições de tipicidade, sem licença para qualquer analogia.⁷

Como observa corretamente Luciano Zambrotta:

“De outro lado, quando o julgamento do TCU verificar e decidir que existem algumas impropriedades ou faltas de natureza formal – se bem que não tão formais, é verdade –, ele pode julgar as contas da gestão sob fiscalização regulares mas com ressalvas. E aqui reside todo o problema, já que não raras as vezes as mesmas impropriedades registradas em tomada ou prestação de contas anteriores se repetem na tomada de contas seguinte.

Nesse contexto, impõe-se repensar o caráter normativo destas decisões que determinam providências – recomendações – aos administradores do dinheiro público, proferidas em tomadas de contas. (...)

Note-se que a ressalva tem como objetivo prevenir a ocorrência futura das impropriedades que deram causa à aposição de ressalva nas contas fiscalizadas, mas que mesmo assim foram julgadas como regulares pelo Tribunal. Apenas houve uma ressalva na aprovação plena, integral destas

⁷ Para Emilio Betti, a exclusão do procedimento analógico não constitui a premissa, mas a consequência do caráter singular da norma jurídica. E atribui tal singularidade às normas que colidem com os princípios fundamenais da ordem jurídica de que se trate; caráter formal este que, a seu ver, bastaria para a teoria geral do direito, com vistas à distinção entre *normas-normais* e *normas-execpcionais*. À luz do ordenamento jurídico italiano de seu tempo, o autor destaca quatro princípios que “inspiram” a normalidade da disciplina jurídica, quais sejam: (i) a reserva, ao Estado, da tutela jurisdicional dos direitos, admitindo-se, apenas em via excepcional, a autotutela; (ii) a igualdade de todos perante a lei; (iii) a “irretroatividade normal da lei”, preservando a exigência de certeza do direito; (iv) a natureza contingencial da avaliação do interesse público que determinou a índole anômala de determinadas normas. (BETTI, Emilio. *Interpretação das leis e dos atos jurídicos* – Teoria geral e dogmática. Tradução de Karina Jannini (a partir da segunda edição revista e ampliada por Giuliano Ferroni). São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 111 a 117).



contas. Assim, tem-se que o julgamento regular com ressalvas é espécie de decisão condicionada ao acontecimento de um evento futuro, exigível para solucionar os problemas antes verificados na gestão administrativa submetida a julgamento pelo TCU. Etimologicamente, o vocábulo ressalva quer dizer 'reserva' ou 'restrição'. Logo, a regularidade das contas com ressalva indica que alguns pontos apontados na tomada de contas não estão aptos a serem considerados regulares. Somente com a implementação da recomendação formulada pelo TCU é que as contas ganham regularidade plena, ou seja, não há mais nenhuma restrição à regularidade dos atos administrativos praticados na gestão fiscalizada pelo TCU.

Por isso, é possível afirmar que a intenção do constituinte de 1988 era a de que as decisões e recomendações proferidas pelo Órgão de Contas fossem efetivamente cumpridas, do contrário, não haveria razão para incumbir o TCU do controle e da fiscalização dos gastos públicos. (...)

Atendida a referida recomendação, conclui-se que o controle exercido pelo órgão foi enfim efetivado e, conseqüentemente, cumpriu-se a previsão constitucional no que tange à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial incumbida ao Tribunal."

Mas, observe-se, que os citados dispositivos e os comentários doutrinários que a eles se referem analisam as funções jurisdicionais do Tribunal de Contas, ou seja, aquelas hipóteses em que a referida Corte tem função própria e única de julgamento (o que não se configura no caso em tela). Uma vez julgadas as contas dos administradores pelo Tribunal de Contas, no campo de sua competência, sendo elas rejeitadas ou aprovadas com ressalvas, a repetição dos mesmos erros e procedimentos condenados pela mesma Corte de Contas, inclusive em relação às ressalvas, configura falta grave a ensejar nova reprovação das contas em exercícios subsequentes.

As contas prestadas pela Presidenta da República, no entanto, são julgadas exclusivamente pelo Congresso Nacional. As ressalvas acaso apontadas pelo Tribunal de Contas em seu parecer prévio são sugestões que devem obedecer, como acabamos de ver, as restrições e condicionantes materiais impostos para os julgamentos em geral. Isso porque, tratando-se das contas da mais alta autoridade do Poder Executivo, sendo elas altamente complexas e extensas, envolvendo a



administração direta e indireta, os alertas constantes do parecer prévio do Tribunal de Contas devem:

(a) obedecer aos requisitos mínimos, estabelecidos na Lei 8.443/92, sem cuja observância, o Tribunal não pode sequer sugerir-las ao Congresso Nacional;

(b) perder seu “efeito”, se superadas pelo Congresso Nacional, único competente para julgar as contas presidenciais, com ressalvas ou não.

A *proibição de excesso* na aplicação dos atos de poder de polícia justifica-se porque estes somente serão legitimados quando constituírem o único modo para atingir a finalidade de garantia do interesse público na espécie; não podem ser aplicados por mera deliberação subjetiva do aplicador. Desse modo, em qualquer decisão sancionadora deverão ser respeitados os princípios de *proporcionalidade* e de *proibição de excesso*.

Caberá, especialmente, ao legislador, estatuir sobre a medida das derrogações à aplicação automática das regras de exceção, em um delicado – e móvel – equilíbrio, apto à manutenção do garantismo constitucional pátrio, em matéria de sanções. Neste sentido, calha à fiveleta a escorreita regra de calibração consignada no art. 209, § 2º do Regimento Interno do TCU, segundo a qual a comprovação *da boa e regular aplicação dos recursos públicos* funciona como excludente da hipótese de rejeição das contas públicas, prevista no art. 16, III, “b”, da Lei nº 8.443/92 ou no art. 209, II do Regimento Interno do TCU, presentemente considerada.⁸

A esse respeito, Marcelo Madureira Prates⁹ é contundente:

“(...) Não obstante, se o poder sancionador geral detido pela Administração faz parte do poder punitivo estatal, há de se admitir que o seu regime jurídico, de sua natureza administrativa, seja influenciado por

⁸ Idêntica cláusula de calibração encontra-se prevista, no ordenamento jurídico brasileiro, em matéria eleitoral: “Lei nº 9.504/1997, Art. 30. A Justiça Eleitoral verificará a regularidade das contas de campanha, decidindo: (...) II - *pela aprovação com ressalvas, quando verificadas falhas que não lhes comprometam a regularidade.*”

⁹ PRATES, Marcelo Madureira. *Sanção administrativa geral: anarquia e autonomia*. Coimbra: Almedina, 2005, p. 251.



princípios e por regras comuns a todo o direito público sancionador, e não apenas ao direito penal – como o princípio da presunção da inocência, a regra non bis in idem ou o respeito pelos direitos de audiência e defesa. Até porque tais princípios e regras são derivados, ou ainda, “meras individualizações” de princípios constitucionais maiores, como p. ex., o do Estado de Direito, o da legalidade e o da segurança jurídica, nomeadamente sob o seu aspecto de proteção da confiança”.

O garantismo constitucional sancionador reclama previsibilidade e proporcionalidade na atuação sancionadora do Estado e, deste modo, repudia sanções (consequentes normativos) – a exemplo da *rejeição* de contas – quando não se encontrarem suficientemente claros e precisos os pressupostos das normas jurídicas que as preveem; especialmente, quando possível, nestas situações de vagueza normativa, a apresentação de justificações plausíveis para as condutas praticadas.

Como observa Hartmut Maurer: “o princípio da proporcionalidade no sentido amplo resulta do princípio do estado de direito e deve sempre ser observado”.¹⁰ É limite negativo que obriga que a conduta da Administração seja mensurada, em sua amplitude e efeitos, de acordo com sua *finalidade*.

Os princípios constitucionais que regem as finanças públicas, ao lado da legalidade, que são os da *legitimidade* e da *economicidade* (art. 70 da CF/88), postulam a avaliação da *proporcionalidade* como medida para sua aplicação. Na *rejeição* de contas, portanto, não basta a legalidade, como forma. Cumpre-se averiguar o juízo de legitimidade quanto aos propósitos de destinação dos recursos e motivações coerentes com os fundamentos constitucionais. Por conseguinte, a *rejeição* de contas não se poderia bastar com as ressalvas de descumprimento da legalidade. Mediante análise sob o prisma da *legitimidade* e da *economicidade*, deve-se avaliar a presença das excludentes de “contas irregulares”, como condição de *rejeição*, a saber: a *boa e regular aplicação dos recursos*, além da falta de *dano ao erário*, na forma do art. 16, III, “b”, da Lei nº 8.443/92.

Não basta a alegação de impropriedades ou faltas na aplicação da lei, pois

¹⁰ MAURER, Hartmut. *Direito Administrativo geral*. 14ª ed., Tradução de Luis Afonso Heck. São Paulo: Manole, 2006, p. 277.



nunca se afasta do seu exame o requisito da “finalidade”.

O exame da finalidade do ato administrativo, portanto, é dever inafastável de qualquer agente público, em cumprimento de estrita legalidade, sob pena de se corromper a própria separação de poderes, ao tempo que se queira imputar interesse diverso ou amputar da legalidade vontade ou fim distinto daquele para o qual ela projeta seus efeitos. A finalidade é o próprio fundamento da lei aplicada a cada caso.

As ressalvas na aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo, logo, realizam o princípio de *proporcionalidade*, mormente em casos em que se afiguram patentes as dúvidas quanto à qualificação jurídica de atos que sequer se reverteram em danos ao Erário, mas, inversamente, voltaram-se à satisfação de fins constitucionais do Estado Democrático de Direito.¹¹ Entendimento diverso, repise-se, viola o princípio da segurança jurídica, na sua forma de *proibição de excesso*.

Consideradas até mesmo as divergências de qualificação doutrinária quanto à capitulação legal dos atos do Poder Executivo e, assim, a graduação da sanção aplicável (rejeição de contas), a citada garantia de vedação à proibição de excesso autoriza a aplicação da norma que consigna a *aprovação de contas com ressalvas*, diante da presença das excludentes assinaladas, na forma do art. 16, III, “b”, da Lei nº 8.443/92, o que se verifica *quando evidenciadas impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, de que não resulte dano ao Erário*.

Tratando da abrangência da jurisdição do TCU, à luz do art. 5º de sua Lei Orgânica, Luiz Henrique Lima destaca a hipótese do exame das condutas que

¹¹ Este balanço de proporcionalidade bem fica claro, em julgados do TCU, a exemplo do TC-016.685/2007-9, datado de 27 de junho de 2007, sob relatoria do Ministro Benjamin Zymler, no qual se afastou a pena, a despeito do decumprimento de importantes preceitos da LRF, quando demonstrado que, ao Chefe do Poder Executivo, não cabia a *adoção de conduta diversa*. Especificamente, tratava-se de representação de unidade técnica, em razão da publicação intempestiva do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, a ensejar descumprimento, dentre outras, às normas consignadas nos incisos I e II, do art. 5º, e do art. 55, ambos da LRF, configurando crime de responsabilidade da Presidência da República. Considerando, todavia, que, no caso, greve dos servidores do BACEN concorrera para a prática da citada irregularidade, deixou-se de acolher a proposta de oitiva dos responsáveis, à medida que inexistente dolo em suas condutas, tampouco culpa não-escusável, bem como foi determinado o arquivamento do feito.

geram dano ao erário e cita, como exemplos, o desaparecimento de bens ou valores, pertencentes a órgão ou entidade da administração pública.¹²

E não se olvide, neste particular, a tradição histórica do TCU, no sentido ora apregoado, a reforçar a preservação do princípio da segurança jurídica, em outra de suas dimensões, qual seja, a de *proteção contra a surpresa* na atuação estatal sancionadora na revisão de contas. A segurança jurídica por orientação decorrente das ressalvas é, pois, suficiente medida de proteção da Administração.

Sobre os julgamentos pela *regularidade de contas com ressalvas*, assim de se manifesta Luiz Henrique Lima¹³:

“Quando as contas evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário, serão consideradas regulares com ressalvas.

O julgamento pela regularidade com ressalvas implica que o TCU dará quitação ao responsável e lhe determinará, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas justificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes. O acórdão de julgamento deverá indicar, resumidamente, os motivos que ensejaram a ressalva das contas.”

E o referido Autor reconhece até mesmo a possibilidade de aprovação de contas com ressalvas, a despeito da existência de débito a ser adimplido pelo responsável pela coisa pública, desde que evidenciada a boa-fé deste:

“A outra hipótese de julgamento pela regularidade com ressalvas ocorrerá quando, ao examinar a resposta à citação, o Tribunal concluir pela boa-fé do responsável, bem como pela inexistência de outra irregularidade nas contas. Satisfeitos tais requisitos e subsistindo o débito, o Tribunal proferirá, mediante acórdão, deliberação de rejeição das alegações de defesa e dará ciência ao responsável para que, em novo e improrrogável prazo de quinze dias, recolha a importância devida. *Em tal situação, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente saneará o*

¹² LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo – Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 6ª ed. São Paulo: Método, 2015, p. 122.

¹³ LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo – Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 6ª ed. São Paulo: Método, 2015, p. 287 e 288.



processo e o Tribunal julgará as contas regulares com ressalvas e dará quitação ao responsável.

O entendimento do TCU tem sido que a boa-fé só existe quando os atos possam ser enquadrados em um modelo de prudência, diligência e cuidado que a sociedade espera daquele que usa dinheiro público.

Contas apresentadas em desacordo com as normas legais e regulamentares aplicáveis à matéria poderão ser julgadas regulares com ressalva, desde que se comprove, por outros meios, a boa e regular aplicação dos recursos.”¹⁴

Em conclusão, a decisão legislativa pela aprovação com ressalvas das contas em nada desautoriza o notável esforço e labor qualificado do egrégio TCU, ao pontuar diversos aspectos que, sob sua ótica, comportam ajustes formais ou nova compreensão hermenêutica da legalidade, dentre as interpretações possíveis, atinentes ao cumprimento da LRF ou às demais leis que regem o orçamento ou a contabilidade pública. Cabe, assim, aplicar, no que possa eventualmente ser mantido das ressalvas do Acórdão nº 2461/2015 do TCU, o *princípio da segurança jurídica por orientação*, com força de precedente, não bem como eficácia do “parecer prévio”, mas como efeito da decisão de “julgamento” das contas pelo Parlamento, com ato legislativo de juridicidade efetiva e vinculante.

Esta análise nunca foi feita com profundidade, haja vista a ausência de aprovação das contas públicas após 1988 na forma prevista constitucionalmente, pois salvo a de 2001, nenhuma outra teve sua aprovação no mesmo exercício da “prestação das contas”.

Conforme consta de informações do Congresso Nacional,¹⁵ segue abaixo quadro da situação das contas públicas a partir de 1988. E, para não deixar qualquer dúvida aos cidadãos, informa que a este cabe julgar anualmente as

¹⁴ LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo – Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 6ª ed. São Paulo: Método, 2015, p. 287 e 288.

¹⁵ <http://www.congressonacional.leg.br/porta/atividade/contasPresidente> – E, para um exame histórico, confira-se: PONTES, João Batista; PEDERIVA, João Henrique. *Contas Prestadas pelo Presidente da República: Apreciação do Congresso Nacional*. Brasília: Senado, Textos para Discussão, nº 14, 2004, p. 8.



contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo. (CF, art. 49), mediante exame do parecer prévio do Tribunal de Contas da União (CF, art. 71, I) e parecer da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CF, art. 166, §1º, I), antes de serem enviadas à Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 116, V, da Resolução nº 1 de 2006-CN, a saber:

	CMO	CD	SF	Situação*
1988	Sim	Sim	Sim	Aprovadas
1989	Sim	Sim	Sim	Aprovadas
1990	Tramitand o	\	\	Na CMO
1991	Tramitand o	\	\	Na CMO
1992	Sim	Tramitand o	\	Até 29/9 (PDC 373/97)
	Sim	Sim	Sim	Após 29/9 (Aprovadas)
1993	Sim	Sim	Sim	Aprovadas
1994	Sim	Sim	Sim	Aprovadas
1995	Sim	Sim	Sim	Aprovadas
1996	Sim	Sim	Sim	Aprovadas com recomendações
1997	Sim	Sim	Sim	Aprovadas com recomendações
1998	Sim	Sim	Sim	Aprovadas
1999	Sim	Sim	Sim	Aprovadas com ressalvas
2000	Sim	Sim	Sim	Aprovadas
2001	Sim	Sim	Sim	Aprovadas
2002	Sim	Sim	Tramitand o	No Senado Federal
2003	Sim	\	Tramitand o	No Senado Federal
2004	Sim	\	Tramitand o	No Senado Federal



CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e
Doutor pela UFPE*

HELENO TAVEIRA TÔRRES

*Professor Titular de Direito
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito
Financeiro e Tributário da UFMG*

2005	Sim	\	Tramitand o	No Senado Federal
2006	Sim	Sim	Tramitand o	No Senado Federal
2007	Sim	\	Tramitand o	No Senado Federal
2008	Sim	Sim	Tramitand o	No Senado Federal
2009	Sim	\	\	Na SLCN
2010	Sim	\	\	Na SLCN
2011	Sim	\	\	Na SLCN
2012	Sim	\	\	Na SLCN
2013	Sim	\	\	Na SLCN
2014	Tramitand o	\	\	Na CMO



CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e
Doutor pela UFPE*

HELENO TAVEIRA TÔRRES

*Professor Titular de Direito
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito
Financeiro e Tributário da UFMG*

1.2 A natureza administrativa do Parecer Prévio do TCU e do Parecer do exame da CMPOF e o “julgamento” da Prestação de Contas pelo Congresso Nacional com eficácia de legalidade e coisa julgada

O exame e julgamento das contas da União é o máximo do controle de coerência de legalidade que o Congresso Nacional promove no ciclo das leis de orçamento. Uma decisão eminentemente jurídica, a conciliar técnica, política e juridicidade, segundo as manifestações do “Parecer Prévio” do Tribunal de Contas da União – TCU, o “Parecer” de exame das contas da Comissão Mista Permanente de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, CMPOF e o



“Relatório” do Relator do Decreto Legislativo, todos com equivalente dignidade e estatura constitucional. E tudo segundo os valores do “devido processo legal”, submetidos ao dever de motivação e com a mesma finalidade: exercer o controle externo de legalidade, legitimidade e economicidade das contas públicas.

O Congresso Nacional é o único **órgão** do Estado dotado de competência para aprovar as leis orçamentárias e, igualmente, após o término do ano fiscal, examinar e “julgar”, em caráter terminativo, as contas relativas à execução das leis orçamentárias e respectivos planos e planejamentos realizados, para determinar se aquilo que foi autorizado, ao fim e ao cabo, quedou-se adequadamente cumprido, na condição de “balanço público” por parte de todos os poderes (executivo, legislativo e judiciário).

Numa especificação do **objeto** do controle externo, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF prescreve a consolidação das Contas de Governo de outras autoridades para serem prestadas pelo Presidente da República. Logo, em combinação com as contas do Executivo, todas as demais deverão ser consolidadas, em até sessenta dias da abertura da sessão legislativa (Emenda Constitucional nº 50, de 2006). Como destaca o parágrafo único do art. 36 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, a Lei Orgânica do TCU, *as contas constituirão nos balanços gerais da União*.¹⁶ O que se aprova, portanto, tem a natureza de “balanço público da União”.

A Constituição outorgou ao Poder Legislativo o controle democrático das presidenciais, na sua integralidade, do qual igualmente são chamados a participar o povo e a imprensa livre, dado que sujeito à crítica e aberto à participação social (audiência pública) e transparência da disponibilidade de todos os documentos relativos às contas disponíveis para acesso.

Quanto às **competências**, a Constituição Federal de 1988 demarcou em disposições expressas os poderes dos órgãos responsáveis pela execução, processamento e julgamento do orçamento e das contas prestadas pelo Presidente

¹⁶ LRF, Art. 36. “Ao Tribunal de Contas da União compete, na forma estabelecida no Regimento Interno, apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento. Parágrafo único. *As contas constituirão nos balanços gerais da União* e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do artigo 165 da Constituição Federal.”



da República, a serem exercidas em conformidade com os direitos inerentes ao “*due process of law*”.

Cabe ao Presidente da República *prestar as contas referentes ao exercício anterior*, mediante a elaboração do “balanço da União”, diretamente ao Congresso Nacional, no prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa. *In verbis*:

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...)

XXIV – *prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior.*”

A prática da prestação anual de contas pelo Presidente da República exalta os valores republicanos e da divisão e equilíbrio entre os Poderes. Somente em democracias responsáveis com os valores republicanos e comprometidas com a continuidade do Estado e com as gerações futuras tem-se o enaltecimento da responsabilidade fiscal.

Como visto, a Constituição manda o Presidente da República prestar as contas ao Congresso Nacional, e não ao Tribunal de Contas da União, que recebe as contas enviadas pelo Parlamento para manifestar sua opinião na forma de “parecer prévio”, em típica competência de órgão auxiliar do controle externo. A saber:

“Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I – *apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento.*”

Recebidas as contas, o Tribunal de Contas as “aprecia” e, ao final, delibera mediante *parecer prévio*, o qual deverá ser elaborado em sessenta dias, a contar de seu recebimento. Portanto, como o TCU não recebeu competência para “julgar” as contas, a Constituição afastou os efeitos de “coisa julgada” do “parecer prévio”, ainda que se revista de elevada responsabilidade.

Quem detém os poderes para “julgar” as *contas prestadas pelo Presidente da República* é o Congresso Nacional, nos termos do art. 49, IX, da CF/88. E se



“julga”, decide em caráter definitivo, levando em conta os fundamentos adotados para a formulação e aprovação do orçamento.

Eis sua redação:

“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.*”

Para que o Congresso Nacional possa “julgar” e votar o projeto de decreto legislativo, que terá por objeto a “aprovação”, “aprovação com ressalvas” ou “rejeição” das contas, o Relator será eleito pela Mesa Diretora, que apresentará seu “relatório”, a partir do “Parecer” da CMPOF.

Assim, para “julgar” as contas, o Congresso Nacional vê-se assessorado pela Comissão Mista Permanente de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMPOF, composta por 84 membros titulares, sendo 63 deputados e 21 senadores, que tem a missão de examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias, de lei orçamentária anual e seus créditos adicionais e sobre as *contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República*, além de exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária da União. Portanto, a CMPOF é responsável por todo o processo orçamentário, constituindo-se no mais importante instrumento de fiscalização e de avaliação política do Congresso sobre o fiel cumprimento do orçamento e suas leis vigentes. Como se encontra na Constituição:

“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.*”

Numa síntese, o julgamento das contas do balanço da União pelo poder legislativo constitui a última etapa do ciclo orçamentário, que começa com a edição do Plano Plurianual, prossegue com a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, e, diante dessas leis-quadro, vê-se construída a proposta orçamentária pelo poder executivo. A seguir, Câmara e Senado discutem e votam



a lei orçamentária anual, a ser executada no exercício seguinte. Após a execução do orçamento, prossegue-se com o controle externo do balanço das contas apresentado, mediante “parecer prévio”. E, para conclusão, chega-se à decisão terminativa do Congresso Nacional, após o exame e parecer da CMPOF, que tem a responsabilidade de acompanhar todo o *iter* orçamentário, da elaboração à execução e, ao final, seu controle na forma de “balanço das contas da União”.

Importa-nos, aqui, distinguir as funções dos pareceres do TCU e da CMPOF, em face do julgamento das contas pelo Congresso Nacional.

O *Parecer Prévio* pode ser definido como ato de análise técnica de apreciação especializada do Tribunal de Contas da União, mediante decisão seguida de devido processo legal, na qual o Tribunal recomenda ou sugere ao Congresso Nacional a aprovação, a aprovação com “ressalvas” ou a rejeição das contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo.

Como assinalado, segundo o art. 71, I da CF/88, combinado com o Art. 49, IX, da CF/88, as contas anualmente prestadas ao Tribunal de Contas serão objeto de “parecer prévio” sobre as contas da União, prestadas pelo Presidente da República, consolidada segundo o *princípio da unidade*, e dirigida ao Congresso, para julgamento definitivo sobre o balanço das referidas contas.

Enquanto compete ao TCU “apreciar” as contas, mediante “parecer prévio”, cabe à CMPOF “*examinar e emitir parecer*”, como etapa preparatória para o “julgamento” do Congresso Nacional.¹⁷ Já aquele “parecer” da CMPOF,

¹⁷ “Saliente-se que essa forma de controle, embora não se enquadre no conceito de julgamento, configura para os parlamentares e para os cidadãos fonte de esclarecimentos de grande valor, podendo determinar, sugerir, apontar e exigir uma série de providências tendentes ao aperfeiçoamento, tanto dos planos e das políticas definidas, quanto do desempenho da administração pública.

Interessante observar, ainda, que a idéia de julgamento encerra uma visão estática, identificada com controle a posteriori, com punição e reparação do dano causado ao Erário e à cidadania. Já a idéia de apreciação pressupõe uma visão mais dinâmica, compatível com o modelo de controle concomitante, permitindo a retro-alimentação do sistema de planejamento, redirecionando e corrigindo as ações perseguidas, bem como redefinindo as prioridades. Essa última concepção é, inegavelmente, mais compatível com o processo democrático que se pretende seja consolidado como prática permanente em nosso País.” PONTES, João Batista; PEDERIVA, João Henrique. *Contas Prestadas pelo Presidente da República*. Apreciação do Congresso Nacional. Brasília: Senado, Textos para Discussão, nº 14, 2004, p. 8.



cuja função constitucional consiste em acompanhar toda a elaboração, execução e prestação de contas do orçamento, é emitido por deputados e senadores, que são justamente juízes das contas prestadas. Afinal **julgarão em plenário a boa gestão das contas públicas**. Daí que não se pode reduzir a relevância singular desta magna Comissão, cujo “parecer” (final) tem importância fundamental no controle de contas. Como bem esclarece Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, a saber:

18

“Os pareceres prévios do TCU servem de subsídio para que a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, prevista no § 1º do art. 166 da Constituição, exerça a competência que lhe é cometida, ou seja, a de emitir pareceres sobre essas contas. Há, portanto, pareceres emitidos pelo Tribunal de Contas e pela comissão mista. Por serem anteriores aos da comissão mista, os pareceres exarados pelo órgão técnico de contas são adjetivados de prévios.”

A eficácia de “coisa julgada” advirá da decisão do Congresso Nacional, que detém competência para “julgar”, em caráter definitivo, as contas do Presidente da República. A decisão do Congresso Nacional corresponde à única deliberação jurídica de caráter definitivo, como ápice do controle de legalidade pelo próprio Parlamento, amparada na análise técnica do “Parecer Prévio” do TCU, bem como do exame e “parecer” da CMPOF.

Portanto, a deliberação do Congresso Nacional não se reduz a decisão meramente “política”, mas de ato legislativo com eficácia jurídica em grau máximo, no controle de legalidade dos seus próprios atos, i.e., a execução das leis orçamentárias em vigor.

¹⁸ Cf. FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. A função dos tribunais de contas em relação às contas anuais - emitir parecer e julgar privativamente: o auxílio ao poder legislativo e o exercício de jurisdição própria. *Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal*, Brasília: Seção de Documentação, 2002, nº 28, p. 9-17. “Sobre o termo *prévio*, este traduz a ideia de que o Parecer Prévio é emitido antes do julgamento, pelo Poder Legislativo, das contas prestadas anualmente pelo Poder Executivo”. ANDRADA, Antônio Carlos Doorgal de; BARROS, Laura Correa de. Parecer Prévio emitido pelos Tribunais de Contas sobre as contas prestadas anualmente pelos chefes dos Poderes Executivos Federal, Estaduais e Municipais. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, 2010, nº 1, n. 4, an. XXVIII.



Logicamente, no exercício desta função de oferta do Parecer Prévio” (Art. 71, I da CF/88), a deliberação adotada pelo Tribunal de Contas terá natureza “administrativa”, sem qualquer eficácia de “coisa julgada” administrativa ou equivalente. A eficácia jurídica da decisão e das “ressalvas” adotadas pelo Tribunal quedam-se na dependência da decisão do Congresso Nacional. E somente quando acatadas, as ressalvas ganham eficácia de precedentes vinculantes para a Administração.¹⁹

Ou nas palavras de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:²⁰

“Os pareceres prévios do TCU municiam os Senadores e Deputados da Comissão Mista e o Plenário do Congresso com informações de cunho eminentemente técnico e objetivo. O Tribunal é o órgão habilitado para processar e fornecer esses dados, intimamente vinculados às suas atribuições institucionais. A despeito de os pareceres da Corte de Contas serem imprescindíveis ao processo de julgamento, eles não vinculam as

¹⁹ A doutrina, na sua maioria, defende a natureza estritamente administrativa das decisões dos Tribunais de Contas no caso de deliberação sobre as contas públicas do art. 71, I da CF/88. Cf. FAGUNDES, M. Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Judiciário*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979. BRITTO, Carlos Ayres. *O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas*. In: FIGUEIREDO, Carlos Maurício e NÓBREGA, Marcos, (organizadores). *Administração Pública*. Direito administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas. São Paulo: RT, 2002. CRETELLA JÚNIOR, J. Natureza das decisões do Tribunal de Contas. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 77, v. 631, 1988. CUSTÓDIO, A. J. Ferreira. Eficácia das decisões dos Tribunais de Contas, *Revista dos Tribunais*. São Paulo, v. 81, n. 685, p. 7 a 14, 1992. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Coisa Julgada – Aplicabilidade a decisões do Tribunal de Contas da União. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, n. 70, 1996. VIEIRA, Raimundo de Menezes. O Tribunal de Contas: o valor de suas decisões. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 27, n. 106, p. 103 a 108, abr./jun. 1990. MONTEIRO, Marília Soares de Avelar Monteiro. A Natureza Jurídica dos Julgamentos Proferidos pelos Tribunais de Contas no Brasil. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, n. 8, ano 24, 2008. CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. As contas de governo da República e os Tribunais de Contas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado, 2007, a. 44 n. 174 abr./jun. p. 309.

²⁰ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. A função dos tribunais de contas em relação às contas anuais - emitir parecer e julgar privativamente: o auxílio ao poder legislativo e o exercício de jurisdição própria. *Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal*, Brasília, Seção de Documentação, 2002, nº 28, p. 9 a 17.



conclusões dos pareceres da Comissão Mista ou a deliberação de mérito, pelo Congresso.

Os pareceres da Comissão Mista constituem a base para o relator designado elaborar o projeto de decreto legislativo que conterà as propostas de mérito para o julgamento de cada uma das Contas de Governo. A votação da proposição e, conseqüentemente, os julgamentos cabem ao Plenário do Congresso Nacional, que utiliza o decreto legislativo para consubstanciá-los.”

Ao tempo que a decisão do TCU, na forma do “Parecer Prévio”, é desprovida de “imutabilidade”, por ter natureza “administrativa” e não se afirmar com “coisa julgada”,²¹ como reconhecido em Jurisprudência consolidada do STF²² e do STJ, bem como de quase toda a doutrina, somente a decisão do Congresso Nacional gera efeitos vinculantes contra os responsáveis pela execução orçamentária, como etapa final do controle externo de legalidade, economicidade e legitimidade sobre o balanço. Vejamos um breve panorama da doutrina.

Para Ives Gandra Martins, a decisão do TCU tem caráter meramente administrativo, de caráter meramente opinativo, a saber:

²¹ Trata-se, o parecer prévio, de decisão provisória, pois depende da confirmação do Congresso Nacional, no ato de julgamento. SIMÕES, Edson. *Tribunais de Contas - controle externo das contas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 34.

²² Como já decidiu o STF sobre o caráter definitivo do julgamento de contas pelo TCU, tem-se o seguinte: “(...) é clara a distinção entre a do art. 71, I — de apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo — e a do art. 71, II — de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. II. A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue a decisão definitiva ao Tribunal de Contas.” STF, Tribunal Pleno, ADI 849/MT. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento em 11/02/1998. Publicado no DJ de 23/04/1999.



“A função do Tribunal de Contas, no que concerne às contas presidenciais, é, todavia, meramente opinativa. Apesar de seu exame ser apenas técnico, tal parecer não possui qualquer força sem o Congresso Nacional, que, no mais das vezes, julgará política e não tecnicamente o Presidente.”²³

Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“Como o Tribunal de Contas não faz parte do Poder Judiciário, as suas decisões não têm forma de coisa julgada, sendo sempre passíveis de revisão pelo Poder Judiciário, com fundamento no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição.”²⁴

Dentre outros, José Afonso da Silva compreende que “o Tribunal de Contas é um órgão técnico, não jurisdicional. Julgar contas ou da legalidade dos atos, para registros, é manifestamente atribuição de caráter técnico”. (...) “prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas competente, que, assim, se apresenta como órgão técnico, e suas decisões são administrativas, não jurisdicionais.”²⁵ E Odete Medauar chega mesmo a afirmar, que “nenhuma das atribuições das Cortes de Contas caracteriza-se como jurisdicional.”²⁶

Mesmo que não se integre ao Poder Judiciário, como instituição do controle externo, o TCU é órgão constitucional dotado de competências próprias, exclusivas e indelegáveis. Neste, o processo de decisão sobre a prestação de contas, nos limites das suas competências especializadas, serão definitivos e preclusivos, pelo esgotamento das vias recursais do devido processo legal, mas

²³ MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. Vol. 4. 3ª ed. atualizada. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 21.

²⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 687.

²⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 125.

²⁶ MEDAUAR, Odete. Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado, 1990, v. 27, n. 108, p. 101 a 108.



sem que isso se constitua em qualquer modalidade de “coisa julgada”, por ser esta decisão exclusiva do Congresso Nacional.²⁷

Como observa Luciano Ferraz, “o parecer prévio do Tribunal de Contas, além de obrigatório é *quase vinculante*.” Tem cabimento a crítica, porque se o Parecer da CMPOF ou a deliberação do Congresso forem contrárias ao “parecer prévio”, logicamente, estes terão que motivar suas decisões. De outra banda, acaso mantido pelo Legislativo, o parecer do TCU, “este servirá de sustentáculo (motivação) ao ato do Legislativo”,²⁸ logo, o entendimento exarado pelo TCU torna-se vinculante no limite do que seja “mantido” pela decisão do Congresso.

Portanto, a manutenção ou rejeição dos conteúdos dos “pareceres prévios” não depende de uma relação entre suposta decisão “técnica”, adotada pelo TCU no seu “parecer prévio”, *versus* decisão “política”, que seria aquela do Congresso Nacional. Nada disso. Justamente para evitar esse tipo de reducionismo, a Constituição integra ao processo de controle externo uma Comissão Permanente de Orçamento e de Fiscalização (a CMPOF), cujo “parecer” é igualmente parte do processo, com idêntica dignidade jurídica e qualificação técnica de quem responde por toda a extensão da formação ao cumprimento da peça orçamentária.

Os controles jurídicos da ação da política, vê-se, não podem chegar à negação das escolhas públicas, ao inibir, tolher ou abstrair a decisão política da atividade financeira do Estado, que é sempre revestida de juridicidade, nos seus procedimentos e formas. Impedir ou embaraçar a decisão política que atende aos

²⁷ NASCIMENTO, Rodrigo Melo do. A execução judicial das decisões proferidas pelos tribunais de contas. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, n. 125, p. 84 a 101, 2012. FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. A função dos tribunais de contas em relação às contas anuais - emitir parecer e julgar privativamente: o auxílio ao poder legislativo e o exercício de jurisdição própria. *Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal*, Brasília, Seção de Documentação, 2002, n° 28, p. 9 a 17. PONTES, João Batista; PEDERIVA, João Henrique. *Contas Prestadas pelo Presidente da República: Apreciação do Congresso Nacional*. Brasília: Senado, Textos para Discussão, n° 14, 2004. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Coisa Julgada – Aplicabilidade à Decisões do Tribunal de Contas da União. *Revista do TCU*, v. 27, n° 70, p. 23, out./dez. 1996. FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

²⁸ FERRAZ, Luciano. *Due process of law* e parecer prévio das cortes de contas. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, ano 1, n° 9, dezembro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em 16 de novembro de 2015.



CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e
Doutor pela UFPE*

HELENO TAVEIRA TÔRRES

*Professor Titular de Direito
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito
Financeiro e Tributário da UFMG*

ditames jurídicos é o mesmo que invadir competência, em contrariedade à divisão de poderes e à democracia.

Esta exigência de convergência entre Política e Direito para a atuação da atividade financeira do Estado não pode ser recebida como novidade. É mera aplicação do Direito Positivo. Basta verificar que a Lei 4.320/1964, no seu art. 2.º, já prescreve que “a Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a *política econômica financeira* e o *programa de trabalho do Governo*, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade”. Portanto, se o orçamento não contemplar esta representação da política e dos programas de governo, suficientes para evidenciar as escolhas públicas sobre receitas e despesas, não cumprirá juridicamente sua função constitucional e legal.

O orçamento deve ser um meio de transparência da aplicação do Direito Positivo (leis e atos administrativos que decidiram sobre a realização das despesas e receitas públicas) e da política (*política econômica financeira* e *programa de trabalho do Governo*), que se integram na atividade financeira do Estado.

Em qualquer uma destas etapas, de certo, haverá cabimento para a interpretação jurídica das legislações, as quais podem ser divergentes entre si, como se verifica entre tribunais, cotidianamente. É lugar comum no Direito a exclusão da única resposta correta. E nenhuma decisão é apenas “técnica”. Muitas vezes, nesta escolha, está a pior das ideologias, que é a demonização da escolha pública fundada na decisão democrática.

Por fim, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, caracteriza, corretamente, no art. 48, “as *prestações de contas* e o respectivo *parecer prévio*” como *instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público*. E acresce que esta transparência será assegurada também pelo incentivo à participação popular e realização de audiências públicas. Em seguida, ao tratar “das Prestações de Contas”, o Art. 56, § 3º prescreve que “*será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas*.” Neste caso, a transparência ser dada não apenas ao parecer prévio do TCU, mas aos pareceres da CMPOF e ao Relatório do Relator do projeto de decreto legislativo. Daí serem louváveis os esforços de *transparência* e de



CARLÓS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e
Doutor pela UFPE*

HELENO TAVEIRA TÔRRES

*Professor Titular de Direito
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito
Financeiro e Tributário da UFMG*

transparência dos tempos recentes, para os efeitos das contas de 2014. Isso demonstra amadurecimento institucional e o firme desejo que seja esta a prática reiterada ao longo de todos os exercícios futuros.

2. A QUESTÃO DO RESPEITO À SEGURANÇA, À LEGALIDADE FORMAL E À IRRETROATIVIDADE DAS INTERPRETAÇÕES ADMINISTRATIVAS NO ESTADO DE DIREITO

Queixa-se a Digna Consulente de que, mesmo na ausência persistente de julgamento das contas presidenciais pelo Congresso Nacional, único ato jurisdicional que pode efetivamente tornar compulsórios os alertas do Tribunal de Contas da União em relação a exercícios financeiros anteriores ao de 2014, procurou e vem procurando acatar as ressalvas e alertas do TCU, ao longo do tempo. Apesar de ter determinado o respeito incondicional aos princípios da legalidade e da legitimidade, tal como prescrevem a Constituição e as leis, prossegue a Consulente, a Corte de Contas inovou, surpreendendo em relação a condutas e procedimentos já reiteradamente praticados e, com isso, introduziu novas exegeses a respeito das mesmas leis que os regem, inclusive da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000).

Com isso, nova METODOLOGIA relativamente à apuração da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e do resultado primário, que compõem as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo Banco Central do Brasil (BCB), passou a ser exigida, inopinadamente, na apuração dos resultados primário e nominal e de forma retroativa. Esclareça-se que outra metodologia não foi aprovada em lei como obriga a Lei de Responsabilidade Fiscal para a apuração daqueles resultados. Por isso mesmo, em face da lacuna, a solução de transição, como prediz a própria LRF, foi introduzir o critério utilizado na Lei de Diretrizes Orçamentárias. E isso foi observado, pois desde a primeira LDO editada, após o advento da LRF, adotaram-se, como metodologia oficial, os critérios emanados do Banco Central do Brasil – BCB - (art. 18 da Lei 9.995, de 25 de julho de 2000).

Após a LRF, há quinze anos, portanto, o Banco Central do Brasil é o único senhor, conforme a LDO, dessa metodologia enquanto outra não for adotada. Mas antes do advento da mesma LRF, essa já era a prática nacional (já que o Banco Central é a autoridade monetária, indiscutivelmente) de maneira uniforme,



há quase vinte e cinco anos, pois não houve uma definição legal diferente de uma metodologia de apuração do superávit primário. Historicamente, nenhum questionamento foi feito em relação à matéria pelo TCU. E poderia ter sido feito?

Inexiste assim parâmetro, sob tal ângulo, para se concluir, relativamente a 2014, pela incorreção da metodologia adotada pelo Banco Central do Brasil, BCB, a não ser afrontando-se as leis e as práticas contábeis e administrativas de décadas.²⁹

E mais ainda, a não inclusão nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, das relações da União com o FINAME, com o FGTS e com o Banco do Brasil S/A está em perfeita consonância, informa a Presidência da República, com o padrão metodológico adotado desde 1991 (critério de caixa). É de se ressaltar que o FINAME e o FGTS, não sendo instituições financeiras, fogem aos escopos de análise do BCB. Além do mais, a metodologia do BCB tem consonância com a legislação de regência e com os padrões metodológicos internacionais, em especial o critério de caixa definido no Manual de Estatísticas de Finanças Públicas, cuja primeira versão foi publicada pelo FMI em 1986.

Tres outros fatos atrelam-se indiretamente ao primeiro. E convém aqui pontuá-los, em face da legalidade e da segurança jurídica. Trata-se dos repasses da União a bancos públicos para pagamento a beneficiários de programas sociais, devidamente aprovados em lei específica e constantes de dotações próprias nas leis orçamentárias. Repasses, surpreendentemente, reclassificados como operação de crédito pelo TCU, em interpretação extensiva e ampliativa do art. 29, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O primeiro fato refere-se aos repasses da União à Caixa Econômica Federal (CAIXA), para pagamento aos beneficiários dos programas sociais do Bolsa-Família, do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial, nos anos de 2013 e 2014, em contas que, eventualmente, apresentavam saldo negativo, embora, ao final do exercício, o **saldo positivo em favor da União fosse consolidado. Inclusive o saldo médio, ao longo do ano, sempre positivo em favor da União.**

²⁹ O acolhimento, pelo TCU, das estatísticas macroeconômicas, divulgadas pelo Banco Central do Brasil, e sua metodologia, é notável, tanto no passado como no presente como registram os processos TC 021.643/2014-8 e 005.335/2015-9.



Por essa razão foi sempre a CAIXA que, sistematicamente, pagou remuneração em favor da União. Essa prática de duas décadas poderia ter sido descaracterizada pelo TCU para **operação de crédito**, em 2014, de modo a configurar ofensa ao art. 36 da LRF, dispositivo que proíbe ... “*operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo*”?

O segundo fato diz respeito aos repasses feitos ao FGTS, dentro do programa “Minha Casa Minha Vida”- PMCMV, fundo administrado pela Caixa Econômica Federal, em execução ao art. 82-A da Lei 11.977, de 07 de julho de 2009. A mesma descaracterização dos repasses que, na visão do TCU, passaram a ser enquadrados como **operação de crédito**, poderia ser feita em 2014, inopinadamente? Ressalta a Presidência que, em período superior a 14 anos, os contratos firmados com a CAIXA para a operacionalização dos programas sociais foram objeto de auditoria por parte tanto da Controladoria-Geral da União como do Tribunal de Contas da União, **inexistindo qualquer apontamento sobre eventual irregularidade nas previsões contratuais que facultam à CAIXA o pagamento aos beneficiários, na hipótese de insuficiência de recursos na conta suprimimento.**

Na verdade, já houve saldos negativos na conta suprimimento dos programas sociais administrados pela CAIXA (com a devida remuneração feita pela União) desde 1994, segundo NOTA TÉCNICA SUAFI 2009/2015, a que tivemos acesso. Mas considerando todos os saldos, ao longo dos exercícios, inexistente saldo negativo em detrimento da CAIXA, ao contrário, encerrou-se o exercício de 2014 com remuneração líquida favorável à União, não se podendo falar em empréstimo em favor da União.

O terceiro fato também configura a descaracterização de repasses ao BNDES, a título de subvenção econômica – equalização de juros, embora feitos com a devida autorização da Lei nº 12.096, de 2009, e com a autorização específica de dotações orçamentárias destinadas ao FINAME, consubstanciada no Alerta 1 do Acórdão nº 2461/2015 – Plenário do TCU.

Passemos então à consideração das mutações de entendimento do Tribunal de Contas da União. Mutações de entendimento ou “achados” exegéticos e interpretativos das leis vigentes. Não se trata de analisar, neste tópico, o **mérito** de tais mutações, ou seja, se efetivamente aqueles repasses e programas citados



configurariam verdadeira operação de crédito, não nesse momento. Faremos isso em tópico próprio. Sobre a análise jurídica das operações de crédito, sua natureza intrínseca à luz do art. 29, III da LRF, não nos cabe ponderar agora, mas tão somente examinar os efeitos das mutações de interpretação administrativa, à vista da proibição de sua retroação e da anualidade e mesmo da plurianualidade do planejamento das contas públicas.

Em primeiro lugar, não obstante, esclareçamos os efeitos da segurança jurídica nas normas gerais ou individuais de orientação da conduta de administradores e gestores públicos.

2.1 Por que razão a Constituição somente se refere à irretroatividade das leis?

A Constituição da República somente se refere, de modo expreso, ao princípio da irretroatividade das leis, o que tem longa tradição entre nós. Não obstante, e essa é uma questão contemporânea da mais alta relevância, o princípio da irretroatividade refere-se a todos os Poderes e obriga ao legislador, ao juiz e ao administrador. Trata-se do princípio da **irretroatividade do Direito e não apenas, singelamente, das leis.**

A rigor, a consagração expressa do princípio da irretroatividade das leis, em norma constitucional, se estamos em um Estado de Direito, é desnecessária. Aliás, nas ordens jurídicas democráticas, é costume regular o conflito intertemporal das leis, nas leis de introdução aos códigos civis. Da lógica das coisas, resulta que o legislador, ao impor as normas de conduta, o faça para o futuro, jamais para o passado, quando os fatos são irreversíveis e o comportamento imodificável. O princípio da irretroatividade das leis decorre da segurança jurídica, da previsibilidade, mas ainda, em primeiro lugar, da racionalidade humana. Esse fenômeno explica a razão pela qual, ausente, de forma expressa, de várias constituições, mesmo assim o princípio da irretroatividade das leis, em certas ordens jurídicas, costuma ser extraído, de forma ampla, diretamente do princípio do Estado de Direito (é o caso da Alemanha, em que a Carta somente se refere ao princípio da irretroatividade das leis penais) ou extraído do princípio da capacidade contributiva para fins tributários (como na Itália).



Entretanto, entre nós, a consagração expressa, na Constituição, do princípio da irretroatividade das leis em geral tem longa tradição, vem da Constituição do Império. A Constituição de 1988, em seu art. 1º, constitui a República Federativa do Brasil em Estado Democrático de Direito e consagra o princípio da irretroatividade, de forma ampla, como direito fundamental do cidadão, em relação ao Direito Penal (art. 5º, XXXIX e XL); em relação aos demais ramos do Direito, inclusive o Direito Tributário (art. 5º, XXXVI); e, de forma específica, como direito fundamental do cidadão-contribuinte e limitação do poder de tributar (art. 150, III, a). Além disso, a Constituição brasileira ainda consagra o princípio da anterioridade das leis tributárias novas em relação ao exercício subsequente de cobrança (art. 150, III, b), da anterioridade de um ano das leis eleitorais modificativas em relação à eleição (art. 16) e das leis do plano, de diretrizes ou orçamentárias, todas prévias ao exercício financeiro de execução (art. 165).

O princípio da irretroatividade é decorrência normal da natureza das leis, advém da lógica das coisas, da razão e da moral e está na base do princípio da separação de poderes. É antigo e já conhecido do Direito romano. Como as decisões judiciais são operações internas ao sistema, elas se voltam prevalentemente para o passado, para o *input*, como lecionou Niklas Luhmann³⁰ onde se encontram as leis, os costumes e os precedentes. O futuro é incorporado nas decisões judiciais, sem dúvida, mas somente por meio dos filtros que o legislador já fez em suas escolhas. (O operador do Direito colherá os conceitos determinados ou não, abstratos e gerais, mais ou menos tipificados, e os princípios mais ou menos vagos e imprecisos, todos postos nas leis, para deles extrair conceitos de concreção máxima, adequados aos casos concretos). Já o legislador, não obstante, trabalha na periferia do sistema, no presente, voltado prevalentemente para o futuro. Ele pesa, sim, o passado (a tradição, a moral vigente e os costumes, a Constituição que limita o seu domínio) mas as normas, que põe, devem pesar, muito mais ainda, as conseqüências de toda natureza (políticas, econômicas e sociais) até o fim. Ele está comprometido com o futuro, daí que enuncia, lingüísticamente, as normas por meio de conceitos abstratos, mais ou menos determinados, mais ou menos tipificados e em princípios e

³⁰ Cf. LUHMANN, Niklas. *Sistema Giuridico e Dogmática*. Tradução e Prefácio de Alberto Febbrajo. Bologna: Ed. Il Mulino, 1978.



cláusulas mais ou menos abertos. Tais questões são o suporte do princípio da separação de poderes³¹.

A Dogmática nacional não se coloca, em regra, em discordância com o que se disse. Pontes de Miranda, ao realçar as características essenciais das leis, necessárias, destaca-lhes a generalidade, pois são infensas ao casuismo e ao arbítrio, e ainda, o transindividualismo desde a sua origem, por não resultarem da vontade de um só, rei ou homem que o represente. Mas logo lhes acrescenta os elementos dinâmicos, resultantes da evolução do Estado e do conceito de democracia: (a) o elemento democrático na sua formação; (b) o elemento de verdade, com que se procura, continuamente, o aperfeiçoamento paulatino, marchando para o oposto do que disse Hobbes: *autoritas, non veritas, facit legem*; (c) o elemento de segurança extrínseca negativa, já que a lei tem de ser feita de antemão aos fatos, antecedendo-os; (d) o elemento de segurança extrínseca positiva, pois a lei permanece vigente enquanto outra lei não a subroga ou lhe derroga algum ponto³².

Não conhecemos Constituição que consagre o princípio da irretroatividade em relação aos atos de todos os Poderes: às leis, aos decretos regulamentares e demais atos do Poder Executivo e às modificações de decisões judiciais. Isso tem um sentido e está na raiz do princípio da separação dos Poderes.

Eis as razões pelas quais a Constituição não se referiu ao princípio da irretroatividade das normas dos demais Poderes, apenas das leis, a saber:

(i) o Poder Executivo e o Poder Judiciário estão obrigatoriamente vinculados às leis no Estado de Direito e, como as leis não poderão retroagir, é conclusivo que, em decorrência, os atos dos demais Poderes também não poderão retroagir, devendo encontrar o Direito, sempre por meio da lei em vigor no momento da ocorrência dos atos e fatos pretéritos;

³¹ Cf. MISABEL ABREU MACHADO DERZI. *Modificações da jurisprudência: proteção da confiança, boa-fé objetiva e irretroatividade como limitações constitucionais ao poder judicial de tributar*. São Paulo. Noeses, 2009.

³² Cf. PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº. 1, de 1969*. Tomo V, arts. 153, §2º a 159. 2ª ed. São Paulo, RT, 1974, p. 7.



(ii) e, se os atos dos demais Poderes ocorrem sempre depois do advento da lei a que estão vinculados, é possível que, no momento em que prolatados, exista lei nova inaplicável àqueles fatos pretéritos. Por isso os atos administrativos individuais e as sentenças voltam-se para o passado onde se situam os fatos e a lei que os regeu no tempo em que ocorreram. Ou seja, os atos administrativos e judiciais, como aplicações da lei aos fatos, são proferidos *a posteriori*, por isso sempre aplicam a lei em vigor no momento em que aqueles fatos ocorreram. (Ainda que já esteja em vigor lei nova, posterior à ocorrência daqueles mesmos fatos).

Explicamos o fenômeno de outra forma, sempre partindo da premissa de que estamos em um Estado de Direito. Em decorrência, todos os Poderes, por mais criativa que seja a função do legislador, ponto de fusão entre o político e o jurídico, encontram-se sob a regência do Direito e que, a diferenciação da localização de cada um deles – se no centro ou na periferia do sistema – não esconde o fato de que ainda estamos falando de sistema. O tempo das leis, já o dissemos, é diferente do tempo da sentença. O princípio da irretroatividade das leis é considerado “natural”, ínsito, sempre futuro, algo que lhes é próprio. Como aprendemos com Niklas Luhmann, em especial na teoria da constituição, *como aquisição evolutiva*, o legislador trabalha na periferia do sistema, onde está mais perto dos demais sistemas, de modo poroso em relação ao ambiente, no presente, voltado prevalentemente para o futuro. Ele pesa, sim, o passado relativamente (a tradição, a moral vigente e os costumes, sobretudo a Constituição que limita o seu domínio) mas as normas, que põe, pesam, especialmente, o futuro, porque querem transformar a realidade e, assim, o legislador considera as consequências de toda natureza (políticas, econômicas, éticas e sociais) até o fim. Ele é o primeiro filtro do sistema, por meio do qual as melhores soluções, na formação das expectativas normativas para a solução de conflitos, são introjetadas para dentro do sistema. O legislador está comprometido com o futuro, daí que enuncia, lingüisticamente, para ser geral, universal e evolutivo, normas de conduta, como expectativas normativas, valendo-se de conceitos abstratos, mais ou menos determinados, mais ou menos tipificados e de princípios mais ou menos abertos e cláusulas gerais sempre abertas. A irretroatividade das leis é tão lógica e necessária, que a juristas do porte de Savigny ou Affolter, pareceu inútil positivá-la, expressamente, em texto constitucional ou legal.



Fenômeno diferente se passa com os demais Poderes, chamados conjuntamente por Hans Kelsen, de executivos, ou seja, o Poder Executivo propriamente dito e o Poder Judiciário. No Estado de Direito, ao primeiro, ensinou Seabra Fagundes³³, cabe executar a lei de ofício, ao segundo, mediante provocação. Não podem se localizar na linha fronteira do sistema jurídico, não podem ambos trabalhar porosamente, em relação ao ambiente, não podem filtrar primária e primeiramente os fatos puros, econômicos, políticos e sociais, como se dão no ambiente, como faz o legislador. Lêem o ambiente externo pelos olhos do legislador, e, pois, de modo impermeável. Se assim não for, serão dispensáveis as tarefas do legislador. Essa a primeira diferenciação fundamental, que nos dita o princípio da separação de poderes. Do ponto de vista do tempo, tanto o Poder Executivo, quanto o Poder Judiciário estão voltados para o passado, para o *input* do sistema, para o que pôs o legislador, atuando em estrita vinculação à lei, à Constituição, ao Direito. E o futuro? O futuro é olhado, sem dúvida, na forma de passado-futuro, ou seja, dentro daquilo que já filtrou o legislador.

O princípio da irretroatividade, a rigor, não diz respeito, em um primeiro momento aos Poderes Executivo e Judicial. Essa a razão mais profunda, que explica a ausência de consagração expressa do princípio em relação ao Poder Executivo e ao Poder Judiciário. Espera-se que tais Poderes Executivos, ambos, cumpram sua função constitucional, a de respeitar as leis, a de cumpri-las estritamente. E como as leis não retroagem, porque isso não é de sua natureza, das leis, não podem os Poderes Executivos, inclusive o Judiciário, retroagir.

Então, o sistema trabalha com a seguinte lógica: as normas regulamentares, os demais atos normativos do Poder Executivo e os atos individuais somente podem viabilizar a execução das leis. Em decorrência, jamais retroagem, jamais determinam, validamente, a invasão do passado, já que a lei, à qual se vinculam, não poderá fazê-lo. Nesse tema, estão envolvidos os seguintes princípios constitucionais, inerentes às Repúblicas Democráticas: o da separação de poderes, indelegabilidade de funções (art. 1º; art. 2º; art. 84, IV, da Constituição) e da legalidade (art. 5º. II; art. 37; art. 150, I, também da Constituição da República de 1988), como esteio fundamental da democracia brasileira.

³³ Cf. SEABRA FAGUNDES. *O Controle dos Atos Administrativos do Poder Judiciário*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 10 a 13.



O que se abala quando se permite ao Poder Executivo mudar a própria lei é, evidentemente, a República, são as instituições públicas fundamentais e estruturadoras da ordem jurídica nacional. Ao decreto regulamentar cabe tão somente viabilizar a aplicação da lei, realizando-a, cumprindo-a, efetivando-a, tudo voltado para garantir a observância fiel de seus comandos. Pode-se dizer mesmo que o princípio da legalidade administrativa em geral, financeira e tributária é o único que encontra consagração constitucional expressa em todas as ordens jurídicas de cultura ocidental, em todos os continentes. A doutrina estrangeira não dissente, nem tampouco a jurisprudência das mais importantes cortes constitucionais, como noticiam, nos EUA, Murphy, Fleming e Harris³⁴ e, na Alemanha, Richter e Schuppert³⁵. O mesmo fenômeno se repete entre nós, quer na Dogmática, quer na jurisprudência.

O tempo que o Poder Executivo contempla é, portanto, mesmo quando produz normas regulamentares, viabilizando a execução das leis, é o tempo passado, o *input* do sistema, no sentido tão somente de buscar as leis que fundam seus atos normativos. Não poderá pretender atingir o passado, anulando direitos, restringindo-os ou criando deveres, que a lei não instituiu. O que a lei não pode fazer, muito menos poderão os regulamentos de execução ou os atos administrativos de aplicação. O olhar do passado é posto no sentido de que a lei é prévia, necessariamente prévia aos regulamentos e aos atos administrativos ou judiciais de execução. O tempo da lei está num "agora" que já se deu em relação ao "agora" em que se dá o regulamento. Até mesmo o futuro, será aquele já filtrado pela lei. Trata-se de passado-futuro. Não mais do que isso. A esse fenômeno, referiu-se, de forma lapidar, F. Carnelutti: "*à irretroatividade das leis corresponde a retroatividade da sentença.*"³⁶

Fenômeno idêntico se passa com os atos individuais, proferidos pelo Poder Executivo, que são atos de aplicação da lei aos casos concretos.

Não resta dúvida, sob o aspecto temporal, os atos administrativos individuais, no instante em que se dão, no "agora" em que são efetuados, também incorporam o passado, pois restritos às leis que lhes são prévias. Poder-se-ia dizer

³⁴ Cf. *American Constitutional Interpretation*. New York: E. Press, Inc., 1986.

³⁵ Cf. *Casebook Verfassungsrecht*. München: V.C.H. Beck, 1987.

³⁶ Cf. CARNELUTTI, Francesco. *Lições de Direito Processual*



a respeito dos atos administrativos individuais, o mesmo que Carnelutti disse a respeito das sentenças, ou seja, eles serão, por sua natureza, retroativos, pois devem assegurar a irretroatividade das leis. Se, no “agora” em que são prolatados, estiver em vigor lei nova, tais atos retroagem para garantir que os atos e fatos praticados sejam analisados e enquadrados na lei em vigor no momento em que se efetivaram no passado.

Mas uma questão de outra natureza, da mais alta relevância se coloca. Ela se refere àquelas hipóteses em que, embora permanecendo inalterada a lei ou a Constituição, surgem modificações dos atos regulamentares ou individuais do Poder Executivo e da jurisprudência dos tribunais. Na verdade, poderá ocorrer que, *não tendo havido nenhuma alteração do enunciado lingüístico das leis, no entanto mudem-se os atos administrativos e judiciais, com base nelas proferidos*. Poderá ter havido mudança de entendimento, singela substituição de uma interpretação anterior por outra, posterior, ou mesmo, correção de erros da Administração. Os atos administrativos são, uma vez inquinados de vícios, isto é, sendo errôneos, falseados ou ilegais, porque distantes das leis que os legitimam, anuláveis por provocação judicial ou alteráveis de ofício (dever de autotutela). Ressurgem, então, fortes, nessas ocasiões (seja por erro ou não) os princípios da irretroatividade, da proteção da confiança e da boa-fé, sempre invocados em favor daquele que confiara na aparência da legitimidade dos atos administrativos. Examinaremos essas questões, brevemente, nos subtópicos que se seguem.

2.2. Mantendo-se inalteradas as leis, as mudanças de interpretações administrativas não podem retroagir. A responsabilidade dos Tribunais pela confiança gerada nos procedimentos desenvolvidos, nas informações, consultas e declarações

Os atos normativos regulamentares do Poder Executivo jamais retroagem, nem tampouco os atos administrativos, como deixamos claro, já que as leis, em que se baseiam, não podem retroagir, por expressa proibição da Constituição da República. É assim, de fato, consequência lógica. Nesse passo, não seria necessário declará-lo a Constituição. A dedução a que se chega não configura nem mesmo dedução analógica, mas se trata de mero corolário do princípio da legalidade. Se o Decreto regulamentar somente extrai seus fundamentos de validade da própria lei – esse sim, um princípio consagrado na Constituição - a



irretroatividade que acaso perpetrasse, *contra legem*, além de lesar a lógica da irretroatividade, vulneraria, primária e basicamente, o princípio da legalidade.

Então, os vícios havidos nas mudanças em regulamentações, declarações, atos administrativos, alertas e recomendações que configurem retroações ou outros, como a restrição de direitos e a criação de deveres e sanções, se representam determinações *contra legem*, são evitados de ilegalidade, não têm qualquer validade, nem se consolidam no mundo do Direito para atingir a esfera jurídica das pessoas. Representariam ilicitude, ilegalidade, podem e devem ser corrigidos de ofício. Tais retificações podem e devem retroagir para garantir a plena vigência das leis, porque, sendo ilegais, são restritivas de direitos e criadoras de deveres inexistentes. Não é esse o caso que está sob análise.

A questão se apresenta de forma diferente, relativamente ao efeito dos erros, advindos de regulamentações, consultas e atos administrativos, se eles eram favoráveis aos cidadãos. Evidentemente, tais erros podem e devem ser retificados, mas as conseqüências de tais correções serão diferentes. Se a Administração tributária, com base na mesma lei, após ter publicado normas regulamentares, mais favoráveis ao contribuinte, por ex., altera seu entendimento, considerando o primeiro, viciado. Nessa hipótese se fala em responsabilidade pela confiança gerada pelo Estado e as modificações, em princípio, poderão ter efeitos apenas *pro futuro*, se a boa-fé daquele que confiou se torna patente.

Também não é essa a hipótese de que tratamos.

Delimitemos bem o objeto de nossas considerações. Não se trata de apontar o erro, nem tampouco de considerar equivocada a interpretação atual ou anterior do Tribunal de Contas da União. Não precisamos tomar nossas considerações sob tal viés. Ou seja, sem ter havido vício, erro, violação literal ou não da norma legal relativamente à interpretação anterior ou relativamente à interpretação nova que a supera, poderá a Administração mudar seu entendimento, para aperfeiçoar a ordem jurídica, adotando outra interpretação, **admissível dentro do espaço compreensivo da lei?** Sim, evidentemente, desde que sejam respeitados os princípios da irretroatividade, da proteção da confiança e da boa-fé objetiva, em plena força.

Se o administrado, controlado, fiscalizado, confiou na legislação vigente – segundo a interpretação que dela se fazia até então - e se comportou exatamente de acordo com ela, obedecendo aos comandos de seu controlador, em razão dos



atos indutores de confiança, praticados por qualquer um dos Poderes (Executivo, ou pelo Poder Legislativo, ou mesmo pelo Poder Judiciário), seria ético que fossem punidos retroativamente, ou, mesmo, em certas circunstâncias, não se mantivessem aqueles atos para o passado?

Evidentemente que não. Não obstante, deixemos de lado a irretroatividade das decisões judiciais que, embora já consolidada em nossa ordem jurídica, não tem aplicação direta na apreciação das contas prestadas pela Presidenta da República. É que apenas o Congresso Nacional tem competência jurisdicional relativamente a tais contas presidenciais. Ao Tribunal de Contas da União cabe emitir um parecer técnico-opinativo, de cunho administrativo, que somente desencadeará efeitos plenamente vinculantes se, e somente se, acolhido pelo Congresso Nacional. Em relação aos atos jurisdicionais de nosso Poder Judiciário, as súmulas, as súmulas vinculantes, a súmula impeditiva de recurso, a repercussão geral, a força dos precedentes e da jurisprudência consolidada, por si falam da insistência CONSTITUCIONAL e LEGAL do sistema jurídico em prol da segurança, da coerência, da consistência dos julgados e da isonomia. Ou seja, a jurisprudência aplicável sistematicamente a um caso ou a um grupo de casos, que norteou o comportamento de milhares de pessoas naquela mesma direção, conspira para a mesma aplicação isonômica aos demais casos idênticos. Questão de isonomia, consistência e irretroatividade.

As interpretações administrativas do TCU emitidas no parecer – inexistindo alteração dos enunciados das leis aplicáveis – geram efeitos similares e reclamam igualmente a aplicação dos princípios da irretroatividade, da proteção da confiança e da boa-fé objetiva, se presentes os requisitos necessários:

- 1. ocorrerem mudanças de normas regulamentares ou de atos administrativos, agravadoras dos deveres dos fiscalizados e controlados ou restritivas do exercício de seus direitos, sem que tenha ocorrido, para isso, alteração prévia da lei em que se fundam;**
- 2. ocorrerem mudanças surpreendentes em atos capazes de guiar-lhes as condutas, como respostas a consultas, informações prestadas, pareceres prévios anteriores emitidos e demais declarações do TCU.**

A Lei nº. 9.784/99, que disciplina o processo administrativo, além de estabelecer o prazo decadencial de cinco anos, contados da data em que forem praticados, para que a Administração anule os atos administrativos de que



decorram efeitos favoráveis para os destinatários” (art. 54), **vedou ainda a aplicação de nova interpretação de norma jurídica a fatos pretéritos** (art.2º., inciso XIII, parágrafo único).

Por quê? Quais as razões pelas quais o Poder Legislativo federal foi sensível a tais mudanças de interpretação, protegendo-as da retroação? Por que motivo, interpretações diferentes podem criar confiança e responsabilidade pela confiança gerada, embora a lei não tenha sido alterada, nem tampouco se trate propriamente de erro ou vício condenável? Isso, veremos a seguir.

2.3 A Legalidade existe? A ambiguidade, a polissemia inerente às leis e a possibilidade de interpretações conflitantes

A era moderna tinha reforçado profundamente a crença nas virtudes DA LEI, da razão, no universalismo dos modelos (em especial ocidentais), a fé no Direito, no progresso e no homem. A: J. ARNAUD destaca oito marcantes implicações do pensamento moderno: *“a abstração, o subjetivismo, o universalismo, a unidade da razão, a axiomatização, a simplicidade, a dicotomia estado/sociedade civil, a segurança”*³⁷.

A crise jurídica, desencadeada pelo questionamento da legitimidade da regra como instrumento de controle e de regulação, agravada por uma dogmática perplexa e cada vez mais desestruturada pela realidade mutante, complexa e pluralista, passa a ser denominada *“crise da modernidade jurídica”*. Nesse contexto, passou-se a questionar a força da legalidade.

Instalam-se, ao lado do pluralismo e da complexidade, a ausência de regras, a permissividade, a descrença generalizada, a incerteza e a indecisão, de tal modo que princípios jurídicos até então sólidos e bem fundamentados, como segurança jurídica, capacidade contributiva, progressividade do imposto, igualdade e até mesmo legalidade, são postos em dúvida. Alguns estudiosos

³⁷ Cf. ARNAUD, A. J.. *Entre modernité et mondialisation*. Leçons sur la philosophie du droit et de l'État. LGTJ. Droit et Société: 1998, p. 153.



chamam o fenômeno de “retorno à Idade Média”³⁸, outros, de “concerto barroco”³⁹.

Pode-se constatar, agora, em algumas correntes, que não vamos discutir, pois não aderimos a nenhuma delas, um novo modelo contemporâneo, em que os juízes e mesmo administradores podem criar regras jurídicas (sem vinculações) e em que os jornalistas também criam regras de “boa conduta” (a mídia como quarto poder) e, mais do que isso, em que diversas organizações sociais também criam regras e têm representatividade em relação a determinadas minorias. Em tal contexto, observa Milner, o princípio da não contradição não vale mais; não há mais um Direito, mas vários, infinitos; o conflito entre regras é permanente e não apenas excepcional; e verifica-se, ainda, a ilimitação de regras e de poderes. Acontece assim que “o conflito seja regrado pela lei do mais forte, no sentido o mais banal, em uma arena indefinidamente variável – a rua, os jornais, a televisão, etc. Poder Judiciário e violência urbana são duas facetas de um mesmo fenômeno. Na verdade, o estado de direito está no regime do estado da natureza”⁴⁰. Assim explica os novos termos em que é posta a questão da maioria e da minoria:

“No modelo clássico, ela tomava sentido por referência ao sufrágio, de modo que a maioria obriga a minoria e que, assim, a parte vale para o todo (a lei se impõe a todos, estando aí compreendidos aqueles que não votaram). É então a maioria que constitui o ator de um poder. No modelo americano (não-clássico), toda minoria tem o direito de obrigar a maioria, porque na verdade a maioria é, em face dela, uma mistura de minorias indistintas. De resto, uma minoria – note-se o artigo indefinido – não é definida a partir das eleições, mas relativamente à sociedade; ela não é definida negativamente por oposição à maioria, mas positivamente pelo fato de que ela pode criar regras. As minorias constituem de fato os atores reais dos poderes e é a vontade de criação de regra

³⁸ Cf. BOUVIER, Michel. *Introduction au droit fiscal general et à la théorie de l'impôt*. 4^a ed. Paris: LGDJ, 2001, p. 225.

³⁹ Cf. VARNEROT, Valérie. Entre essentialisme et existencialisme de la théorie des sources: les sources non formelles du droit fiscal. In: *L'impôt*. Archives de Philosophie du Droit. Tomo 46. Paris: Dalloz, 2002, p. 139 a 195.

⁴⁰ Cf. MILNER, Jean-Claude. *Les Pouvoirs: d'un Modèle à L'Autre*. *Revue de Philosophie*, n.6/7, p.9, 2002, p.11.



que as define, bem mais do que o seu número. Ora, as minorias somente existem por sua diferenciação. Nem a massa, nem a maioria, nem a indistinção governam, mas ao contrário a diferenciação das regras e dos poderes. A igualdade é apenas a forma-limite da soma infinita das desigualdades postas em confronto"⁴¹.

Acreditamos na força do Direito e das leis. De outra forma, o Poder Legislativo seria desnecessário. O que se transformou foi exatamente a compreensão de que o fenômeno da aplicação das leis aos casos concretos e o respeito ao Direito não são simples, mas complexos. Para que a legalidade – baluarte da democracia republicana – possa introduzir a legitimidade e a segurança que lhe são inerentes é então preciso complementar, garantindo força às interpretações que se consolidaram e que orientaram a ação com base naquela mesma lei. Importa destacar somente que a noção de que a decisão administrativa e a sentença podem derivar dos conceitos contidos nas normas legais, podem e devem neles se fundamentar, não é incompatível com a complexidade do fenômeno de aplicação adequada da lei.

É claro que aqueles que supõem que os conceitos abstratos e geral das leis representam a essência das coisas, sem possibilidades de variação, têm mais facilidade para identificar a sentença como mero ato de aplicação das leis aos casos concretos, pois identificam-na com o singelo exercício de encontro da coisa com a coisa, presente nos conceitos formulados nas leis e nos casos concretos. Mas terão muitas outras dificuldades, como, por exemplo, a de explicar o fenômeno da variação da interpretação administrativa ou judicial, colocando-se frente ao dilema: onde terá havido um erro, na interpretação anterior diferente, ou na atual que dela difere e a supera? Criam para si a árdua tarefa de explicar a evolução da compreensão, inexistindo alteração dos enunciados legislativos, tanto em face da experiência empírica dos ordenamentos vigentes, pois a jurisprudência dos tribunais se altera sem que tenha havido qualquer mudança nos textos legais, quanto em face da Dogmática contemporânea, que não se veste mais das ingênuas concepções exegéticas da escola francesa do século XIX. As demais versões dos conceitos, quer como tipos abertos, quer como significações e alternativas de sentido, tão estudados pela

⁴¹ MILNER, Jean-Claude. *Les Pouvoirs: d'un Modèle à L'Autre*. *Revue de Philosophie*, n.6/7, p.9, 2002, p. 11.



filosofia analítica da linguagem, sacam as saídas, conciliando a decisão com a aplicação e a vinculação às leis, por meio da escolha fundamentada entre alternativas possíveis de sentido. Os sentidos possíveis, as lacunas, os tipos abertos são vistos como autorizações ou pressuposições do próprio legislador, tudo dentro dos limites dos enunciados lingüísticos das leis, o que leva a uma aceção de ato-aplicação da lei (e aí se incluem os pareceres prévios do Tribunal de Contas) como uma **escolha entre alternativas possíveis, sem rompimento** com a idéia de vinculação à lei.

Daí a atualidade e a força da Lei nº. 9.784/99, que vedou a aplicação de nova interpretação de norma jurídica a fatos pretéritos (art.2º., inciso XIII, parágrafo único). Exatamente porque se, no momento do advento da lei (por ex. da Lei de Responsabilidade Fiscal) nas primeiras decisões tomadas, era possível considerar as alternativas de sentido a, b, ou c, como razoavelmente suportáveis pela literalidade da norma legal, depois de firmado o entendimento pelo TCU ou depois de toleradas as práticas e usos administrativos por quem tem o dever de fiscalizá-los, então fecha-se a ambiguidade, extingue-se a polissemia antes possível. As escolhas anteriores, feitas pelo TCU, são orientações de conduta. E somente cumprirão suas nobilíssimas funções se forem efetivas, coerentes e isonômicas.

As escolhas de sentido feitas pelo TCU, em suas interpretações anteriores, em face dos administradores públicos controlados, dotam as leis que regem os atos de gestão de aceção unívoca, espancando-se a ambiguidade e a polissemia possíveis. Daí que a força da legalidade se sustenta, na contemporaneidade, exatamente na irretroatividade das interpretações. *Legalidade* não é superior à *segurança ou à confiança*, como afirmou o Tribunal de Contas da União. Na verdade a legalidade sobrevive, sustenta-se e se salva por meio da jurisprudência consolidada, que lhe reduz a ambiguidade e a polissemia. Daí a força da irretroatividade das decisões administrativas como a própria força da legalidade. Esse é o outro lado da legalidade.

Na contemporaneidade não estamos mais em face daquele dilema clássico. De um lado, acreditava-se na lei, mas ingenuamente supunha-se que ela fosse unívoca, de determinação absoluta e de singela aplicação, desde a sua publicação. A mudança de interpretação era mal recebida e, **por isso, disfarçada, oculta ou negada**, já que implicaria erro, vício ou fraude anterior na compreensão e



aplicação da lei. Como reação, em outro extremo, com os avanços da hermenêutica e da filosofia da linguagem, surgiu a descrença absoluta na lei, a sociedade sem regras, a convicção de que a decisão judicial a rigor não se fundamenta em lei, nem tampouco o ato administrativo, pois a subsunção do caso à norma seria impossível. Tais decisões seriam fruto exclusivo do poder.

Não é este o sistema jurídico brasileiro. Nem é isso que predica a Constituição. Deixando de lado a ingenuidade anterior da exegese do século passado, mas pleiteando um “jogo de acordo com as regras”, cresceu a importância das interpretações, como orientações, por meio de regras. Portanto a garantia da legalidade supõe e pressupõe a garantia da irretroatividade das novas interpretações. Se a Constituição outorgou ao Tribunal de Contas da União a missão de aferir a *legalidade, a legitimidade e a economicidade* da execução orçamentária, é fundamental que o TCU prestigie o Poder Legislativo e a si mesmo. Implicar-se nas escolhas que fez no passado em relação aos procedimentos de gestão operacionais, contábeis e patrimoniais praticados de acordo com as orientações recebidas, significa apenas isso: a Corte prestigia a si mesma e, com isso, cumpre a sua missão constitucional.

Em decorrência, no campo dos atos administrativos, as lições de juristas do Direito Administrativo fertilizam o Direito brasileiro⁴², com mais riqueza.

Cabe referir ainda, brevemente, dois aspectos de alta relevância neste Parecer, decorrentes da segurança jurídica: **(a)** se a legalidade existe, o respeito à forma jurídica é essencial e **(b)** a irretroatividade das decisões do TCU, no caso da gestão administrativa e financeira da execução orçamentária está qualificada pela anterioridade anual.

⁴² Cf. GIACOMUZZI, José Guilherme. *A Moralidade Administrativa e a Boa-Fé na Administração Pública*. O conteúdo dogmático da moralidade administrativa. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 329; MAFFINI, Rafael. *Princípio da Proteção Substancial da Confiança no Direito Administrativo Brasileiro*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006, p. 247. Confirma-se, ainda, por todos, os preciosíssimos artigos de Almiro do Couto e Silva: “Princípios da Legalidade da Administração Pública e da Segurança Jurídica no Estado de Direito Contemporâneo, *RPGE*, Porto Alegre, n. 27, p. 13 a 31, 2004. Também O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos: o Prazo Decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº. 9.784/99), *RBDP*, Belo Horizonte, ano 2, n. 59, jul/set, 2004.



2.4 Se a legalidade existe, o respeito à forma jurídica é imprescindível. Em especial quando a lei restringe a autonomia de um ente estatal: vedação da interpretação ampliativa ou extensiva

Estamos a falar de segurança jurídica, de confiança e de boa fé. Mas antes disso, para interpretar ou para legitimar a mudança de interpretação, temos de levantar alguns pressupostos ou limites condicionantes. Se quisermos respeitar a legalidade e o papel preponderante que o Poder Legislativo assume no Estado de Direito, não podemos consentir na desdiferenciação entre o sistema jurídico, a economia ou mesmo a contabilidade, no âmbito da definição dos conceitos e formas jurídicas com os quais opera o Direito Orçamentário, Sua Execução e Controle.

Partimos da análise de LUHMANN e de outros teóricos contemporâneos sobre a diferenciação funcional do Direito em relação ao meio. Com base nas perspectivas teóricas tanto da "teoria dos sistemas" como de autores mais recentes como SHAPIRO, RAZ e SCHAUER, entendemos que o sistema jurídico oferece um domínio limitado de razões, que incidem sobre a competência, posta na Constituição, dos Poderes Legislativo (e de seu grande auxiliar, o TCU), do Executivo e do Judiciário. Até mesmo a competência do Banco Central do Brasil – BCB – depende da diferenciação da forma jurídica.

Quer do ponto de vista econômico ou financeiro, quer do ponto da ciência contábil, a apreensão jurídica dessa mesma realidade difere. Cada um dos sistemas – econômico, financeiro, contábil e jurídico - busca certa harmonização e todos se influenciam reciprocamente. Porém, definitivamente, não configuram a mesma realidade – vista objetiva ou ainda subjetivamente - realidade que se mostra disponível à avaliação, como gestão administrativa e execução orçamentária. Miscigenados e equiparados (o econômico, o financeiro, o contábil e o jurídico), a legalidade e a legitimidade perderiam sua razão de ser. E mais. O Poder Legislativo perderia sua função precípua.

Ninguém dúvida que a gênese do sistema jurídico é moral, ética. Ninguém ignora que o Direito nasce dentro da realidade política, econômica e social, avaliado pela moralidade dominante e que ele, destinado a reger condutas e planejar soluções de conflitos, converte-a em realidade jurídica. questão de



saber, não obstante, uma vez introjetada pelo *input* do sistema, se tal política econômico-moral forma um sistema que, de fato, deve operar autopoieticamente, de modo fechado, embora cognitivamente aberto, tem sido sempre discutida. Mas é evidente que o complexo de normas, regras e princípios, a reger a ordem jurídica forma um sistema e, mais, entendemos tratar-se de um sistema fechado que se diferencia do ambiente (dentro do qual extraiu a sua realidade), isto é, adotamos o separatismo entre os sistemas, como já o fizeram MAX WEBER⁴³, HANS KELSEN⁴⁴, NIKLAS LUHMANN⁴⁵ e, em certa medida, mais recentemente, SCOTT SHAPIRO⁴⁶.

Ora, o conceito de **operação de crédito**, do art. 29, III, da LRF deve ser extraído, e não vamos entrar em sua essência, a partir de dois pressupostos vitais:

(a) o respeito à forma jurídica, imposta pela lei, sem equiparações econômicas ou de qualquer outra natureza. É evidente que, financeira e economicamente, toda vez que alguém detém o capital alheio, as causas podem ser diversas – operação de crédito, conta-corrente, atraso no pagamento das obrigações, simples inadimplência, por ex., - poderá haver condenação ao pagamento de juros pela mora; ou indenização por danos emergentes... Os efeitos econômicos e financeiros poderão ser idênticos (privar alguém do próprio capital), mas a forma jurídica é radicalmente diversa. A equiparação será indevida e as consequências são graves; é claro que as contratações de operação de crédito levam ao uso do capital alheio igualmente, mas como forma originária, sem prévia causa em contrato de outra natureza ou decorrência de ato ilícito. E, sobretudo, não se pode confundir a acepção vulgar de “dívida” com operação de crédito, efetuada pelo Poder Público na administração dos dinheiros estatais. Podemos dizer corriqueiramente que estamos em “dívida” com o condomínio porque não pagamos a mensalidade; podemos dizer que estamos em “dívida”

⁴³ Cf. WEBER, Max. *Economia y Sociedad*. Esbozo de sociologia comprensiva. Vol. 1. Tradução de J.M. Echavarría e outros. 2ª ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1979.

⁴⁴ Cf. KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Tradução de João Baptista Machado. 9ª ed. Coimbra: Armenio Amado, 1976.

⁴⁵ Cf. LUHMANN, Niklas. *Sistema Giuridico e Dogmatica Giuridica*. Tradução de A. Febbrajo. Bologna: Ed. Il Mulino, 1978.

⁴⁶ Cf. SHAPIRO, Scott. *Legality*. Cambridge, EUA; Londres, Inglaterra: The Belknap Press of Harvard University Press, 2011.



com nossos empregados, com nosso dentista, com nosso locador, com prestadores de serviço de toda natureza porque estamos inadimplentes. Isso, porém, não significa que contraiamos um empréstimo ou realizamos uma operação de crédito. E a questão se torna mais relevante quando a pessoa envolvida é um Ente estatal. A forma jurídica dada pela lei aos empréstimos públicos, às operações de créditos e às instituições financeiras não podem ser rompida, sob pena de desprezo da própria legalidade;

(b) a **essência jurídica da operação de crédito deve ser buscada**, sem perturbações acidentais, como o tempo ou o volume de recursos. Uma operação de crédito não se define porque os recursos são elevados, ou porque os prazos convencionados são curtos ou longos. Também não se conceitua o abuso de forma em razão do volume de recursos envolvidos, mas em razão de ela estar ou não ajustada à essência do negócio, seus fins legais e sociais; enfim, a essência jurídica da operação é sua forma;

(c) igualmente, quando se utiliza um conceito – o do art. 29, III, da LRF - relativo à **operação de crédito**, que se presta a limitar ou condicionar a autonomia de um Ente estatal soberano, como a União, proibindo-a de operar com suas próprias instituições financeiras, a **observância da forma** deve ser rígida, quer em relação ao conceito de instituições financeiras (sem possibilidade de a elas se equiparar o FGTS ou o FINAME), quer em relação ao conceito de operação de crédito;

(d) finalmente a desdiferenciação entre o econômico-financeiro e o jurídico acarreta outras consequências como a lesão da regra de competência quer do Congresso Nacional, único competente para legislar, quer do BCB, único competente para decidir – na hipótese de lacuna, como se dá em nosso País, sobre a metodologia adequada para apuração do déficit primário.

2.5 A irretroatividade das interpretações do TCU está qualificada pela anualidade das leis orçamentárias

Como sabemos, a Constituição da República consagra o princípio da anterioridade das leis tributárias novas em relação ao exercício subsequente de cobrança (art. 150, III, b), da anterioridade de um ano das leis eleitorais



modificativas em relação à eleição (art. 16) e das leis orçamentárias, todas prévias ao exercício financeiro de execução (art. 165).

Razão pela qual as normas legais que devem orientar os atos de gestão e execução orçamentária são prévias. Mas não apenas prévias à ocorrência do fato ou do ato. Isso seria mera irretroatividade das leis e das interpretações que as precisam e acertam a sua significação por meio das decisões judiciais ou administrativas. Esse fenômeno é universal e comum a todas as áreas do Direito. Aqui, no Direito Financeiro, a anterioridade da lei orçamentária se impõe em relação ao exercício de execução.

É rigorosa, é extraordinária a insistência da Constituição no planejamento, na consistência, na previsibilidade da harmonização articulada dentro de uma série de leis e documentos legislativos que se integram, a saber: leis de desenvolvimento econômico, nacionais e regionais e de suas diretrizes; lei do plano plurianual; lei de diretrizes orçamentárias e, finalmente, lei orçamentária anual. Execução e controle fiscalizados e atribuídos ao Congresso Nacional. Competência exclusiva para julgamento das contas prestadas pela Presidenta da República.

E sabido que a lei orçamentária é única em nível operativo, aquela que se executa anualmente. Assim, a execução das despesas de capital ou genericamente integrantes das metas do plano plurianual, além de incluíveis no planejamento da lei de diretrizes orçamentárias, que não estiverem autorizadas na lei orçamentária, ano a ano, em créditos e dotações próprias, é vedada. Em compensação, despesas de duração continuada, inclusive investimentos, despesas de capital, não previstas na lei do plano e na lei de diretrizes, embora autorizadas na lei orçamentária anual também não podem ser realizadas. A Constituição o proíbe expressamente.

Aqui se trata de ponderar que a irretroatividade das interpretações do TCU está qualificada em face da anualidade da LOA ou da LDO.

Quando se executa o orçamento de 2014, as normas legais foram postas antes, em anterioridade, no mínimo anual. A Constituição da República está carregada de previsibilidade, de conhecimento antecipado e antecipatório, de *pronóia*. A Constituição é forte em planificação, em planejamento, em programação.



Vejamos o que decidiu o Supremo Tribunal Federal, no RE nº 637.485, sendo Relator o Min. Gilmar Mendes, a propósito da mudança de jurisprudência em matéria eleitoral:

“(…) II- MUDANÇA DA JURISPRUDÊNCIA EM MATÉRIA ELEITORAL. SEGURANÇA JURÍDICA. ANTERIORIDADE ELEITORAL. NECESSIDADE DE AJUSTE DOS EFEITOS DA DECISÃO. **Mudanças radicais na interpretação da Constituição devem ser acompanhadas da devida e cuidadosa reflexão sobre suas consequências, tendo em vista o postulado da segurança jurídica.** Não só a Corte Constitucional mas também o Tribunal que exerce o papel de órgão de cúpula da Justiça Eleitoral **devem adotar tais cautelas por ocasião das chamadas viragens jurisprudenciais na interpretação dos preceitos constitucionais** que dizem respeito aos direitos políticos e ao processo eleitoral. Não se pode deixar de considerar o peculiar caráter normativo dos atos judiciais emanados do Tribunal Superior Eleitoral, que regem todo o processo eleitoral. Mudanças na jurisprudência eleitoral, portanto, têm efeitos normativos diretos sobre os pleitos eleitorais, com sérias repercussões sobre os direitos fundamentais dos cidadãos (eleitores e candidatos) e partidos políticos. No âmbito eleitoral, a segurança jurídica assume a sua face de princípio da confiança para proteger a estabilização de todos aqueles que de alguma forma participam dos prélios eleitorais. A importância fundamental do princípio da segurança jurídica para o regular transcurso dos processos eleitorais está plasmada no princípio da anterioridade eleitoral positivado no art. 16 da Constituição. O Supremo Tribunal Federal fixou a interpretação desse artigo 16, entendendo-o como garantia constitucional (1) do devido processo legal eleitoral, (2) da igualdade de chances e (3) das minorias (RE 633.703). Em razão do caráter especialmente peculiar dos atos judiciais emanados do eleitoral, os quais regem normativamente todo o processo eleitoral, é razoável concluir que a Constituição também alberga uma norma, ainda que implícita, que traduz o postulado da segurança jurídica como princípio da anterioridade ou anualidade em relação à alteração da jurisprudência do TSE. Assim, **as decisões do Tribunal Superior Eleitoral que, no curso do pleito eleitoral (ou logo após o seu encerramento), impliquem mudança de jurisprudência (e dessa forma repercutam sobre a** segurança



jurídica), não têm aplicabilidade imediata ao caso concreto e somente terão eficácia posterior.” [grifamos]

Como se pode observar, o Supremo Tribunal Federal garante, em face do princípio da anualidade, que as alterações de jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, não estão sujeitas apenas à vedação de retroação. Mais do que isso. Somente se aplicam – respeitada a anterioridade – ao próximo pleito eleitoral, não lhes bastando a irretroatividade.

Com mais razão aqui se deve ter o mesmo entendimento, adotado pelo STF em relação à jurisprudência eleitoral. A anualidade das leis orçamentárias, atreladas que estão ao planejamento e às programações, necessariamente leva à mesma conclusão. No ano de 2014, somente se aplica a LOA aprovada em exercício anterior pelo Poder Legislativo, de conformidade com a LDO e o Plano Plurianual. Mas como a LOA é a única em nível executório e operativo, fixemos apenas a inteligência da anualidade.

Ora, se no parecer prévio às contas prestadas, exarado pelo Tribunal de Contas da União, no ano de 2015 e referente ao exercício de 2014, nova interpretação das leis se impôs – leis não apenas orçamentárias, mas leis financeiras e administrativas que regem a boa gestão do dinheiro público, inclusive a LRF - então tal exegese somente poderá ter efeito válido para a execução orçamentária de 2016. É que, no ano de 2015, o parecer prévio **final** do TCU apenas se concluiu no segundo semestre de 2015. Assim, os **alertas** nele constantes não poderiam ter sido implementados integralmente no mesmo exercício de 2015, em que foram emitidos.

Além disso, a plena vinculação e obrigatoriedade das “ressalvas” e “alertas”, feitas pelo TCU, tornam-se vigorantes e validadas se, e apenas se, o Congresso Nacional, único competente para o julgamento das contas prestadas pela Presidenta da República, aceitá-las e repeti-las. A rigor, tão somente a partir do julgamento efetuado pelo Congresso Nacional, terá a Presidenta garantia e orientação a nortear a gestão das contas públicas.

A relevância da apreciação prévia do Tribunal de Contas da União é de tal ordem que suas “ressalvas”, alertas e recomendações, prestam-se a dirigir a conduta e a orientar a boa execução orçamentária. Lamentamos, pois, tanto a demora do Congresso Nacional no julgamento das contas presidenciais, como ainda e, sobretudo, a inexistência, no âmbito federal, por falta de lei própria, dos



“termos de ajuste de gestão” firmados por governadores, como praticam alguns Estados da Federação. Ganhou notoriedade o “termo de ajuste de gestão” subscrito pelo Governador Antonio Augusto Anastasia em Minas Gerais, que foi capaz de evitar qualquer qualificação de “irregularidade” à execução orçamentária. (Processo nº 862943 – TCE/MG, sobre proposta para adequação dos percentuais mínimos de aplicação de recursos na área de saúde e educação).

Assim, não temos dúvida de que demandam respeito e obediência quaisquer “ressalvas” emanadas do TCU, em especial se referendadas pelo Congresso Nacional. Mas quando correspondem a novas interpretações, ou a uma exegese que altera a prática administrativa até então vigente, somente poderão ser aplicadas para o exercício financeiro seguinte àquele em que foram exaradas e não para o mesmo exercício em curso.

2.6 Em resumo: a segurança jurídica por orientação da jurisprudência do TCU é incompatível com a surpresa – A Proibição de excesso e a garantia da proporcionalidade

Constitui importante garantia do constitucionalismo, no modelo de Estado Democrático de Direito brasileiro, a criação de um sistema jurídico incompatível com a surpresa. Eis a razão pela qual, à Administração Pública (*lato sensu*), cabe planejar a sua ação, reportando-se a manifestações anteriores, à luz de determinadas situações concretas, com o intuito de preservá-las ou, em caso de mudança, conservá-las, comprometendo-se a aplicar a nova orientação firmada, de modo *prospectivo*.

Na constelação de garantias constitucionais consagradas pelo modelo de Estado Democrático de Direito, assentado no país, destaca-se aquela que veda a retroatividade das normas jurídicas; especialmente daquelas dotadas de natureza sancionatória. Esta é a exegese que deve ser feita da norma consignada no inciso XL do art. 5º da CF/88, à luz do garantismo que se irradia por todo o texto constitucional vigente.

A realização do princípio da segurança jurídica, em sua vertente material, opera efeitos não só em face do legislador, mas de todos os demais poderes e órgãos do Estado, cujos pronunciamentos sirvam de orientação à ação dos primeiros. Nesta ordem de ideias, ditos pronunciamentos legislativos,



CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e
Doutor pela UFPE*

HELENO TAVEIRA TÔRRES

*Professor Titular de Direito
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito
Financeiro e Tributário da UFMG*

administrativos ou judiciais devem evidenciar coerência, sob pena de restar obstaculizada qualquer tentativa de organização. O modelo de Estado Democrático de Direito brasileiro exige que os particulares e mesmo os agentes do Estado possam, previsivelmente, antever as consequências jurídicas dos atos que decidem praticar, no mundo da vida.

Para fins da manutenção de coerência, destacada no parágrafo anterior, ganha relevo a *jurisprudência*, aqui entendida como um repertório de pronunciamentos da Administração Pública (*lato sensu*), o qual deve manter uma dada unidade de sentido; unidade, esta, coerente com o texto constitucional. Por certo, com esta afirmação não se pretende o anacronismo jurídico ou o afastamento absoluto entre o Direito e a dinâmica do real-social; o que daria azo a um artificialismo devida inconsistente. Apenas, busca-se preservar a confiança legítima daqueles que acreditaram em um resultado reiteradamente posto (*segurança jurídica por orientação*), quando da aplicação normativa, pelo Estado.

E a dimensão subjetiva da segurança jurídica, enquanto proteção da confiança, a qual ganha força, repita-se, no âmbito sancionador; seja na esfera administrativa, a exemplo dos Tribunais de Contas, seja na judicial.

Ressalte-se o teor do artigo 9º da Convenção Interamericana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), promulgada, no Brasil, através do Decreto nº 678/1992:

“Art. 9º. Ninguém pode ser condenado por ações ou omissões que, no momento em que foram cometidas, não sejam delituosas, de acordo com o direito aplicável. Tampouco se pode impor pena mais grave que a aplicável no momento da perpetração do delito. Se depois da perpetração do delito a lei dispuser a imposição de pena mais leve, o delinquente será por isso beneficiado.”

Importante deixar claro que a dinâmica punitiva do Estado brasileiro não se esgota no Direito Penal. Ou como diz Fábio Medina Osório:

“A irretroatividade das leis sancionadoras decorre, em realidade, dos princípios da proporcionalidade e da segurança jurídica, ambos de origem constitucional, mostrando-se inviável interpretar o sistema de



modo a sancionar condutas que, antes, não admitiam determinadas sanções, eram lícitas ou não proibidas pela ordem jurídica.”⁴⁷

A certeza do Direito, ora apregoada, revela-se a mais genuína garantia do ordenamento jurídico, com vistas à estabilidade das instituições, à eliminação do arbítrio e, enfim, à garantia da previsibilidade na ação do Estado, relativamente à aplicação das normas jurídicas; sem o que padece qualquer tentativa de planejamento, repita-se à exaustão.

Com efeito, a discricionariedade dos aplicadores das normas jurídicas, somada à complexidade crescente do real-social parece comprometer a realização plena do princípio da segurança jurídica, em sua multidimensionalidade. Esta é a razão pela qual, precisamente, no Estado Democrático de Direito brasileiro, devem ser consagrados instrumentos jurídicos, aptos a viabilizar soluções destinadas à estabilidade das relações jurídicas; dentre estes, destaca-se a técnica do *prospective overruling* – tratado no tópico seguinte – o qual deveria ter sido observado, pelos membros do Tribunal de Contas da União, na situação aqui examinada.

Como esclarece Régis Fernandes de Oliveira: “*O Estado não pode agir como elemento surpresa. Não pode fraudar as expectativas nele depositadas. Não pode criar coisas novas. Não pode inovar sem o consentimento legal. Tudo há que ser previsto para que possa ser executado.*”⁴⁸ Este é o âmbito de aplicação do princípio da segurança jurídica das finanças públicas, igualmente caro à preservação da estabilidade no regramento das contas públicas no País; regramento para o qual, como é evidente, contribui diuturnamente o Tribunal de Contas da União, com os seus pronunciamentos, a exemplo das ressalvas do Acórdão nº 2461/2015.

A certeza do Direito gera uma *segurança jurídica de orientação*. Neste particular, a continuidade do ordenamento é a mais relevante tradução da estabilidade e da previsibilidade do sistema. Não basta para o princípio da segurança jurídica o controle sobre a produção normativa ou a preservação dos

⁴⁷ OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 4ª ed. São Paulo: RT, 2011, p. 275.

⁴⁸ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: RT, 2014, p. 224.



efeitos de atos passados; importam, ademais, as exigências de consistência e de coerência das normas em um dado sistema, o que requer estabilidade e unidade de sentido entre os elementos que o compõem.

Por força do art. 71, I, da CF/88, compete, ao Tribunal de Contas da União, consoante restou aqui antecipado, apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante Parecer Prévio, o qual é *opinitivo*, para fins do julgamento efetivo, a cargo do Congresso Nacional, a quem cabe, igualmente, o julgamento dos relatórios sobre a execução dos planos de governo (CF/88, art. 49, IX).⁴⁹

Como já foi dito, a rejeição das contas da Presidência da República constitui verdadeira espécie de sanção, enquanto consequência jurídica do cometimento de supostas irregularidades, no âmbito do Direito Financeiro e das normas técnicas da contabilidade pública da União. Isso se o Congresso Nacional, único competente para julgá-las, entender de acolher o parecer prévio exarado pelo TCU.

⁴⁹ Importa destacar que este julgamento de contas deverá ser empreendido por meio de *sessão conjunta* de ambas as Casas do Poder Legislativo Federal, conforme indicado, de modo expresse, na Constituição Federal de 1988, cujo procedimento não deverá ser atropelado. Esta Comissão Parlamentar Mista confirma a opção, feita pelo constituinte, em sede do art. 44, por um sistema bicameral. Sobre o tema já se manifestou o Supremo Tribunal Federal, cautelarmente, em sede de mandado de segurança, conforme excerto do Voto proferido pelo relator, Min. Luis Barroso, a saber: “*EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. MEDIDA LIMINAR. JULGAMENTO DAS CONTAS ANUAIS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. COMPETÊNCIA DO CONGRESSO NACIONAL, EM SESSÃO CONJUNTA DE AMBAS AS CASAS. 1. Decorre do sistema constitucional a conclusão de que o julgamento das contas do Presidente da República deve ser feito pelo Congresso Nacional em sessão conjunta de ambas as Casas, e não em sessões separadas. 2. Tal interpretação se extrai do seguinte conjunto de argumentos constitucionais: (i) caráter exemplificativo do rol de hipóteses de sessões conjuntas (CF, art. 57, § 3º); (ii) natureza mista da comissão incumbida do parecer sobre as contas (CF, art. 161, § 1º); (iii) reserva da matéria ao regimento comum, que disciplina as sessões conjuntas (CF, art. 161, caput e § 2º), nas quais ambas as Casas se manifestam de maneira simultânea; (iv) quando a Constituição desejou a atuação separada de uma das Casas em matéria de contas presidenciais, instituiu previsão expressa (CF, art. 51, II); e (v) simetria entre a forma de deliberação das leis orçamentárias e a de verificação do respectivo cumprimento”.* (STF – Medida Cautelar em Mandado de Segurança n. 33728-1/PE, Rel.Min. Luis Barroso. Decisão de 13.08.2015)



Nesta ordem de ideias, precisamente, o E. STF, em 15/09/1997, quando do julgamento da Suspensão de Segurança nº 1.197 – PE, sob a Relatoria do Min. Celso de Mello, firmou o escoreito entendimento, no sentido da possibilidade de o Chefe do Poder Executivo exercer as garantias constitucionais da plenitude de defesa e do contraditório, no âmbito do procedimento administrativo destinado a ensejar, ao Tribunal de Contas, o oferecimento de parecer prévio sobre as contas governamentais.

Confira-se excerto da extensa ementa do julgado em foco:

“(…)Tenho salientado, em decisões proferidas no Supremo Tribunal Federal (RTJ 132/1034, Rel. Min. CELSO DE MELLO - RTJ 152/73, Rel. Min. CELSO DE MELLO), que, com a superveniência da nova Constituição, ampliou-se, de modo extremamente significativo, a esfera de competência dos Tribunais de Contas, os quais vieram a ser investidos de poderes jurídicos mais amplos, em decorrência de uma consciente opção política feita pelo legislador constituinte, a revelar a inquestionável essencialidade dessa Instituição surgida nos albores da República. A atuação dos Tribunais de Contas assume, por isso mesmo, importância fundamental no campo do controle externo e, por efeito do natural fortalecimento de sua ação institucional, constitui tema de irrecusável relevância. (...) A apreciação das contas anuais da Chefia do Executivo constitui uma das mais elevadas atribuições do Tribunal de Contas, a quem compete examiná-las de forma global, mediante parecer prévio, no que concerne aos seus aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade. (...) *A circunstância de o Tribunal de Contas exercer atribuições desvestidas de caráter deliberativo não exonera essa essencial instituição de controle - mesmo tratando-se da apreciação simplesmente opinativa das contas anuais prestadas pelo Governador do Estado - do dever de observar a cláusula constitucional que assegura o direito de defesa e as demais prerrogativas inerentes ao due process of law aos que possam, ainda que em sede de procedimento administrativo, eventualmente expor-se aos riscos de uma sanção jurídica. Cumpre ter presente que o Estado, em tema de sanções de natureza jurídica ou de limitações de caráter político-administrativo, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, desconsiderando, no exercício de sua*



*atividade institucional, o princípio da plenitude de defesa (...)*⁵⁰
[grifamos]

Do aludido julgado, evidencia-se que o processo de julgamento de contas do Chefe do Poder Executivo constitui *processo administrativo sancionador*, o qual deverá observar o catálogo de pressupostos materiais do garantismo constitucional. Deste modo, o exame, empreendido pelo TCU, deve atender à garantia da motivação jurídica, e não simplesmente política, sob pena de flagrante insegurança jurídica para os gestores da coisa pública.

A assertiva ganha ainda mais força quando considerada à luz das normas gerais do processo administrativo fiscal. Nos termos do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9784/1999, nos processos administrativos, serão observados, entre outros, os critérios de: adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público (inciso VI); indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão (inciso VII); interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação (inciso XIII).

A exigência de motivação, mormente para justificar o excesso da medida de rejeição, inclusive, serve à *judicial review* da medida.

Com efeito, diante da constitucionalização das normas de Direito Financeiro, cabe ao Poder Judiciário o exame quanto à adequação das razões utilizadas pelo TCU, em particular, quando decide pela “rejeição” das contas do Poder Executivo na forma de excesso incompatível com o que determina o art. 16, III, “b”, da Lei nº 8.443/92, ao tempo que este exclui expressamente a decisão de irregularidade quando não estiver presente o “dano ao erário” e, mais ainda, quando bem justificada a finalidade dos gastos públicos, incorridos pela União – ressalvado o espaço da decisão legislativa do Congresso Nacional, ao “julgar” a prestação das contas do balanço da União.

Portanto, relativamente ao Acórdão nº 2461/2015, cabe ao Congresso Nacional recuperar a *segurança jurídica por orientação* e, assim, garantir a

⁵⁰ STF – SS nº 1.197 PE, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data do Julgamento: 15/09/1997, Data de Publicação: DJ DATA-22-09-97, p. 46243.



proporcionalidade da decisão, mediante a aprovação das contas como *regulares com ressalva*, dado que o Regimento Interno do TCU - Resolução TCU nº 155/2002, prevê, no art. 208, que as “*as contas serão julgadas regulares com ressalva quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário*”. Como a decisão não conclui pela existência de “dano ao erário”, as impropriedades ou eventuais faltas apontadas autorizam afastar a medida extrema de rejeição das contas; especialmente, quando justificados juridicamente os gastos públicos incorridos. E nem se olvide, também, todas as fortes dúvidas, de cunho jurídico, que repousam sobre os novos entendimentos firmados, de forma inédita, acerca dos princípios, procedimentos, categorias e institutos de Direito Financeiro, tratados neste Parecer.

Ao dispor sobre as “Contas Regulares com Ressalva”, o art. 18 da Lei nº 8.443/92 prescreve que a decisão “*lhe determinará, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.*” Assim, acaso sejam mantidas as “ressalvas” pelo Congresso Nacional, o cumprimento vinculante para a Administração tem caráter corretivo e torna-se vinculante contra as pessoas ou órgãos da Administração, com a finalidade de “prevenção” das faltas que possam ser bem justificadas e, ademais, não tenham resultado em prejuízos patrimoniais para o Tesouro.

Desvela-se nítido, no exame de contas da Presidência da República, uma miríade de Pareceres Prévios do TCU, os quais consignaram opinião pela aprovação, na forma de contas “regulares com ressalvas”, das Contas do Poder Executivo, nunca pela rejeição.⁵¹ E não houve qualquer motivo de reincidência, de dano ao erário ou mesmo de gravidade equivalente para justificar tamanha severidade com singular “surpresa”, logo, em grau máximo de excesso e sem graduar a sanção pela proporcionalidade.

⁵¹ É o que afirmam, categoricamente, Jefferson Carús Guedes e Thiago Aguiar de Pádua, após o exame dos Pareceres do TCU, referentes aos anos de 2003, 2004, 2005, 2008, 2009, 2012 e 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-ago-16/pedaladas-jurisprudenciais-tcu-ou-positivo-overruling?pagina=3>>. Acesso em 10 de novembro de 2015.



Em dissertação sobre o tema, Paulo Soares Bugarin, analisando a jurisprudência do TCU, afirma a prevalência do princípio da proporcionalidade, o que não se viu observado na hipótese aqui analisada:⁵²

“Revela-se inegável que, conforme bastante enfatizando durante o decorrer desta pesquisa, tanto a doutrina como a própria jurisprudência da Corte Federal de Contas reconhecem a ‘umbilical’ relação entre os princípios da *economicidade* e *razoabilidade* (proporcionalidade).”

Os Pareceres Prévios, de se ver, podem assumir a condição de precedentes, consoante reconhecido pelo próprio STF, pois integram verdadeiro *processo administrativo sancionador*, no que concerne às “ressalvas” que eventualmente possam conter.

No mínimo, deveria o TCU, no Acórdão nº 2461/2015, em prestígio à segurança jurídica, ter adotado a aludida técnica do “*prospective overruling*”. Trata-se de instituto processual cuja utilização, no Direito brasileiro, como é sabido, tem sido largamente referendada pelo E. STF.⁵³

Destarte, devem ser rechaçadas mudanças bruscas ou inesperadas de orientação jurisprudencial do egrégio TCU. Como arremata Robert Alexy: “quem quiser se afastar de um precedente, assume a carga da argumentação”.⁵⁴ E o

⁵² BUGARIN, Paulo Soares. *O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União*. 2002, p. 195. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Brasília. Como exemplo, confira-se: Decisão nº 084/99 – Plenário, Acórdão nº 029/01 – 1ª Câmara; Decisão nº 196/99 – Plenário; Decisão nº 188/99 – Plenário; e Decisão nº 753/96 – Plenário.

⁵³ A título de exemplo, citam-se, sem qualquer pretensão exauriente, alguns precedentes: ADI 4060, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 25/02/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-081 DIVULG 30-04-2015 PUBLIC 04-05-2015; e Pet 2859 MC-segunda, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2005, DJ 20-05-2005 PP-00007 EMENT VOL-02192-2 PP-00333 LEXSTF v. 27, n. 319, 2005, p. 169-202 RTJ VOL-00193-03 PP-00866.

⁵⁴ ALEXY, Robert. *Teoria da Argumentação Jurídica*, p. 267. Confira-se ainda: TOULMIN, Stephen Edelston. *The uses of Argument*. New York: Cambridge University Press, 2003. MACCORMICK, Neil. *Argumentação Jurídica e Teoria do Direito*. Tradução de Waldéa Barcellos. São Paulo: Martins Fontes, 2006. ATIENZA, Manuel. *As razões do Direito: teorias da argumentação jurídica*. Tradução de Maria Cristina Guimarães Cupertino. São Paulo: Landy, 2006. PERELMAN, Chaïm; ÖLBRECHTS-TYTECA, Lucie. *Tratado da argumentação:*



CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e
Doutor pela UFPE*

HELENO TAVEIRA TÔRRES

*Professor Titular de Direito
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito
Financeiro e Tributário da UFMG*

mesmo vale para a inovação dos precedentes, a exigir a necessária motivação. Caso firmem novo entendimento acerca de uma dada matéria, validamente, este deverá ser vinculante para futuro, “ex nunc”, com observância clara do princípio de proporcionalidade.

3. O PAPEL DA CONSTITUIÇÃO FINANCEIRA – A QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO E A SUSTENTABILIDADE FISCAL DEVEM ESTAR VOLTADOS À CONCREÇÃO DOS FINS E VALORES CONSTITUCIONAIS

Não pode existir Estado sem finanças. Por isso, cabe à Constituição Financeira estabelecer todo o complexo de relações jurídicas e condições institucionais para que o Estado possa organizar seu orçamento, com responsabilidade fiscal, eficiência administrativa, observância das limitações ao poder de tributar, assim como dos princípios da ordem econômica.

No Estado Democrático de Direito busca-se a efetividade de múltiplos valores constitucionais, como o desenvolvimento, a concretização dos direitos fundamentais, a afirmação dos direitos sociais, dentre outros. Por isso, as normas orçamentárias ou de fiscalização não são um fim em si mesmas. São regras e princípios instrumentais, os quais existem para assegurar a continuidade do Estado e o cumprimento dos fins e valores constitucionais.

Nesta linha, o art. 208 do RITCU, assim como o art. 16, III, “b”, da Lei nº 8.443/92, somente admitem qualquer forma de “rejeição” quando as contas “evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal” da qual resulte *dano ao Erário*. Ou ainda quando as condutas consideradas *impropriedades* ou *faltas identificadas* não se tenham pautado pela *boa e regular aplicação dos recursos públicos*. São regras que devem ser interpretadas em fino alinhamento com a ordem constitucional e seus fins.

Diante das múltiplas fontes de despesas, segundo os fins constitucionais vários, os limites orçamentários são sempre escassos para atender ao campo de decisões e atuações dos órgãos ou das pessoas, ao tempo que as demandas



CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e
Doutor pela UFPE*

HELENO TAVEIRA TÔRRES

*Professor Titular de Direito
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito
Financeiro e Tributário da UFMG*

públicas são amplas e crescentes. Neste sentir, a decisão política deve operar escolhas de prioridades e de preferências na aplicação dos recursos públicos, em conformidade com os critérios estabelecidos pela Constituição, para continuidade e preservação do Estado fiscal. Por conseguinte, as “ressalvas” apresentadas pelo egrégio Tribunal de Contas da União - TCU no Acórdão nº 2461/2015 merecem a necessária depuração segundo estes critérios e pressupostos.

São muitas as posições sobre os limites máximos de receitas e de despesas, segundo as mais variadas escolas econômicas. Nos momentos de crise, porém, é que a continuidade e a atuação do Estado revelam-se de fundamental importância para recompor o equilíbrio e a estabilidade dos setores mais afetados, e são momentos como estes que testam a capacidade adaptativa da economia e do Estado e exigem a decidibilidade da autoridade legitimada pela escolha democrática. A decisão deve ser tomada, ante a impossibilidade de conduta diversa, segundo o princípio de *economicidade*.

Quando se trata de conflitos de interesses entre poderes ou entes estatais, em matéria financeira, somente a força normativa da Constituição, no sentido empregado por Konrad Hesse, tem capacidade de dirimir conflitos, para evitar ou eliminar a origem ou as consequências decorrentes, ao regular e gerar a harmonia determinada pela própria Constituição Político-Federativa, de modo a assegurar a continuidade do Estado fiscal.

As decisões políticas de Direito Financeiro legitimam-se pela concretização de escolhas públicas coerentes com preferências democráticas, ao perseguirem os fins e valores constitucionais do Estado, como é o caso da redução de desigualdades regionais e sociais, do desenvolvimento equilibrado, da sociedade livre, justa e igualitária, do interesse público, do bemestar, da redução da pobreza, dentre tantos outros.

Por intermédio da política é que a justiça das escolhas públicas integre-se às normas de finanças públicas pela eficiência e alocação de prioridades, segundo as necessidades coletivas. Assim, posta a competência legislativa em matéria de orçamento, e observados os limites constitucionais, o Poder Executivo e o legislador têm ampla liberdade para definir o melhor direcionamento das



despesas públicas, programas de redistribuição de rendas, procedimentos a serem seguidos, instrumentos de controle e outros.⁵⁵

Nesse contexto, acertadamente, cabe, ao Congresso Nacional, a última palavra em matéria de decisão sobre o que se viu apurado no Parecer da CMPOF e pelo Parecer Prévio do órgão de assessoramento técnico, que é o Tribunal de Contas da União, cujo papel tem sido exemplar na condução das suas elevadas funções de controlador externo das contas públicas. A sinalização de eventuais erros, segundo uma perspectiva hermenêutica, dentre outras possíveis, é exigência constitucional, para que se opere a preparação para a decisão política, esta reservada, pela Constituição, ao Congresso Nacional, a quem cabe a decisão de mérito sobre a natureza das escolhas realizadas, nos limites da Constituição, mormente quando o órgão de assessoramento técnico não indica qualquer “dano ao erário” (art. 16, III, “b”, da Lei nº 8.443/92).

O ideal será sempre a busca pela *estabilidade orçamentária* (i) e pela *qualidade do gasto público* (ii). Porém, quando se colocar em conflito o atingimento de fins constitucionais do Estado e o atingimento de determinadas metas econômicas que se lhe tenham sido impostas de modo artificial, dissociado da realidade, deverá prevalecer sempre a Constituição Financeira do Estado Democrático de Direito, nos seus princípios e valores a serem concretizados. Com isso, deve prosperar o exame de estabilidade ao longo de período certo, avaliado em modo dinâmico, sem restrição a exercício anual.

Ora, se não podemos falar de um princípio do *equilíbrio orçamentário* como típico princípio constitucional, não se pode deixar de reconhecer que diversas regras da Lei de Responsabilidade Fiscal convergem para sua afirmação como um “fim”, algo a ser atingido, sempre que possível, ainda que saibamos da existência de orçamentos provisoriamente deficitários, frequentes entre estados e municípios. De todo modo, a estabilidade financeira será sempre um valor a ser

⁵⁵ Segundo Paulo Sandroni, a política fiscal, no plano conceitual, corresponde à ação do Estado quanto aos gastos públicos e à obtenção da receita pública. Sua área de ampliação acompanha o crescimento do papel do Estado e do setor público na demanda efetiva de bens e serviços, uma vez que a atividade fiscal afeta o poder aquisitivo dos diferentes segmentos da economia e da sociedade, bem como os tipos de bens e serviços que serão produzidos e consumidos. (SANDRONI, Paulo. *Dicionário de Economia*. São Paulo: Brasiliense, 2000, p. 140)



concretizado, mas de um modo “dinâmico”, como diz Georghio Tomelin, ao examinar sua aplicação no caso dos “restos a pagar”.⁵⁶

No que concerne à *qualidade do gasto público*, o constituinte optou, não bem pelo “equilíbrio orçamentário”,⁵⁷ mas pela *economicidade*, medida de controle do mérito administrativo, ao lado da *legitimidade*, as quais se impõem, ao orçamento, como princípios, também estes inerentes à *função de controle*. Por isso, cabe ao Poder Legislativo o firme controle das *metas*, programas, objetivos e todo o planejamento, sempre com atenção para a legitimidade e economicidade das despesas e dos recursos alocados.

A *economicidade*, além de ser critério inerente aos procedimentos de controle da execução do orçamento (art. 70 da CF/88), deve nortear permanentemente seu procedimento de elaboração e de aprovação legislativa, como requisito vinculante para todo o controle político.

O *princípio da economicidade* tem sido construído pelo Tribunal de Contas da União, cuja jurisprudência destaca diversos casos nos quais se evidenciou sua importância. Percebem-se, assim, dois aspectos metodológicos preponderantes nestas decisões: 1) o TCU admite ingressar no mérito administrativo⁵⁸, quando a decisão do gestor encontrarse em evidente descompasso com a finalidade da economicidade, porquanto não seja possível efetuar o controle unicamente pela “legalidade”; 2) a apuração da economicidade compreende a avaliação da legitimidade dos aspectos relacionados à eficiência, eficácia e efetividade da

⁵⁶ TOMELIN, Georghio. Os dois últimos quadrimestres do mandato e a correta aplicação das normas de Direito Financeiro. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, Malheiros, n. 51/52, p. 199.

⁵⁷ Como diz Gilberto Bercovici, “a Constituição não contempla o princípio do equilíbrio orçamentário. E não contempla para não inviabilizar a promoção do desenvolvimento, objetivo da República, fixado no seu art. 3.º, II. A implementação de políticas públicas exige, às vezes, a contenção de despesas, outras vezes gera *déficits* orçamentários” (BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 209).

⁵⁸ Maria Sylvia Zanella Di Pietro considera exagero inaceitável, e corretamente, as alegações de que o “mérito administrativo” já não prospera como limite ao controle judicial, por uma leitura equivocada da noção de legalidade. Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Da constitucionalização do direito administrativo – reflexos sobre o princípio da legalidade e a discricionariedade administrativa. *Atualidades Jurídicas: Revista do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil*, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 83 a 106, jan./jun., 2001.



gestão pública; e 3) a razoabilidade e a comparação são os métodos empregados para determinar o ato antieconômico.

Em conclusão, a Administração Financeira, na elaboração da sua proposta orçamentária, deve adotar todas as cautelas necessárias para bem qualificar a economicidade, assim como a *legalidade* e a *legitimidade* das despesas, quanto ao *controle da qualidade do gasto público*. O *equilíbrio orçamentário* como “fim” ou valor do Direito Positivo, por sua vez, só tem sentido se compreendido como pauta da *estabilidade financeira*, apurada em períodos que podem envolver mais de um exercício financeiro, segundo os objetivos ou *performance* a serem atingidos, sem qualquer fixidez ou restrição intransponível.

Referida *estabilidade das contas públicas* não se coaduna com a brusca interrupção da ação prestacional do Estado brasileiro; pelo contrário, deverá combinar-se com parâmetros de equilíbrio, a fim de que restem superadas as crises que, de forma imprevista, acometam o país. Tampouco se pode admitir a suspensão de programas de políticas públicas, quando se revele possível encontrar condições jurídicas que, lícitamente, permitam a melhor adequação entre os fins perseguidos pela Constituição e o adequado rigor de responsabilidade fiscal no trato da coisa pública.

Em verdade, o tema da sustentabilidade do gasto público permeia todo o sistema do Direito Financeiro pátrio, por força do texto constitucional vigente.⁵⁹ Como sabido, serão consideradas *não autorizadas e irregulares*, lesionando o patrimônio público, as despesas e a assunção de obrigações que violarem os arts. 15 a 17 da LRF, os quais impõem que o gasto público seja programado e coerente.

Na lição de Weder de Oliveira:

“Em nosso sistema constitucional, a noção primeira de equilíbrio orçamentário é a de que no orçamento anual o total das despesas fixadas seja igual ao das receitas previstas. Esse pressuposto básico se deduz de disposições constitucionais esparsas que partem da mesma ideia fundamental: a concessão de crédito orçamentário (fixação de despesa)

⁵⁹ Referências expressas ao equilíbrio e a sustentabilidade do gasto público, no sistema do Direito Financeiro pátrio, podem ser encontradas, dentre outros, nos seguintes dispositivos: CF/88, art. 166, § 3º, II; art. 167, VII; art. 167, IV; art. 167, V; Lei nº 4.720/64, art. 1º, I.



*deve estar lastreada em fonte de recursos devidamente identificada.
(previsão de receita).⁶⁰*

Todos os setores da grande constelação do Poder Público devem pautar as suas respectivas esferas de organização em tal compromisso de estabilidade fiscal; o que pressupõe, de maneira continuada, a capacidade de pagamento das obrigações (crescentes) do Estado, ou seja, que os ingressos de recurso no setor público sejam suficientes para financiar os programas de governo, de modo a não comprometer metas importantes da política econômica, a exemplo da inflação e da geração de riquezas.

É o que afirmam Gabriel Rosas Veja, Mauricio A. Plazas Veja e Sergio Bernal Castro, a saber:

“Sin una Hacienda Pública sólida, que garantice seguridad a todos los asociados en un entorno de estabilidad económica, no resulta posible que se cumplan realmente los principios fundamentales del Estado social de derecho. De ahí que la acogida de la sostenibilidad fiscal por la Carta Política compromete ineludiblemente a todas las autoridades estatales, de todos los órdenes, y desde luego a los particulares en cuanto tengan que ver con tan variados aspectos como son los que abarca la actividad financiera pública. Todas las ramas del poder público tendrán que asumir, decididamente, el compromiso ineludible de velar por unas finanzas públicas sanas y ser protagonistas ejemplares de los principios de transparencia y responsabilidad fiscal (...).”⁶¹

São diversos os efeitos positivos, na economia, do bom controle dos gastos públicos, associado à política de tributação, como bem apontam Alex Pereira Benício, Fabiana M. A. Rodopoulos e Felipe Palmeira Bardella:

“Em estudo bastante conhecido, Alesina e Perotti (1997) investigaram empiricamente padrões de resposta da economia em episódios de grandes

⁶⁰ OLIVEIRA, Weder de. *Curso de Responsabilidade Fiscal*. Vol 1. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 385.

⁶¹ VEJA, Gabriel Rosas; VEJA, Mauricio A. Plazas; CASTRO, Sergio Bernal. *Sostenibilidad Fiscal y Regla Fiscal*. Aspectos jurídicos y económicos. Bogotá: Instituto Colombiano de Derecho Tributario, 2013, p. 184.



*ajustes fiscais no período de 1960-1994.*⁶² Em seguida, ponderam: “o tamanho do ajuste fiscal afeta diretamente o funcionamento dos serviços públicos prestados à população, de modo que uma interrupção sem critério pode causar sérios transtornos.”

Concluem os mencionados autores, destarte, ser importante a informação de quais programas detêm margem para redução de gastos sem grandes prejuízos à qualidade e cobertura dos serviços prestados.⁶³

Eis a razão pela qual, apesar de toda a necessidade de contenção dos gastos públicos no País, acerta o Governo Federal em contingenciar recursos, limitar empenhos e rever metas – o que se revela juridicamente possível e desejável, como se verá adiante –, sem que, com isto, reste gravemente comprometida a continuidade de programas sociais e, assim, satisfeitos os fins constitucionais do Estado prestacional brasileiro.

Consoante tem sido, aqui, asseverado, a sustentabilidade fiscal não deve servir para obstacularizar a execução do gasto social no País.

Em cenários de crise econômica, ao lado de mecanismos corretivos do orçamento – aos quais será dedicado setor específico deste Parecer – revela-se profícua, igualmente, para fins de sustentabilidade e equilíbrio nos gastos públicos, a capacidade dos governos de rever despesas.

Nesta seara, digno de nota é o trabalho de Marc Robinson, ao buscar identificar a melhor maneira de estruturar a análise dos gastos públicos, a partir do exame das práticas de revisão de despesas em seis países da OCDE (Austrália, Canadá, Dinamarca, Holanda, Reino Unido e França).⁶⁴

⁶² BENÍCIO, Alex Pereira; RODOPOULOS, Fabiana M. A.; BARDELLA, Felipe Palmeira. Um retrato do gasto público no Brasil: por que buscar a eficiência. In: BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana; RODOPOULOS, Fabiana (organizadores). *Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015, p. 21 e 22.

⁶³ *Ibidem*, p. 23 e 24.

⁶⁴ Cf. “Uma revisão de despesas é um processo institucionalizado para a revisão do cenário base de gastos com o principal objetivo de identificar opções de economia a serem analisadas no processo orçamentário. *Cenário Base* de gastos nesse contexto significa gasto em projetos ou programas existentes (serviços ou pagamentos de transferências existentes).



Certamente, por mais que os administradores públicos, no momento de formação das peças orçamentárias, voltem-se às propostas de despesas – na margem limitada de recursos que se lhes são disponibilizados⁶⁵ – é certo que, lateralmente à sustentabilidade e ao equilíbrio das contas públicas, não se pode olvidar da otimização do cenário de referência de gastos, ou seja, da melhoria dos processos já existentes, dos controles a serem operados e das mudanças de cenários ao longo da execução orçamentária.

Para fins de equilíbrio e sustentabilidade das finanças públicas, não basta a enumeração principiológica, do texto constitucional, da Lei de Responsabilidade Fiscal ou da Lei nº 4.320/1964. Com efeito, a política fiscal é componente da gestão macroeconômica do governo brasileiro. Eis a razão pela qual devem estar concertadas todas as peças que compõem a engrenagem fiscal nacional.

3.1 A natureza jurídica da lei orçamentária e seu conteúdo material – a infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial de que não resulte “dano ao erário”

A “natureza jurídica” do orçamento é tema de debate permanente na doutrina. Para alguns, seria simples ato administrativo, cuja aprovação legislativa teria unicamente caráter “formal”. Esta seria, basicamente, a linha mestra da escola formalista de Laband. Para outra corrente, a lei de orçamento público seria

Portanto, a revisão de despesas não está relacionada à avaliação orçamentária de *novas* propostas de despesas.

A identificação de opções de economia é uma parte essencial do processo de revisão de despesas. No entanto, esse processo pode ser designado para identificar opções de aumento ou de redução de financiamentos destinados aos programas existentes. No que se refere a opções de redução de financiamento, a revisão de despesas visa a identificação de opções de economia orçamentária que podem ser realizadas, melhorando a eficiência ou reduzindo gastos ineficazes ou de baixa prioridade.” ROBINSON, Marc. *Revisões de Despesas na OCDE*. In: BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana; RODOPOULOS, Fabiana (organizadores). *Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015, p. 108 e 109.

⁶⁵ No caso brasileiro, não se deve perder de vista o fato de que as despesas obrigatórias comprometem, sobremaneira, os recursos disponíveis no orçamento da União.



típica lei material, por não haver qualquer motivo jurídico para a pretendida distinção.⁶⁶ Diante disso, cumpre examinar: 1) se realmente persiste algum “dualismo” de atos jurídicos (administrativo e legislativo); 2) se a distinção do orçamento como lei formal ou material pode ser mantida no Estado Democrático de Direito; se, 3) a partir dessa diferenciação, temse alguma vinculação à lei para a Administração, em relação ao conteúdo que veicula (impositivo); e, por fim, 4) se o orçamento é uma lei de efeitos “concretos”, a justificar até mesmo o afastamento do controle de constitucionalidade.

A escola formalista alemã, de Paul Laband, deixou contribuição fundamental para a adequada compreensão das funções das leis orçamentárias e que por muitas décadas influenciou fortemente sua qualificação jurídica como “lei de efeito concreto”, o que até hoje conserva seguidores.⁶⁷

As concepções que se seguiram mais adiante compreenderiam a lei anual de orçamento de um modo formal, mas sob hipóteses distintas, como se viu em Gaston Jèze e em Léon Duguit.

Para Jèze,⁶⁸ defensor da teoria do “ato-condição”, a lei orçamentária seria preponderantemente um ato político, porque a função parlamentar na apreciação do orçamento teria muito pouco de significação jurídica e sequer poderia ser qualificada como “lei”. Daí ser, a lei do orçamento, um típico “ato-condição” para as despesas a serem aprovadas, e, ao mesmo tempo, um “dever jurídico” para aquelas despesas já assumidas no passado.

Quanto às “despesas públicas”, Gaston Jèze as separa em dois grupos: 1)

⁶⁶ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: RT, 2006, p. 309.

⁶⁷ Deve-se a Laband a virtude da primeira vez em que se deu uma aplicação estrita do método jurídico ao orçamento: “Si Laband avait done appliqué en 1871, pour la première fois, le principe de la pureté de la méthode juridique (*Methodenreinheit*) au droit budgétaire, il renouvella, cinq ans plus tard, le traitement systématique du droit financier allemand dans le septième et dernier tome de son monumental *Staatsrecht des Deutschen Reichs*. Cette somme a d’ailleurs connu une formidable diffusion.” (BOURGET, Renaud. *La science juridique et le droit financier et fiscal. Étude historique et comparative du développement de la science juridique fiscale (fin XIXe et XXe siècles)*. Paris: Dalloz, 2012, p. 100).

⁶⁸ “Le budget n’est jamais une loi.” (JÈZE, Gaston. *Cours de finances publiques*. Paris: LGDJ, 1935, p. 24 a 26).



despesas relativas a contratos ou obrigações anteriores ao orçamento (orçamento funcionaria como “dever jurídico”); e 2) *despesas futuras*, a serem realizadas no curso do exercício (orçamento teria função de “ato-condição”).

Para o grupo das *despesas assumidas*, o Parlamento deveria efetuar a necessária aprovação, por serem atos jurídicos perfeitos ou direitos adquiridos, não sendo possível recorrer a qualquer poder discricionário sobre o tempo, o *quantum* ou as condições dessas despesas; o Parlamento teria o “devoir juridique” de votar os créditos orçamentários. Esta mesma situação seria aplicável aos serviços públicos instituídos por lei, sobre os quais o Poder Legislativo não poderia impedir sua continuidade.

Quanto às *despesas futuras*, em termos jurídicos, estas dependeriam de, no máximo, um “actecondition”. Assim, apenas para esse grupo de despesas, a lei de orçamento poderia ter alguma significação jurídica, de tal modo que qualquer despesa não se pudesse realizar, enquanto o orçamento não a autorizasse. Numa síntese, a depender dos tipos de despesas públicas, o orçamento seria aferido quanto à sua relevância jurídica, que somente caberia para aquelas futuras, como “atocondição”.

De modo aproximado, Léon Duguit divide o orçamento em pelo menos duas partes: uma para as receitas públicas, compreendidos os impostos e rendas autorizados (*lei financeira* – para esta parte do orçamento ele admitia o efeito de “lei material”) e outra para despesas públicas autorizadas ao governo, com créditos a serem abertos (orçamento propriamente dito), o que justifica o tratamento em separado.⁶⁹ Fixemos nas despesas. Neste caso, Duguit considerava o “orçamento” como simples “ato administrativo” condicionado pela lei (“acte administratif condition”). A realização das despesas dependeria sempre da aprovação da lei pelo Parlamento, mas o orçamento (“loi de finances”) não seria “un acte législatif au point de vue matériel”. Assim, tem-se sua dualidade: internamente, ato administrativo concreto; externamente, lei em sentido formal. E isso porque, sem a autorização democrática do legislador, nenhum “centime” poderia ser gasto.⁷⁰

⁶⁹ DUGUIT, Léon. *Traité de droit constitutionnel*. Toma 4: L'organisation politique de la France. Paris: Boccard, 1924, p. 433.

⁷⁰ Idem, *ibidem*, p. 444.



CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e
Doutor pela UFPE*

HELENO TAVEIRA TÔRRES

*Professor Titular de Direito
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito
Financeiro e Tributário da UFMG*

A força dessa tese influenciou profundamente o Direito brasileiro,⁷¹ com repercussões inclusive no STF, que contempla diversas decisões sob a base metodológica que considera as leis orçamentárias como *leis com efeitos concretos*, por veicularem *atos administrativos em sentido material*, como motivo para negar o respectivo controle de constitucionalidade *in abstracto*.⁷² Ou seja, por ser lei de efeitos concretos, a lei orçamentária não estaria sujeita à fiscalização jurisdicional no controle concentrado. E até mesmo para a lei de diretrizes orçamentárias essa tese foi empregada.

A posição originalmente adotada, pelo STF, foi modificada em 2003, no julgamento da ADIn 2.925/DF. Numa formulação oportuna e coerente com a Constituição de 1988, e em boa hora, o exame de constitucionalidade passou a receber tratamento conforme o tipo de dispositivo legal da lei orçamentária e correspondente regra constitucional afetada. A maioria dos ministros reconheceu a falência da tese que compreende a lei orçamentária como do tipo meramente “formal”. Basta pensar que, em se tratando da lei de diretrizes orçamentárias, grande parte do seu conteúdo visa a determinar critérios a serem atendidos, mediante planos, metas ou programas. Consequentemente, pela abstração, nada impede que possam ser objeto de controle de constitucionalidade.

A concepção que considera o orçamento como “lei formal” não encontra guarida na Constituição de 1988. Não há um único dispositivo da Constituição

⁷¹ Pontes de Miranda o qualifica como “ato político”, porque o orçamento só regula as relações entre o Legislativo e o Executivo, e lei no sentido só formal (PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969*. Tomo III, 2ª ed, São Paulo: RT, 1970, p. 195). Para Dídimo da Veiga, que seguia Jèze, o “orçamento é, pois, uma lei formal – constitucional e cientificamente anual” (VEIGA, Dídimo Agapito da. *Ensaio de ciência das finanças e de economia pública*. Rio de Janeiro: Editora Jacinto Ribeiro dos Santos, 1937, p. 112). Viveiros de Castro entendia tratar-se de um ato de administração praticado pelo Legislativo, porquanto a natureza deveria ser determinada pelo exame intrínseco do ato praticado. “Realmente o orçamento não é uma lei, é um acto de administração, porquanto não estabelece nenhuma regra geral e permanente e sim assegura simplesmente a execução de leis preexistentes” (CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. *Tratado dos impostos: estudo theorico e pratico*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1910, p. 5). Cf. BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 14ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 414 a 416.

⁷² Este posicionamento já era encontrado no RE 17.184, Pleno, Rel. Ribeiro da Costa, j. 03.07.1952.



Financeira que a confirme. Ao contrário. De início, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei de orçamento anual guardam entre si conteúdos distintos e não podem ser qualificadas (as leis) sob a mesma “natureza”. Quanto à abstração, há uma ordem decrescente, do mais abstrato para o mais concreto, segundo as funções de planejamento e de vinculação que exercem. Ademais, não é correto atribuir função de “autorização” ao plano plurianual e a muitas das partes que compõem a lei de diretrizes orçamentárias. E, em nenhum caso, a proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo pode ser reduzida a um ato administrativo, na medida em que ingressa no processo legislativo, ainda que amparada pelo rito da especialidade que a caracteriza, passível de emendas e diversas modificações, inclusive vetos, após sua aprovação.

Numa interpretação analítica do orçamento, ver-se-á que muitos dos créditos orçamentários devem constar apenas formalmente do orçamento, porquanto a Constituição ou leis prévias condicionaram seu cumprimento como “obrigatórios”. Para estes, examinados isoladamente, confirmarse-ia a tese do orçamento como “lei” em sentido “formal”. De outra banda, para aqueles que dependem de materialização futura, a “autorização” terá sempre sentido constitutivo dos limites administrativos para a respectiva execução. Se a Administração age em sentido contrário, poderá até mesmo ensejar crime de responsabilidade para o agente que descumpra seus requisitos materiais, temporais ou quantitativos (art. 85, VI, da CF/88). Nestes, como em todos os demais casos, estar-se-á tratando de lei em sentido material.⁷³ E isso porque não se pode ter uma lei com dois efeitos. Toda lei, no Estado Democrático de Direito, é lei em sentido formal e material, admitido o tratamento jurídico diferenciado segundo o conteúdo da norma jurídica veiculada, e tantas quantas forem possíveis de ser construídas pela interpretação jurídica.

Deveras, como ressalta Cabral de Moncada, “não é transponível para o moderno Estado Social de Direito a distinção entre lei formal e lei material”.⁷⁴ De fato, mormente com a função de planejamento (orçamentoprograma), compreendida na sua integração com o planejamento econômico geral do art. 174

⁷³ Cf. ADAM, François; FERRAND, Olivier; RIOUX, Rémy. *Finances publiques*. 2a ed. Paris: Dalloz, 2007, p. 65.

⁷⁴ MONCADA, Luís S. Cabral de. *A problemática jurídica do planejamento econômico*. Coimbra: Ed. Coimbra, 1985, p. 187:



CARLOS VALDER NASCIMENTO
*Professor de Direito Financeiro e
Doutor pela UFPE*

HELENO TAVEIRA TÔRRES
*Professor Titular de Direito
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI
*Professora Titular de Direito
Financeiro e Tributário da UFMG*

da CF/88, não se pode tolher a natureza material das leis orçamentárias, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade vitanda.

Por isso, corretamente, Regis de Oliveira alude à concepção moderna de orçamento pelo caráter de lei material, que “passa a vincular a ação administrativa e a ação política”, inclusive quanto ao planejamento, por não ser mais possível admitir “um orçamento sem compromissos”, pois “tornase um poderoso instrumento de intervenção na economia e na sociedade. Passa a ser um programa de governo”.⁷⁵

O Poder Legislativo exerce todas as etapas do processo legislativo, inclusive com emendas, somente limitadas naquelas hipóteses definidas na Constituição. O fato de a proposta orçamentária ter origem no Poder Executivo e, após aprovação, autorizar a execução de outras leis materiais, pela realização das despesas, não define qualquer justificativa para imputar efeitos meramente formais à lei oriunda do processo legislativo regular.

A regularidade da despesa pública reclama uma decisão quanto ao gasto público, tomada no âmbito da Administração por múltiplos agentes de decisão e ordenadores de despesas. Para “aprovação com ressalvas”, entretanto, ainda que formalmente as faltas ou impropriedades possam, à primeira vista, sugerir a rejeição das contas, importará, em sentido contrário, a verificação do atingimento das finalidades do gasto público, reputadas, corretamente, como suficientes ao afastamento da sanção em tela, a saber: *a)* quando se comprove, por outros meios, a *boa e regular aplicação dos recursos* (excludente do art. 209, § 2º do RITCU) e *b)* a ausência de *dano ao erário* (excludente do art. 16, III, “b”, da Lei nº 8.443/92).

E o próprio Tribunal de Contas assim reconhece:

“O Tribunal de Contas da União é de parecer que as Contas atinentes ao exercício financeiro de 2014, apresentadas pela Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, exceto pelos possíveis efeitos dos achados de auditoria referentes às demonstrações contábeis da União, consignados no relatório, representam adequadamente as posições

⁷⁵ *Passim*. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p, 404 a 410.



financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2014;” (Grifos nossos)

Evidencia-se, assim, que a medida extrema de rejeição das contas públicas, quando o Acórdão nº 2461/2015 do TCU assinala que elas estão rigorosamente em conformidade com a legalidade, salvo “*possíveis efeitos dos achados de auditoria referentes às demonstrações contábeis da União*”, queda-se prejudicada no seu âmago, pela ausência de um comprovado “dano ao erário” e não elidida, no caso, a *boa e regular aplicação dos recursos*.

Quanto aos requisitos da *aprovação com ressalvas* das contas públicas, importa verificar que não tenham sido suficientes para rejeição a *impropriedade* ou outra *falta* de natureza *formal* decorrente de infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, por não resultar em “dano ao erário”. É o que assegura o Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002, no seu art. 208.

Fixadas as prioridades do gasto público, estes devem ser efetivados nas formas autorizadas pelo Poder Legislativo, na maior parte das vezes, mediante licitações, contratações públicas, notas e empenho etc., devendo ser o gasto documentado para fins de efetivo controle.

Não se pode, porém, atribuir caráter meramente instrumental ao ciclo *receita-orçamento-despesa*. As etapas deste ciclo envolvem direitos e deveres fundamentais, entre quem suporta os ônus do custeio do Estado e os beneficiários das atividades deste, além do próprio equilíbrio da economia em sua integralidade. Logicamente, a satisfação das questões formais, que podem até mesmo implicar “faltas” ou “impropriedades”; devem ser sopesadas, segundo o princípio da proporcionalidade, em coerência com os direitos e valores atendidos pelo orçamento.

Ao longo dos tempos, verificou-se que não bastaria a lei para submeter o Poder Executivo à necessária higidez do sistema de finanças públicas. Eis a razão do esforço de constitucionalização da matéria financeira, com vistas ao aprimoramento dos controles sobre receitas e gastos públicos.

O conteúdo da legalidade financeira contemporânea perpassa, logo, por uma análise de *economicidade*, de *custo-benefício* do gasto público realizado.



Deve haver equilíbrio na consecução dos fins constitucionais do Estado, em atenção à razoabilidade e à prudência que devem nortear o gestor da coisa pública. No contexto de mudanças ora decortinado, por maior que seja a crise pela qual passe o Estado Democrático de Direito brasileiro, por força do garantismo do texto constitucional vigente, não poderá ser abruptamente sacrificada a promoção de direitos e liberdades individuais e coletivas, ademais do intervencionismo estatal, voltado a tal fim.

4. LIMITES JURÍDICOS DO CONCEITO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO PÚBLICO E AS DÍVIDAS FUNDADAS E FLUTUANTES

Os controles exercidos no império da legalidade devem observar coerência com a Constituição, para que sejam observados os valores e fins a serem atingidos. É neste equilíbrio, entre o cumprimento da Constituição e o exercício de legalidade nos atos de controle, que se constróem, com solidez, as decisões e escolhas dos gestores e ordenadores de despesas.

Dentre outros temas, coloca-se a questão central neste Parecer sobre o limite entre *operações financeiras típicas* e *operações de crédito*.

O *crédito público* é o conjunto de operações, levadas a efeito pelo Estado, tendo em vista a obtenção de meios de liquidez (empréstimo público) para a satisfação de suas responsabilidades financeiras.

Todas as normas sobre endividamento público, logo, mormente a LRF, devem receber interpretação afinada à Constituição Federal, sob pena de violação de caros princípios constitucionais, dentre os quais sobleva o princípio federativo.

Não há de se negar a competência da União para a edição de normas gerais relativas ao Direito Financeiro e ao endividamento público, ante o disposto nos artigos 163 e 169 da Constituição Federal de 1988. O tema, também, constitui atribuição do Senado, nos termos do art. 52 da CF/88.⁷⁶

⁷⁶ CF/88, "Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: (...) V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito



Quanto ao acesso ao crédito público, a exegese do art. 7º, I, da Lei nº 4.320/1964, prevê que a lei de orçamento autorize o chefe do Executivo a abrir créditos suplementares. Trata-se de salutar exceção ao princípio da exclusividade, consagrado no art. 165, § 8º, da CF/88.⁷⁷ E o mesmo raciocínio deve persistir, como se verá adiante, quando do exame de dispositivos consignados na LRF.

Na clássica lição de Geraldo Ataliba, “*todas as operações de crédito realizáveis pelo Poder Público, no Brasil, ou são (a) por antecipação de receita, ou (b) incidem na restante categoria geral.*”⁷⁸ Para o autor, seria livre a escolha do legislador entre as modalidades em tela.

Kiyoshi Harada, igualmente, separa as *operações de crédito por antecipação de receita* das *operações de crédito em geral*. A saber:

“(…) *constituem uma modalidade de empréstimo que o Estado promove com o objetivo de suprir o déficit de caixa. São empréstimos de curto prazo a serem devolvidos no mesmo exercício financeiro. Para tanto, a constituição até abre exceção ao princípio da vedação da vinculação do produto da arrecadação de impostos a órgãos, fundos ou despesas, permitindo a utilização de receitas futuras como instrumento de garantia nas operações de crédito por antecipação de receita.*”

Noutro giro, o autor classifica as *operações de crédito em geral* como aquelas que, por exclusão, não se acham compreendidas nas operações de crédito por antecipação de receitas, correspondendo aos empréstimos de longo prazo que

Federal e dos Municípios; VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal; VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno; IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

⁷⁷ No mesmo sentido: J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis. *A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 31ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2002/2003, p. 24.

⁷⁸ ATALIBA, Geraldo. Operações de crédito público e sua classificação jurídica – Antecipação de receita e operação de dívida fundada. São Paulo, *Revista de Direito Público*, n. 22, p. 33, out./dez., 1972.



objetivam atender, em geral, a despesas de capital: investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.⁷⁹

As *operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias*, sinteticamente designadas pela sigla AROs, dizem respeito àquelas em que o poder público, no curso de um mesmo exercício financeiro, pressupondo período de melhora na arrecadação, levanta dinheiro, por prazo curto, buscando compensar a falta de receitas ordinárias, no momento em que estas se revelarem baixas, não conseguindo cobrir os dispêndios normais e ordinários, até que se alcance período de alta arrecadação.

Geraldo Ataliba aponta algumas características desta operação, a saber: (i) curto prazo; (ii) volume reduzido e sempre proporcional, não só às necessidades, mas às possibilidades de pagamento dentro do curto prazo; (iii) aplicação dos valores em despesas corriqueiras, em regra classificáveis como correntes, muitas das quais são inadiváveis; (iv) desnecessidade de indicação precisa da finalidade do gasto, porquanto subentendido que o caso será a obtenção de recursos para fazer frente às despesas normais, corriqueiras, inclusive, despesas eventualmente novas, ou mesmo não ordinárias, mas que a Administração entenda conveniente, interessante, importante ou oportuno sejam feitas naquele determinado período de baixa ou insuficiência de arrecadação.⁸⁰

Com o seu habitual rigor, Geraldo Ataliba critica a denominação da categoria de Direito Financeiro sob exame:

“É nítido que, juridicamente, não se antecipa nada. Juridicamente, a receita será realizada no momento legalmente previsto. Financeiramente, entretanto, não repugna que assim se qualifique tal situação; sob a perspectiva financeira, não é errado dizer que destarte se antecipa a receita.”⁸¹

⁷⁹ HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 136.

⁸⁰ ATALIBA, Geraldo. Operações de crédito público e sua classificação jurídica – Antecipação de receita e operação de dívida fundada. São Paulo, *Revista de Direito Público*, n. 22, p. 34 e 35, out./dez., 1972.

⁸¹ ATALIBA, Geraldo. Operações de crédito público e sua classificação jurídica – Antecipação de receita e operação de dívida fundada. São Paulo, *Revista de Direito Público*, n. 22, p. 39, out./dez., 1972.



Em suma, no caso das AROs, a dívida gerada deverá ser paga com o resultado do que se espera arrecadar com alta probabilidade, em período previsível e a curto prazo. Trata-se de empréstimo contraído para fazer frente a desequilíbrios temporários de tesouraria, que não incrementam o patrimônio público, como fica claro no inciso II do art. 7º da Lei nº 4.320/64.⁸²

Com efeito, não poderia o Estado brasileiro restar paralisado, em suas funções essenciais, diante de momentos de pouca fartura na dinâmica cíclica da economia nacional. Esta é a justificativa para a contratação de dívidas flutuantes, a qual se robustece, como visto, diante dos diversos objetivos prestacionais que devem ser concretizados, no país, por força do texto constitucional vigente.

Neste sentir, destaca-se que as AROs já podem vir consignadas nas Leis Orçamentárias Anuais; o que constitui exceção, ao já referido princípio constitucional da exclusividade, segundo o qual a lei orçamentária somente poderia fixar receitas e despesas. Esta previsão somente confirma o caráter de normalidade e previsibilidade da operação de antecipação em tela.

Noutro giro, as aludidas *operações com demais tipos de empréstimos*, em princípio, somente são limitadas pelo vulto dos benefícios que podem gerar. Certo de que o Senado poderá discipliná-las, exercendo a competência que lhe foi atribuída pelo art. 52 da CF/88. Trata-se, em regra, de *dívidas fundadas*, compreensivas de categoria ampla, a qual se define por exclusão daquilo que, logicamente, não constitui antecipação de receita. Nas palavras de Geraldo Ataliba:

“Ora, todas as demais operações de crédito que podem as pessoas públicas realizar – desde que não se caracterizem rigorosamente como ‘operações de crédito por antecipação de receita para atender a insuficiência de caixa’ (art. 7º, n. II, da Lei n. 4.320), constituem o que nós classificamos como ‘demais operações de crédito’, sujeitas a regime de maior liberdade, portanto, inteiramente diferente deste, que se

⁸² Nos termos do art. 67 da EC nº 1/1969, havia algumas limitações, as quais serviam para caracterizar as AROs, que não mais se sustentam, no ordenamento jurídico em vigor. Eram elas: (i) *limitação a 25% da receita prevista para o exercício*; (ii) *prazo para liquidação limitado a 13 meses*; (iii) *objetivo de cobrir deficiências de caixa*; (iv) *não poder gerar déficit no orçamento*.

*peculiariza pela especial finalidade, pelo prazo reduzido e pela limitação do montante.*⁸³

A flexibilidade do regime jurídico da modalidade de operação de créditos em comento, igualmente, dá-se por exclusão, ou seja: não se presta a cobrir desequilíbrios do Tesouro, bem como é qualificada, a partir de seus prazos para pagamento.

O conceito de *dívida flutuante*, dívida não inscrita, de curto prazo, é extraído da Ciência das Finanças, que a classifica como tal, em razão de sua variação no ritmo do fluxo das receitas e despesas, mês a mês; daí porque o seu *quantum* está em contínua oscilação. Esta modalidade de dívida é contraída para fazer frente às necessidades temporárias.

Inversamente, a *dívida consolidada ou fundada* recebe esta denominação, da Ciência das Finanças, em razão da tradição histórica de inscrevê-las em fundo único, designado "*consolidated*" ou "*funded*". Trata-se de antiga experiência inglesa, voltada à racionalização financeira no país. O caso é de dívida mais estável, resultando de um contrato de crédito, estipulado a prazos longos, inscrita no livro da dívida pública.⁸⁴ Divergem das operações de *dívidas flutuantes*, cujos recursos ingressam nos cofres públicos para cobrir déficits, em época posterior à realização de despesas prementes ou com vencimento em data estipulada em lei.

A separação das dívidas, entre *flutuantes* e *fundadas*, evidencia-se, logo, baseada em aspectos econômico-financeiros, pré-legislativos; não corresponde, destarte, necessária e simetricamente às classificações jurídicas, que variam, por razões de política legislativa, no tempo e no espaço.⁸⁵

⁸³ ATALIBA, Geraldo. Operações de crédito público e sua classificação jurídica – Antecipação de receita e operação de dívida fundada, São Paulo, *Revista de Direito Público*, n. 22, p. 38, out./dez., 1972.

⁸⁴ ATALIBA, Geraldo. Operações de crédito público e sua classificação jurídica – Antecipação de receita e operação de dívida fundada. São Paulo, *Revista de Direito Público*, n. 22, p. 26, out./dez., 1972.

⁸⁵ Nas palavras de Geraldo Ataliba: "a classificação da dívida pública em fundada e flutuante é econômico-financeira. Nada significa em Direito. Não se transporta para o mundo jurídico. Não tem expressão jurídica. As palavras 'flutuante' e 'fundada' em Direito, nada significam. As categorias pré-jurídicas jamais se transportam para o Direito." Operações de



Para o discernimento do Direito Financeiro, logo, em nada importará o *nomina juris*, mas o regime legalmente atribuído, pelo legislador, a cada uma das citadas modalidades de dívida. Deste modo, o exame jurídico da matéria sob referência deve ter início no texto constitucional vigente, perpassando, na sequência, pelos demais diplomas que compõem o sistema jurídico do Direito Financeiro. E, verificado o vício da falta de coerência, à doutrina caberá empreender os aperfeiçoamentos necessários.

A Constituição Federal de 1988 não traz distinção precisa entre as modalidades de dívida pública, ora consideradas. De um lado, o art. 52, VI, diz ser competência do Senado a fixação, por proposta do Presidente da República, dos limites globais do montante da *dívida consolidada* da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A *dívida flutuante*, noutro giro, associa-se àquela referência, feita no texto constitucional, no art. 165, § 8º, à exceção do princípio da exclusividade. Nos termos deste último dispositivo, a Lei Orçamentária Anual, além de conter disposições acerca da previsão de receita e da fixação de despesa, bem poderá consignar dispositivo que autorize a abertura de créditos suplementares ou a contratação de operações de crédito, pelo Executivo, ainda que estas se dêem, como dito, por antecipação de receita orçamentária, na forma da lei.

Nos termos do art. 115, do Dec. nº 93.872/1986, fica claro que a *dívida pública* abrange a *dívida flutuante* e a *dívida fundada ou consolidada (caput)*. A *dívida flutuante* compreende aqueles compromissos exigíveis, cujo pagamento independe de autorização orçamentária⁸⁶, a exemplo das operações de crédito por antecipação de receita (§ 1º). Noutro giro, a *dívida fundada ou consolidada* vê-se associada aos compromissos de exigibilidade superior a 12 (doze) meses contraídos mediante emissão de títulos ou celebração de contratos para atender a desequilíbrio orçamentário, ou a financiamento de obras e serviços públicos, e que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate (§ 2º).

Incoerentes, neste sentido, as disposições consignadas no art. 92 da Lei nº 4.320/64. O citado art. 92, sem trazer o conceito de *dívida flutuante*, limita-se a

crédito público e sua classificação jurídica – Antecipação de receita e operação de dívida fundada. São Paulo, *Revista de Direito Público*, n. 22, p. 27 a 29, out./dez. 1972).

⁸⁶ Disposição neste sentido já estava prevista no art. 439 do Dec. nº 15.785/922.



dizer que esta compreende (i) os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida, (ii) os serviços da dívida a pagar, (iii) os depósitos e (iv) os débitos de tesouraria. Salta aos olhos, logo, o fato de o legislador ter se olvidado das aludidas operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias.

Melhor parece ter sido a formulação do art. 98 da Lei nº 4.320/64, segundo o qual “a dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços públicos”, ainda que este requisito temporal não seja determinante.

A diferenciação entre as dívidas *consolidadas ou fundadas* e as *dívidas flutuantes*, a nosso ver, repousa nos objetivos para os quais o Poder Público irá contrair uma ou outra; o que, certamente, irá perpassar os fins constitucionais. Neste plano, *consolidada ou fundada* seria a dívida voltada a um investimento de capital, a um incremento do patrimônio público, ou a uma inversão de qualquer forma duradoura, que apresente um saldo positivo – ou financeiro, ou patrimonial – para o Estado, ou, pelo menos, equilíbrio entre a quantia que fica o Estado devendo e o benefício que ela produz ou propicia. Noutra giro, *dívida flutuante* será aquela, levantada a curto prazo, destinada ao custeio de serviços transitórios ou eventuais, a atender às despesas correntes e, deste modo, sendo consumidas, economicamente. Se toda dívida, sob um prisma lógico, é igual, o discernimento jurídico entre elas, apenas, poderá se fundar na finalidade a que servem os recursos obtidos, pelo Estado, com as operações de crédito que contrata.

4.1 Operações de crédito e figuras jurídicas afins. Distinções necessárias.

A noção de *operação de crédito* – seja esta pública ou privada – repousa na confiança depositada por aquele que fornece capital, em momento presente, contando com a capacidade de adimplemento futura do devedor, de cuja situação econômica se tem conhecimento ou, ao menos, a possibilidade de avaliação, para fins de precificação dos riscos assumidos.

Capital, confiança e tempo constituem os elementos constitutivos das operações de crédito que, por anteciparem o futuro, necessariamente, deverão considerar os riscos envolvidos; riscos, estes, que se refletem nas condições de remuneração entabuladas pelas partes contratantes.



Em matéria de operações de crédito, o Direito Financeiro vale-se de formas e institutos do Direito Privado, a exemplo da finalidade da obtenção de recursos, ño momento da contratação de crédito, por parte do Estado, a qual se contrapõe à ampla liberdade de causas, finalidades e motivos, que vigora nesta última seara jurídica.

Acerca do tema, afirma Sergio Assoni Filho:

“Na atualidade, como ficou demonstrado em sua evolução histórica, o recurso aos empréstimos públicos passou a ser corriqueiro, deixando de estar vinculado àquela idéia de que ele seria um meio extraordinário de contenção de ingressos aos cofres públicos, como expediente do Estado, somente em casos de urgência, calamidade pública, beligerância ou sua iminência.

Até mesmo porque, com a ampliação da atuação estatal e seu intervencionismo crescente em quase todas as atividades humanas, outros recursos além daqueles advindos da exploração de seu próprio patrimônio e da tributação passaram a se constituir em uma necessidade não só para que o Estado pudesse arcar com seus desacertos momentâneos de caixa e investimentos de utilidade pública, mas também para atender a uma crescente demanda social.”⁸⁷

Apesar de a dívida pública ser consequência direta das operações de crédito, isto não as engessa de tal sorte a impedir o adimplemento dos fins constitucionais revelantes, por parte do Poder Executivo. Tão amplo é o acesso ao crédito público, no país, que o ordenamento jurídico, (i) antevendo a possibilidade de serem ultrapassados os limites da dívida contratada, dispôs, expressamente, sobre os modos de recondução desta aos patamares aceitáveis (LRF, art. 31) e (ii) ocupou-se em balizar a alteração dos limites de contratação, em situações de crise (LRF, art. 30, § 6º, art. 65 e art. 66).

O regime jurídico do crédito público busca combater a assunção de dívidas associadas à satisfação de financiamento continuado de despesas correntes, o que representaria expressivo aumento da dívida pública, tornando as finanças estatais desequilibradas, no longo prazo. Este é o sentido constitucional

⁸⁷ ASSONI FILHO, Sérgio. *Crédito Público e Responsabilidade Fiscal*. Porto Alegre: Nuria Fabris Editora, 2007, p: 27.



aplicável à espécie: a manutenção do equilíbrio orçamentário e da sustentabilidade das finanças públicas, mas sem excessos.

Convém destacar que, das operações de crédito público, decorrem entradas, no caixa do ente que as contrata, sem qualquer perenidade, de modo que incrementam, apenas temporariamente, o patrimônio público. Eis a razão pela qual, tecnicamente, ditas entradas não constituem receitas, na medida que os ativos, ingressados no Tesouro, revelam-se associados a conseqüente passivo, para fins de contabilidade pública. Por conseguinte, é ilusória a ideia de que o recurso ao crédito público pode alterar ou modificar as contas públicas no seu aspecto de patrimonialidade.

A LRF busca combater operações de crédito que se voltem à consecução de finalidades outras, que não a satisfação dos objetivos públicos, encartados no texto constitucional vigente. Trata-se de combate ao desvio de poder, materializado na forma do desvio de finalidade do gasto público⁸⁸; para o que concorrem atos administrativos distanciados dos objetivos constitucionais do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Não é outro o sentido adotado por Sérgio Assoni Filho:

“(...) legítima será a atuação do administrador que fizer uso de sua faculdade discricionária para o atendimento do genuíno interesse público, ou seja, a fim de cumprir a lei não meramente sob o aspecto formal, mas visando ao bem comum.

Evidentemente, isso se aplica à utilização do crédito público, pois a contratação de uma operação de crédito, enquanto prática de um ato administrativo, somente será sinônimo de legalidade e moralidade se for motivada pelo alcance do chamado ‘espírito da lei’, isto é, em nome do

⁸⁸ Na topografia do direito positivo brasileiro, o conceito de *desvio de finalidade* pode ser encontrado no art. 2º, “e”, da Lei nº 4.717/1965: “São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de: (...) e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.”



alcance de uma finalidade especificada na lei como socialmente relevante.”⁸⁹

Em matéria de crédito público, o governante não pode olvidar-se das gerações futuras e deve atender aos reais objetivos constitucionais do Estado, protegendo o interesse público. A Lei de Responsabilidade Fiscal, com vistas a intensificar o controle das operações de crédito público, partilha-o com o próprio Ministério da Fazenda e as instituições financeiras, que, caso a caso, deverão examinar a regularidade das operações contradas pela União – atentando, inclusive, para o custo-benefício da operação, a realização do interesse econômico-social e a previsão, em lei, para a contratação do crédito, seja no bojo da lei orçamentária, na forma da abertura de créditos adicionais, seja em lei específica (LRF, art. 32 e art. 33).

No particular, cumpre-se diferenciar a autonomia entre (i) o ato de *autorização legislativa para a contratação do empréstimo* e (ii) o ato de *concretização do empréstimo propriamente dito*. O primeiro ingressa no mundo jurídico por meio de lei, enquanto fruto da soberania do Estado; o segundo revela-se como espaço para a livre manifestação de vontade daqueles que vierem a adquirir os títulos emitidos pelo Estado ou simplesmente emprestar-lhe dinheiro, mediante a constituição ou não de garantias.⁹⁰ Por certo, o fato de a Administração Pública, muitas vezes, estipular as condições do ajuste, não retira a natureza contratual deste; daí porque Gerado Ataliba referencia a expressão da vontade livre dos contratantes, ao tratar do tema.

Nas palavras de Regis Fernandes de Oliveira:

“Operação de crédito é uma figura contratual que pressupõe agente capaz, objeto lícito e forma prescrita ou não defesa em lei, nos exatos termos do art. 104 do CC. Guarda peculiaridade, no caso de contratos públicos, pelo fato de que um dos contratantes é ente federativo. Trata-se

⁸⁹ ASSONI FILHO, Sérgio. *Crédito Público e Responsabilidade Fiscal*. Porto Alegre: Nuria Fabris Editora, 2007, p. 100.

⁹⁰ No mesmo sentido: OLIVEIRA, Régis Fernandes de; HORVATH, Estevão. *Manual de Direito Financeiro*. 4ª ed. São Paulo: RT, 2001, p. 154.



*de compromisso bilateral em razão de um empréstimo, gerando crédito e débito.*⁹¹

Conclui-se, pois, que o ato de tomar emprestado propriamente dito cabe ao Poder Executivo, como resultado (i) de uma oferta, proposta por este, e (ii) da adesão voluntária, por parte dos prestamistas, públicos ou privados.

Nos termos acima, repudia-se a natureza jurídica do crédito público como puro ato de soberania do Estado, de sua capacidade de auto-obrigação, que, nesta condição, revelar-se-ia insuscetível de qualquer tipo de controle, mesmo o jurisdicional. Privilegia-se, aqui, a corrente que entende o crédito público como um **contrato**, ainda que, em sua maioria, os termos das contratações de crédito público sejam ditados pelo Estado, assemelhando-se a “contratos de adesão.”⁹²

A nosso ver, os empréstimos públicos apresentam os seguintes caracteres: (i) natureza contratual; (ii) autorização legislativa prévia (iii) dotação orçamentária para juros e amortização; (iv) satisfação de finalidade pública; e (iv) dever de prestação de contas.⁹³

Deste modo, através de normas jurídicas – inclusive constitucionais – busca o sistema do Direito Financeiro racionalizar as finanças públicas, instrumentalizando os gastos para a consecução dos fins constitucionais do

⁹¹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 6ª ed. São Paulo: RT, 2014, p. 745.

⁹² No particular ora tratado, ilustrativa é a conclusão a que chega Kiyoshi Harada: “No fundo, a tese do ato legislativo, também, reconhece a natureza contratual, ainda que conduzindo o mutuante a uma situação estatutária. Assim, para a generalidade dos autores, crédito público é um contrato que objetiva a transferência de certo valor em dinheiro de uma pessoa, física ou jurídica, a uma entidade pública para ser restituído, acrescido de juros, dentro de determinado prazo ajustado. Corresponde, portanto, na teoria geral dos contratos, ao mútuo, espécie do gênero empréstimo, ou seja, empréstimo de consumo, em contraposição ao comodato, que configura empréstimo de uso.” (*Direito Financeiro e Tributário*. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 130)

⁹³ Adicionalmente, Regis Fernandes de Oliveira, destaca alguns outros elementos essenciais, os quais caracterizam as operações de crédito público como contratos de direito público: (i) inexistência de autorização e controle de Senado; (ii) possibilidade de alteração unilateral de algumas cláusulas, se isto estiver previsto em lei; (iii) inviabilidade de execução específica; (iii) possibilidade de rescisão unilateral. (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 6ª ed. São Paulo: RT, 2014, p. 749)



CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e
Doutor nela UFPE*

HELENO TAVEIRA TÔRRES

*Professor Titular de Direito
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito
Financeiro e Tributário da UFMG*

Estado, o que, como visto, coaduna-se com a responsabilidade e a moralidade, no trato da *res publicae*, por seus administradores.

4.2 Serviços financeiros e o conceito restritivo de operações de crédito na Lei de Responsabilidade Fiscal

Respeitados os fins constitucionais que balizam o gasto público, destaca-se a liberdade das formas pelas quais o Estado poderá contratar, com terceiros, objetivando o recebimento de uma importância que se compromete a devolver, após certo prazo, consensualmente fixado, com ou sem acréscimos. O Poder Público pode pedir dinheiro emprestado a pessoas físicas ou jurídicas nacionais, estrangeiras e internacionais (estas, só pessoas jurídicas). Pode receber o dinheiro, para aplicá-lo, ou pode simplesmente receber uma carta de crédito. Pode adquirir bens ou serviços para pagamento em prestações. Pode instrumentar todos estes negócios pelas formas mais variadas, desde que com aquiescência do mutuante.

Como bem aduzia Geraldo Ataliba:

“Nenhum instrumento lhe é vedado. São-lhe acessíveis todas as formas e meios que servem o mercado financeiro de modo geral. Nesta matéria, nenhuma restrição sofre o Estado, pelo fato de ser Poder Público.”⁹⁴

A necessidade do uso do crédito depende de fatores que o justifiquem para fazer face aos gastos públicos. Neste caso, presume-se a presença de dificuldades econômicas, determinantes da escassez de receitas estatais, a exemplo das receitas tributárias. Nessa linha, Jorge Wehbe enfatiza que naturalmente:

“El fisco verá disminuidos sus ingresos, y si además desea realizar gastos para reactivar la economía, se hallará ante un déficit que necesariamente deberá cubrir mediante el crédito, puesto que si opta por los impuestos lo único que conseguirá es aumentar la presión paralizante sobre el sector

⁹⁴ ATALIBA, Geraldo. Operações de crédito público e sua classificação jurídica – Antecipação de receita e operação de dívida fundada. São Paulo, *Revista de Direito Público*, n. 22, p. 20 e 21, out./dez., 1972.



que se mantiene activo, ya que en definitiva es este el único que paga impuestos."⁹⁵

No bojo do inciso III, do art. 29 da LRF, tão invocado por aqueles que se debruçam sobre a temática em apreço, identifica-se, unicamente, a exemplificação das formas de exteriorização das operações de crédito, que foram consideradas, pelo legislador, para fins de imposição de limites jurídicos, associados à estabilidade e ao equilíbrio do gasto público, no país.

A interpretação do art. 29 da LRF, sobretudo o seu *caput*, demanda a percepção das finalidades, reputadas relevantes, pelo legislador. Para tanto, convém visualizar o contexto no qual foi editado o diploma sob referência.

Ainda que a Lei nº 101/2000 tivesse por finalidade declarada regulamentar os artigos 163⁹⁶ e 169⁹⁷ da CF, de modo a atender a exigência constitucional expressa, ela também compunha o chamado Programa de Estabilização Fiscal – PEF, que visava à redução do déficit público,⁹⁸ e à estabilização da dívida

⁹⁵ WEHBE, Jorge. *Los Efectos Económicos Del Gasto Público*. Buenos Aires: Depalma, 1975, p.75.

⁹⁶ “Art. 163. Lei complementar disporá sobre: I - finanças públicas; II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; III - concessão de garantias pelas entidades públicas; IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública; V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.”

⁹⁷ “Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.”

⁹⁸ “Para entendermos as razões da necessidade da implantação de uma lei tão inovadora, como a LRF, precisamos analisar as origens próximas da crise fiscal brasileira. No período pós-estabilização houve uma aguda crise financeira nos Estados, tanto que no período entre 1995 e 1998, os Estados e Municípios apresentaram déficits primários em média de 0,4% do PIB, ao passo que o Governo central apresentava superávits de cerca de 0,3% do PIB”. Cf. FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. *Responsabilidade fiscal: aspectos polêmicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 67 e 68. Para maiores considerações sobre o processo de endividamento estadual, recomenda-se: MORA, Mônica. *Endividamento e dívida estadual no Brasil. Texto para discussão*, n. 866, Rio de Janeiro, IPRE, 2002;



pública, a tomar-se como referencial o Produto Interno Bruto – PIB.⁹⁹ Portanto, ao lado da LRF, apresentaram-se outras formas de modificar o modo de gestão dos recursos públicos, no País.

Durante os últimos anos da década de 90, diversas medidas foram adotadas para fins de contenção do gasto público e de saneamento das dívidas dos entes estatais brasileiros.¹⁰⁰

Assim, ainda que tenha outras finalidades, por surgir, em grande medida, como resposta ao desequilíbrio fiscal e financeiro de entes da Federação, a LRF visa à garantia da *sustentabilidade* no controle do endividamento público. Para tanto, dentre outras disposições voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, essa lei cria limitações à assunção de dívida pública, pelos entes federativos, com o fito de evitar situações de déficit potencial.

Pode-se afirmar, então, que o ponto crucial da Lei de Responsabilidade Fiscal é a limitação dos gastos em geral, de pessoal, tributários de renúncia fiscal, endividamento público excessivo, limitação cara à gestão fiscal responsável. Dito de outro modo, em termos de uma regra de proporcionalidade responsável, a LRF equivale a uma tentativa de *proibição de excesso* para gastos públicos assumidos com dívidas sem controles.

Delineado o contexto em que foi editada a LRF, importa destacar que a qualificação jurídica das operações de crédito não é de livre determinação subjetiva, pelos intérpretes, do Direito Financeiro pátrio, por se encontrar definida no art. 29, III, do mencionado diploma, *in verbis*:

CARRASQUEIRA, Simone de Almeida. Dívida pública, lei de responsabilidade fiscal e as empresas estatais. *Interesse Público*, n. 30, p. 274 a 277, mar./abr. 2005.

⁹⁹ ROCHA, Francisco Sérgio Silva. Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal e o equilíbrio do orçamento público. In: *Lei de Responsabilidade Fiscal – 10 anos de vigência – Questões atuais*. Florianópolis, Conceito Editorial: 2010, p. 222.

¹⁰⁰ Neste período, “a política econômica do governo passou a se apoiar no tripé câmbio flutuante, metas de inflação e de superávit primário para as contas públicas globais”. SIQUEIRA, Jorge Cesar. *Dívida pública brasileira 1995-2005: alongamento e perfil de indexação*. Mestrado em Economia Política, PUC, São Paulo, 2007, p. 40. Cf. TORMIN, Sérgio. *Déficit público, dívida pública e crescimento econômico: uma análise do período pós-real*. Dissertação de Mestrado, PUC, São Paulo, 2008, p. 68.



“Compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros”.

Nesse sentido, a fim de se delimitar o campo material alcançado (i) pela vedação contida no art. 36 e (ii) pela equiparação feita no art. 37, ambos da LRF, faz-se necessário definir os termos jurídicos utilizados, pelo legislador, ao formular o inciso III do art. 29, sob referência.

O contrato de mútuo é definido pelo art. 586 do Código Civil de 2002:

“O mútuo é o empréstimo de coisas fungíveis. O mutuário é obrigado a restituir ao mutuante o que dele recebeu em coisa do mesmo gênero, qualidade e quantidade.”

Esta definição de direito positivo coincide com aquela veiculada pelo art. 1.256 do Código Civil de 1916, ao que Pontes de Miranda observava¹⁰¹:

*“O mútuo é contrato com relação jurídica permanente ou duradoura. Há a transferência de propriedade, que é instantânea, mas dura. Se há juros, de jeito que se bilateralize o contrato de mútuo, isto é, que se faça oneroso, o mutuário tem de prestá-los periodicamente, ou, se foram pagos à conclusão do contrato, correspondem ao tempo do contrato, ou ao que está dentro do que fica aquém do termo para ser feita a contraprestação. (...) Trata-se do contrato de restituição: o mutuário, que recebe, tem de restituir. Economicamente, o mútuo é contrato de crédito.”*¹⁰²

¹⁰¹ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado: parte especial*. T. XLII. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, p. 7 e 8.

¹⁰² PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado: parte especial*. T. XLII. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, p. 18. Nesse aspecto reside importante diferenciação entre o conceito jurídico de abertura de crédito e de empréstimo: “Não se trata, evidentemente, de empréstimo, porque, no empréstimo, quem, na abertura de crédito é devedor, seria credor. Êsse é o ponto a que maior atenção se há de dar. Não se mutuou, nem se prometeu mutuar. Concluiu-se o contrato de abertura de crédito; e abrir-se crédito já é dever a prestação do que se considerou pôsto à disposição do credor. Não mais se precisa de qualquer negócio jurídico entre os dois contraentes da abertura de crédito. Vincular-se à disposição de alguém soma de dinheiro é vincular-se a prestar a soma de dinheiro que o credor queira



Ora, tanto a “*aquisição financiada de bens*”, como o “*recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços*” devem ser compreendidos como modalidade de compra e venda a termo¹⁰³, em que o “*termo*” atua tão somente em relação a uma das partes. No primeiro, caso, o termo aplica-se em relação ao pagamento; e à entrega da mercadoria ou à prestação de serviço, no segundo.¹⁰⁴

Ademais, o art. 29, III, da LRF, faz referência à “*emissão e aceite de título*”, referindo-se, logicamente, à emissão e aceite de *títulos de crédito*.¹⁰⁵

Como bem aponta Egas Rosa Sampaio, as operações de crédito em foco devem ser materializadas em títulos:

“Denomina-se *crédito público* o conjunto de operações monetárias, das quais o Estado resulta devedor e os fornecedores do capital, portadores de títulos, são os credores.”¹⁰⁶ (sem grifos no original)

retirar (=de que o credor queira dispor). O direito do credor é direito de crédito. O crédito é certo, líquido e exigível. Se o credor quer dispor somente de parte dêle, ou sucessivamente quer dispor de partes dêle, a parte há de ser certa e líquida, ou as partes hão de ser certas e líquidas”. PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado: parte especial*. T. XLII. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, p. 170.

¹⁰³ “Trata-se de uma modalidade de compra e venda que diz respeito à execução do contrato, a exemplo do que ocorre com as vendas. Nas vendas a termo, após a concussão do contrato, comprador e vendedor acordam que a execução se fará dentro de certo tempo, o qual se desenvolverá dentro de termos, inicial (suspensivo ou primordial) e extintivo (final)”. BULGARELLI, Waldirio. *Contratos mercantis*. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 265.

¹⁰⁴ BULGARELLI, Waldirio. *Contratos mercantis*. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 265.

¹⁰⁵ “Tendo presente o nexa que liga o crédito ao título, pode afirmar-se que o documento de um título só adquire o caráter jurídico de um título de crédito, quando pela sua disciplina – que pode ser fixada pela lei ou pelo contato – é necessário para transmitir ou exigir o direito literal e autônomo nele mencionado. O direito contido no título é um direito *literal*, porque o seu conteúdo e os seus limites são determinados nos precisos termos do título; é um direito *autônomo*, porque todo o possuidor o pode exercer como se fosse um direito originário, nascido nele pela primeira vez, porque sobre esse direito não recaem as exceções, que diminuíram o seu valor nas mãos dos possuidores precedentes”. VIVANTE, Cesare. *Instituições do direito comercial*. 2ª ed. Sorocaba: Minelli, 2007, p. 166.

¹⁰⁶ SAMPAIO, Egas Rosa. *Instituições de Ciências das Finanças*. Uma abordagem econômico-financeira. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 250.



Acertam, pois, os vários Pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional que têm consagrado *interpretação restritiva* às “operações de crédito”, para fins de aplicação das limitações da LRF, a exemplo da vedação contida em seu art. 36, exigindo, para tanto, “o elemento volitivo do ente da federação em se endividar”. A título de exemplo, citam-se o Parecer PGFN/CAF nº 392/2007, o Parecer PGFN/CAF nº 1.473/2007 e o PGFN/CAF nº 2.194/2010.

Persiste 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*”, como bem assenta a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no PGFN/CAF nº 1.230/2012.

O título de crédito, pelo seu aspecto *documental*, foi definido por Vivante como “*um documento necessário para o exercício literal e autônomo que nele é mencionado*”. *Documental* porque deve vir amparado em uma base cartular que lhe servirá de expressão; *Literal* porque existirá nos limites do teor descrito como direito de crédito; e *Autônomo* porque sua posse designará o exercício de um direito próprio, de boa-fé, sem qualquer vínculo com as situações que antecederam sua emissão¹⁰⁷.

Há diversas hipóteses de “valores mobiliários”, representativos de obrigações societárias, também expressos documentalmente, mas estes não se confundem com os “títulos de crédito”, na medida que estes não têm natureza de participação no capital de determinada sociedade.

Como dizia Tullio Ascarelli, o título de crédito é documental, mas um documento tipicamente destinado à *circulação do crédito*. Com a *subscrição*, ato unilateral que é, tem-se a entrada no mundo jurídico do título. A sua eficácia, na esteira dos ensinamentos de Pontes de Miranda, dependerá do ato de *emissão*, que é o ato de o subscritor (emitente) pôr determinado título de crédito em circulação¹⁰⁸, fundado em necessária irrevogabilidade da promessa, para transferir a outrem (adquirente) o título subscrito e emitido, ao qual se vincula com o dever de cumprir o prometido. “Emissão é o lançamento do título ao

¹⁰⁷ BORGES, João Eunápio. *Títulos de crédito*. Rio de Janeiro: Forense, 1971, p. 12 e ss..

¹⁰⁸ Quanto à diferenciação entre subscrição e emissão, veja-se AS CARELLI, Tullio. *Problemi in tema di titoli obbligazionari*. Milão: Giuffrè, 1951, p. 33 e



portador", sintetiza Pontes de Miranda¹⁰⁹, o ato pelo qual o título deixa os domínios do emitente e passa a outras mãos, mediante assunção de obrigações pecuniárias próprias. A emissão decorre do ato unilateral de subscrição, que é uma disposição de vontade do próprio patrimônio. A seguir, o subscritor assume o dever legal de irrevogabilidade da declaração relativa ao crédito. A partir deste ato, podem surgir distintos atos bilaterais que tenham por conteúdo a transmissão do título representativo do crédito contra o subscritor da dívida assumida.

A digressão acima feita, acerca dos *títulos de crédito* em geral, justifica-se, à medida que os títulos públicos em pouco diferem das características dos primeiros: são títulos de crédito de natureza pública, porque emitidos com base legal, o que se exige pelos riscos que trazem ao patrimônio público, mas igualmente à esfera patrimonial privada, como proteção aos direitos dos credores.

O processo de emissão dos títulos públicos acompanha os regimes de empréstimos públicos¹¹⁰. E não há qualquer diferença entre créditos públicos e créditos privados, como bem observou Geraldo Ataliba:

*"O crédito é igual, assim para os privados como para o poder público: em qualquer caso, seus princípios gerais são os mesmos. Repousa, essencialmente, na confiança que o mutuário inspira ao mutuante. Quanto aos meios para sua instrumentação, todos são comuns, assim aos negócios entre privados, como aos em que seja parte pessoa pública."*¹¹¹

Títulos públicos são títulos *documentais* emitidos pelo Estado, sob base legal que discrimina o objeto, as condições, os modos e os limites da sua circulação e resgate. São da espécie dos chamados títulos cambiariformes, cuja circularidade, custódia e liquidação são *dependentes* da relação jurídica original, qual seja, a emissão pelo Estado, representativa de um direito de crédito, para liquidação futura.

Não se pode deixar de anotar, ainda, que, ao delimitar o alcance da expressão *operações de crédito*, o art. 29, III, dispõe que também serão

¹⁰⁹ MIRANDA, F. Cavalcanti Pontes de. *Tratado de direito privado: parte especial*: T. XXXIII. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, p. 148.

¹¹⁰ FERREIRA, Eduardo Manuel Hintze da Paz. *Da dívida pública e das garantias dos credores do Estado*. Coimbra: Almedina, 1995, p. 544.

¹¹¹ ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. SP: RT, 1972, p. 77.



consideradas operações de crédito as operações arroladas nesse dispositivo inclusive quando realizadas com o “uso de derivativos financeiros”.

Questão problemática, todavia, reside na utilização da expressão “e outras operações assemelhadas”, o que permitiria a compreensão de que se está diante de definição exemplificativa, e não taxativa.¹¹²

Pela expressão “*outras operações assemelhadas*”, de que se valeu o legislador pátrio, somente pode-se entender aquilo que se mantenha em conexão material ou causal com contratos de “mútuo”; de “abertura de crédito”, de “emissão e aceite de título”, de “aquisição financiada de bens”, de “recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços”, de “arrendamento mercantil” ou do “uso de derivativos financeiros”.

Em suma, somente terá o condão de se afirmar, validamente, como “*operação de crédito*”, vedada pelo art. 36 da LRF, operação, contratada pela União, que mantenha alguma identidade ou semelhança com as aludidas modalidades do art. 29, III, de tal diploma. Trata-se de norma jurídica de inegável caráter taxativo e vinculante dos atos e negócios jurídicos desfechos pela LRF. Esta é a razão pela qual sob pena de violação ao princípio da segurança jurídica, os aplicadores do Direito Financeiro deverão ter máximo cuidado, quando da avaliação jurídica de serviços financeiros, contratados pela União.

É bem verdade que ditas hipóteses arroladas no inciso III do art. 29 da LRF não esgotam todas as referências feitas no assinalado diploma. Nessa esteira, o § 1º do art. 29 da LRF equipara, à “operação de crédito”, a *assunção*, o *reconhecimento* ou a *confissão de dívidas*. Mas não só. Também o art. 37, abaixo transcrito, veicula outras equiparações, a saber:

“Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

¹¹² Discordamos, assim, da parcela da doutrina que vê mera exemplificação no dispositivo sob exame. A título de exemplo: “Objetiva assim dar maior amplitude possível ao termo ‘operações de crédito’, a fim de não ser a lei descumprida devido à dinamicidade dos mercados, que a todo momento criam novas formas de financiamento”. ASSONI FILHO, Sérgio. *A lei de responsabilidade fiscal e o federalismo fiscal*. In: CONE José Mauricio (organizador). Barueri: Manole, 2004, p. 229.



CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e
Doutor pela UFPE*

HELENO TAVEIRA TÔRRES

*Professor Titular de Direito
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito
Financeiro e Tributário da UFMG*

- I - *captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo* ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no § 7º do art. 150 da Constituição;
- II - *recebimento antecipado de valores de empresa* em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;
- III - *assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada*, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;
- IV - *assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.*”

Bem entendidas, as designações em comento evidenciam, contudo, desdobramentos daquelas operações discriminadas como “mútuo”, “abertura de crédito”, “emissão e aceite de título”, “aquisição financiada de bens”, “recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços”, “arrendamento mercantil” ou “uso de derivativos financeiros”. Nesse contexto, são modalidades de “*outras operações assemelhadas*”, previamente definidas em lei. Trata-se, portanto, de operações que guardam vínculo objetivo com a materialidade daquelas situações referidas no art. 29, III, da LRF.

Nesse sentido, não é ocioso destacar a semelhança que se pode vislumbrar entre as operações descritas nos incisos I e II o art. 37 da LRF e as operações de “*recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços*”, expressamente arrolado no art. 29, III. Da mesma forma, resta claro que a operação a que se refere o inciso III do art. 37 pode ser reconduzida à “emissão e aceite de título”. Similarmente, a operação descrita no inciso IV do art. 37 relaciona-se à noção de “aquisição financiada de bens”.

Ora, se as operações que se encontram expressamente equiparadas, pela lei, delimitam o sentido e o alcance do art. 29, III, da LRF, expressamente não pode o intérprete usar de interpretação extensiva ou analógica para obter resultado estranho aos limites que guarde semelhança com os referidos atos ou negócios jurídicos, quando do exame jurídico dos serviços financeiros contrados pela União – repita-se à exaustão.



Para que determinada operação seja considerada *assemelhada* àquelas dispostas no art. 29, III, da LRF, faz-se necessário, logo, um vínculo objetivo entre a operação considerada e aquelas listadas no dispositivo em questão. Se as equiparações realizadas pela própria lei mantêm esta relação objetiva com as *operações de crédito* expressamente referidas pelo inciso III do artigo em foco, não restam dúvidas de que tal vínculo deve ser perquirido pelo intérprete ao pretender tratar determinada operação como *assemelhada* àquelas expressamente arroladas no texto legal.

Com diz Geraldo Ataliba:

“Tanto é operação de crédito o levantamento direto de um empréstimo em dinheiro, quanto a aquisição de bens e serviços para pagamento a médio ou longo prazo.

As pessoas públicas recorrem aos empréstimos, realizando operações de crédito.

Conforme se expõe detidamente, em outra passagem deste estudo, não deixa de ser uso do crédito público a compra, pelo poder público, de bens ou serviços mediante contrato para pagamento em parcelas, ou ‘em prestações’, como vulgarmente se costuma dizer, a médio ou longo prazo.

Porque é a mesma coisa – como mesmo é o resultado – tomar dinheiro, de que se não dispõe por empréstimo –, para adquirir um bem ou serviço de terceiro e proceder à mesma aquisição, diretamente do fornecedor de bens ou serviços, sem dispor do numerário necessário. Em ambos os casos, é ao crédito que o poder público recorre, realizando dois negócios ao mesmo tempo.”¹¹³

As citadas equiparações adotadas pela LRF bem revelam que o legislador não pretendeu conferir margem de discricionariedade ao intérprete, para alcançar, pela definição legal de *operações de crédito*, situações dessemelhantes daquelas referidas até mesmo como “equiparadas”. Feita essa delimitação material, a sua extrapolação, pela via da aplicação normativa, compromete a realização do

¹¹³ ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 42.



princípio da segurança jurídica, voltado à tutela da regularidade do gasto público, no país.

A noção de *operações de crédito* está há muito assentada na ciência jurídica e econômica. Toda a disciplina da LRF relativa a operações de crédito destina-se tão-somente às operações assim caracterizadas segundo a forma de qualificação adotada pela Lei Complementar. Portanto, a exegese dos art. 29, 36 e 37 da LRF e dos demais dispositivos versando sobre *operações de crédito* requer o exato alcance da expressão *operações de crédito*, em obediência à legalidade, à impessoalidade, à moralidade e à autovinculação da Administração contratante (no caso, a União) ao dever de se impor à ordenação do emprego dos mesmos critérios contratuais, quando estes sejam usados em condições mais gravosas, quando isso não se vincule a alguma das hipóteses definidas como operações de créditos ou equiparadas.

A compreensão sobre “operações de crédito” exige o esclarecimento do termo “crédito”, “que penetrou na linguagem jurídica por meio da economia”¹¹⁴, apresentando caráter equívoco, exigindo ser traçada uma linha divisória entre a definição geral de *crédito* e aquela referente ao *negócio de crédito*.

Na teoria geral das obrigações, *crédito* é entendido como o direito subjetivo do sujeito ativo, no âmbito de uma relação obrigacional.

Todavia, ao se falar em *operações de crédito* está-se fazendo referência ao *negócio jurídico de “crédito”*, o qual se relaciona à noção basilar de “empréstimo”.¹¹⁵ E nada disso se verifica no caso presente, como se verá, detidamente, nos três próximos subtópicos.

¹¹⁴ ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 12.

¹¹⁵ “Usa-se, aqui, o termo ‘crédito’, para designar um instituto jurídico específico, também conhecido por *negócio de crédito*. Trata-se de tipo de contrato.

Quando, em direito financeiro – à semelhança do que ocorre em ciência das finanças – se fala em crédito público, está-se referindo aos empréstimos em que é parte o Poder público.” ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. São Paulo: RT, 1973, p. 14.



Logo, as *operações de crédito* podem se revestir de variadas formas e consubstanciar diversos negócios jurídicos.¹¹⁶

Destarte, não obstante a multiplicidade de negócios caracterizadores de *operações de crédito*, à luz da LRF, sua configuração está balizada pelas qualificações adotadas expressamente, bem como pelas equiparações que a própria Lei Complementar admite. Para aquelas admitidas como “*outras operações assemelhadas*”, porém, requer-se, necessariamente, equivalência material com aquelas tipologias e que se possa determinar a presença de três elementos: (i) vontade, (ii) confiança, (iii) capital e (iv) tempo,¹¹⁷ tendo em vista que o negócio em tela, o qual deverá ser materializado em contrato, no qual reste expressa a intenção do ente público de se endividar, pressupõe justamente a “*troca de um bem ou valor no presente por uma promessa de riqueza futura que, aliás, será a responsável pelo reembolso do que foi emprestado e pelo pagamento dos juros ou outros benefícios oferecidos aos prestamistas*”.¹¹⁸

Como já realçamos no tópico 2.4, a propósito da observância da legalidade:

(a) o respeito à forma jurídica, imposta pela lei, sem equiparações econômicas ou de qualquer outra natureza, é essencial;

(b) a **essência jurídica da operação de crédito deve ser buscada**, sem perturbações circunstanciais, como o tempo ou o volume de recursos;

¹¹⁶ “En segundo lugar, parece igualmente claro que la Deuda pública se concibe en él como una operación de crédito cuyo mecanismo esencial está constituido por la toma de una cantidad de dinero que, en el futuro, se ha de restituir. Es decir, como un operación de préstamo, entendido éste como figura general”. FERRREIRO LAPATZA, Jose Juan. *Cursa de derecho financiero español*. Madrid: Marcial Pons, 1996, p. 550.

¹¹⁷ A confiança relaciona-se à própria razão de ser da *operação de crédito*, uma vez que o vocábulo “crédito” está estreitamente relacionado à “confiança”: “É que a dívida pública se cria pelo fato de recorrer o Estado ao seu crédito, fazendo-se devedor. Daí o nome de batismo que se dá ao tema, nos diversos autores: ora se fala em débito público, ora em dívida pública, ora em crédito público, indiferentemente. Como assinalamos, são designações que variam em função da perspectiva em que se ponha o observador”. ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 13 e 14.

¹¹⁸ ASSONI FILHO, Sérgio. *Crédito público e responsabilidade*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2007, p. 18.



(c) igualmente, quando se utiliza um conceito – o do art. 29, III, da LRF - relativo à **operação de crédito**, que se presta a limitar ou condicionar a autonomia de um Ente estatal soberano, como a União, proibindo-a de operar com suas próprias instituições financeiras, a **observância da forma** deve ser rígida, quer em relação ao conceito de instituições financeiras (sem possibilidade de a elas se equiparar o FGTS ou outros Fundos), quer em relação ao conceito de operação de crédito; aqui não há possibilidade de interpretação extensiva;

(d) finalmente, deve-se repetir à exaustão, a desdiferenciação entre o econômico-financeiro e o jurídico acarreta outras consequências como a lesão da regra de competência quer do Congresso Nacional, único competente para legislar, quer do BCB, único competente para decidir – na hipótese de lacuna, sobre a metodologia adequada para apuração do déficit primário.

Conclui-se, assim, que o art. 29, III, da LRF delimita o campo material da noção de “operações de crédito”, defesa sua extensão para ampliar o alcance da vedação do art. 36 da citada lei a procedimento que não possa ser reconduzido à noção de *operações de crédito*.

4.3 A natureza jurídica dos juros e da atualização monetária: a impossibilidade de sua recondução à noção de “operações de crédito”

Quanto à natureza jurídica dos *juros* e da *atualização monetária*, cumpre esclarecer que tais institutos não se revelam elementos suficientes à caracterização de determinado negócio jurídico como “operação de crédito”.

Os *juros* são estipulados em função do valor do capital (principal) e do tempo pelo qual o credor esteve privado da utilização do capital que emprestou ou a que fazia jus.¹¹⁹ *Frutos civis são elementos produzidos por uma determinada coisa, mas que com ela não se confundem.*¹²⁰ Por conseguinte, juros são frutos civis do crédito ou do capital, ou como Pontes de Miranda, “o fruto civil do

¹¹⁹ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado: parte especial*. T. XXIV. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, p. 15.

¹²⁰ “Se fruto é o que o bem produz, qualquer que seja a causa, juros são frutos (...) donde se poder falar de juros-frutos, *reditus pecuniae*”. PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado: parte especial*. T. XXIV. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, p. 17.



crédito; no plano econômico, renda do capital".¹²¹ Washington de Barros Monteiro, igualmente, assinala que juro é "*o rendimento do capital, os frutos civis produzidos pelo dinheiro*".¹²²

Como sabido, há classes distintas de juros: (i) os *juros remuneratórios*, expressando o rendimento do capital em termos financeiros, ou seja, do capital como fator produtivo; (ii) os *juros compensatórios*, correspondendo à privação do capital; (iii) os *juros moratórios*, devidos, a título de reparação, pelo atraso no cumprimento de uma obrigação pecuniária; (iv) os *juros indenizatórios*, relacionados ao não cumprimento definitivo de uma obrigação".¹²³

Para sua distinção, somente o exame da "causa" pode oferecer segurança na demarcação da individualidade das espécies de juro em cada caso concreto. Nas palavras de Antonio Junqueira de Azevedo,¹²⁴: "*É indispensável o exame da causa*", porquanto seja esta a finalidade, a função, o fim que as partes pretendem alcançar com o ato que põem em execução. Por isso, conferir tal individualidade ao ato jurídico (pagamento de juro), revela-se como um importante e inafastável elemento para o procedimento de interpretação."

Em qualquer uma das modalidades assinaladas, o surgimento dos juros pressupõe uma "causa jurídica", dotada de eficácia geradora da dívida de juros.¹²⁵ Assim, além da imprescindível existência da obrigação principal, o pagamento de

¹²¹ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado: parte especial*. T. XXIV. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, p. 15.

¹²² MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de direito civil: direito das obrigações* 1ª parte. 22ª ed. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 337.

¹²³ COSTA, Mário Júlio de Almeida. *Direito das obrigações*. 8ª ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 686.

¹²⁴ AZEVEDO, Antônio Junqueira de. *Negócio jurídico: existência, validade e eficácia*. 4.ª ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p. 156. CARVALHO DE MENDONÇA, J. X. *Tratado de Direito Comercial Brasileiro*. Vol. IV. Tomo. I. Campinas: Russell, 2003, p. 286. Veja-se ainda: DI MAJO, Adolfo. *Le obbligazioni pecuniarie*. Torino: Giappichelli, 1996, p. 41 e ss.; MÚRTULA LAFUENTE, Virginia. *La prestación de intereses*. Madrid: McGraw-Hill, 1999, p. 191 e ss.; SCAVONE JÚNIOR, Luiz Antonio. *Juros no direito brasileiro*. SP: Revista dos Tribunais, 2003, p. 40 e ss..

¹²⁵ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado: parte especial*. Tomo XXIV. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, p. 16.



juros decorre de um fato jurídico: a indisponibilidade do capital, na hipótese dos *juros compensatórios* (i), o dano e o dever de indenizar, na modalidade dos *juros indenizatórios* (ii) ou o atraso da prestação à qual o devedor está obrigado, no caso dos *juros moratórios* (iii).

Quanto à distinção entre os *juros compensatórios* e os *juros de mora*, quadra a lição de Arnoldo Wald:¹²⁶

“No tocante aos *juros*, o Código Civil fez a adequada distinção entre os *compensatórios*, previstos no art. 1.262, que trata do mútuo e os *moratórios*, regulados no art. 1.062. Os primeiros constituem a compensação paga, pelo devedor ao credor, pelo uso de uma quantidade de coisas fungíveis, ou, ainda, a remuneração que o credor exige para privar-se de uma soma em dinheiro que adiantou ao devedor, enquanto os segundos são devidos em virtude de retardamento (ou *mora*) do devedor no cumprimento de sua obrigação de restituir o valor por ele recebido, constituindo uma indenização pelo inadimplemento relativo ou um quantum mínimo devido, em tais casos, independentemente da prova de existência do prejuízo.”

Os *juros* relativos às “operações de crédito” apresentam natureza *compensatória*, na medida em que têm por finalidade remunerar o capital, que ficou indisponível para o credor. Note-se que o caráter *compensatório* dos *juros* relativos a operações de crédito relaciona-se à própria natureza da operação que, já se disse, pressupõe para sua configuração, além do elemento “confiança”, os elementos “capital” e “tempo”.

Na lição de Pontes de Miranda, os *juros* são interesses que atendem a não *investibilidade* das quantias durante o tempo em que se espera que nasçam as pretensões. Há o direito às prestações, mas o termo (algumas vezes a condição) retarda o nascimento da pretensão, da exigibilidade. O tempo, nos meios sociais em que há a procura de fundos, tem sempre de ser levado em conta, porque o

¹²⁶ WALD, Arnoldo. Do regime jurídico dos encargos moratórios no sistema financeiro: a reforma monetária. *Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro*, São Paulo, v. 25, n. 63, p. 5 a 28. jul./set., 1986.



dinheiro, cujo recebimento se aguarda, raramente pode ser investido e o investimento de créditos se faz abaixo do valor do crédito.¹²⁷

Neste sentido também é a lição de Paulo Luiz Netto Lobo:¹²⁸

*“Juro é o fruto civil do crédito, deste sendo bem acessório: o rendimento do capital no campo econômico. Como bem acessório, sua existência supõe a do principal, pois não há dívida de juros sem dívida principal, mas pode ser objeto de negócio próprio.”*¹²⁹

Deveras, os juros são obrigações de natureza acessória, acompanham sempre o destino das obrigações principais, como amplamente reconhecido pela doutrina e jurisprudência.¹³⁰ Esse entendimento tem sido recorrente no STJ, como se vê no voto do Ministro Benedito Gonçalves: *“Entendimento desta Corte no sentido de que os juros de mora possuem caráter acessório e devem seguir a mesma sorte da importância principal, de forma que, se não incide imposto de renda sobre valor principal em face de seu caráter indenizatório, o mesmo acontece quanto aos juros de mora”*. Ou como diz Pontes de Miranda: *Os juros decorrem do crédito principal e juntam-se ao que se há de solver do capital devido. Dai falar-se de direito acessório*”.¹³¹ Resta evidente que este é um efeito da aceitação pacífica de que as obrigações acessórias de juros devem acompanhar

¹²⁷ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado: parte especial*. Tomo XXIV. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, p. 29.

¹²⁸ LÔBO, Paulo Luiz Netto. *Teoria geral das obrigações*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 290.

¹²⁹ Na mesma linha: “Os juros são frutos civis, constituídos por coisas fungíveis que representam o rendimento de uma obrigação de capital. São, por outras palavras, a compensação que o obrigado deve pela utilização temporária de certo capital, sendo o seu montante em regra previamente determinado como uma fracção do capital correspondente ao tempo de sua utilização. (...) A obrigação de juros pressupõe a obrigação principal (...)”. VARELA, João de Matos Antunes. *Das obrigações em geral*. 7ª ed. Vol. I. Coimbra: 1993, Almedina, p. 867 e ss.

¹³⁰ Cf. AgRg no REsp 1063429/SC, Relator Ministro Benedito Gonçalves, j. 04.12.2008, DJe 15.12.2008. Cf. PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado: parte especial*. Tomo XXIV. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, p. 34; SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. *Juros: no direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 41.

¹³¹ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado*. Tomo XXIV. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, p. 33.



a obrigação principal à qual se vinculam. Assim, os juros têm caráter acessório, e são inúmeras as consequências dessa acessoriedade, seja no âmbito do Direito Privado,¹³² seja no âmbito do Direito Público.

Partindo-se desse pressuposto, observa-se que a fixação de taxa de juros em contratos de prestação de serviços financeiros, prestados à União, por si mesma, não tem o condão de transmutá-los em operação de crédito. Não são, os juros, que integram *per se* a noção de *operações de crédito*, como elemento essencial das modalidades de negócio jurídico, previstas na LRF.

Paralelamente a isso, ressalta-se que, embora tenham caráter acessório, os juros podem ser objeto de negócio jurídico autônomo, consoante disposição expressa do Código Civil: “Art. 95. *Apesar de ainda não separados do bem principal, os frutos e produtos podem ser objeto de negócio jurídico*”. Ou seja, a negociação relativa a juros, mais exatamente sobre a taxa de juros, não se afigura, por si, como *operação de crédito*, a qual poderá, inclusive, ser gratuita. O mesmo raciocínio vale para o instituto da correção monetária.

Carlos Ayres Brito, considerando a “correção monetária” como instituto de Direito Constitucional, afirma que este “*tem por fato-condição de incidência uma dada obrigação de pagamento em dinheiro*”.¹³³ Trata-se de uma forma de resguardar o poder aquisitivo da obrigação de pagamento em tela. É evidente que o fenômeno inflacionário, no Brasil, não se verifica nos patamares galopantes de outrora; este, todavia, ainda se faz sentir, daí porque necessária a preservação do instituto da correção monetária.

A citada cláusula de correção monetária, apta a ser pactuada de forma autônoma em qualquer negócio jurídico, configura instrumento de estabilização

¹³² Nesta linha é o entendimento de Luiz Antonio Scavone Junior: “Da qualidade de acessórios restam algumas consequências, de tal sorte que: a) a contagem dos juros não subsiste com a extinção da obrigação principal; b) não se concebe a obrigação de pagar juros sem que haja uma obrigação principal; c) o reconhecimento da obrigação de pagar juros implica o reconhecimento da obrigação principal, o que, inclusive, interrompe a prescrição da ação de cobrança da obrigação principal (Código Civil de 1916, art. 172; Código Civil de 2002, art. 202). SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. *Juros: no direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 41.

¹³³ BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional da correção monetária. *Revista de Direito Administrativo*, n. 203, p. 42 e 43, jan./mar., 1996.



obrigacional, o qual contempla as estipulações sobre ajustes que derivam da variação do poder aquisitivo da moeda, ou seja, do *valor financeiro* do conteúdo de determinada relação obrigacional. Dito *valor financeiro*, a seu turno, representa “a significação de algo em termos de moeda ou dinheiro: quando dizemos que determinado objeto ‘vale’ 100 unidades monetárias, exprimimos implicitamente a ideia de que ele pode ser fonte ou origem desta quantidade de moeda”.¹³⁴

Como diz Fábio Konder Comparato: “a correção monetária não pode ser, tecnicamente, considerada um acréscimo ao principal, mas sim uma *recomposição*: Se o devedor de pecúnia está em nova mora temporal de pagá-la e vem a ser condenado no principal em valor nominal, ele se encontrará em situação melhor do que se tivesse cumprido pontualmente o seu dever; o credor, por sua vez, não obterá a plena satisfação de sua pretensão contratual nem verá ressarcido o prejuízo que a mora lhe causou”.¹³⁵

Ante todo o exposto, resta claro que a pactuação de *cláusula de compensação pelos custos de oportunidade da indisponibilidade dos recursos*, em contrato de prestação de serviço financeiro, firmado pela União, quer do principal, quer dos seus acréscimos penais ou moratórios, não os transmuta, *per se*, igualmente, em operações de crédito, para fins de aplicação das vedações constantes na LRF. Referida cláusula de *cláusula de compensação pelos custos de oportunidade da indisponibilidade dos recursos*, apenas, assegura a identidade da moeda, através dos tempos, preservando as instituições financeiras, prestadoras de serviço, dos efeitos da inflação, além de remunerá-las quanto ao custo de oportunidade pela indisponibilidade dos recursos. Enquanto não paga, a dívida de valor, decorrente da prestação de tais serviços, esta deverá ser

¹³⁴ PEDREIRA, José Luís Bulhões. Obrigação pecuniária - correção monetária - indexação cambial. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n. 193, p. 353, jul./set., 1993.

¹³⁵ COMPARATO, Fábio Konder. A mora no cumprimento de obrigações contratuais pecuniárias e suas consequências. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*. São Paulo, ano XXVIII, n. 74, abr./jun., p. 82, 1989.



reajustada para que possa atender à sua finalidade contratual específica, de liberação.¹³⁶

4.4 Características gerais dos contratos bancários

As autoridades públicas de contas (TCU), no caso sob exame, findaram por requalificar juridicamente serviços financeiros, contratados pela União, transmutando-os em “operações de crédito”, com vistas à aplicação das limitações e consequências previstas na LRF.

Trata-se de interpretação extensiva, vedada, seja porque afastada do conceito restritivo de “operações de crédito”, previsto pelo legislador pátrio, seja porque desconhece mesmo os regramentos jurídicos próprios, que balizam as contratações bancárias, no País, em flagrante insegurança jurídica, seja ainda porque se presta a restringir a autonomia da União.

Neste particular, alude Eduardo Salomão Neto:

“Por mais díspares e variadas que possam ser as diferentes atividades nas quais as instituições financeiras se envolvem, é sabido que todas elas, em maior ou menor grau, giram em torno o conceito de atividade privativa. Esta ligação de diferentes atividades justifica que se fale em ‘contratos bancários’ como um conjunto de modalidades negociais com certas características comuns.”¹³⁷

Faz-se necessário, logo, destacar quais são as características gerais dos contratos bancários.

Inserem-se as operações bancárias na atividade empresária, como sendo aquela economicamente organizada para a prestação de serviços, à lume do art. 966 do Código Civil vigente. Nesta senda, aduz Nelson Abrão:

“Dois são, portanto, os aspectos da operação bancária: o econômico e o jurídico.”

¹³⁶ WALD, Arnaldo. Correção Monetária nas Desapropriações. *Revista de Direito Público*. São Paulo, ano XIV, n. 57/58, p.101, jan./jun., 1981.

¹³⁷ SALOMÃO NETO, Eduardo. *Direito Bancário*. São Paulo, Atlas, 2005, p. 167.



Economicamente, há que se considerar a prestação de serviços no setor creditício que redundam em proveito tanto para o banco como para o cliente.

Juridicamente, a operação bancária, para se ultimar, depende de um acordo de vontades entre o cliente e o banco, razão pela qual se diz que se insere no campo contratual, conforme, aliás, prescreve a própria lei.”¹³⁸

O referido autor, amparado na doutrina de Giacomo Molle, observa que a característica principal das operações bancárias, porque específica, é a da sua independência, *in verbis*:

“Elas se coligam em uma relação recíproca de interdependência, pela qual às operações chamadas passivas, nas quais o banco assume a veste de devedor, que não se limita àquelas típicas, com as quais recolhe depósitos, correspondem operações chamadas ativas, nas quais assume, ao invés, a veste de credor, que não se limitam, igualmente, àquelas típicas, com as quais faz crédito. É nesta coligação de operações passivas e ativas que são possíveis efeitos jurídicos e econômicos que não seriam cogitáveis, se as operações da empresa fossem avulsas.”¹³⁹

E, buscando uma classificação para as operações bancárias, adota a doutrina de Ferri, assentando que:

“A atividade atual dos bancos resulta de uma dúplici categoria de operações: aquelas essenciais à função que é própria dos bancos (exercício do crédito), e que consistem, de um lado, na coleta de capitais junto aos poupadores (operações passivas) e, de outro, na distribuição de capitais (operações ativas); aquelas que consistem na prestação de determinados serviços (chamados serviços bancários) a favor do público e que, não obstante a notabilíssima relevância assumida na prática, econômica e juridicamente desempenham uma função acessória e complementar.

Destarte, podemos classificar as operações bancárias em essenciais, ou fundamentais, e acessórias. Pelas primeiras, os bancos exercitam sua

¹³⁸ ABRÃO, Nelson. *Direito Bancário*. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 79 e 80.

¹³⁹ ABRÃO, Nelson. *Direito Bancário*. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 80.



*negociação de crédito; por meio das segundas, o banco não concede nem recebe crédito, mas presta serviços.*¹⁴⁰(Grifamos).

Segundo a lição de Pontes de Miranda, “as operações de crédito baseiam-se, quase sempre, em empréstimos, principalmente em empréstimos de bens fungíveis.”¹⁴¹ Já destacada, em tópico antecedente, a natureza jurídica dos contratos de mútuo, convém distingui-lo, corretamente, de outras figuras, caras ao cotidiano bancário.

Para tanto interessa pontuar algumas diferenciações, propostas por Eduardo Salomão Neto, a fim de esclarecer que, juridicamente, os serviços financeiros prestados à União, nas situações apontadas pelo TCU, não se confundem com o conceito jurídico de “operações de crédito”, afastando, do caso ora examinado, as normas consignadas no bojo da LRF, anteriormente mencionadas.

Tratando da possível coincidência entre o mútuo e o “saque a descoberto”, afirma Eduardo Salomão Neto:

*“Não nos parece, entretanto, que o saque a descoberto possa ser considerado mútuo. Falta elemento essencial para tanto que é a vontade do tomador dos recursos no sentido de realizar um contrato de mútuo, pois pensa em princípio estar sacando contra depósito que tem. Parece-nos que o melhor nesse caso é falar de mandato em que a posição do mandatário é assumida pelo banco depositário, de forma a evitar constrangimento para o seu cliente.”*¹⁴²

O citado autor, com precisão, igualmente diferencia a “abertura de crédito” e a simples “tolerância de saldo negativo em conta corrente”, pela instituição financeira. Neste sentido, aduz que a abertura de crédito é contrato porque deriva da vontade das partes; o que, a seu ver, pressupõe tanto a vontade do banco de conceder o benefício, como a do cliente de recebê-lo. Esta cobertura

¹⁴⁰ ABRÃO, Nelson. *Direito Bancário*. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 85 e 86.

¹⁴¹ MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Tratado de Direito Privado – Parte Especial*. T. XLII. 3ª ed. São Paulo: RT, 1984, p. 5.

¹⁴² SALOMÃO NETO, Eduardo. *Direito Bancário*. São Paulo:  83.

de saques, inversamente, equivale à mera forma de operação, sem a criação de direitos para o cliente.¹⁴³

O caso, novamente, seria equiparado ao mandato, vez que, nos termos do art. 676 do CC/2002, o mandante se vê obrigado a pagar, ao mandatário, quaisquer despesas relacionadas à assunção do encargo.

Para que a referida tolerância de *saldo negativo em conta corrente*, pela instituição financeira, representasse, juridicamente, *operação de crédito*, háveria que ser *expressamente formalizada* a “novação” desta dívida. Este ânimo de novar constitui elemento essencial do negócio jurídico em foco.¹⁴⁴

Como é sabido, a atividade financeira é objeto de extensa regulamentação; grande parte dela presente em normas do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central (BC).

Observa, todavia, Eduardo Salomão Neto que o descumprimento das normas administrativas em tela não conduz à nulidade dos contratos bancários, mas sim à aplicação de punições em face das instituições financeiras, nos termos do art. 44 da Lei n. 4.595/64, além de facilitar – em casos em que a nulidade não vier expressa – a aplicação do Código de Defesa do Consumidor. Destaca, ademais, que as normas estatutárias e os regulamentos operacionais de cada banco só tem por regra efeito interno, ainda que façam referência aos contratos celebrados pela instituição financeira, impondo requisitos e limites, proibindo certas modalidades de operações. Trata-se de conclusão que resiste, inclusive, ao fato de tais estatutos estarem sujeitos à autorização governamental.¹⁴⁵

Nos termos acima, importa destacar o item IX da Resolução n. 1.559/1988 do CNM, com redação dada pela Resolução n. 3.258/2005. Isto porque o assinalado dispositivo **veda** expressamente a *concessão de créditos* ou de

¹⁴³ SALOMÃO NETO, Eduardo. *Direito Bancário*. São Paulo: Atlas, 2005, p. 216.

¹⁴⁴ “CC/2002, Art. 360. Dá-se a novação: I - quando o devedor contrai com o credor nova dívida para extinguir e substituir a anterior.”

“CC/2002, Art. 361. Não havendo ânimo de novar, expresso ou tácito, mas inequívoco, a segunda obrigação confirma simplesmente a primeira.”

¹⁴⁵ SALOMÃO NETO, Eduardo. *Direito Bancário*. São Paulo: Atlas, 2005, p. 176 a 179.



adiantamentos, por instituição financeira, *sem a constituição de um título adequado*, representativo da dívida. A saber:

“RESOLUÇÃO Nº 1.559 (...) IX - É vedado às instituições financeiras: a) realizar operações que não atendam aos princípios de seletividade, garantia, liquidez e diversificação de riscos; b) conceder crédito ou adiantamento sem a constituição de um título adequado, representativo da dívida. (Redação dada ao inciso IX pela Resolução 3258, de 28/01/2005).”

No caso dos serviços financeiros prestados à União, nos termos do Decreto nº 8.535/2015, adiante analisados com mais vagar, não se teve notícia, porém, de quaisquer títulos sacados, pelos bancos, em face do Governo Federal.

Tem-se, pois, um primeiro indício apto a desnaturar os aludidos serviços bancários como “operações de crédito público”.

E não se olvide, neste particular, que todas as instituições financeiras, atuantes no país, estão submetidas a rigorosos controles, pelo Banco Central do Brasil, nos termos do art. 10, VI, da Lei n. 4.595/64, que, ao criar o Sistema Financeiro Nacional, estabeleceu um robusto arcabouço institucional, destinado à disciplina da atividade bancária brasileira. Também, relembra-se que, nos termos dos artigos 32 e 33 LRF, ditas “operações de crédito público” são submetidas a rigoroso controle (i) tanto do Ministério da Fazenda, que verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização das mesmas, bem como (ii) das próprias instituições financeiras.

4.5 As impropriedades das insuficiências eventuais da conta de suprimento, mantida na Caixa Econômica Federal, pela União, nos termos do Decreto nº 8.535/2015

Ainda que tenham sido objeto de “ressalvas”, dúvida não pode haver quanto ao permanente esforço do Governo Federal para eliminar todos os aspectos que o e. TCU considerou, em sede Acórdão nº 2461/2015, como “impropriedades” ou “faltas formais”.

Conforme Nota à Imprensa, divulgada em 02/10/2015, pela Assessoria de Comunicação Social do Gabinete do Ministro da Fazenda, sobreveio o Decreto nº 8.535/2015, o qual “disciplina aspectos relativos à contratação, gestão e execução orçamentária e financeira de serviços de instituições financeiras no



interesse da execução de políticas públicas, bem como acerca das dotações orçamentárias alocadas em programações específicas no âmbito de Encargos Financeiros da União - EFU, da Lei Orçamentária Anual e de seus créditos adicionais, descentralizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional.” Esta é uma das tantas medidas a que se refere o parágrafo anterior. O caso é, pois, de incentivo à ação pública planejada e transparente.

Tratou-se, como menciona a Nota, de regramento voltado aos “fluxos financeiros entre os órgãos e entidade do Poder Executivo e as instituições financeiras controladas pela União”, com vistas a fornecer maior previsibilidade e equilíbrio às contas públicas, e, em conformidade com a orientação do TCU proposta pela ressalva, vedou a possibilidade, em contratos de prestação de serviços financeiros, da ocorrência de insuficiência de recursos, por parte da União, por período superior a cinco dias úteis.

Doravante, como deixa claro o mencionado Decreto nº 8.535/2015, “é vedado aos órgãos e entidades do Poder Executivo federal firmar contrato de prestação de serviços com instituições financeiras, no interesse da execução de políticas públicas, que contenha cláusula que permita a ocorrência de insuficiência de recursos por período superior a cinco dias úteis.” (Art. 3º, caput). Ademais, corretamente, restou inadmitida “a existência de saldos negativos ao final de cada exercício financeiro.” (Art. 3º, § 3º).

Uma leitura apressada das normas acima, poderia conduzir à conclusão de que os serviços financeiros contratados teriam natureza jurídica de *antecipação bancária*; modalidade esta sim de “operação de crédito”. Este raciocínio, todavia, não resiste a um exame jurídico mais rigoroso.

É que, pelo contrato (autônomo) de *antecipação bancária*, a instituição financeira entrega, ao seu cliente, o adiantamento de uma soma, mediante prévia constituição de uma garantia em títulos, mercadorias ou documentos representativos dessas, cujo valor mantenha relação constante com dita soma antecipada. Nas palavras de Nelson Abrão:

“(…) a *antecipação* consiste numa oferta de garantia real (I) visando a um adimplemento pecuniário (II). Donde podemos conceitua-la como sendo contrato pelo qual o banco adianta uma importância contra a garantia real de certos bens. (...) A três figuras contratuais costuma se assemelhar a *antecipação bancária*: ao mútuo com garantia pignoratícia, à abertura de



crédito e ao desconto. Se é verdade que ela tem em comum com esses três contratos o fato de tratar-se, em última análise, de um empréstimo, deles diverge em pontos fundamentais. Assim, no mútuo com garantia pignoratícia e na abertura de crédito, o penhor aparece como figura acessória, enquanto na antecipação é essencial; no desconto, há uma cessão de crédito com a transferência da propriedade dos títulos representativos destes créditos, enquanto na antecipação os títulos dados em garantia remanescem de propriedade do cliente. Tem, pois, a antecipação aspecto de contrato autônomo pelo fato de consistir na entrega de bens contra a obtenção de um adiantamento em dinheiro, de valor proporcional (sempre inferior) ao dos bens ofertados, para que assim o banco se forre a uma eventual depreciação deles.”¹⁴⁶

De igual sentir é a lição de Pontes de Miranda:

“*Adiantamento bancário* é o contrato pelo qual, tendo-se dado em garantia algum bem, o banco põe à disposição do outorgado quantia que é percentual ao valor do bem dado em garantia, tendo o banco a pretensão a exigir o aumento da garantia, se ela diminui, para que se mantenha a quantia fixada, proporcionalmente, como máximo de disponibilidade, e o outorgado a pretensão a pedir parte da garantia, com a diminuição da quantia posta à disposição. (...) Se o outorgado quer, pode retirar parte da garantia, se, com isso, não desrespeita o percentual, ou se previamente o evitou, com restituição antecipada. No mútuo com direito real de garantia, não se procede assim (há o princípio da *individualidade do penhor*, da *hipoteca*, ou da *caução*). No adiantamento bancário, há, de regra, a permissão de restituição parcial, o que, no mútuo, só existe se houver cláusula neste sentido.”¹⁴⁷

Ocorre que o aludido Decreto nº 8.535/2015 não faz sequer menção a garantias pignoratícias ou equivalentes, a afastar, do presente caso, a figura jurídica do *adiantamento bancário*.

¹⁴⁶ ABRÃO, Nelson. *Direito Bancário*. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 145 e 146.

¹⁴⁷ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de Direito Bancário*. Tomo XLII. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, p. 27 e 28.



Poderiam remanescer dúvidas, todavia, quanto ao contrato de *abertura de crédito*. Este constitui, a seu turno, operação de crédito, por meio da qual “o banco coloca certa soma em dinheiro à disposição da outra parte, que poderá dela se utilizar ou não, mediante certas contraprestações.”¹⁴⁸ Trata-se de operação de crédito, que não se confunde com o *mútuo*, em razão da diversidade de causa: na *abertura de crédito*, a falta de utilização da soma creditada não tem significado de adimplemento contratual; diversamente, no *mútuo*, constitui inadimplemento o fato de o mutuário não tomar como seus os valores mutuados.

Nos contratos de *abertura de crédito*, alguém se vincula a por soma de dinheiro, que permanece sua, à disposição de outrem, por determinado tempo, ou por tempo indeterminado. Nestes termos, o creditado terá crédito líquido e certo, podendo exigir a prestação a qualquer momento. A *abertura de crédito bancário* constitui espécie deste gênero.

A abertura de crédito, então, diz sobre a atribuição, ao creditado, de um poder. Deste modo, reputa-se elemento essencial a esta figura contratual a definição precisa deste “poder”, na forma da quantificação do crédito disponibilizado pela instituição financeira, o que, mais uma vez, não foi previsto pelo aludido Decreto nº 8.535/2015.

Ainda que, na abertura de crédito, os recursos permaneçam em propriedade da instituição financeira – *diferentemente do mútuo* – impõe-se que exista consenso quanto ao montante dos recursos disponibilizáveis, ao creditado, para que se repute nascido o contrato.

É o que bem esclarece Pontes de Miranda:

“Quando, no contrato de abertura de crédito, o outorgado retira dinheiro, não está a tomar emprestado. Não há, em tal ato, negócio jurídico; o que há é exercício de pretensão, que a eficácia do contrato de abertura de crédito criara ao outorgado. Quanto o outorgado retira parte da quantia, ou toda a quantia, o outorgante *adimple*. Há tradição do dinheiro, e não negócio jurídico, seja de mútuo seja outro qualquer. (...) Na abertura de crédito, o outorgado adquire direito e pretensão aos levantamentos, é credor do crédito aberto. (...) Na abertura de crédito, há outorga de poder

¹⁴⁸ ABRÃO, Nelson. *Direito Bancário*. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 159.



de disposição sobre bem de outrem. (...) O contrato de abertura de crédito tem de dizer *como* se há de levantar o que se põe à disposição do creditado (aliás, do que se deve pôr à sua disposição), *onde* e *quando*, inclusive *desde quando e até quando*.¹⁴⁹

Os serviços financeiros, previstos pelo Decreto nº 8.535/2015, também, não ostentam a natureza jurídica de *contrato de mandato de renda*, segundo o qual A entrega a B dinheiro ou certo bem fungível, para que B o empregue e lhe pague a renda; contrato este que, de modo nenhum, confunde-se com o mútuo, em razão da álea envolvida.¹⁵⁰

E nem se confundem com o *contrato de desconto*, através do qual, quem desconta (descontante) recebe do descontatário crédito contra terceiro, por cessão *pro solvendo*, deduzidos do importe do crédito os interesses do desconto.¹⁵¹

Por fim, cumpre verificar se o caso é de *contrato de conta corrente*.

Este é negócio jurídico que funciona como recurso técnico-jurídico para facilitar a manutenção de relações negociais diversas entre as partes envolvidas, de modo que, ao invés de proceder a um acerto, a cada operação negocial, lançam-se os créditos e os débitos de cada uma, em formato contábil, verificando-se o saldo eventualmente existente, apenas, no momento do encerramento da conta, em prazo ajustado por lei, ou pela vontade. Neste cenário, operação de crédito haverá, apenas, quando do encerramento da conta, em caso de débito mantido por uma parte, em face da outra. Só a partir deste marco temporal, é que exsurge, juridicamente, a prestação creditícia.

E não é outro o entendimento do notável Nelson Abrão:

“É, pois, um contrato pelo qual dois empresários resolvem lançar, sob representação contábil os créditos dos valores que um presta ao outro, em decorrência de atos negociais, no seu todo, ou em parte, sejam eles bens e

¹⁴⁹ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado*. Tomo XLII. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, p. 59.

¹⁵⁰ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado*. Tomo XLII. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, p. 25.

¹⁵¹ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado*. Tomo XLII. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, p. 26.



serviços, verificando-se o saldo no encerramento convencional ou legal, o qual, só a partir daí, se torna exigível.

Daí resulta que: a) se as partes não convencionaram colocar todas as operações de conteúdo econômico que praticam em uma só conta, podem levar certos valores, oriundos das operações, particulares, a contas separadas; b) as partes podem estipular um prazo de duração do contrato ou então que ele se finde após abranger operações predeterminadas; c) é lícito convencionar o limite máximo de obrigações que uma das partes assume perante a outra, mas não que uma opere com vantagem em relação à outra, porque, então, 'não surgiria a conta corrente'; d) na vigência da conta, nenhuma das partes pode considerar-se credora da outra.

Finalmente, no contrato, as partes podem convencionar os juros a incidir durante a fluência da conta e sobre o saldo a ser apurado no encerramento.

Na modernidade e na escassez do tempo livre, a realidade indicativa do priorizar o entabular da operação mostra vantagem de ambos os lados, pois enquanto o tomador tem data certa para aprazar o pagamento, o credor, sem outras formalidades, dispõe do mecanismo de recebimento catalogado."¹⁵² (sem grifos no original)

Nos termos acima, resta claro que os serviços financeiros, tratados no bojo do Decreto nº 8.535/2015, assemelham-se, em muito, ao contrato de *conta corrente*. Não diz respeito a "operação de crédito", à *mera tolerância*, por parte da instituição financeira, de saldo a descoberto, pelo Poder Público, no curtíssimo prazo de que trata o citado diploma infralegal.

Em termos estritamente jurídicos, os quais não podem ser desconsiderados para fins de aplicação açodada da vedação constante no art. 36 da LRF, crédito em favor da instituição financeira, como dito, somente exsurgiria, no mundo do Direito, quando do encerramento da conta. E, neste particular, o aludido Decreto nº 8.535/2015 foi claríssimo: "É vedada a existência de saldos negativos ao final de cada exercício financeiro" (art. 3º, § 3º); sendo certo que este é o lapso temporal de existência da conta.

¹⁵² ABRÃO, Nelson. *Direito Bancário*. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 221 e 222.



Na lição de Eduardo Salomão Neto, a simples *tolerância de saldo negativo em conta corrente*, pela instituição financeira, não constitui operação de crédito, mas “mera forma de operação”, sem a criação de direitos para o Poder Público.”¹⁵³ Portanto, mesmo antes do Decreto nº 8.535/2015, a matéria jurídica não se viu assentada pelo Acórdão nº 2461/2015. Uma inovação absoluta, pretendida pelo Relator, tanto em matéria de contabilidade pública, quanto no próprio Direito Bancário, que certamente será, o Brasil, único no mundo em tão inusual entendimento.

Na hipótese vertente, não se verificou, em face da ausência de título de crédito, repita-se, qualquer operação apta a infringir a lei fiscal. Não se pode dizer, também, que houve simulação capaz de comprometer os programas sociais do Governo. Ao contrário, estes foram assegurados e os serviços foram prestados com regularidade. Assim, eventual concessão de prazo para pagamento jamais poderia configurar um fato de natureza grave.

De se ver, pois, que a aplicação de efeito suficiente para declarar as “contas irregulares” é um excesso, na medida que a “ressalva” seria em tudo suficiente para dirigir a conduta da União, mesmo que a orientação não encontre guarida na doutrina mais qualificada do Direito Bancário, unicamente por respeito à v. decisão do Acórdão nº 2461/2015.

Em conclusão, o serviço financeiro de *tolerância de saldo negativo em conta corrente* não se equipara a “operações de crédito”, para os fins do art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Seja como for, ainda que a orientação do egrégio TCU seja diversa, a ressalva foi cogente e suficiente para modificar a quase secular compreensão da doutrina do Direito Bancário, o que certamente trará impactos não só para os bancos públicos, como igualmente para os bancos privados, em nítida medida de intervenção estatal na ordem econômica e financeira do País. Tudo para atender a “ressalva”.

¹⁵³ SALOMÃO NETO, Eduardo. *Direito Bancário*. São Paulo:  216.

4.6 As subvenções econômicas feitas pela União em programas de financiamento promovidos por Bancos Públicos

No que toca às equalizações, feitas pela União, a título do Programa de Sustentação do Investimento – PSI, previsto na Lei nº 12.096/2009, importa fixar os conteúdos de alguns conceitos de Direito Financeiro – *à exemplo das subvenções* –, a fim de afastar arbitrárias equiparações a “operações de crédito público”, com o fito de aplicar as vedações da LRF.

As subvenções encontram-se no *caput* do art. 70 da CF/88. Trata-se de auxílio que não se exaure na atuação da União, em favor de Estados e Municípios, mas igualmente, engloba os ajustes entre o Poder Público e entidades públicas – ou mesmo privadas – para o cumprimento de objetivos comuns, na formação jurídica de convênios.

Na lição de Regis Fernandes de Oliveira:

*“Podemos definir subvenção como o auxílio financeiro, previsto no orçamento público, para ajudar entidades públicas ou particulares a desenvolver atividades assistenciais, culturais ou empresariais.”*¹⁵⁴

Rafael Valim, em obra lapidar sobre o assunto, associa o tema das subvenções à atividade de fomento, no bojo do Estado Democrático de Direito. Para tanto, antes de conceituar o instituto em foco, o autor julga conveniente traçar as “características mínimas”, às quais poderia ser reconduzido o tema da atividade de fomento, nos mais distintos ordenamentos jurídicos. Destaca, então, que, por meio da atividade de fomento, a Administração Pública, ao transferir bens, em favor de particulares, sem contraprestação, ou com contraprestação em condições mais favoráveis do que as do mercado, não distribui “benesses”, senão que, simplesmente, implementa um meio legítimo para a consecução de finalidades públicas. Ademais, reconhece que a atividade de fomento é marcada pela voluntariedade do particular, relacionando-se à ampliação da esfera jurídica destes, na forma de vantagem patrimonial.

Afastando-se de elementos acidentais que tenham marcado o tema, no Direito brasileiro, o autor, presentemente considerado, propõe uma definição

¹⁵⁴ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: RT, 2014, p. 668.



restrita do instituto subvenção, assentando que esta corresponde “a uma relação jurídico-administrativa típica, caracterizada por uma prestação pecuniária do Estado em favor de um sujeito de direito privado, ao qual corresponde aplicar os valores percebidos, desinteressadamente e com a concorrência de recursos ou bens próprios, no desenvolvimento de uma atividade revestida de interesse público.” Para o autor, “o fomento se limita aos denominados ‘meios econômicos’”, disponibilizados pelo Estado, dos quais deriva vantagem patrimonial em favor do beneficiário, a título gratuito ou oneroso.

Convém notar que nem todas as medidas de fomento configuram técnicas de encorajamento de condutas, o que nos impede de afirmar que a atividade de fomento, em sua inteireza, constitua expressão da função promocional do Direito. Em rigor, apenas as transferências de bens e direitos preordenadas à satisfação indireta de interesses públicos, entre as quais se circunscreve a subvenção, prestam-se a persuadir os administrados a adotar certos comportamentos.

Em se tratando de subvenções, está-se, logo, diante de “obrigação de dar”, devida pela Administração Pública, a qual tem por objeto vantagem – condicionada ou não –, representada por dinheiro público, que poderá ser exigido, pelo particular que se circunscreva aos termos e condições desta.

O tema está presente, no caso brasileiro, em diversas passagens do texto constitucional. Por força do art. 43, § 2º, restou a União autorizada a articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. O art. 165, especificamente dispondo de matéria afeita ao Direito Financeiro, faz remissão às agências oficiais de fomento (§ 2º), além de reconhecer a possibilidade de inserção, no bojo do ordenamento jurídico brasileiro, de subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (§ 6º).

No âmbito do Direito Financeiro, as subvenções podem assumir duas feições: *subvenções sociais* e *subvenções econômicas*, em conformidade com o § 3º art. 12 da Lei nº 4.320/1964.

Nos termos do art. 61 do Decreto nº 93.872/86, a subvenção econômica será concedida a empresas públicas ou privadas, de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril, mediante expressa autorização em lei especial. E o legislador permitiu, inclusive, a concessão de subvenções voltadas à cobertura de déficits de manutenção das empresas públicas, desde que expressamente autorizada na Lei



de Orçamento ou em crédito adicional (art. 61, § 1º, do Decreto nº 93.872/86 e art. 18 da Lei nº 4.320/64).

Consideram-se, igualmente, como subvenção econômica, (i) a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou de outros materiais; (ii) o pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

Em suma, mediante as subvenções econômicas em tela, os governos cumprem o seu papel constitucional de fomento ao desenvolvimento da economia nacional.

No bojo dos arts. 17 a 19 da Lei nº 4.320/1964, encontram-se previstos alguns limites, voltados à concessão de subvenções econômicas; deixando expresso que esta modalidade de gasto público, como qualquer outra, deve atender a parâmetros de economicidade. Não é por outra razão que somente às instituições, cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização, serão concedidas subvenções (art. 17).

Comentando o art. 26 da LRF, o qual estabelece requisitos para a destinação de recursos públicos para o setor privado, Maria Sylvia Zanella di Pietro aduz que isto ficará a depender de lei específica, impedindo que o legislador dê autorização genérica ou cheque em branco para o Poder Executivo fazer a destinação ao seu exclusivo critério. E, para a autora, “entende-se que a lei específica é da mesma esfera de governo a que se refere o orçamento; fora dessa hipótese, a exigência de lei específica não tem fundamento constitucional.”

155

À guisa de complementação dos parágrafos antecedentes, cumpre-se destacar que, nos termos do art. 19 da Lei nº 4.320/1964, também poderão receber ajuda financeira do Estado, a qualquer título, as empresas *de fins lucrativos*, desde que as subvenções tenham sido expressamente autorizadas em lei especial. Neste sentir, não se pode imaginar que os valores despendidos, pela União, em favor de instituições financeiras, com propósitos lucrativos claros – o

¹⁵⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Comentário ao art. 26. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder (organizadores). *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 226.



que é medida excepcional, autorizada pela Lei nº 12.096/2009 – constitua forma disfarçada de operação de crédito. Como?

Em razão da citada Lei nº 12.096/2009, restou a União autorizada a conceder *subvenção econômica*, até 31 de dezembro de 2015, (i) ao BNDES, em algumas operações de financiamento estratégicos, e (ii) à Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, destinados à modalidade de inovação tecnológica, sob a modalidade de equalização de taxas de juros (art. 1º).

E o legislador, corretamente, ocupou-se em limitar o valor total dos financiamentos subvencionados, pela União, ao montante de até R\$ 452.000.000.000,00 (quatrocentos e cinquenta e dois bilhões de reais (art. 1º, § 1º). De igual forma, cioso da qualidade do gasto público, condicionou o pagamento das equalizações em tela à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos e à apresentação de declaração de responsabilidade pelo BNDES ou pela FINEP, para fins de liquidação da despesa (art. 1º, § 3º).

Está-se, portanto, a tratar de *subvenção econômica regular*, a qual constitui, em realidade, esforço da União, devidamente autorizada por processo democrático, voltado ao incremento do perfil econômico do País.

Realiza-se, deste modo, fim constitucional expressamente previsto nos art. 218 e 219 da CF/88, segundo o qual o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação. E o mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País.

Tamanha é a relevância do fim constitucional assinalado acima, que este restou excepcionado das vedações e controles legislativos expressos, previstos no art. 167 da CF/88. Confira-se:

“Art. 167. São vedados: (...) § 5º A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo.”



CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e
Doutor pela UFPE*

HELENO TAVEIRA TÔRRES

*Professor Titular de Direito
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito
Financeiro e Tributário da UFMG*

Com vistas a confirmar a conclusão ora posta, Rafael Valim, ao tratar do conteúdo da relação jurídica subvencional, deixa claro que o dinheiro público, recebido pelo particular – tal como ocorre nas equalizações em comento – “não remunera uma prestação, ou seja, não configura preço (...) Isto conduziu o Professor Geraldo Ataliba a assinalar, corretamente, o caráter não remuneratório e não compensatório da subvenção.” Neste particular, convém lembrar que, nas subvenções, somente o custo da atividade subvencionada, no caso, o valor das equalizações (por certo corrigido monetariamente e com eventuais juros compensatórios da perda de investibilidade dos recursos destinados aos particulares a taxas inferiores àquelas contratáveis no mercado), é coberto pelo Estado; não podendo a subvenção converter-se em fonte de lucro para os bancos públicos.

O fato de a subvenção protrair-se no tempo não infirma as conclusões a que aqui se chega: não se confunde a subvenção econômica da Lei nº 12.096/2009 com “operações de crédito”.

Em outro giro, dita subvenção econômica constitui regular manifestação da “*conveniência típica de polícia administrativa*” – na expressão tomada por empréstimo da obra de Regis Fernandes de Oliveira¹⁵⁶ – realizando fins constitucionais expressos e sem descuidar, como visto, de controles quanto à boa realização do gasto público, além de respaldo em lei, representativa de consenso democrático quanto à destinação de recursos em setor do mais relevante interesse nacional.

Diante dessas considerações, ao nosso ver, o pagamento de subvenções realizadas, pela União, ao BNDES e ao Banco do Brasil S/A, como a qualquer outra instituição financeira, não se presta a caracterizar a noção jurídica de “operação de crédito”, definida no inciso III do art. 29 da Lei Complementar nº 101/2000. Ainda que economicamente possa ser factível qualquer ilação desse jaez, os termos jurídicos não se prestam a confirmar a equiparação. Como já realçamos fartamente, a forma jurídica que a lei outorga à subvenção, sua causa, propósitos e fim, diferenciam-na claramente de uma operação de crédito. No caso, expressamente, a União não firmou contrato voltado à obtenção de crédito,

¹⁵⁶ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: RT, 2014, p. 671.



do quanto foi possível compreender das alegações lançadas no Acórdão nº 2461/2015. E não se vê provado que os juros pudessem ter relação com algum fruto de compromisso financeiro de crédito perante o Banco do Brasil S/A ou o BNDES. Na falta de pagamento, evidencia-se, na espécie, típico caso de inadimplência junto aos bancos públicos citados pelo descumprimento da portaria, sem qualquer vínculo contratual.

Em face do conceito restritivo de “operações de crédito”, definido em lei expressa, o propósito constante do Acórdão nº 2461/2015 de aplicar a limitação contida no art. 36 da LRF a qualquer inadimplemento da União, junto a instituições financeiras, deve ser considerado como **vedado**. Esta, porém, é inovação afirmada em “ressalva”, a qual pode justificar oportuna acomodação da União aos seus ditames, uma vez ratificada pelo Congresso Nacional, mesmo que na doutrina jurídica não se possam confundir ou equivaler.

Entrementes, diante da proibição de surpresa, a sanção mais gravosa, de irregularidade das contas públicas, não se justifica na espécie. Segundo nosso entendimento, a aprovação das contas deveria ocorrer, mas o Congresso Nacional é soberano para autorizar, isto sim, a *aprovação com ressalvas* das contas públicas federais, nos moldes do art. 16, III, “b”, da Lei nº 8.443/92.

4.7. Os adiantamentos concedidos, pelo FGTS, à União, para cobertura de despesas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida

O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço foi instituído pela Lei nº 5.107/1966, alterado pelo Decreto-Lei nº 20/1966, e posteriormente regulamentado, respectivamente, pelo Decreto nº 59.820/1966 e pelo Decreto nº 61.405/1967. Tratou-se de mecanismo criado, pelo Governo Federal, na forma de conta vinculada ao contrato de trabalho, com vistas à proteção do trabalhador, na demissão sem justa causa e na aposentadoria, bem como à proteção dos dependentes do trabalhador falecido.



A legislação instituiu, inicialmente, sistema opcional para o empregado¹⁵⁷, mas obrigatório para o empregador, pelo qual este deveria contribuir, mês a mês, para um fundo bancário, vinculado a determinadas finalidades relativas à assistência ou à previdência sociais. Este novo sistema, que revogava as contribuições destinadas a fundos congêneres representou alternativa à estabilidade decenal, prevista no art. 492 da Consolidação das Leis do Trabalho.¹⁵⁸ Podia, então, o trabalhador optar pela estabilidade no emprego, adquirida, em regra, após dez anos de serviço, ou pelos depósitos de FGTS, em conta vinculada, a serem sacados nas hipóteses legais.

Com a Constituição Federal de 1988, o FGTS se consolidou, efetivamente, como garantia fundamental do trabalhador, a qual restou expressamente insculpida em seu art. 7º, transformando-se em regime jurídico não mais opcional, aplicado para todos aqueles submetidos ao regime da CLT. Confira-se:

“Art.7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...) III – fundo de garantia do tempo de serviço.”

O FGTS ganhou nova conformação normativa, em 1989, com o advento da Lei nº 7.839, que revogou a citada Lei nº 5.107/1966 e o Decreto n. 98.813/1990. Nesse mesmo ano, seria, novamente, reformulado pela Lei nº 8.036/90, a qual, por sua vez, foi regulamentada pelo Decreto nº 99.684/1990, com acréscimos seguintes da Lei nº 8.844/1994. Nesse novo cenário legislativo, coube, ao Ministério do Trabalho, fiscalizar e apurar as contribuições devidas ao FGTS, com o auxílio da Caixa Econômica Federal.

¹⁵⁷ Na detalhada lição de Amauri Mascaro Nascimento: “No regime da Constituição de 1967 e da Lei nº 5.107, de 1966, ao ser admitido em cada emprego, cabia ao trabalhador fazer uma opção entre o sistema do fundo de garantia e o sistema anterior, da indenização e estabilidade após dez anos de trabalho. Optando, não teria direito à indenização, substituída pelos depósitos do fundo de garantia, nem obteria estabilidade aos dez anos. Coexistiriam, no entanto, a situação de optante e as estabilidades provisórias, cujos fins são outros.” (*Direito do Trabalho na Constituição de 1988*, Saraiva: São Paulo, 1989, p. 92 e ss.)

¹⁵⁸ Referidos *fundos congêneres* ora foram substituídos, ora foram incorporados pelo FGTS. A título de exemplo, citam-se o Fundo de Indenizações Trabalhistas (Lei nº 4.357/64), o fundo destinado ao Banco Nacional de Habitação (Lei nº 4.380) e o Fundo de Assistência ao Desemprego (Lei n. 4.923/65). Cf. SOUSA, Rubens Gomes de. *A contribuição tributária da contribuição do FGTS*, RDA 112, 1973, p. 27 e 28.



Com essas brevíssimas considerações, apenas à guisa de preâmbulo à questão a ser enfrentada, passa-se a destacar as funcionalidades jurídicas do FGTS, como fonte de custeio, cara à satisfação de objetivos do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Nos fundos de captação compulsória – *provident funds* – as restrições impostas aos saques garantem um fluxo perene de entradas e, por conseguinte, o acúmulo de volumes significativos de recursos, com certa estabilidade e permanência. Por essas características, estes fundos são, em muitos casos, canalizados para o financiamento habitacional.¹⁵⁹

Ostentando a feição de um *provident fund*, o FGTS, no Brasil, desde o momento de sua criação, destinou-se a enfrentar duas questões prementes: (i) prover alternativa ao regime de estabilidade decenal seletista, com vistas à extinção deste, como dito linhas acima; e (ii) captar recursos para o recém lançado *Sistema Financeiro de Habitação*.

Em complementação ao parágrafo antecedente, não é ocioso registrar que a capacidade de financiamento habitacional, por meio do FGTS, para atender a populações de baixa renda, resta cristalina, quando identificada a baixa remuneração, a título de juros, dos valores depositados nas contas dos trabalhadores. Confirma-se, deste modo, o FGTS como fonte barata de *funding* habitacional.¹⁶⁰

De há muito, e sem contestação do e. TCU, o Governo Federal tem aplicado os recursos do FGTS, em benefício de programas de aquisição de moradia popular, programas de saneamento básico e de infraestrutura.

A questão habitacional ocupa lugar de destaque entre os fins do nosso Estado Democrático de Direito. A Constituição Federal vigente é fértil em disposições neste sentir. Compete, à União, instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, o que inclui a habitação, o saneamento básico e a

¹⁵⁹ ELOY, Claudia Magalhães. *O papel do Sistema Financeiro da Habitação diante do desafio de universalizar o acesso à moradia digna no Brasil*. 2013. p. 24. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2013.

¹⁶⁰ A Lei nº 5.705/1971, por exemplo, fixava as taxas de juros do FGTS tratadas, no percentual de 3% a.a..



política de transportes urbanos (art. 21, XX); o que é compartilhado, de certo modo, com os Estados, Distrito Federal e Municípios, que, por força do texto constitucional, devem promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX). Por certo, a moradia foi expressamente apontada, pelo constituinte, como direito social (art. 6º), sem o qual se torna impossível alcançar a dignidade da pessoa humana, fundamento do modelo de Estado Democrático de Direito, instaurado no país (art. 1º, III). Justifica-se, assim, a concessão de crédito habitacional, ao Programa Nacional de Habitação, que integra o Sistema Financeiro Nacional, criado em 1964.

O Programa Nacional de Habitação ampara-se em dois pilares: (i) o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE); e o (ii) Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Esta é a “espinha dorsal de *fundings*” da política habitacional, à medida que ditas fontes têm alto poder de captação de recursos, a taxas inferiores do que aquelas cobradas no “livre mercado”.¹⁶¹

Cumprе recordar que os recursos do Programa Nacional de Habitação sempre foram geridos pelo Banco Nacional da Habitação (BNH). Com a extinção deste, em 1986, ditos recursos passaram para a Caixa Econômica Federal, que, assim, assumiu diversas funções relativas ao FGTS, centralizando os recebimentos deste fundo desde 1988 (Decreto-Lei nº 2.408/1988). Interessa ressaltar, ainda, que, em 2003, o Ministério das Cidades passou a ditar a aplicação dos recursos do FGTS. Deste modo, estabeleceram-se, com maior ênfase, metas para os programas de habitação e infraestrutura no país. E a Resolução CCFGTS nº 460/2004 permitiu que parte da receita líquida obtida pelo FGTS – gerada pela diferença entre a rentabilidade auferida nas aplicações financeiras e o rendimento pago aos depósitos – fosse utilizada para subsidiar diretamente os mutuários de menor renda, em financiamentos habitacionais. Como não poderia ser diferente, o “Programa Minha, Casa Minha Vida” consiste numa decorrência direta deste cenário, com a utilização do FGTS como pilar de

¹⁶¹ ELOY, Claudia Magalhães. *O papel do Sistema Financeiro da Habitação diante do desafio de universalizar o acesso à moradia digna no Brasil*. 2013. P. 2. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2013.



sustentação da política habitacional brasileira, em plena conexão com suas finalidades.

A universalização do acesso à moradia digna no País, repita-se, constitui meta do Programa Nacional de Habitação. Para tanto, certamente, concorre o aludido “Programa Minha Casa, Minha Vida” que, nas palavras de Claudia Magalhães Eloy, “constitui *mix* de recursos orçamentários e onerosos, reconhecendo finalmente que o subsídio é condição *sine qua non* para o acesso à moradia pelos agentes de menor renda da população.”¹⁶²

Nestes termos, inseriu-se, no ordenamento jurídico brasileiro, a Lei nº 11.977/2009, traçando as diretrizes do citado “Programa Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV), ademais da regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

Conforme o art. 1º da Lei nº 11.977/2009, resta claro que PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais). Trata-se de programa complexo, o qual se volta não só à habitação urbana, mas, igualmente, à habitação rural; daí porque a política de incentivos em tela contempla dois programas distintos: (i) o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU); e (ii) o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

Para fins da política de incentivos à correção do déficit habitacional, no País, ora considerada, a União, observada a disponibilidade orçamentária e financeira, na forma do art. 2º da citada Lei nº 11.977/2009, poderá adotar diversas medidas. Dentre estas, citam-se (i) a possibilidade de concessão de subvenção econômica aos beneficiários pessoais físicas, no ato da contratação de financiamento habitacional (inciso I) e (ii) a possibilidade de concessão de subvenção econômica, por meio do BNDES, sob a modalidade de equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros, especificamente nas operações de

¹⁶² ELOY, Claudia Magalhães. *O papel do Sistema Financeiro da Habitação diante do desafio de universalizar o acesso à moradia digna no Brasil*. 2013. P. 3. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2013.



financiamento de linha especial para infraestrutura em projetos de habitação popular (inciso V).

Especificamente sobre o aludido Programa Nacional de Habitação Rural, a Lei nº 11.977/2009, em seu art. 11, deixou claro que este tem, por finalidade, a concessão de subsídios econômicos, relacionados à produção ou reforma de imóveis para agricultores familiares e trabalhadores rurais, por intermédio de operações de repasse de recursos do orçamento geral da União ou de financiamento habitacional com recursos do FGTS, desde 14 de abril de 2009. Neste sentir, ocupou-se o legislador em antever que, enquanto não efetivado o aporte de recursos em tela, caso o agente, operador do 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 (art. 12, § único).

E o art. 82-A da Lei nº 11.977/2009 consignou que, enquanto não efetivado o aporte de recursos necessários (i) à concessão de subvenção econômica, aos beneficiários pessoas físicas, no ato da contratação de financiamento habitacional, bem como (ii) à concessão de subvenção econômica, relacionada à produção ou reforma de imóveis para agricultores familiares e trabalhadores rurais, observado o disposto na lei orçamentária anual, o agente operador do FGTS, do FAR e do FDS, que tenha utilizado as disponibilidades dos referidos fundos em contratações no âmbito do PMCMV, terá direito ao ressarcimento das quantias desembolsadas, devidamente atualizadas pela taxa Selic.

Destarte, duas situações devem restar claramente definidas, a fim de que se afastem discussões inúteis, quanto à aplicação dos limites e consequências da Lei de Responsabilidade Fiscal. Vamos a cada uma delas.

Há operação de crédito entre a Caixa Econômica Federal (empresa pública) e os beneficiários do PMCMV, na forma tradicional de um financiamento, por intermédio de contrato de mútuo bancário. Neste caso, os empréstimos concedidos seriam equivalentes a financiamento público, realizado pela referida instituição financeira, na qualidade de executora da política creditícia e financeira do Governo Federal, devendo, neste sentir, pautar-se pelas



diretrizes de transparência e economicidade, que devem acompanhar a gestão proba da coisa pública.

De outra banda, a utilização temporária de recursos do FGTS, pela União, para fins de concessão das subvenções econômicas, nos termos da Lei nº 11.977/2009, atende à finalidade institucional do referido *provident fund*, com vistas à realização da política habitacional pátria.

Por conseguinte, cabe ao FGTS contribuir para a concessão de empréstimos, aos particulares, abaixo de valores praticados no “livre mercado”, com vistas à realização de importante fim constitucional do Estado Democrático de Direito brasileiro, sem que isso configure qualquer “falta formal” ou “dano ao erário”, na forma do art. 16, III, “b”, da Lei nº 8.443/92.

Ora, na situação sob referência, o referido fundo cumpre a sua função jurídica sem que isto represente uma operação de crédito que, como visto, nos termos estritos da LRF, pressuporia a existência de um contrato, entre a União e o fundo, acrescido da vontade desta última de contrair uma dívida. O caso é, pois, de uma alocação contábil temporária, feita pelo Poder Executivo, devidamente autorizado pela Lei nº 11.977/2009; alocação, esta, a qual é periodicamente desfeita, sem quaisquer prejuízos ao FGTS, na medida que a capacidade financeira deste permanece inalterada, em razão da cláusula de correção monetária (pela taxa Selic), prevista pelo legislador, nos termos do art. 82-A da Lei nº 11.977/2009; cláusula esta que, inclusive, presta-se à remuneração do custo de oportunidade pela não disponibilidade dos recursos do fundo em tela.

Destarte, o Acórdão nº 2461/2015 do TCU opôs “ressalva” específica a este caso, que não configura operação de crédito, ao mesmo tempo em que não se pode presumir qualquer culpa na interpretação por parte dos órgãos de Governo, porquanto os procedimentos adotados guardam coerência com a finalidade legal do FGTS. Contudo, pelo princípio de proteção da confiança e da necessária previsibilidade, a proporcionalidade recomenda que este caso evidencie justificativa igualmente válida para assegurar a aprovação das contas como “regulares com ressalvas”, como autoriza o art. 16, III, “b”, da Lei nº 8.443/92, diante da ausência de qualquer “dano ao erário”.



4.8. O “Programa Bolsa Família”

Na sequência, cumpre explicitar a finalidade constitucional e legal do “Programa Bolsa Família”, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que consiste na unificação das ações de transferência de renda do Governo Federal, por meio de Cadastramento Único. Neste, os recursos do “Fundo de Combate e Erradicação de Pobreza” são de caráter constitucional (art. 79 e 80 dos ADCT), vedada qualquer desvinculação de recursos (art. 81, § 1º dos ADCT) e prorrogado por tempo indeterminado pela Emenda constitucional nº 67, de 22 de dezembro de 2010. Esta é a vontade constitucional.

A demonstrar os controles e a gestão eficiente do Programa, em 2014, os processos de Averiguação e Revisão Cadastral promoveram o cancelamento de um total de 1.300.538 de famílias. No momento, este Programa totaliza 19.051.781 de Famílias com cadastro atualizado.

Como bem aponta o Professor Digo Coutinho, a Constituição de 1988 representou uma inflexão, ao enunciar, em contrapartida às práticas clientelistas passadas, direitos econômicos e sociais, e ao estruturar, em linhas gerais, um novo arcabouço jurídico-institucional para a política social. Destaca, então, o Autor que, a partir da década de 1990, ações de política pública, “previstas em sede constitucional, como obrigações positivas (isto é, obrigações de fazer) do Estado começaram a tomar corpo em vários campos, o que permitiu que certos direitos passassem a adquirir, de forma paulatina, maior grau de eficácia ou efetividade social como resultado de medidas de implementação disciplinadas por normas infraconstitucionais.” A seu ver, este processo de mudanças, dotado de efeito redistributivo, findou por ensejar, a partir da década de 2000, a “redução sustentada da desigualdade, da pobreza e da miséria”; o que chamou de “ganhos de equidade”.¹⁶³

¹⁶³ Como observa Diogo Coutinho: “Como resultado, desafios e tensões inéditos de gestão pública vêm, na esteira do novo arcabouço da política social, construído no ambiente democrático pós-1988, desafiando a capacidade do Estado brasileiro de oferecer respostas tanto para os imperativos de descentralização e orquestração, quanto para as exigências de participação e controle social. Assim, pode-se dizer que o desenho, a construção e a reforma de arranjos político-institucionais existentes e novos passam a suscitar uma reflexão premente sobre como se estruturam e se relacionam as dimensões de *efetividade* – entendida como a existência de organizações, instrumentos e profissionais competentes, com habilidades de gestão e



No contexto de mudanças ora exposto, merece ser apontado, justamente, o advento do Programa Bolsa Família – PBF (Lei nº 10.836/2004), resultante da reestruturação de programas de transferência de renda preexistentes, o qual objetiva: (i) combater a fome e incentivar a segurança alimentar e nutricional, (ii) promover o acesso das famílias mais pobres à rede de serviços públicos, (iii) apoiar o desenvolvimento das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza, (iv) combater a pobreza e a desigualdade e (v) incentivar que os diferentes órgãos do Poder Público trabalhem conjuntamente em políticas sociais que ajudem as famílias a superar a pobreza.

Nas palavras do Professor Diogo Coutinho, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, *in verbis*:

“A operação do PBF também é descentralizada e compartilhada. Tanto em termos federativos ou verticais – isto é, entre governos federal, estaduais e municipais – quanto em termos federais ou horizontais – entre diferentes órgãos do nível federal, como ministérios, Caixa Econômica Federal (CAIXA) e órgãos de supervisão e controle –, a estrutura do programa se dá de forma transversal. Nesse desenho, como resultado de um processo de forte interação intersetorial, o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério da Saúde são responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento de suas condicionalidades, assim como os municípios e estados, no bojo de um mecanismo de coordenação de tarefas e fluxo informacional no qual o MDS desempenha o papel de “hub”, isto é, de ponto de conexão.”¹⁶⁴

O Programa Bolsa Família assume a forma de um *conditional cash transfer*, por meio de transferências diretas de recursos financeiros através da

coordenação de ações na esfera governamental – e de *legitimidade*, isto é, concernente à existência de instituições representativas, participativas e deliberativas voltadas à inclusão de novos atores, à negociação de interesses, à construção de consensos e à formação de coalizões políticas de suporte.” (*Capacidades Estatais no Programa Bolsa Família: o desafio de consolidação do Sistema Único de Assistência Social. Texto para Discussão. Brasília: IPEA, 2013. Vol. 1, p. 19*)

¹⁶⁴ COUTINHO, Diogo R. *Capacidades estatais no Programa Bolsa Família: o desafio de consolidação do sistema único de assistência social. Texto para discussão*. Rio de Janeiro: IPEA, 2013, p. 9 e 10; p. 24.



Caixa Econômica Federal, cujas famílias inscritas em Cadastro Único (CadÚnico), devem vacinar e acompanhar o crescimento de crianças menores de 7 anos, manter todas as crianças e adolescentes, entre 6 e 15 anos, matriculadas em escolas e com frequência mensal mínima de 85% da carga horária, dentre outros. Tem-se, nisto, uma racionalidade indutora de comportamentos, os quais se revertem positivamente no campo da novel política social brasileira.¹⁶⁵

O Acórdão nº 2461/2015 do TCU fixou “ressalva” sobre os repasses do Programa Bolsa Família. No desenho Constitucional, é objetivo da República (art. 3º da CF/88) o combate à pobreza. Logicamente, em qualquer conflito de interpretação ou de princípios, o que se apresenta como “objeto” do Estado não pode ser preterido ou desconsiderado por qualquer governante, e muito menos pelo órgão de assessoramento legislativo, na apreciação das contas públicas.

O combate à fome é a prioridade das prioridades. Tudo cede a este fundamental vetor axiológico de um Estado Democrático de Direito comprometido com a dignidade da pessoa humana (art. 1º da CF/88). Portanto, firme na coerência com os anseios constitucionais, a proporcionalidade deve ser empregada para autorizar, também quanto a este ponto, a aprovação das contas como “regulares com ressalvas”, na forma do art. 16, III, “b”, da Lei nº 8.443/92, por não se ter qualquer “dano ao erário”. A inovação das ressalvas, uma vez ratificada pelo Congresso Nacional, torna-se vinculante para assegurar a mudança de conduta contábil e financeira segundo as preferências da burocracia de contas. Nesta hipótese específica, ressalte-se que o efeito vinculante, resultado da referida decisão do e. TCU, acarretará a inversão dos princípios e da hermenêutica constitucional pátria, pois qualquer norma contábil prevalecerá sobre todo e qualquer princípio de direitos fundamentais e sociais, quando, ao

¹⁶⁵ A este respeito, Diogo R. Coutinho conclui que o Programa Bolsa Família e a assistência social, com seus respectivos arranjos político-institucionais, estruturaram-se como políticas públicas *unidas na ponta*, à medida que as estruturas do PBF, como visto, associam-se a mecanismos assistenciais presentes nos Municípios, por ele atendidos, mas separadas administrativamente no topo, a despeito de ambos comporem o Sistema Único de Assistência Social brasileiro. E este entrelaçamento “na ponta” seria benéfico, porquanto as estruturas da assistência social passam a ser alimentadas com recursos do PBF. (*Capacidades estatais no Programa Bolsa Família: o desafio de consolidação do sistema único de assistência social*. Texto para discussão. Rio de Janeiro: IPEA, 2013, p. 37 e 38)



contrário, deveriam prevalecer os *objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil* (art. 3º da CF/88) ou da *dignidade da pessoa humana* como fundamento da República Federativa do Brasil art. 1º da CF/88.

Ao Estado impõe-se o respeito ao princípio de dignidade da pessoa humana como condição de existir da própria democracia. Se a soberania decorre do “povo”, visto na sua totalidade, esta é a fonte de afirmação da condição necessária da liberdade, igualdade e dignidade dos indivíduos, unitária ou coletivamente considerados, o que somente pode ser alcançado pela efetividade dos direitos e liberdades sociais. Nas relações intersubjetivas, a garantia da dignidade humana, como lembra Werner Maihofer, conjugase com a garantia de solidariedade entre os homens. Não é por menos que a dignidade humana requer o combate à miséria, à pobreza ou às condições prejudiciais de trabalho ou de vida social. Eis a essência da democracia, pois, se o povo é o único detentor do poder, a dignidade e a solidariedade são os esteios de sustentação de toda democracia.

Por isso, cabe ao Estado o dever de realizar políticas de intervencionismo para reduzir essas diferenças, o que deve fazer em nome da dignidade da pessoa humana ou da solidariedade, para assegurar o aprimoramento das melhorias de vida do povo. Trata-se de verdadeiro dever de concretização da democracia, nos atos de escolhas públicas. Neste sentir, o princípio da dignidade da pessoa humana concorre para a justiça financeira, como fonte de legitimidade das redistribuições de rendas.¹⁶⁶

Em vista disso, a Constituição não apenas prescreve a dignidade como também garante sua proteção, com controle de constitucionalidade e outras garantias formais e materiais. O Estado Democrático de Direito, como ordem axiológica, está obrigado à busca do bemestar e dignidade de todos.

O aumento do gasto público é tema sempre recorrente. Desde a famosa “lei

¹⁶⁶ APOSTOLI, Adriana. *La svalutazione del principio di solidarietà*. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia. Milano: Giuffrè, 2012; CASADO OLLERO, Gabriel. Aspectos constitucionales del derecho financiero: elementos axiológicos y valorativos del derecho financiero. *Revista de derecho financiero y de hacienda pública*, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, v. 39, n. 203, p. 1158, 1989. Cf. COSTA, Helena Regina Lobo. *A dignidade humana: teoria de prevenção geral positiva*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 174.



de Wagner”, segundo a qual as despesas públicas tendem a crescer de forma contínua e mais rapidamente que a renda nacional, o limite da despesa é sempre questão de interesse entre economistas.¹⁶⁷ Logicamente, o assunto preocupa, pelo quanto pode gerar de danos à economia, a depender da forma como os gastos são praticados.

Após Wagner, o problema dos limites da despesa volta a ser explorado por Schumpeter, no seu *Crises do estado fiscal* (1918). Para ele, a capacidade fiscal do Estado encontrava-se limitada pela economia e, em especial, pela capacidade de absorção do pagamento dos tributos pelos particulares, quando a despesa pública tornava-se elevada ou excessiva. Era o caso da guerra que vivenciava. Como o excesso de despesas públicas poderia desencorajar os contribuintes a realizarem atividades econômicas, surgia, assim, a crise do Estado Fiscal.

E vieram, ainda, distintas teorias críticas e superadoras dos seus fundamentos, como foi aquela da *Public Choice*, pensada pelo economista suíço Wicksell (1896), mas ampliada pelos americanos James Buchanan e Gordon Tullock (1962), ao afirmarem que certo consenso eleitoral sobre determinada proposta poderia comportar custos e encargos elevados para os interessados ou apoiadores, em qualquer forma de processo eleitoral.

Nenhuma destas, porém, assenta-se na força da Constituição, ao definir o modelo de intervencionismo que se há de aplicar. O limite das despesas públicas depende de fatores econômicos, quanto à capacidade de absorção das funções do Estado, mas é especialmente uma questão de ordem política, a ser debatida segundo os procedimentos democráticos, na consecução dos fins constitucionais do Estado, e para a qual a preocupação com o limite é sempre legítima.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Cf. WAGNER, Adolfo. *La scienza delle finanze*. Tradução de Maggiorino Ferraris e Giovanni Bistolfi. Torino: Unione Tipografica, 1891, p. 835.

¹⁶⁸ Como alude Juan Jorge Papier: “En el debate constitucional más reciente comienza a plantearse la posibilidad de una vinculación jurídico-fundamental del legislador *en materia de gasto público*, es decir, se pretende en cierta medida adelantar la línea de defensa de los Derechos fundamentales frente a una exorbitante imposición de tributos por el Estado. Se ha construido así, sobre la base del art. 14.1 GG, un Derecho fundamental del ciudadano a una política estatal de gasto público conforme con el mandato de economicidad” (PAPIER, Juan Jorge. *Ley Fundamental y orden económico*. In: HESSE, Konrad. *Tratado de derecho constitucional*. 2a ed. Madrid: Marcial Pons, 2001, p. 576)



5. METAS FISCAIS E RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Não descuramos, é certo, do papel da política na atuação do Estado, ao longo de toda a sua atividade financeira. A Constituição surge a partir do “poder constituinte”; mas ela não apaga ou dilui a “soberania”, que remanesce com o povo e poderá a qualquer tempo usá-la para renovar o *poder constituinte*.¹⁶⁹ Esta mesma soberania articulase entre órgãos e competências do Estado, para o cumprimento da Constituição, razão pela qual Direito e política são indissociáveis.

Como diz Gilberto Bercovici, “a constituição não pode viver apenas da interpretação jurisdicional, pelo contrário, ela só pode ser realizada pela política democrática”.¹⁷⁰ Impedir ou criar embaraço ao Governo no cumprimento das suas metas e planos traçados em conformidade com aquilo que foi apresentado aos eleitores é uma forma de cercear o próprio desempenho das escolhas democráticas. Por conseguinte, todos os poderes devem concorrer para assegurar a governabilidade, quanto às escolhas e direcionamentos dados pelas decisões políticas. Dentre outras, essas decisões assumem capital importância na deliberação sobre as despesas públicas, suas modalidades, oportunidade e adequação entre meios e fins.

A cada momento, o Estado deve decidir como gerir seu patrimônio e alocar os recursos obtidos. Essa decisão é influenciada pela Economia e pela Política. Por meio das normas constitucionais habilitam-se as condições para exercer o poder e limitar o Estado no seu agir. Assim, as Constituições Financeiras alinham regras para determinar os critérios das “escolhas” que se realizam por intermédio

¹⁶⁹ “La sovranità rimane piuttosto ivi contenuta potenzialmente e troverà il suo detentore concreto, di cui ha sempre bisogno, nell’autorità che sia in grado di decidere effettivamente in ultimo grado, in caso di conflitto, sul contenuto e sull’applicazione della costituzione” (BÖCKENFÖRDE, ErnstWolfgang. *Stato, costituzione, democrazia*. Studi di teoria della costituzione e di diritto costituzionale. Tradução de Michele Nicoletti e Omar Brino. Milano: Giuffrè, 2006, p. 595). Cf. ZACCARIA, Giuseppe; VIOLA, Francesco. *Diritto e interpretazione: lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*. 2a ed. Bari: Laterza, 2004, p. 390.

¹⁷⁰ BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 325.



das decisões políticas. Dentre outras, a principal limitação é a legalidade.

A Constituição Financeira, é certo, tem a função de assegurar a efetividade de todos os direitos e liberdades fundamentais, o que deve fazer mediante adequado equilíbrio entre arrecadação e despesas públicas. Como visto, a preferência entre equilíbrio orçamentário e atendimento a necessidades coletivas, ainda que com aumento do gasto ou do débito público, é uma decisão política que só pode ser tomada com ponderação e avaliada conforme a Constituição e as escolhas manifestadas pelo voto, quando do escrutínio democrático e republicano.¹⁷¹

Sem dúvida por tais razões, as políticas públicas convertem-se em autorizações da lei orçamentária, LOA, que se vai executar, em consonância com a lei de diretrizes, LDO, que finalmente se harmonia com as prévias decisões políticas de capital, planificadas no PPA. Não raramente, os programas sociais de monta como “bolsa família”; “Minha Casa Minha Vida”; “Pro Uni”; “FIES”; “Subvenções – equalização de juros” à promoção das iniciativas empresariais, obras públicas e desenvolvimento tecnológico, entre tantos outros, todos eles são autorizados em lei expressa, específica, aprovadas pelo Congresso Nacional em documento legal autônomo às leis orçamentárias. São despesas sociais, de alta relevância, como despesa continuada. As leis orçamentárias, sucessivamente, tão somente renovam, reduzem ou aumentam as dotações orçamentárias dos respectivos créditos. E, finalmente, em razão dessas tomadas de posição, ponderadas à luz da Constituição e das escolhas manifestadas pelo voto, é que a execução da lei orçamentária pela Presidenta da República volta à apreciação do Congresso Nacional, único senhor, em última instância, por sua sensibilidade democrática, capaz de julgá-las adequadamente.

Poder Executivo e Poder Judiciário, como lembrava Hans Kelsen, SÃO PODERES EXECUTIVOS. No Estado de Direito, as grandes decisões político-jurídicas são tomadas pelo Congresso Nacional. Deixar de cumprir as

¹⁷¹ Cf. BÖCKENFÖRDE, ErnstWolfgang. *Estudios sobre el estado de derecho y la democracia*. Madrid: Trotta, 2000, p. 130. Cf. PINELLI, Cesare. Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario. In: RUGGERI, Antonio. *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*. Torino: G. Giappichelli, 1994, p. 548 e ss..



leis e a Constituição é, antes de tudo, uma violação do Estado de Direito. As políticas públicas, as metas sociais e econômicas e os grandes escopos dos planos plurianuais configuram opções feitas, previamente, pelo Congresso Nacional. Há um consenso democrático participativo em que o Poder Executivo, como o nome indica, aplica, executa, operacionaliza, implementa, com legitimidade e a maior economicidade possível, as leis e a Constituição.

Os controles da atividade financeira do Estado contribuem para o aperfeiçoamento da democracia. Por isso, é preciso evitar o gasto desnecessário, reduzir o peso da máquina burocrática e erradicar a corrupção, pelo quanto são danosos ao patrimônio público, ferem de morte as instituições democráticas e republicanas, impedem os avanços do Estado e afetam o patrimônio coletivo, ao inibir o evoluir da sociedade e prestações dos direitos sociais, a serem atendidos. Quanto maior for a responsabilidade do gasto, maior o sentimento republicano.

Acerca do equilíbrio orçamentário e da sustentabilidade do gasto público, destaca-se, aqui, o inexóvel valor hermenêutico derivado do método do orçamento-programa, o qual, nas palavras de Fernando Rezende, dá “ênfase no objetivo do gasto, em vez da simples preocupação com a categoria do dispêndio.”¹⁷² Este é, sem dúvidas, um dos mais significativos empenhos da Constituição Federal de 1988, ao fortalecer a função de *planejamento* ou de programa nas leis orçamentárias.

O método do orçamento-programa compreende (i) a avaliação e a comparação dos diferentes programas desenvolvidos pelo governo, quanto às respectivas contribuições para o alcance dos objetivos nacionais; (ii) a determinação de como estes objetivos, juridicamente preestabelecidos, podem ser atingidos com um mínimo de dispêndio de recursos; (iii) a projeção das ações governamentais para um horizonte de tempo superior ao período usual de um ano; e (iv) a revisão dos objetivos, programas e orçamentos à luz da experiência passada e de modificações na conjuntura, da realidade, em que estes se inserem.

173

Todo planejamento pressupõe decisão política, como observa Gilberto

¹⁷² REZENDE, Fernando. *Finanças Públicas*, 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 104.

¹⁷³ Para aís, vide: REZENDE, Fernando. *Finanças Públicas*, 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 105 e ss..



Bercovici, na escolha das preferências entre fins e meios e medidas a serem realizadas. Neste processo há sempre o risco de se privilegiar o divórcio entre atividade financeira do Estado e Constituição Econômica, como se viu nos excessivos contingenciamentos orçamentários nos controles das crises do final da década de 90. Quando isso ocorre, e na ausência de planejamento, “*la finanza si è degradata in mera contabilità*”, como sentencia Sabino Cassese.¹⁷⁴ Contudo, excetuados casos complexos, como o controle de hiperinflação, a atividade financeira do Estado deve ser compartilhada com as competências econômicas para atingir os objetivos e fins entabulados pela Constituição Econômica, nas funções dirigistas da economia.

O orçamento é um conjunto de normas jurídicas, veiculadas por leis periódicas, que tem a finalidade de autorizar as despesas e estimar receitas, concretizar direitos fundamentais, bem como perseguir metas, diretrizes, programas ou políticas públicas, com função de planejamento.

A partir dessas definições, podem-se identificar ao menos cinco funções do orçamento no Estado Democrático de Direito, que seriam as seguintes:¹⁷⁵

a) *Função de limitação legislativa* – ao autorizar a realização de despesas, o orçamento estabelece verdadeira limitação, à Administração Pública, por vinculação das autoridades à observância dos seus critérios, por parametricidade obrigatória.

b) *Função de planejamento* – ao orçamento cabe harmonizar o planejamento público nacional com as medidas de intervencionismo ou de dirigismo constitucional, segundo os planos e programas destinados a reduzir desigualdades regionais, redistribuição de rendas e promover o desenvolvimento nacional.

c) *Função de transparência* – com o orçamento tem-se a função de publicidade e transparência das contas públicas, mediante amplo acesso parlamentar, do povo e da opinião pública às estimativas de receitas e

¹⁷⁴ CASSESE, Sabino. Tipologia della programmazione economica. In: GALGANO, Francesco. *Tratato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia* – La costituzione economica. Padova: Cedam, 1977, p. 301 a 306.

¹⁷⁵ Uma designação de funções do orçamento aproximada pode ser vista em: JARACH, Dino. *Finanzas públicas y derecho tributario*. 3a ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2003, p. 82.



discriminação das despesas a serem autorizadas pelo Parlamento.

d) *Função de efetividade dos direitos e liberdades fundamentais*, tanto na atribuição de créditos orçamentários para esta missão, quanto pela proteção daqueles que possam suportar custos ou sacrifícios adicionais.

e) *Função de controle* – o orçamento permite o controle político pelo Poder Legislativo sobre a proposta orçamentária dos poderes e da Administração Pública em geral.

Define-se o *orçamento público* como aquela lei aprovada pelo Poder Legislativo, a cada exercício financeiro, que veicula as receitas estimadas e autoriza as despesas a realizar, segundo os limites quantitativos e materiais dos créditos orçamentários, vinculantes para todos os órgãos do Estado; além de atender às funções de controle político e planejamento, conforme os fins de dirigismo ou intervencionismo econômico.

No seu aspecto formal, o planejamento é lei e, portanto, obriga a Administração ao seu fiel cumprimento. E, como lei, deve atender aos fins e valores constitucionais, com atribuição de recursos e meios suficientes para sua consecução.

Nesse particular, o planejamento vinculante inibe qualquer atuação em contrário e deve ser cumprido integralmente, inclusive no caso das leis orçamentárias.¹⁷⁶ Diante disso, a querela doutrinária sobre ser a lei de orçamento anual lei em “sentido formal”, já não mais pode prosperar, entendimento superado até mesmo pela Jurisprudência do STF, desde 2003, consoante restou anteriormente esclarecido, de modo a garantir a unidade de lei formal e material, passível de controle de constitucionalidade e vinculante em todos os seus termos.

O controle do planejamento é fundamental, integrado aos controles das leis orçamentárias e ao próprio controle de constitucionalidade, para assegurar a continuidade dos fins e dos meios e, ao mesmo tempo, a segurança jurídica para o setor privado, no seu caráter indicativo.

¹⁷⁶ Cf. FENGHI, Francesco. Programazione economica e modo di produzione capitalistico. In: GALGANO, Francesco. *Tratato di diritto commerciale e diritto pubblico dell'economia – La costituzione economica*. Padova: Cedam, 1977, p. 255 a 262.



Para tanto, já no momento de elaboração do orçamento-programa, importará que as despesas passem a ser classificadas por programas de governo, em detrimento da tradicional alocação por Ministérios ou Secretarias; o que tanto dificultava a quantificação dos recursos empregados.

Sobre o tema, clara é a lição de Adilson Abreu Dallari:

“Inversamente ao que ocorria durante a vigência do antigo Código de Contabilidade da União de 1922, quando a lei orçamentária primeiro estabelecia dotações para determinadas áreas, para que, depois, o Executivo decidisse como e em que aplicar os recursos autorizados; agora, primeiramente são decididas as ações a serem empreendidas durante o exercício financeiro subsequente; para que, então, sejam consignadas as respectivas dotações.”¹⁷⁷

Fazem-se necessários mecanismos de controle da qualidade da decisão orçamentária, o que enseja a análise de custos e resultados, a partir da avaliação das alternativas disponíveis, como tem sido repisado insistentemente neste Parecer.

Nestes novos moldes, o orçamento, de mera peça contábil, assume função expressiva na condução de políticas públicas, como instrumento de programação e planejamento da atividade econômica dos governos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) trouxe título próprio para cuidar do “Planejamento”, o qual inclui o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei de orçamento anual. Afastado o primeiro, em virtude de veto, as demais são qualificadas também pela função de planejamento, o que se verifica de modo impositivo e vinculante. Quanto à lei de diretrizes orçamentárias, importanos o § 1º de seu art. 4º, que define a obrigatoriedade de integrar o projeto um “Anexo de Metas Fiscais”, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Esse anexo conterà ainda uma avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior e criterioso

¹⁷⁷ DALLARI, Adilson Abreu. Orçamento Impositivo. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coordenadores). Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. São Paulo: RT, 2011, p. 315.



demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica, afora todas as informações relativas a receitas e despesas.

Conforme o art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, 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, conterà, obrigatoriamente, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias. E deverá ser acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição (“o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”), bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

Cumprе ressaltar que a preocupação do Constituinte sobre a função de planejamento foi de tal ordem que o art. 166, § 1º, II, da CF, atribui, à Comissão Mista de Orçamento, competência para examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais, previstos a Constituição, além de exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária. Diante disso, naquilo que os projetos de lei orçamentária definem planos e programas nacionais, regionais e setoriais, a Comissão Mista de Orçamento emitirá parecer quanto à adequação e compatibilidade desses projetos com o que prescreve a Constituição e com o plano plurianual, em sessão específica e destacada dos demais itens do orçamento.¹⁷⁸

Um dos mecanismos que se destaca na novel concepção de orçamento público, ora considerada, diz respeito às metas fiscais.

Idealmente, os aludidos objetivos do gasto público são explicitados na forma de metas a serem atingidas, pela Administração, tomando-se em

¹⁷⁸ Procedimento conforme o art. 113 da Resolução nº 1, de 2006CN, dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição.



CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e
Doutor pela UEPF*

HELENO TAVEIRA TÔRRES

*Professor Titular de Direito
Financeiro da USP*

MISABELA. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito
Financeiro e Tributário da UFMG*

consideração determinado lapso de tempo, previamente fixado, quando da fixação das primeiras. Deste modo, torna-se possível quantificar os objetivos almejados pelo governo.

O regime de metas fiscais surgiu para o exercício de 1999. Tratou-se de um dos compromissos assumidos com o FMI, relacionados ao ajuste fiscal e macroeconômico, que se fazia necessário no país.

Desde então, o tema sob referência tem sido destacado para fins da gestão da orçamentária e financeira nacional, sendo expressamente contemplado pela LRF, como fica claro em seus arts. 4º e 9º.



O citado art. 4º, § 1º,¹⁷⁹ aduz que deverá compor a Lei de Diretrizes

¹⁷⁹ “Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
- c) (VETADO)
- d) (VETADO)
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II - (VETADO)

III - (VETADO)

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

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

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

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita em margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.”



Orçamentárias Anexo de Metas Fiscais. O art. 9º, em nítido reforço à importância das metas fiscais em questão, diz respeito, precisamente, a mecanismos jurídicos corretivos, que deverão ser observados, quando impossibilitado o atingimento das assinaladas metas fiscais.

Confira-se o ilustrativo *caput* do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:

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

As metas fiscais, ora referidas, funcionam como eficiente ferramenta de ajuste nas contas públicas, contribuindo para o alcance de superávit primário, necessário para reduzir, paulatinamente, a dívida pública, em proporção direta com o PIB, o que, por conseguinte, auxilia na recuperação da credibilidade do País.

Ressalta-se, aqui, a preocupação da LRF com o déficit público. Está, na atualidade, hoje estabelecer o equilíbrio fiscal real, a fim de permitir a estabilidade permanente do processo econômico. Nesse toar, *superávit* constitui uma expressão utilizada para designar a parte que sobra das receitas programadas no orçamento. O termo deriva do latim *superávit*, do verbo *superare* *superar*, ir além, passar por cima; conceitualmente, constitui uma conta de resultado dentro do contexto financeiro.

É o resultado positivo que resume o conjunto de todas as receitas do governo, excetuadas as despesas comprometidas com o pagamento de juros e correção monetária da dívida pública. Estas não fazem parte da natureza operacional do governo: são consequência financeira de ações anteriores. Dos cálculos para determinar se as contas públicas são superavitárias devem ser expurgados os valores correspondentes aos juros e a correção monetária. O resultado primário, seja *superávit*, seja *déficit*, configura um indicador de como as contas públicas estão sendo administradas pelo Governo Federal. Assim, ao



CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e
Doutor pela UEPF*

HELENO TAVEIRA TÔRRES

*Professor Titular de Direito
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito
Financeiro e Tributário da UEMG*

final do período avaliado é verificar se os gastos incorridos não extrapolam as receitas.

Considerando-se finitos os recursos orçamentários, quanto menor o dispêndio com o serviço da dívida pública, maior a disponibilidade de caixa do governo, com vistas à realização dos fins constitucionais do Estado.

Quando da formulação da LDO, a fixação dos valores das metas funda-se em uma série de projeções de variáveis macroeconômicas, cujas memórias e metodologia de cálculos devem estar consignados no citado Anexo de Metas Fiscais, por força do art. 4º, § 2º, da LRF. Estas metas, logo, como se verá adiante, referem-se a grandezas previsionais.

Durante a execução orçamentária, portanto, a eventual não verificação de uma ou mais das premissas utilizadas para o cômputo das metas, fixadas na LDO e incluídas, em momento posterior, na LOA, frustra a capacidade do Estado de realização destas.

Atuará, então, o Direito Financeiro com vistas à correção dos rumos da execução orçamentária, a exemplo do contingenciamento das despesas não-obrigatórias e da limitação de empenhos e movimentações financeiras, aos quais se refere o art. 9º da LRF.

Neste particular, cumpre-se considerar, todavia, que não se verá o Poder Público inteiramente livre para reduzir o gasto público, a fim de que se atinjam as metas inicialmente fixadas. Isto porque, no caso brasileiro, existem diversas vinculações constitucionais e legais, que se condensam na forma de despesas obrigatórias para o Estado; despesas obrigatórias estas que, ademais, somam-se a priorizações, feitas na LDO, a imunizar alguns programas e compromissos assumidos pelos governos com limitação de empenhos, no curso de um dado exercício financeiro (LRF, art. 9º, § 2º).

É estreita, portanto, a margem de manobra para os gestores da contabilidade pública aumentarem o resultado primário, nos casos em que resta comprometida, sobremaneira, a realização das receitas previstas, quando da formulação da LDO. Será o caso, pois, de revisão legítima das previsões de metas fiscais, a partir da correção dos parâmetros, outrora utilizados, os quais não se verificaram compatíveis com a realidade.



5.1 O regime de metas fiscais na Constituição Financeira e na Lei de Responsabilidade Fiscal e o princípio de segurança jurídica

Quanto às “diretrizes, objetivos e metas da administração”, que qualificamos como fins de planejamento,¹⁸⁰ nenhuma norma orçamentária, do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias ou da lei de orçamento anual, poderá ser qualificada como “ato em sentido concreto” ou “conteúdo concreto”, em virtude da eficácia cogente e abstrata que se dirige para a execução em conformidade com seus fundamentos. Tem-se a unidade teleológica, como destaca José Afonso da Silva, pela uniformidade dos objetivos a serem atingidos.¹⁸¹ Por isso, para todos eles, o orçamento é impositivo e deve ser executado integralmente.

Com a Constituição, a decisão política dos planejamentos e metas do plano plurianual passa a vincular a Administração, o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas, com relação à concretização das finalidades a serem atingidas, aos efeitos sobre as leis anuais de orçamentos (art. 165, §§ 1.º, 4.º e 7.º), aos controles (art. 74, I, da CF) e às emendas parlamentares (art. 166).

O plano plurianual tem assumido, cada vez mais, o papel constitucional que o qualifica como medida de unidade e coerência do planejamento estatal brasileiro. Não é nova, porém, como já antecipado, a função de planejamento dos

¹⁸⁰ “El Estado atiende a los mencionados mandatos constitucionales a través de medidas de dirección global, y en este sentido tales encomiendas constituyen también directrices acerca de la política económica a realizar. Junto a la dirección global de la economía, son también instrumentos de una gestión económica constitucionalmente encomendada y determinada en sus principales fundamentos” (PAPIER, Juan Jorge. *Ley Fundamental y orden económico*. In: HESSE, Konrad. *Manual de derecho constitucional*. 2ª ed. Madrid: Marcial Pons, 2001, p. 571). Sobre o planejamento na Constituição, vide o excelente estudo: NASCIMENTO, Carlos Valder do. Planejamento e orçamentoprograma. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coordenadores). *Tratado de direito financeiro*. Vol. 2. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 283 a 311.

¹⁸¹ Nas palavras do autor: “Conclui-se, pois, que o princípio da unidade orçamentária, na concepção do orçamentoprograma, não se preocupa com a unidade documental; ao contrário, desdenhando-a, postula que tais documentos orçamentários se subordinem a uma *unidade de orientação política, numa hierarquização unitária dos objetivos a serem atingidos e na uniformidade de estrutura do sistema integrado*” (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 743).



orçamentos públicos. O art. 2.º da Lei 4.320/1964 já previa que a Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a “*evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo*, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade”. A novidade é que, com o Estado Democrático de Direito da Constituição de 1988, o orçamento deixa de ser mera peça de aprovação de receitas e despesas, com o fim de assumir as máximas funções de intervencionismo e de dirigismo constitucional, em paralelo aos programas ou planejamentos da Constituição Econômica (art. 174 da CF/88). Cabe aos governos dar efetividade a este primado fundamental do Estado Democrático de Direito pátrio.¹⁸²

O plano plurianual é lei material. Cria metas, diretrizes, objetivos, programas ou políticas públicas com função de planejamento e duração continuada, a vincular as demais leis, a lei de diretrizes orçamentárias e as leis de orçamentos anuais. As despesas de capital (como operações de crédito) e as despesas de duração continuada (como são os projetos sociais, destinados a ultrapassar mais de um exercício financeiro e os investimentos econômicos) também devem responder a metas e direções traçadas no plano plurianual. E mais, as despesas de duração continuada e investimentos,¹⁸³ além de previamente constantes em leis plurianuais, estão autorizadas em leis específicas, estranhas às leis orçamentárias. Na sua execução, o plano plurianual assume uma condição de *lex legum* do planejamento orçamentário, para vincular tanto a lei de diretrizes orçamentárias, quanto as leis anuais do orçamento, emendas parlamentares e até mesmo as

¹⁸² Como ressalta Regis de Oliveira: “As finalidades que forem inseridas na peça orçamentária deixam de ser mera ação governamental, mas identificam a solidez de compromissos com o cumprimento dos objetivos ali consignados. Já não se pode admitir um orçamento sem compromissos, apenas para cumprir determinação legal. Já não se aceita o governante irresponsável. Já longe vai o tempo em que se cuidava de mera peça financeira, descompromissada com os interesses públicos. Já é passado o momento político em que as previsões frustravam a esperança da sociedade” (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 5a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 409). “Il bilancio pubblico degli Stati moderni, qualunque sia il loro regime istituzionale, si propone di collaborare con gli altri strumenti di intervento statale, onde conseguire taluni obiettivi che il mercato, a giudizio della classe dirigente, non è in grado di raggiungere in misura soddisfacente” (COSCIANI, Cesare. *Scienza delle finanze*. Torino: Utet, 1991, p. 513).

¹⁸³ Cf. SAMPAIO, Mário de Bittencourt. Os grandes empreendimentos econômicos no orçamento. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, v. 4, n. 1, p. 3 a 24.



demais leis que veiculem planos e programas nacionais, regionais e setoriais (art. 174 da CF/88).

Toda a Administração sujeitase às previsões orçamentárias que direcionam metas ou formulam programas a serem atingidos pelo Estado.¹⁸⁴ Retirar do orçamento anual seu cariz programático equivaleria a convertê-lo numa mera conta de cunho estritamente contábil ou simples ato administrativo. Impõe-se, assim, uma interpretação sistemática para compreender o alcance material do plano plurianual em face do orçamento anual e de toda a Administração. Sua

¹⁸⁴. SILVA, José Afonso da. *Orçamentoprograma no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 272. Ou como sintetiza, primorosamente, o que justifica a longa cita: “A Constituição institui um sistema orçamentário efetivamente moderno. Abre amplas possibilidades à implantação de um *sistema integrado de planejamento do orçamentoprograma*, de sorte que o orçamento fiscal, os orçamentos de investimento das empresas e o orçamento da seguridade social passam a constituir etapas do planejamento de desenvolvimento econômico e social, ou, se se quiser, conteúdo dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais, na medida em que estes têm que compatibilizarse com o plano plurianual que é o instrumento que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, que integrarão o orçamento anual, em cada ano, e por ela executadas anualmente. Trata-se de *planejamento estrutural*, porque todos os planos e programas têm suas estruturas estabelecidas segundo o plano plurianual (art. 165, § 4.º). (...) Em realidade, assim como a política fiscal é parte da política econômica, igualmente o plano financeiro do Estado deve fazer parte do plano econômico do País. E, por outro lado, já que o equilíbrio financeiro nas finanças modernas se há de estabelecer em relação ao equilíbrio econômico geral, aquela integração é absolutamente indispensável. Essa integração, agora bem caracterizada na sistemática orçamentária da Constituição, é que dá configuração à concepção de *orçamentoprograma*. Cumpre, contudo, observar que a integração, referida acima, tem caráter dinâmico, como é próprio das estruturas. Não se trata, por isso, de simples justaposição de planos, mas de uma vinculação permanente e contínua, que não admite interrupção, de sorte que os planos mais gerais ou globais abrangem os mais concretos e a execução destes leva à materialização daqueles” (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 737). E também Dino Jarach: “Como plan económico del sector público, el Presupuesto constituye una ley con eficacia obligatoria para los diferentes poderes a los que se encomienda su ejecución. Su contenido normativo es diferente de la mayoría de las leyes, pero su esencia es la de un marco legal dentro del cual debe desarrollarse la acción del gobierno. Es ésta la naturaleza políticoeconómica del Presupuesto que se proyecta también en el ámbito jurídico; no hay, pues, en nuestra opinión, contradicción alguna entre el enfoque políticoeconómico y el punto de vista jurídico del Presupuesto” (JARACH, Dino. *Finanzas públicas y derecho*. 3ª ed. Buenos Aires: AbeledoPerrot, 2003. p. 82).



construção confere uma ampla gama de limitações à Administração, quanto à formação e aprovação dos orçamentos, bem como em relação às programações e planejamentos de natureza econômica.

Interpretar e aplicar o orçamento pelos programas, metas, diretrizes, objetivos ou políticas públicas com função de planejamento não cria novo modelo de “orçamento” (como o chamado “orçamentoprograma”), senão reconhece o seu papel constitucional em conformidade com os fins do Estado Democrático de Direito. Com ele, aprimorase a transparência, para um controle pelos objetivos dos gastos e o planejamento de Estado. Não há qualquer substituição do orçamento ordinário, mas renovado papel para cumprir os propósitos da interconstitucionalidade econômicofinanceira, como instrumento de política intervencionista, coordenado com os planos, programas, políticas públicas e objetivos econômicos de caráter nacional, regional ou setorial.¹⁸⁵

Quanto à lei de diretrizes orçamentárias, o art. 165, § 2.º, da CF determina que esta “compreenderá as *metas e prioridades* da administração pública federal, incluindo as *despesas de capital* para o exercício financeiro subsequente, *orientará* a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e *estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento*”. Desse modo, a partir dos objetivos e metas do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias define as prioridades e estabelece a política de fomento, o que igualmente pode ser utilizado para os fins do planejamento econômico, desenvolvimentista ou redutor de desigualdades sociais e regionais.

Como já foi mencionado, não se admite nenhuma emenda parlamentar em contradição com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, por força do art. 166, § 3º, I, da CF/88, ao prever que as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. De igual modo, as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual (art. 166, § 4.º, da CF/88).

¹⁸⁵ Cf. ARINO ORTIZ, Gaspar. *Principios de derecho público económico* (modelo de Estado, gestión pública, regulación económica). Granada: Comares, 2004, p. 345.



Para os fins de controle interno e externo, o art. 74, I, da CF/88 determina a necessidade de integração entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.

Destarte, o art. 167, § 1º, da CF/88, em coerência com os fundamentos assinalados, quanto à prevalência sistêmica do plano plurianual, prescreve que “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade”. O sentido é muito claro, pois qualquer despesa que supere o limite do orçamento anual deve receber expressa autorização legislativa, prévia, com inclusão no plano plurianual, ou posterior, por lei modificativa ou aditiva ao plano plurianual em execução. Contudo, mantida a exigência de lei para a autorização do planejamento orçamentário do plano plurianual.

Esta opção do constituinte por conferir, ao plano plurianual, posição preferencial em relação aos programas, às metas e aos objetivos não pode surpreender, corresponde a uma prática anterior, consubstanciada no Ato Complementar nº 43, de 29 de janeiro de 1969.

Além disso, evidentemente, o Congresso Nacional, em sua função normativa, edita as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual “incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”, que são indicativos para o setor privado, mas determinantes para o setor público, segundo mandam o art. 174, *caput*, e seu §1º. Não se esquece, porém, a Constituição de harmonizar todos esses documentos legislativos, pois dispõe a Constituição em seu art. 165, §4º: “os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional”.

É rigorosa, é extraordinária a insistência da Constituição no planejamento, na consistência, na previsibilidade da harmonização articulada dentro de uma série de leis e documentos legislativos que se integram, a saber: leis de desenvolvimento econômico, nacionais e regionais e de suas diretrizes; lei do plano plurianual; lei de diretrizes orçamentárias, lei orçamentária anual. Execução e controle fiscalizados e atribuídos ao Congresso Nacional.



CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e
Doutor pela UFPE*

HELENO TAVEIRA TÔRRES

*Professor Titular de Direito
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito
Financeiro e Tributário da UFMG*

Competência exclusiva para julgamento das contas prestadas pela Presidenta da República.

Já ficou demonstrado que a lei orçamentária fixa limites materiais, temporais, quantitativos e condições específicas para cada crédito orçamentário, além dos critérios e fins do planejamento. Desse modo, institui uma vinculação para a Administração, que não poderá desbordar essas demarcações ou criar despesas novas, sem prévia autorização legislativa.

As despesas lançadas em orçamento e aprovadas pelo Legislativo não obrigam a Administração a efetuar, concretamente, todo o gasto. Tudo dependerá dos empenhos a serem realizados e das receitas estimadas serem confirmadas; afora a decisão política ou administrativa sobre a conveniência e oportunidade por realizar ou não o gasto. Tolher o mérito administrativo da decisão política de realização da despesa pública é reduzir o âmbito de autonomia do Poder Executivo e inibir o cumprimento dos programas de governo coerentes com as escolhas democráticas.

Obviamente, somente por decisão motivada poderá a Administração não dar execução ao orçamento como fora autorizado pelo poder legislativo. Reconhecer o espaço de liberdade que a Administração possui, a partir da autorização legislativa, não equivale a supor alguma discricionariedade para alocação de disponibilidades financeiras, cuja efetiva realização dependerá do tipo de despesa, da lei institutiva das despesas públicas, dos programas, metas ou políticas públicas e da situação concreta, contratação e outros. São esses aspectos condicionantes que determinam a impositividade da realização do gasto, caso a caso, em conformidade com os fins constitucionais do Estado e os critérios da Constituição Financeira.

Nos casos de despesas vinculadas por lei e de despesas obrigatórias, a disponibilidade de recursos visa a assegurar a continuidade do serviço; o não cumprimento, logo, impõe imediato controle quanto às razões que impediram o seu total emprego no serviço ou na finalidade constitucional ou legal.

Os programas de governo, materializados no orçamento, representam a concertação de esforços, por parte do Estado, necessários ao alcance de fins públicos. Neles, como se tem procurado demonstrar, são fixados (i) os custos conhecidos, passíveis de não realização, em momentos de crise, na restrita janela



das despesas disponíveis, a partir (ii) de recursos previsíveis ou da viabilidade jurídica da contratação de operações de crédito público.

Nesse balanço de receitas e custos públicos, ganham relevo, as medidas de desempenho, impostas aos governos. Trata-se das metas fiscais que estes devem atingir, especialmente com o fito de manter equilibradas, a longo prazo, as finanças públicas, à medida que os superávits do Estado amortizam operações de crédito anteriormente contratadas, deixando margem à alocação direta dos recursos públicos na efetiva concretização dos fins constitucionais do Estado Democrático de Direito.

Ocorre que o conhecimento das previsões dos recursos públicos disponíveis revelam-se de difícil mensuração quando do processo legislativo de construção do orçamento público, quer para formulação das metas das LDOs, quer quando da inserção destas no bojo das LOAs.

O caráter previsional do orçamento quanto à obtenção das receitas que o compõem, no orçamento-programa, associa-se ao planejamento sustentável das finanças públicas, a comportar cláusulas de ajuste, sob pena de se distanciar a peça orçamentária da realidade sobre a qual deve operar efeitos.

Por isso, na impossibilidade de realização das metas previstas na LDO, por circunstâncias imprevistas, alheias à boa gestão da *res publicae*, estas devem ser revistas, como se depreende do que diz Weder de Oliveira:

*“Não se pode deixar de reconhecer, porém, que previsões e estimativas de baixa confiabilidade de receitas e despesas ocorrem também por deficiências técnicas e instrumentais dos entes federados. Decorrem, ainda, da complexidade econômica e organizacional de cada nível de governo, tornando as margens de erro maiores quando não se dispõe de técnicas mais sofisticadas de previsão e controles tecnologicamente avançados e mais apurados das despesas. Nem sempre, portanto, são resultado de decisões políticas deliberadamente insinceras, casuísticas ou oportunistas.”*¹⁸⁶

¹⁸⁶ OLIVEIRA, Weder de. *Curso de Responsabilidade Fiscal*. Vol. 1. Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 386.



Importa saber, portanto, como tais ajustes devem ser propostos e efetivados, a partir da elaboração legislativa do orçamento público.¹⁸⁷

As leis orçamentárias promovem a alocação de recursos públicos estimados para as despesas certas de um dado período fiscal.¹⁸⁸

Na vigência da Constituição Federal de 1946 não havia óbices a emendas substanciais, por parte do Poder Legislativo, aos projetos encaminhados pelo Poder Executivo. Tratamento legislativo expresso, exsurge no horizonte constitucional brasileiro, apenas, com o § 1º do art. 65 da EC nº 1/1969, *verbis*:

“Art. 65. É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou, de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.

§ 1º Não será objeto de deliberação a emenda de que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que vise a modificar-lhe o montante, a natureza ou o objetivo.”

Quanto à possibilidade de ajustes no orçamento, após a aprovação destes, o § 1º do art. 12, da LRF, esclarece que poderá haver a reestimativa das receitas públicas, por via legislativa, em casos de comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal, a saber:

“Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

¹⁸⁷ O § 2º, do art. 35 do ADCT da CF/88 dispõe sobre os prazos, exercício a exercício, para a aprovação dos três diplomas caros ao planejamento financeiro. Por sua vez, a tramitação das leis orçamentárias encontra-se disposta nos arts. 89 e seguintes do Regimento Comum do Congresso Nacional.

¹⁸⁸ Esta é, por exemplo, a posição de James Giacomoni, tomando por base a doutrina de José Afonso da Silva. Confira-se: *Orçamento Público*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 1996, p. 208.



§ 1º. Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.”

Não se verificando realizáveis, portanto, as receitas, inicialmente previstas, em dada peça orçamentária, deverá o Estado agir rápido, a fim de que se busquem, da forma mais eficiente e proba, os reajustes cabíveis.

Ou como diz Régis Fernandes de Oliveira:

“No mundo atual, é bastante comum que ocorram momentos de crise. Hoje, mais do que nunca, diante da globalização da economia, pode surgir situação anômala que imponha soluções anômalas; o que irá repercutir na decisão do gasto público. (...)

Enfim, inúmeras situações podem representar uma verdadeira crise, seja no direcionamento do gasto, seja na entrada de recursos, o que obriga a uma providência de contingenciamento. Tais oportunidades não são previstas nem previsíveis, o que pode redundar em decisões anômalas e revela estado de desequilíbrio entre recursos e necessidades a serem atendidas.”¹⁸⁹

Sempre que o ordenador de despesas entender que a receita arrecadada não irá confirmar o alcance das metas e resultados, fixados para o exercício, o caso será de ajustes no orçamento. Nisto consiste o dever de programação financeira da Administração Pública proba.

A lei orçamentária aprovada deve ser cumprida pelo Poder Executivo, sob pena de violação à segurança daqueles que contam com a realização do gasto público. Neste sentido, a Administração deverá, sempre que possível, executar todas as despesas autorizadas e programadas, constantes em determinado orçamento, o qual é peça determinante para a ação pública, por força do art. 174 da CF/88. Esta assertiva, todavia, como se tem procurado esclarecer, não pode ser levada às últimas consequências.

Não é diversa a lição de Adilson Abreu Dallari:

“Obviamente, ninguém está obrigado a fazer o impossível. Se existem circunstâncias excludentes, se concorrem fatos que tornem que tornem

¹⁸⁹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: RT, 2014, p. 462.



impossível a fiel execução dos projetos e programas previstos, não haverá crime. Mas, então, o orçamento poderá e deverá ser alterado pela mecânica de créditos adicionais, porém somente na forma prevista nos arts. 40 e 41 da Lei 4.320/1964. O que não pode ser aceito é o descumprimento puro e simples, sem qualquer justificativa.”¹⁹⁰

Não se pode perder de vista que o orçamento é um processo dinâmico, devendo ser ajustado e atualizado, sempre que conhecidas, com mais precisão, as possibilidades efetivas de arrecadação e as necessidades de despesa. Isto só é viável no curso de sua execução.

Acertada a lição de Sainz de Bujanda: *“el presupuesto, en cuanto a los ingresos, adquiere el valor de una simple previsión o cálculo de lo que el Estado espera recaudar mediante la aplicación de las leyes que regulan su sistema de recursos.”*¹⁹¹ Repousa aí o nosso entendimento de que não é possível a confecção de uma peça orçamentária perfeita, fixa, com exatidão, quanto às receitas e despesas de um dado exercício fiscal.¹⁹²

Crescimento e crises econômicas, calamidades públicas, períodos de intermitências cíclicas na economia etc., tudo isso compromete o desenho original da programação financeira do Estado e, por conseguinte, enseja o reajuste, pela via legislativa, das receitas e das despesas, sem que se descure dos objetivos fundamentais do Estado.

Exsurge, assim, a necessidade de retificações orçamentárias por meio dos créditos adicionais, interrupção de realização de despesas (limitações de empenho e restrições a movimentações financeiras), contingenciamentos ou mesmo do ajuste das metas fiscais, previstas no bojo da LDO. Todos estes mecanismos de correção orçamentária, juridicamente admitidos; daí porque falta respaldo à assertiva lançada no Relatório do Ministério Público junto ao TCU;

¹⁹⁰ DALLARI, Adilson Abreu. Orçamento Impositivo. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coordenadores). Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. São Paulo: RT, 2011, p. 326.

¹⁹¹ SAINZ DE BUJANDA, Fernando. *Lecciones de Derecho Financiero*. 7ª ed. Madrid: Universidade Comptulense, 1989, p. 432.

¹⁹² No mesmo sentido: ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *Processo Legislativo e Orçamento Público: a função de controle do Parlamento*. 2009. p. 223 (autorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo



acerca de suposta violação ao art. 8º da LRF, segundo a qual: “*mais grave, ainda, é a constatação do que pode ser tipificado como fraude à Programação Financeira e ao Cronograma Mensal de Desembolso*”.

Ora, o orçamento das receitas, repita-se, é estimativo e, em face de situação conjuntural, a exemplo da difícil realidade por que passa o Brasil, podem não ser arrecadadas, de forma plena, receitas suficientes ao adimplemento de determinados gastos públicos. Nesta hipótese, perfeitamente plausível, o Governo poderá alegar exaustão orçamentária, inclusive, para adiar pagamentos, sem que isso possa ser considerado falta grave.

A programação financeira, voltada à aplicação racional dos recursos públicos, constitui a fase de execução do orçamento ao longo do exercício fiscal. Tratando-se de atividade continuada no tempo, torna-se imprescindível que os recursos fluam naturalmente, sem prejuízo do suprimento às unidades de execução das despesas públicas, devidamente ajustadas às prioridades ditadas pelas demandas sociais, com a disciplina constante dos dispositivos insertos no conjunto das leis orçamentárias.

Sustentar entendimento diverso, penalizando o gestor da *res publicae* que não pode seguir peça orçamentária que se revelou artificial, porquanto discrepante da realidade sobre a qual deveria atuar, viola o princípio da segurança jurídica, na sua modalidade de *proibição de excesso*; para o que concorre exame de razoabilidade e proporcionalidade, que não poderá ser, validamente, desprezado por aqueles que analisam as contas públicas.

5.2 Mecanismos corretivos do orçamento público, flexibilidade orçamentária e equilíbrio fiscal: redimensionamento de metas fiscais, contingenciamento de despesas e aberturas de crédito

O Plano Plurianual, associado à Lei de Diretrizes Orçamentárias, tem sido reputado a medida de unidade e coerência do planejamento estatal brasileiro, configurando verdadeira lei material, a qual cria metas, diretrizes, objetivos, programas e políticas públicas, com função de planejamento.

A gestão pública eficiente busca alcançar o equilíbrio necessário dentro do processo econômico; daí porque os governos devem desenvolver uma política de gastos públicos dentro das reais possibilidades proporcionadas pelo cenário



econômico, evitando desajustes fiscais e monetários. Este é o contexto em que devem ser compreendidas, traçadas e eventualmente revistas, as metas fiscais no Brasil.

A lição de Egas Rosa Sampaio bem ilustra esta conclusão:

“A boa política governamental é aquela que procura orientar a sua política econômica e financeira, no sentido de acelerar a expansão das atividades econômicas em geral e das indústrias de base, que bem traduzem em uma compreensão à produtividade econômica. Daí é que podemos asseverar que as *despesas públicas* só se constituem num autêntico *instrumento de equilíbrio econômico* (condição necessária para que seja atingido este objetivo), quando o Estado, no conhecimento perfeito da *renda nacional*, procura alcançar *economicamente seu próprio equilíbrio*, dentro das proporções das *atividades* do setor privado em relação à produção e consumo da riqueza pública, mas sem qualquer perigo para o controle da política monetária e fiscal, a fim de preservar o equilíbrio do sistema econômico.”¹⁹³ (grifos no original)

Como foi pontuado, a presença de metas fiscais, nos instrumentos orçamentários brasileiros, do Plano Plurianual (CF/88, art. 165, § 1º), ou da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LRF, art. 4º, § 1º) e, inclusive, das Leis Orçamentárias Anuais, presta-se a assegurar a continuidade na execução proba e equilibrada do gasto público.

Em síntese, das metas fiscais, ora consideradas, decorrem os fins que devem ser buscados, pelo administrador público, segundo uma ordem de parametricidade especificadora, a saber: no caso do PPA, estes fins revelam-se mais genéricos e programáticos; adensam-se, rigorosamente, na forma jurídica

¹⁹³ SAMPAIO, Egas Rosa. *Instituições de Ciências das Finanças*. abordagem econômico-financeira. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 128 e 129.



das metas fiscais nas LDO¹⁹⁴ e, por meio das LOA, efetivamente, devem ser concretizadas.

As metas fiscais, ainda, devem inspirar os ajustes que repercutam sobre a composição orçamentária inicialmente fixada para a LOA, a fim de que se preserve, da forma mais otimizada, a proporção original entre receitas e despesas, em um dado exercício – sem rupturas absolutas, como visto, com o adimplemento das obrigações do Estado brasileiro. Exatamente porque dotadas de eficácia cogente, ditas metas fiscais revelam-se passíveis de controle (LRF, art. 59, I).

Ocorre que o alcance das metas fiscais, legislativamente previstas, nem sempre se faz possível, o que ensejará a revisão das mesmas.

Com efeito, a confecção da LDO – balizadas pelo PPA – precede a edição da LOA. Deste descompasso temporal já decorrem os riscos associados à impossibilidade de concretização das citadas metas.

Como diz Weder de Oliveira, foram selecionados como metas fundamentais do sistema de controle das finanças públicas, estruturado na LRF, apenas, os resultados fiscais¹⁹⁵: *resultado primário*¹⁹⁶ e *resultado nominal*¹⁹⁷, que

¹⁹⁴ Nas LDOs, tem-se o estabelecimento de metas fiscais, como proporção entre receitas e despesas primárias, previstas na Lei de Orçamento anual. Esta prática revela-se anterior à edição da LRF e das exigências específicas, neste sentido, como deixam claras, por exemplo, a Lei nº 8.074/90, em seu art. 30, § 1º, (LDO para o exercício de 1991) e a Lei nº 9.811/99, art. 3º, § 2º, (LDO para o exercício de 2000). Desde a LRF, todavia, restou mais clara a necessidade de equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento das assinaladas metas de resultado entre receitas e despesas.

¹⁹⁵ O autor não ignora a possibilidade de eleição, pelo legislador pátrio, de critérios diversos, a exemplo de resultados financeiros, correntes, de capital etc..

¹⁹⁶ Trata-se do saldo entre algumas despesas e receitas, por meio do qual se obtém um indicador capaz de permitir a mensuração da capacidade do governo de arcar com o serviço de sua dívida, usando receitas típicas da atuação estatal, a exemplo de tributos, e recorrendo apenas parcialmente à emissão de títulos públicos para pagá-las. (OLIVEIRA, Weder de. *Curso de Responsabilidade Fiscal*. Vol 1. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 83 e 84)

¹⁹⁷ Visa a quantificar a variação da dívida pública em determinado período, sendo um aumento nessa variação indicativo de que o governo, em dado exercício, precisou recorrer a operações de crédito para custar a totalidade de suas despesas. Matematicamente: saldo da dívida fiscal líquida em um período de referência e o saldo da dívida fiscal líquida no período



são aqueles que se prestam à medição das necessidades de financiamento do setor público, auxiliando a análise conjuntural prospectiva e retrospectiva das contas públicas, bem como ao gerenciamento da economia nacional.¹⁹⁸

Reconhece o mencionado autor, todavia, que:

*“Doze anos se passaram desde a sanção da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas o Senado Federal ainda não se posicionou sobre as metodologias para cálculo dos resultados primário e nominal que lhe foram propostas ainda no ano de 2000 pelo Presidente da República.”*¹⁹⁹

Ora, diante do caráter previsional das metas fiscais, não se pode dizer, rigorosamente, que a LOA tenha o condão *per se* de realizar a arrecadação de receitas apontadas, como objetivo, na LDO. Ainda que existam metas bimestrais de arrecadação, ou mesmo metas anualmente fixadas (LRF, art. 9º, § 2º e art. 13), estas apenas condicionam o esforço dos agentes públicos, que não poderão atuar para além das metas.

Estas variáveis econômicas, todavia, no mais das vezes, não estão postas sob o controle do gestor público; daí porque não pode este vir a ser responsabilizado, nos casos em que não se confirmarem, por razões alheias à sua capacidade de atuação, as previsões (artificiais) da peça orçamentária.

Havendo erros técnicos, jurídicos ou mesmo de estimativas econômicas, dois enfoques devem ser considerados:

- i) Sob a perspectiva do *passivo contábil*, deverão ser adotadas técnicas de redução do gasto público; e
- ii) Sob a perspectiva do *ativo contábil*, o caso será de revisão legislativa, seja para redimensionar as metas fiscais da LDO, seja para abrir créditos adicionais – o que, em verdade, enseja o endividamento público.

anterior ao de referência. (OLIVEIRA, Weder de. *Curso de Responsabilidade Fiscal*. Vol 1. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 82)

¹⁹⁸ OLIVEIRA, Weder de. *Curso de Responsabilidade Fiscal*. Vol 1. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 76.

¹⁹⁹ OLIVEIRA, Weder de. *Curso de Responsabilidade Fiscal*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 117.



Reconhecendo o referido caráter previsional das metas fiscais, o legislador brasileiro, corretamente, submeteu-as à *permanente revisibilidade*.

Nos termos do art. 12, § 1º, da LRF, *e.g.*, resta claro que as previsões de receitas públicas comportarão *reestimativa*, por parte do Poder Legislativo, quando comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

Ademais, pelo § 4º do art. 9º da LRF, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na Comissão mista permanente de Senadores e Deputados. Também, nos termos do § 5º do art. 9º da LRF, no prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

Com efeito, não se poderia impor qualquer rigidez às metas fiscais, previstas em LDO, porquanto estas, na qualidade de grandezas previsionais, sujeitam-se à constante revisão. O cunho de obrigatoriedade das metas fiscais cede, juridicamente, à realidade com a qual se comunica o Direito Financeiro.²⁰⁰

A revisão de metas, para os anos de 2014 e 2015, impõe-se pela realidade circunstante, cujas previsões de arrecadação aparentam estar em desalinhamento com o que foi previsto nas respectivas peças orçamentárias. De fato, a partir dos documentos analisados, foi possível verificar que as previsões de receitas do Tesouro Nacional, para os referidos exercícios financeiros, estiveram próxima de indicadores financeiros credenciados pelo mercado (“Focus”, por exemplo), cujas previsões, igualmente, não se confirmaram e sofreram retificações.

²⁰⁰ Lateralmente ao caráter previsional das receitas orçamentárias, para fins de justificação dos mecanismos corretivos ora apregoados, não se pode olvidar, ademais, que a descentralização do poder, seguida de menor padronização do processo de gasto entre as várias esferas de governo, no caso brasileiro, finda por revelar uma assimetria federativa, à qual concorre para dificultar o controle dos resultados de gestão preconizados pela LRF. Nessas condições, a União tem, às vezes, consoante tem sido aqui apregoadado, a necessidade premente de promover alguns ajustes nas suas contas para adequá-las à política fiscal legislativamente concebida.



A atenuação da rigidez das previsões feitas, por lei expressa que modifique os textos das leis orçamentárias existentes, incidirão sobre a forma de aplicação de receitas, grupos e natureza de despesas, identificador de resultados etc. O tema não é novo no Direito brasileiro. Nos anos de 2009 e de 2010, as metas fiscais foram reajustadas, através de projetos de lei de alteração de LDO: o art. 1º da Lei nº 12.053/2009 reduziu o superávit do orçamento fiscal e da seguridade social de 2,2% do PIB para 1,4% deste; e a Lei nº 12.377/2010, por sua vez, reduziu a zero o superávit projetado para o exercício financeiro.

Não é sequer incomum que as próprias LDOs já contemplem, em seus respectivos textos, a previsão de que as fontes de recursos, as metas, os produtos e as unidades de medida das ações constantes da Lei Orçamentária e dos créditos adicionais possam ser modificados para atender às necessidades de execução. É o que se verifica, por exemplo, no art. 55 da Lei nº 12.017/2009 (LDO para 2010). Confira-se:

“Art. 55. As fontes de financiamento do Orçamento de Investimento e as fontes de recursos, as modalidades de aplicação e os identificadores de uso e de resultado primário, as metas, os produtos e as unidades de medida das ações constantes da Lei Orçamentária de 2010 e dos créditos adicionais, inclusive os reabertos no exercício, poderão ser modificados, justificadamente, para atender às necessidades de execução, se autorizados por meio de: (...)”

José Afonso da Silva toma a flexibilidade como princípio que se irradia sobre a Lei de Orçamento, garantindo que esta, em última análise, cumpra os seus fins, à medida das necessidades da sociedade. Condena, neste sentido, o enrijecimento artificial das finanças públicas, o qual decorreria da desvinculação destas à realidade em que se inserem. Nas palavras do autor:

“Flexibilidade é um princípio fundamental do planejamento. Ora, se o orçamento-programa constitui uma etapa deste, é compreensível que se tenha a ele comunicado a regra.”²⁰¹

A flexibilidade orçamentária, repita-se, justifica-se pela existência da janela temporal entre o período em que se delinea o orçamento e o momento

²⁰¹ SILVA, José Afonso da. *Orçamento-Programa no Brasil*. São Paulo: RT, 1973, p. 155.



(subsequente) da execução deste; daí o risco de alteração da realidade para a qual foram hipoteticamente concebidas normas jurídicas.

Por mais acuradas que se revelem as técnicas de previsão econômica, nem sempre estas se revelam perenes, porquanto dependentes de fatores diversos, a exemplo da arrecadação fiscal, de conjunturas econômicas internas e externas, de discussões jurídicas etc.

De modo semelhante é a lição de Regis Fernandes de Oliveira:

“O legislador, de igual maneira, não pode alterar o orçamento no meio de sua execução. Daí afirmarmos que não pode haver o contingenciamento de recursos sem antes se saber da realização das receitas. É verdade que a peça orçamentária pode ser alterada, seja por nova proposta que modifique alguns aspectos do orçamento, como também para adaptá-lo a uma nova realidade econômica que possa surgir.”²⁰²

Sem os respectivos ajustes, diante de crises como a que assola o país, o orçamento findaria por se tornar inefetivo, distanciado da realidade, a comprometer, com efeito, a economicidade do gasto público.

Estas adaptações, por certo, não devem descurar dos fins constitucionais do Estado Democrático de Direito.

Não se pode racionalmente exigir, do administrador público, o dom do conhecimento exato do futuro. Qualquer decisão, por maiores que sejam as cautelas tomadas, podem revelar-se, em momento posterior, como inadequadas. A revisão desta, logo, não é, *per se*, antieconômica ou improba. Em matéria de controle de qualidade do gasto público, o juízo de economicidade, na forma de ponderação entre custos e benefícios, deve concentrar-se nas opções disponíveis no momento da prática do ato administrativo, e não do cenário ideal na qual foi prevista.

Outro mecanismo de correção orçamentária, tal qual foi antecipado, diz respeito à técnica dos *contingenciamentos*.

Salvo aqueles casos em que a Constituição (a exemplo dos arts. 212 e 198, § 2º) ou as leis obrigam expressamente a realização das despesas públicas, estas,

²⁰² OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: RT, 2014, p. 224.



como visto, poderão ser efetivadas, ou não, dentro de relativo espaço de liberdade de escolha, por parte do gestor público.

Há que se considerar, destarte, três espaços distintos de discricionariedade, em matéria de Direito Financeiro:

- i) *discricionariedade de planejamento*, que corresponde aos objetivos a serem alcançados e aos meios através dos quais tais propósitos serão atingidos;
- ii) *discricionariedade normativa*, quanto à decisão democrática de eleição de conteúdos das leis que implicam gastos públicos ou a sua inclusão no orçamento; e a
- iii) *discricionariedade executiva*, associada à realização concreta da despesa pública autorizada, quanto às citadas despesas não obrigatórias.

A possibilidade de contingenciamento centra-se nos campos da *discricionariedade executiva*.

Se a despesa está legislativamente prevista em dado orçamento e a receita estimada para sua realização, de fato, não há que se falar em qualquer obstáculo para que seja efetivamente realizado e executado o gasto público.

Situações há, porém, nas quais não se concretizou uma dada expectativa de realização de receita. É, precisamente, neste particular, que o art. 9º da LRF trata do instituto jurídico-financeiro do *contingenciamento*, por meio do qual se deixa de realizar despesa que se encontrava prevista, limitando-se empenhos e movimentação financeira.

Contudo, o legislador não é de todo livre para tanto. Como visto, o gasto público é juridicamente regrado, daí porque deve ser atendida a LDO, respeitados os desígnios constitucionais e legais de gasto, além das ressalvas expressas que forem feitas na lei orçamentária; evitando-se, deste modo, também, o *cancelamento de empenhos*.²⁰³

²⁰³ Estes empenhos geram, para o particular que atuou em favor do Estado, uma expectativa legítima a um recebimento previamente pactuado. O caso não se confunde com a *limitação de empenhos*, a qual é técnica de boa-gestão pública.



O contingenciamento de despesas deverá ser feito por cada Poder; representa comportamento responsável, racional e cauteloso quanto às finanças públicas; sendo certo que ninguém deve gastar mais do que arrecada. Para tanto, diante das obrigações prestacionais do Estado, a utilização do mecanismo de ajuste orçamentário em tela deverá ser motivada, apoiada na impossibilidade de alcance de uma meta fiscal, ao final de um bimestre.

Como visto, se as *despesas* estão previstas nas leis orçamentárias anuais (princípio da universalidade, § 5º do art. 165 da CF), as *receitas* não passam de “previsão”. A legalidade do contingenciamento justifica-se, precisamente, na impossibilidade de alcance destas metas.²⁰⁴ Ademais, o art. 9º da LRF deixa claro que o momento do contingenciamento é o final do bimestre, não podendo este ser realizado a qualquer tempo.

O crédito orçamentário representa, para fins jurídicos e de contabilidade pública, a dotação incluída na lei orçamentária com vistas ao atendimento de uma determinada despesa, daí porque este deve ser diretamente equivalente ao gasto que será realizado pelo Estado.

Por fim, outro mecanismo jurídico de correção orçamentária concerne à *abertura de créditos*. Como dito, é permitida, no País, a realização de despesas ou a assunção de obrigações dentro dos limites dos créditos orçamentários ou adicionais. Estes últimos dizem respeito, justamente, à “*autorização de despesas não previstas no orçamento e executadas no durante o exercício financeiro em que foi aberto.*”²⁰⁵

Nas palavras de James Giacomoni, “*seria impraticável se o orçamento, durante a sua execução, não pudesse ser ratificado visando atender a situações não previstas quando de sua elaboração.*”²⁰⁶ É neste contexto que surge o

²⁰⁴ No mesmo sentido, Regis Fernandes de Oliveira condena a prática do contingenciamento de despesas “a qualquer tempo e sem fundamento”, bem como para toda e qualquer forma de despesa. (*Curso de Direito Financeiro*. 6ª ed. São Paulo: RT, 2014, p. 467 e 468).

²⁰⁵ NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Finanças Públicas e Sistema Constitucional Orçamentário*. Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 77.

²⁰⁶ GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 1996, p. 228.



mecanismo dos créditos adicionais, tutelados nos arts. 40 e seguintes da Lei nº 4.320/1964.

Na ausência de previsão de crédito orçamentário, ou sendo esta insuficiente, em determinado orçamento, pode-se obter autorização de *crédito adicional*, o qual assume três formas: (i) o *crédito suplementar* – com função de reforço orçamentário (art. 41, I, da LRF); (ii) o *crédito especial* – para cobrir despesas para as quais não houve dotação específica (art. 41, II, da LRF); e (iii) o *crédito extraordinário* – relacionados ao custeio despesas urgentes e imprevistas (art. 41, III, da LRF).

Ditos créditos adicionais dependem de lei e são abertos por decreto, pressupondo, necessariamente, a disponibilidade de recursos (art. 43 da Lei nº 4.320/64). Exceção feita aos créditos suplementares, que podem ser abertos por simples decreto, se cumpridos os limites e as condições autorizados na própria lei orçamentária (conforme dispõe a Constituição, no art. 165, §8º). Apenas o crédito extraordinário, diante dos pressupostos de sua urgência, será aberto por meio de medida provisória, conforme permite a Constituição.

No particular, oportuna é a posição de James Giacomoni, a saber:

*“A própria lei orçamentária anual poderá ser utilizada para autorizar o Executivo a abrir, durante o exercício, créditos suplementares até dada importância, por exemplo, 20% da receita total fixada no orçamento. Tal medida, cujo amparo reside no art. 7º da Lei n. 4.320/64 e no art. 165, § 8º, da Constituição Federal, busca agilizar os procedimentos administrativos, desburocratizando entre o Executivo e o Legislativo.”*²⁰⁷

Ademais, a correção dos orçamentos poderá ser feita mediante a técnica da *realocação de recursos*; o que depende de lei expressa (CF/88, art. 167, IV), sob pena de prejuízo aos controles do legislativo. Nas palavras de Regis Fernandes de Oliveira:

“Em verdade, a lei orçamentária deve ser executada tal como aprovada. Sabidamente, todos os gastos públicos dependem de autorização legislativa, não podendo o Executivo ou o Judiciário alterar a proposta orçamentária, sem prévia concordância do Legislativo. Logo, qualquer

²⁰⁷ GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 1996, p. 229.



CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e
Doutor pela UEPF*

HELENO TAVEIRA TÔRRES

*Professor Titular de Direito
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito
Financeiro e Tributário da UFMC*

*alteração, remanejamento ou transferência de recursos para outra
destinação depende de autorização legislativa.”²⁰⁸*

Por fim, nenhuma abertura de créditos, relembra-se, será ilimitada, por
força do art. 167, VII, da CF/88.

²⁰⁸ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo:
RT, 2014, p. 663.



III – RESPOSTAS AOS QUESITOS

- (A) **Pode o Tribunal de Contas da União sugerir, em seu parecer prévio, a rejeição das contas prestadas pela Presidenta da República, sem comprovar a existência de “dano ao erário” ou o desvio da “boa e regular aplicação dos recursos”?**

RESPOSTA: Pensamos firmemente que não.

A Constituição da República atribui o controle externo e fiscalização da execução orçamentária ao Poder Legislativo. Para tanto, o Congresso Nacional conta com o apoio permanente do Tribunal de Contas.

E a escolha do Constituinte, para o *controle externo*, de atuação do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, evidencia o monopólio do controle democrático sobre as contas públicas e realização do gasto público, numa formulação coerente com os valores do Estado Democrático de Direito.

Não por outra razão, força da democracia e do Estado de Direito, a Constituição de 1988 trouxe avanços consideráveis na modelação básica do Tribunal de Contas, dotando-o de independência e autonomia, expandindo as suas funções e assegurando a seus membros as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça. A Constituição da República impõe, assim, imparcialidade, isonomia e consistência em seus pronunciamentos, todos fundados na argumentação sólida dos julgados, inerente ao Estado de Direito.

Mas as nobilíssimas funções do Tribunal de Contas da União não se estendem ao julgamento das contas da Presidenta da República. Isso lhe veda a Constituição. O art. 71 atribui-lhe diferentes espécies de competência: *a) apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio; b) julgar – e para isso é o único competente – as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta...; c) fiscalizar, auditar, e inspecionar preventiva ou repressivamente.*



Quando a Constituição, em seu art. 49, IX, atribui competência exclusiva ao Congresso Nacional para *julgar* anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República, tem como meta objetiva garantir a prevalência dos valores do Estado Democrático de Direito. A natureza do Congresso Nacional, órgão legislativo, composto de eleitos, periodicamente escolhidos pelo povo, plural, representa a mais legítima opção feita para avaliar em julgamento as contas prestadas, não apenas as metas de cunho contábil, operacional, fiscal e patrimonial, mas sobretudo a implementação das grandes políticas sociais-públicas e previamente aprovadas pelo próprio Congresso Nacional. Enquanto as decisões jurisdicionais do Tribunal de Contas da União somente se legitimam pela argumentação fundada em lei, e se restringem aos demais gestores e administradores menores que não a Presidenta, o julgamento feito pelo Congresso Nacional das contas prestadas pela presidência tem a legitimação inerente às democracias representativas.

Ora, a Lei nº 12.593/2012 que dispõe sobre o plano plurianual para o período 2012-2015 tem como diretrizes, segundo seu art.4º, I: “*a garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero*”; IX- *o estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia*”. O art. 9º da mesma Lei é enfático: “*São prioridades da administração pública federal o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o Brasil sem Miséria – PBSM e as definidas nas leis de diretrizes orçamentárias.*”

Por sua vez, os Projetos de Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2012 a 2015 incorporaram tais prioridades.

E, finalmente a Lei Orçamentária Anual, que regeu o exercício de 2014, Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014, programou a despesa e autorizando a abertura de créditos originários e suplementares, relativos ao PAC e ao PBSM, nas condições e limites que impõe (arts. 4º e 7º).

A Constituição da República atribui ao Congresso Nacional a competência exclusiva para avaliar e julgar as contas presidenciais. Exatamente porque a avaliação das políticas públicas de alta relevância, autorizadas em lei pelo próprio Poder Legislativo, demandam uma avaliação de metas, prioridades, finalidades que somente os eleitos, como representantes diretos dos cidadãos, têm legitimidade para fazer. Basta considerar que, dentre os juízes da boa gestão das



contas prestadas pela presidência, que são todos os deputados e senadores da Casa, destaca-se a importância constitucional da **Comissão Mista Permanente do Orçamento**. Assim dispõe a Constituição:

“Art. 166 (...) §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;”*

Portanto a consistência, a coerência, a integração entre os planos de desenvolvimento; o plano plurianual, suas diretrizes, prioridades e metas; a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual são permanentemente controladas, avaliadas e julgadas pelo Congresso Nacional, nesse mister destacando-se exatamente a COMISSÃO MISTA PERMANENTE DO ORÇAMENTO.

O Congresso Nacional avalia e julga o todo. Não lhe basta uma adequação meramente técnica. Mas o Congresso indaga: houve erradicação pelo menos parcial da miséria extrema, houve redução da desigualdade social no País, como impõe a Constituição? Houve mais inclusão na educação, na saúde, na habitação (com os incontáveis programas sociais, todos resultantes de lei, como Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Universidade para Todos no PROUNI ou no FIES, no ensino técnico do PRONATEC, na elevação contínua do salário mínimo e outros incontáveis programas e projetos, todos aprovados por lei prévia)? Houve estímulos ao desenvolvimento sustentado e sustentável, à iniciativa empreendedora, capaz de gerar empregos, à execução de obras prioritárias com juros subsidiados pela União, em uma série de hipóteses de subvenção federal, que o próprio Congresso Nacional aprovou e autorizou fossem feitos, tanto em lei própria quanto em dotações orçamentárias? Esse julgamento cabe exclusivamente ao Congresso Nacional.



O julgamento das contas da Presidenta da República pelo Congresso Nacional, com exclusividade, representa exatamente isso: o pleno domínio da democracia e o governo pelo povo e para o povo, único titular do poder, como claramente dispõe o parágrafo único do art. 1º da Constituição da República: *“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”* Disso resulta a competência primária, única e exclusiva do Congresso Nacional para julgar as contas da Presidenta da República.

A rejeição das contas públicas é medida extrema a qual não pode ser admitida sem relação com o Estado Democrático de Direito e os seus fins constitucionais, como eficácia do princípio de harmonia entre os poderes.

O pronunciamento do órgão técnico de assessoramento do Poder Legislativo, que é o Tribunal de Contas da União – TCU, deveras, tem indiscutível importância para exame, diagnóstico e decisão sobre as contas públicas, mas a Constituição não lhe reserva a palavra final, nem a avaliação da eficácia política-social das metas. Antes, em louvor ao princípio de harmonia entre os poderes, deixa para o Poder Legislativo (Congresso Nacional) a palavra final quanto à análise das motivações empregadas e a relação entre as decisões adotadas e os princípios constitucionais que regem as normas financeiras.

Neste propósito de delimitação da competência do órgão de assessoramento, prescreve a Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, em seu art. 36, que as contas prestadas pelo Presidente serão apreciadas “na forma estabelecida no Regimento Interno”. A mesma Lei, que é a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, no seu art. 15, estabelece em relação aos demais administradores e gestores que “ao julgar as contas, o Tribunal decidirá se estas são regulares, *regulares com ressalva*, ou irregulares.”

O que o Tribunal de Contas da União poderá fazer, e é o que tem feito, será sugerir ou opinar no sentido de que o Congresso Nacional julgue as contas presidenciais “regulares”, ou “regulares com ressalvas” ou “irregulares”. Não obstante, para escolher qualquer uma dessas avaliações, o Tribunal de Contas deverá obedecer rigorosamente os requisitos legais e regimentais. Não poderá fazer menos, uma vez que tais requisitos são aplicáveis ao julgamento das contas dos administradores e gestores menores que não a Presidenta da República.



O espaço da decisão do Congresso Nacional é amplo. Poderá decidir que, apesar da recomendação de “rejeição por irregularidade” advinda do parecer prévio do Tribunal de Contas, sejam elas aprovadas sem ressalvas ou com ressalvas.

Para especificar o sentido da noção de “contas regulares com ressalvas” e aquele de “contas irregulares”, o art. 16 da Lei nº 8.443/92 prescreve que as contas serão julgadas:

“I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;

d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.”

Tais pressupostos materiais não se dirigem ao julgamento das contas presidenciais, e nem seria possível, pois o Tribunal de Contas é absolutamente incompetente para isso, mas configuram um limite sério à atuação do Tribunal. São eles requisitos mínimos, de observância obrigatória, em relação às contas prestadas pelos demais gestores e administradores menores na hierarquia do governo federal. Portanto se o Tribunal de Contas não pode julgar as contas de tais gestores e administradores “irregulares”, sem observância dos requisitos e pressupostos materiais, postos no citado art. 16 *supra*, então sobejam razões para a sua necessária observância em parecer prévio do Tribunal, relativo às contas presidenciais.



E essa observância não se configurou neste caso concreto. Diante destes pressupostos materiais, excetuadas as alíneas “a” e “d”, porquanto incabíveis, a decisão política deve aferir se as ressalvas apresentadas são suficientes para atingir algum dos dois pressupostos destacados no Acórdão nº 2461/2015 do TCU, como motivação, a saber: (i) “prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial”; ou se houve adicionalmente algum (ii) “dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico”.

Esta disposição evidencia, com rigor, a força cogente das “ressalvas”, que não são mera admoestação ou sugestão, mas que podem implicar a rejeição de contas, como medida extrema, caso não observadas, oportunamente, na execução orçamentária subsequente ou posterior (evidentemente no pressuposto de tais alertas ou ressalvas serem ratificados pelo Congresso Nacional, no julgamento que lhe cabe das contas presidenciais prestadas).

Uma breve observação deve ser pontuada, pois ela acaba repercutindo diretamente neste tópico inaugural. O modelo francês de controle de contas, por meio de um tribunal, *Cour des Comptes*, foi o grande inspirador do Brasil e de outros países, exceção feita aos países do *common law*, afeitos ao modelo inglês de controle legislativo por meio de *auditor ou controlador* geral (*Comptroller General*). Com a denominação de tribunal, já se evidenciam as grandes diferenciações: o Tribunal de Contas terá função jurisdicional, ou seja, julgará as contas públicas (todas elas) com recursos possíveis ao Conselho de Estado em França, o que não se dá no Brasil. Não obstante, como já observamos, aos Tribunais de Contas do Brasil foi subtraída a competência para avaliar e julgar as contas do Chefe do Poder Executivo. Daí a forma de controle nacional em que a atuação do Congresso Nacional é tão relevante, pois apenas ele e tão somente ele julgará, com exclusividade, as contas presidenciais em uma concepção democrática forte, de outorgar aos eleitos, representantes do povo, a palavra final.

Em contrapartida, em todos esses modelos há evidentes adaptações às formas parlamentaristas, presidencialistas ou semi-presidencialistas de governo. Nos regimes parlamentaristas, as rejeições das contas não desencadeiam uma crise desestabilizadora, daí a força do *Comptroller* Geral inglês, considerado funcionário do Parlamento, somente escolhido e demitido pelo próprio



Parlamento. Na verdade ele é colaborador direto (e toda a sua numerosa equipe) da Comissão Parlamentar de Contas. Porém, mesmo na Inglaterra, de modelo parlamentar, há diferença na força vinculante das advertências: “Segundo Young, quando a Comissão Parlamentar faz advertência, ‘leve e suave como arrulho de pomba’, ao Tesouro, este ‘ruge como leão da Líbia’ para o departamento que deu causa à falta reprovada.”²⁰⁹ Ou seja, o controle do Tesouro é muito mais forte do que são as advertências advindas do controle legislativo. Porém a mesma inspiração inglesa foi modificada e descaracterizada nos EUA, perdendo força a sua plena independência. Exatamente porque a rejeição das contas *in totum* acarretaria uma desestabilização política e administrativa sem precedentes no regime presidencialista.

No modelo dos Tribunais de Contas, a mesma suavização se passa, como resultado do regime presidencialista (ou semi). Em França, as contas presidenciais mantiveram-se insindicáveis e inavaliáveis pelo Tribunal de Contas durante praticamente toda a história daquela prestigiadíssima Corte. Para isso sempre houve um recorte das contas: aquelas de responsabilidade exclusiva da presidência – insindicáveis – e aquelas de responsabilidade dos demais administradores e gestores públicos – apreciáveis e afinal julgadas pelo Tribunal (embora com recurso ao Conselho de Estado). Somente na gestão do Presidente Nicolas Sarkozy (2007-2012), por meio de nova interpretação das atribuições daquela Corte, pela primeira vez, ela se pronunciou, de forma extraordinariamente tímida, sobre tais contas, sendo a avaliação limitada às contas palacianas e às viagens presidenciais.

Todas as contas públicas no Brasil são levadas ao Tribunal de Contas. Há então uma atividade de superposição. Ao nosso TCU, compete julgar as contas dos gestores e administradores públicos, da administração direta e indireta, em caráter exclusivo. Exceção feita às contas da Presidenta da República. Em relação a elas, a Constituição da República teve cuidado especial. Entregou ao Congresso Nacional a palavra final. Mas inexistente em nosso País um recorte

²⁰⁹ Cf. BALEEIRÓ, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 15ª ed. Atualização de Dejalma de Campos. Forense, Rio de Janeiro, 1997, p. 447, not 1. BALEEIRO cita YOUNG, apoiado em BUCK e nos estudos de HARBY, Frank: “*Comptroller – Auditor General*”, in *Annales F.P.*, XI-XII, p.157 e segs.



formal e legal daqueles procedimentos e ações que seriam integrantes das contas presidenciais, com avaliação em separado.

Há pois uma atividade de superposição, de tal modo que as advertências, ressalvas, alertas e recomendações do Tribunal de Contas da União – se não forem confirmadas pelo Congresso Nacional em seu julgamento exclusivo e final da prestação de contas da Presidenta – têm o efeito de um “arrulho de pomba”, na expressão de Young, mas se transmudam em “rugido de Leão da Líbia” em relação aos ordenadores de despesa, gestores e administradores dos departamentos, seções, organismos, etc. da administração direta e indireta. Assim sendo, por via oblíqua, mesmo antes do pronunciamento do Congresso Nacional, há uma natural tendência de enquadramento e de ajustamento (de baixo para cima) da gestão e administração das contas públicas aos alertas e advertências do TCU. Solução alternativa, ainda não adotada no âmbito do TCU, por ausência de lei, são os “termos de ajustamento de gestão” em que se converteram vários “alertas e ressalvas” dos Tribunais de Contas dos Estados, sendo pioneiro o Estado de Minas Gerais. Ao invés da gravíssima rejeição das contas do governador, faz-se um termo de ajustamento de gestão – para o futuro – como ocorreu na gestão do Governador Antonio Augusto Anastasia, a propósito da aplicação dos recursos mínimos obrigatórios na saúde e na educação (Processo nº 86294 –TCE/MG, 2012). Mais eficazes e diretos, os termos de ajustamento resolvem o problema da superposição de avaliações das contas, evitando o impasse sério e danoso ao País, da proposição de rejeição, em regime presidencialista de governo.

Neste particular, ao dispor sobre as “Contas Regulares com Ressalva”, diz o art. 18 da Lei nº 8.443/92 que o TCU, nestas, dará quitação ao responsável e “*lhe determinará, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.*” Portanto, as medidas apontadas são de cumprimento vinculante para a Administração e têm caráter corretivo de notável valia. Mas no caso das contas prestadas pela Presidenta da República é necessário que as “ressalvas”, postas *ab initio* no parecer prévio do Tribunal de Contas sejam mantidas no julgamento do Congresso Nacional para que tal vinculação ganhe a força necessária.



Mas não só. O Regimento Interno do TCU (RITCU), aprovado pela Resolução TCU nº 155/2002, prevê, ainda, no art. 208, que as “as contas serão julgadas regulares com ressalva quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário”. Entretanto, não se encontra no texto do Acórdão nº 2461/2015 do TCU nenhuma referência, **uma única sequer**, que atribua “dano ao erário”, às condutas praticadas. Portanto, apesar das formalidades ou eventuais faltas que possam ter ocorrido, individualmente ou em conjunto, estas não são suficientes para a medida extrema de rejeição das contas ou de sua recomendação.

Destarte, a **correta qualificação de “dano ao erário” precisaria vir adequadamente determinada, e fartamente demonstrada**, não sendo suficiente a simples imputação ou alegações a título de suposta “motivação implícita”. Caberia ao órgão de assessoramento legislativo, que é o TCU, promover todos os meios necessários para esta evidência probatória. Se não o fez é exatamente porque inexistente. Cumpre ao Congresso Nacional deliberar sobre estes fundamentos, mas sem perder de vista a decisão tomada no Acórdão nº 2461/2015. Uma vez efetuada a correção no julgamento do Congresso Nacional, para aprovação integral ou mantidas as “ressalvas”, todas ou algumas, tornam-se elas cogentes para a Presidência da República. Mas somente a partir desse momento.

Por outro lado, no que concerne ao art. 16, III, “b”, da Lei nº 8.443/92 (*prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial*), o art. 209 do Regimento Interno do TCU já incumbia, ao próprio órgão, o dever de verificar “a boa e regular aplicação dos recursos”; o que se impõe como impeditivo para a rejeição das contas, nos seguintes termos:

“Art. 209. O Tribunal julgará as contas irregulares quando evidenciada qualquer das seguintes ocorrências: (...) “§ 2º Contas apresentadas em desacordo com as normas legais e regulamentares aplicáveis à matéria poderão ser julgadas regulares com ressalva, desde que se comprove, por outros meios, a boa e regular aplicação dos recursos.”

Diante dessas considerações, pode-se concluir que, na hipótese de decisão do TCU com fundamento unicamente na “prática de ato de gestão ilegal,



ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial” (art. 16, III, “b”, da Lei nº 8.443/92 ou art. 209, II do Regimento Interno), não se pode admitir a conclusão por “contas irregulares” quando não estiverem adequadamente configurados:

- (i) *Dano ao erário* (excludente do art. 208 do Regimento Interno); ou
- (ii) *Quando se comprove, por outros meios, a boa e regular aplicação dos recursos* (excludente do art. 209, § 2º do Regimento Interno).

Os dois requisitos acima não são exigidos conjuntamente, mas se habilitam para autorizar a alteração válida da decisão de “contas irregulares” para “contas regulares com ressalvas”. E, na situação aqui examinada, não se verifica qualquer condenação fundada em “*dano ao erário*”. Ademais, resta claro o fim das condutas consideradas *impropriedades* ou *faltas identificadas*. A ação do Poder Executivo, visivelmente, foi pautada pela *boa e regular aplicação dos recursos*, constatação da qual não se pode fugir, quando da apreciação das políticas públicas (habitacionais, de combate à pobreza, dentre outras) ou do destino dos fins legais dos recursos.

Enfim, esses dois aspectos de extrema relevância deveriam estar indubitavelmente demonstrados para fundar, com eficiência, o julgamento das contas presidenciais como “irregulares”, a saber, a existência de dano ao erário; a aplicação irregular dos recursos. **Nenhuma palavra, silêncio e vazio das provas.** Além desses dois pressupostos, que resultam de exigência legal, e que são faltantes no parecer prévio do Tribunal de Contas da União, a “boa e regular aplicação” poderia envolver, para os mais exigentes, um terceiro pressuposto. Não deveria o parecer prévio auxiliar o Congresso Nacional do ponto de vista qualitativo? Eficiência, eficácia e economicidade, objetivos finalmente a serem atingidos, não integraram a apreciação prévia do Tribunal de Contas.

Por que motivo não se registraram, no parecer prévio do TCU, **sob o prisma da economicidade**, as vantagens advindas dos procedimentos de gestão escolhidos pela Administração Federal, que são os mesmos de anos a fio, em relação às contas de suprimento mantidas junto à Caixa Econômica Federal – CAIXA; junto ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS; junto aos demais programas sociais e de investimento?



CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e
Doutor pela UFEF*

HELENO TAVEIRA TÔRRES

*Professor Titular de Direito
Financeiro da UCB*

MISABEL A. MACHADO DÉRZI

*Professora Titular de Direito
Financeiro e Tributário da UEMG*

Ora, FEITAS AS CONTAS, inexistente saldo negativo nesses suprimentos, em favor da CAIXA ao final do exercício de 2014. E, antes do término do exercício, o saldo médio é sempre positivo, em favor da União, resultando daí a remuneração devida pela CAIXA EM FAVOR DA UNIÃO, e não o contrário. Além disso, segundo os dados levantados pela NOTA TÉCNICA do SUAFI 011/2015, os repasses do Tesouro superam os saques em R\$ 940,9 milhões de reais. Ao longo do processo, a União deixou de repassar, desnecessariamente, recursos da ordem de R\$ 1.879.917.677, o que significa **economicidade**, já que esses mesmos recursos, em lugar de ficarem ociosos, atenderam com mais imediatismo a outras políticas relevantes, validadas na LOA.

Ao contrário, o parecer prévio do TCU inquinou de irregulares os procedimentos acima citados (identificando-os, pela primeira vez, como operação de crédito) embora tenham resultado de prática antiga já consagrada, sem qualquer censura do próprio TCU, ou do Congresso Nacional e, embora tenham resultado em **legitimidade e economicidade evidentes para a União e, conseqüentemente, para os cidadãos brasileiros.**

A rejeição das contas públicas sugerida, resultado de verdadeiro processo administrativo sancionador, de se ver, é medida extrema a qual não pode ser admitida sem relação com a eficácia do princípio de harmonia entre os Poderes e o equilíbrio com os fins constitucionais do Estado brasileiro.

Diante dessas constatações, no mínimo, em atenção à razoabilidade e à proporcionalidade que devem pautar os procedimentos administrativos sancionadores, as contas da Presidência da República, para o exercício de 2014, no parecer prévio do TCU deveriam ter merecido a posição de aprovadas ou aprovadas com ressalvas. O direito administrativo sancionador está submetido à proporcionalidade, de modo que a "dosimetria" das sanções deve levar em conta os valores da segurança jurídica por orientação que as ressalvas do TCU devem propiciar.

Repita-se à exaustão: duas razões concorrem para tanto: (i) de um lado, não se verifica, no caso, qualquer condenação fundada em "dano ao erário"; (ii) ademais, como ficou demonstrado neste Parecer, as condutas do Governo Federal consideradas *impropriedades* ou *faltas identificadas*, pelo TCU, a título e.g. de questionável entendimento ampliativo do conceito jurídico de "operações de crédito", para fins de aplicação da vedação consignada no art. 36 da LRF, sempre



estiveram pautadas pela *boa e regular aplicação dos recursos*; (iii) finalmente as mesmas condutas administrativas, do ponto-de vista da economicidade trouxeram relevantes vantagens (em bilhões) aos cofres públicos federais, em gestão responsável. Exatamente o contrário do dano ao erário.

Isso porque, tratando-se das contas da mais alta autoridade do Poder Executivo, sendo elas altamente complexas e extensas, envolvendo a administração direta e indireta, os alertas constantes do parecer prévio do Tribunal de Contas devem:

- (i) obedecer aos requisitos mínimos, estabelecidos na Lei 8.443/92, sem cuja observância, o Tribunal não pode sequer sugeri-las ao Congresso Nacional;
- (ii) perder seu “efeito”, se superadas pelo Congresso Nacional, único competente para julgar as contas presidenciais, com ressalvas ou não.

Compete, pois, à COMISSÃO MISTA PERMANENTE DO ORÇAMENTO, nos termos do art. 166 da Constituição da República, corrigir os excessos contidos no parecer prévio do TCU. É inadmissível a sugestão de rejeição de contas ou de irregularidade, sem identificação, registro ou demonstração de **dano ao erário**. Ao contrário, houve vantagens financeiras aos cofres públicos em quase dois bilhões de reais com as condutas de gestão adotadas pelo Governo Federal. Finalmente, inexistente, neste caso concreto, irregular aplicação dos recursos públicos.

(B) Qual a natureza jurídica do Parecer Prévio do TCU do Parecer da CMPOF e o “julgamento” da prestação de contas pelo Congresso Nacional? Quando se dá a eficácia de legalidade e de coisa julgada?

O exame e julgamento das contas da União é o máximo do controle de coerência de legalidade que o Congresso Nacional promove no ciclo das leis de orçamento. Uma decisão eminentemente jurídica, a conciliar técnica, política e juridicidade, segundo as manifestações do “Parecer Prévio” do Tribunal de Contas da União – TCU, o “Parecer” de exame das contas da Comissão Mista Permanente de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMPOF e o “Relatório” do Relator do Decreto Legislativo, todos com equivalente dignidade e estatura constitucional. E tudo segundo os valores do “devido processo legal”,



submetidos ao dever de motivação e com a mesma finalidade: exercer o controle externo de legalidade, legitimidade e economicidade das contas públicas.

O Congresso Nacional é o único **órgão** do Estado dotado de competência para aprovar as leis orçamentárias e, igualmente, após o término do ano fiscal, examinar e “julgar”, em caráter terminativo, as contas relativas à execução das leis orçamentárias e respectivos planos e planejamentos realizados, para determinar se aquilo que foi autorizado, ao fim e ao cabo, ficou-se adequadamente cumprido, na condição de “balanço público” por parte de todos os poderes (executivo, legislativo e judiciário).

Numa especificação do **objeto** do controle externo, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF prescreve a consolidação das Contas de Governo de outras autoridades para serem prestadas pelo Presidente da República. Logo, em combinação com as contas do Executivo, todas as demais deverão ser consolidadas, em até sessenta dias da abertura da sessão legislativa (Emenda Constitucional nº 50, de 2006). Como destaca o parágrafo único do art. 36 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, a Lei Orgânica do TCU, *as contas constituirão nos balanços gerais da União*.²¹⁰ O que se aprova, portanto, tem a natureza de “balanço público da União”.

A Constituição outorgou ao Poder Legislativo o controle democrático das contas da **presidência**, na sua integralidade, do qual igualmente são chamados a participar o povo e a imprensa livre, dado que sujeito à crítica e aberto à participação social (audiência pública) e transparência da disponibilidade de todos os documentos relativos às contas disponíveis para acesso.

Quanto às **competências**, a Constituição Federal de 1988 demarcou em disposições expressas os poderes dos órgãos responsáveis pela execução, processamento e julgamento do orçamento e das contas prestadas pelo Presidente da República, a serem exercidas em conformidade com os direitos inerentes ao “*due process of law*”.

²¹⁰ LRF: “Art. 36. Ao Tribunal de Contas da União compete, na forma estabelecida no Regimento Interno, apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento.

Parágrafo único. *As contas constituirão nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do artigo 165 da Constituição Federal.*”



Cabe ao Presidente da República *prestar as contas referentes ao exercício anterior*, mediante a elaboração do “balanço da União”, diretamente ao Congresso Nacional, no prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa. *In verbis*:

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...)

XXIV – *prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior.*”

A prática da prestação anual de contas pelo Presidente da República exalta os valores republicanos e da divisão e equilíbrio entre os Poderes. Somente em democracias responsáveis com os valores republicanos e comprometidas com a continuidade do Estado e com as gerações futuras tem-se o enaltecimento da responsabilidade fiscal.

Como visto, a Constituição manda o Presidente da República prestar as contas ao Congresso Nacional, e não ao Tribunal de Contas da União, que recebe as contas enviadas pelo Parlamento para manifestar sua opinião na forma de “parecer prévio”, em típica competência de órgão auxiliar do controle externo. A saber:

“Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I – *apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento.*”

Recebidas as contas, o Tribunal de Contas as “aprecia” e, ao final, delibera mediante *parecer prévio*, o qual deverá ser elaborado em sessenta dias, a contar de seu recebimento. Portanto, como o TCU não recebeu competência para “julgar” as contas, a Constituição afastou os efeitos de “coisa julgada” do “parecer prévio”, ainda que se revista de elevada responsabilidade.

Quem detém os poderes para “julgar” as *contas prestadas pelo Presidente da República* é o Congresso Nacional, nos termos do art. 49, IX da CF/88. E se “julga”, decide em caráter definitivo, levando em conta os fundamentos adotados para a formulação e aprovação do orçamento.



Eis sua redação:

“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.”

Para que o Congresso Nacional possa “julgar” e votar o projeto de decreto legislativo, que terá por objeto a “aprovação”, “aprovação com ressalvas” ou “rejeição” das contas, o Relator será eleito pela Mesa Diretora, que apresentará seu “relatório”, a partir do “Parecer” da CMPOF.

Assim, para “julgar” as contas, o Congresso Nacional vê-se assessorado pela Comissão Mista Permanente de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMPOF, composta por 84 membros titulares, sendo 63 deputados e 21 senadores, que tem a missão de examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias, de lei orçamentária anual e seus créditos adicionais e sobre as *contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República*, além de exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária da União. Portanto, a CMPOF é responsável por todo o processo orçamentário, constituindo-se no mais importante instrumento de fiscalização e de avaliação política do Congresso sobre o fiel cumprimento do orçamento e suas leis vigentes. Como se encontra na Constituição:

“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.*”

Numa síntese, o julgamento das contas do balanço da União pelo poder legislativo constitui a última etapa do ciclo orçamentário, que começa com a edição do Plano Plurianual, prossegue com a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, e, diante dessas leis-quadro, vê-se construída a proposta orçamentária pelo poder executivo. A seguir, Câmara e Senado



a lei orçamentária anual, a ser executada no exercício seguinte. Após a execução do orçamento, prossegue-se com o controle externo do balanço das contas apresentado, mediante “parecer prévio”. E, para conclusão, chega-se à decisão terminativa do Congresso Nacional, após o exame e parecer da CMPOF, que tem a responsabilidade de acompanhar todo o *iter* orçamentário, da elaboração à execução e, ao final, seu controle na forma de “balanço das contas da União”.

Importa-nos, aqui, distinguir as funções dos pareceres do TCU e da CMPOF, em face do julgamento das contas pelo Congresso Nacional.

O *Parecer Prévio* pode ser definido como ato de análise técnica de apreciação especializada do Tribunal de Contas da União, mediante decisão seguida de devido processo legal, na qual o Tribunal recomenda ou sugere ao Congresso Nacional a aprovação, a aprovação com “ressalvas” ou a rejeição das contas prestadas anualmente pelos chefe do Poder Executivo.

Como assinalado, segundo o art. 71, I da CF/88, combinado com o Art. 49, IX, da CF/88, as contas anualmente prestadas ao Tribunal de Contas serão objeto de “parecer prévio” sobre as contas da União, prestadas pelo Presidente da República, consolidada segundo o *princípio da unidade*, e dirigida ao Congresso, para julgamento definitivo sobre o balanço das referidas contas.

Enquanto compete ao TCU “apreciar” as contas, mediante “parecer prévio”, cabe à CMPOF “*examinar e emitir parecer*”, como etapa preparatória para o “julgamento” do Congresso Nacional. Já aquele “parecer” da CMPOF, cuja função constitucional consiste em acompanhar toda a elaboração, execução e prestação de contas do orçamento, é emitido por deputados e senadores, que são justamente juízes das contas prestadas. Afinal **julgão em plenário a boa gestão das contas públicas**. Daí que não se pode reduzir a relevância singular desta magna Comissão, cujo “parecer” (final) tem importância fundamental no controle de contas.

A eficácia de “coisa julgada” advirá da decisão do Congresso Nacional, que detém competência para “julgar”, em caráter definitivo, as contas do Presidente da República. A decisão do Congresso Nacional corresponde à única deliberação jurídica de caráter definitivo, como ápice do controle de legalidade pelo próprio Parlamento, amparada na análise técnica do “Parecer Prévio” do TCU, bem como do exame e “parecer” da CMPOF.



Portanto, a deliberação do Congresso Nacional não se reduz a decisão meramente “política”, mas de ato legislativo com eficácia jurídica em grau máximo, no controle de legalidade dos seus próprios atos, i.e., a execução das leis orçamentárias em vigor.

Logicamente, no exercício desta função de oferta do Parecer Prévio” (Art. 71, I da CF/88), a deliberação adotada pelo Tribunal de Contas terá natureza “administrativa”, sem qualquer eficácia de “coisa julgada” administrativa ou equivalente. A eficácia jurídica da decisão e das “ressalvas” adotadas pelo Tribunal quedam-se na dependência da decisão do Congresso Nacional. E somente quando acatadas, as ressalvas ganham eficácia de precedentes vinculantes para a Administração.

Ao tempo que a decisão do TCU, na forma do “Parecer Prévio”, é desprovida de “imutabilidade”, por ter natureza “administrativa” e não se afirmar com “coisa julgada”, como reconhecido em Jurisprudência consolidada do STF²¹¹ e do STJ, bem como de quase toda a doutrina, somente a decisão do Congresso Nacional gera efeitos vinculantes contra os responsáveis pela execução orçamentária, como etapa final do controle externo de legalidade, economicidade e legitimidade sobre o balanço. Um panorama da doutrina foi fartamente desenhado no corpo deste Parecer.

²¹¹ Como já decidiu o STF sobre o caráter definitivo do julgamento de contas pelo TCU, tem-se o seguinte: “(...) é clara a distinção entre a do art. 71, I — de apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo — e a do art. 71, II — de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. II. A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue a decisão definitiva ao Tribunal de Contas.” STF, Tribunal Pleno, ADI 849/MT. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento em 11/02/1999. Publicado no DJ de 23/04/1999.



Portanto, a manutenção ou rejeição dos conteúdos dos “pareceres prévios” não depende de uma relação entre suposta decisão “técnica”, adotada pelo TCU no seu “parecer prévio”, *versus* decisão “política”, que seria aquela do Congresso Nacional. Nada disso. Justamente para evitar esse tipo de reducionismo, a Constituição integra ao processo de controle externo uma Comissão Permanente de Orçamento e de Fiscalização (a CMPOF), cujo “parecer” é igualmente parte do processo, com idêntica dignidade jurídica e qualificação técnica de quem responde por toda a extensão da formação ao cumprimento da peça orçamentária.

Os controles jurídicos da ação política, vê-se, não podem chegar à negação das escolhas públicas, ao inibir, tolher ou abstrair a decisão política da atividade financeira do Estado, que é sempre revestida de juridicidade, nos seus procedimentos e formas. Impedir ou embaraçar a decisão política que atende aos ditames jurídicos é o mesmo que invadir competência, em contrariedade à divisão de poderes e à democracia.

Esta exigência de convergência entre Política e Direito para a atuação da atividade financeira do Estado não pode ser recebida como novidade. É mera aplicação do Direito Positivo. Basta verificar que a Lei 4.320/1964, no seu art. 2.º, já prescreve que “a Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a *política econômica financeira* e o *programa de trabalho do Governo*, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade”. Portanto, se o orçamento não contemplar esta representação da política e dos programas de governo, suficientes para evidenciar as escolhas públicas sobre receitas e despesas, não cumprirá juridicamente sua função constitucional e legal.

O orçamento deve ser um meio de transparência da aplicação do Direito Positivo (leis e atos administrativos primários que decidiram sobre a realização das despesas e receitas públicas) e da política (*política econômica financeira* e *programa de trabalho do Governo*), que se integram na atividade financeira do Estado.

Em qualquer uma destas etapas, de certo, haverá cabimento para a interpretação jurídica das legislações, as quais podem ser divergentes entre si, como se verifica entre tribunais, cotidianamente. É lugar comum no Direito a exclusão da única resposta correta. E nenhuma decisão é apenas “técnica”.



Muitas vezes, nesta escolha, está a pior das ideologias, que é a demonização da escolha pública fundada na decisão democrática.

Por fim, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, caracteriza, corretamente, no art. 48, “as *prestações de contas* e o respectivo *parecer prévio*” como *instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público*. E acresce que esta transparência será assegurada também pelo incentivo à participação popular e realização de audiências públicas. Em seguida, ao tratar “das Prestações de Contas”, o Art. 56, § 3º prescreve que “*será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas.*” Neste caso, a transparência será dada não apenas ao parecer prévio do TCU, mas aos pareceres da CMPOF e ao Relatório do Relator do projeto de decreto legislativo. Daí serem louváveis os esforços de *accountability* e de transparência dos tempos recentes, para os efeitos das contas de 2014. Isso demonstra amadurecimento institucional e o firme desejo que seja esta a prática reiterada ao longo de todos os exercícios futuros.

(C) Qual a relevância das metas e prioridades do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias na apreciação das contas presidenciais do ano de 2014 pelo TCU e pelo Congresso Nacional?

RESPOSTA: Metas, prioridades e ações, estabelecidas no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias – não apenas as metas fiscais – são decisivas na apreciação das contas presidenciais. Em realidade a Lei do Orçamento Anual – LOA - deve estar com elas harmonizada.

Mas a diferenciação entre metas fiscais, metas sociais prioritárias, despesas obrigatórias de duração continuada e despesas discricionárias é necessário pois a lei lhes dá tratamento diferenciado.

Sendo assim, é preciso ponderar que a LDO, Lei 12.919, de 24 de dezembro de 2013, em seu art. 2º, estabeleceu a meta fiscal de R\$ 116.072.000.000 (cento de dezesseis bilhões) para 2014. Mas as leis não são inflexíveis. Antes do final do exercício, tais limites podem ser e vêm sendo alterados por lei. Isso ocorreu não apenas em 2014 como em exercícios anteriores. É que as receitas são meramente estimadas, ou



poderá ser superior ou inferior àquela prevista na LOA. E, em contrapartida, podem surgir gastos emergenciais. Em consequência, há uma série de instrumentos legais, autorizativos de soluções, limitação de gastos por empenho, contingenciamento, etc., se ocorrer insuficiência de recursos. Em decorrência, a receita pública é sempre contabilizada pelo critério de caixa, ou seja, somente são computados aqueles valores efetivamente arrecadados ou entesourados.

Igualmente os objetivos, as metas sociais prioritárias a serem alcançadas, as despesas discricionárias ou não, etc. se interligam entre os diversos documentos legais, o que é notável.

Dispõe a Constituição da República que:

“Art.166 (...) §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;”

Já registramos que a Lei nº 12.593/2012, que dispõe sobre o plano plurianual para o período 2012-2015, tem como diretrizes, segundo seu art.4º, I: *“a garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero”*; IX- *o estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia*”, entre outros. O art. 9º da mesma Lei é enfático: *“São prioridades da administração pública federal o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o Brasil sem Miséria – PBSM e as definidas nas leis de diretrizes orçamentárias.”*

Por sua vez, os Projetos de Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2012 a 2015 dispuseram sobre as prioridades nos seguintes termos:

“Art. 4º. As prioridades e metas da administração pública federal para o exercício de 2014, atendidas as despesas contidas no Anexo III e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e ao Plano Brasil Sem Miséria – PBSM, as quais terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária de 2014, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa”(Redação do PLDO de 2014).



Ao fim e ao cabo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias-2014 incorpora as ditas prioridades, pois o art. 7º, §4º, inciso II, alínea “c” definiu o PAC na marcação do resultado primário –RP-3; na sequência, o Anexo III da LDO determina a inclusão das ações relativas ao PBSM nas informações complementares do projeto de lei orçamentária 2014, inclusão que foi feita.

Finalmente a Lei Orçamentária Anual, que regeu o exercício de 2014, Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014, programou a despesa por Poder, Órgão e Função, autorizando a abertura de créditos orçamentários e suplementares, relativos ao PAC e ao PBSM, nas condições e limites que impõe (arts. 4º e 7º).

Na apreciação dessas articulações, integradas em leis diferentes, destacou-se, na RESPOSTA ao quesito anterior, a relevância das funções de avaliação das metas, prioridades e finalidades, atribuídas pela Constituição da República à COMISSÃO MISTA PERMANENTE DO ORÇAMENTO – CMPOF (art.166).

Portanto a consistência, a coerência, a integração entre os planos de desenvolvimento; o plano plurianual, suas diretrizes, prioridades e metas; a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual são permanentemente controladas, avaliadas e julgadas pelo Congresso Nacional, nesse mister, destacando-se exatamente a COMISSÃO MISTA PERMANENTE DO ORÇAMENTO – CMPOF.

O Congresso Nacional avalia e julga o todo. Não lhe basta uma adequação meramente técnica. O julgamento das contas da Presidenta da República pelo Congresso Nacional, com exclusividade, representa exatamente isso: o pleno domínio da democracia e o governo pelo povo e para o povo, único titular do poder, como claramente dispõe o parágrafo único do art. 1º da Constituição da República: *“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”* Disso resulta a competência primária, única e exclusiva do Congresso Nacional para julgar as contas da Presidenta da República.

Parece-nos estranho que exatamente os procedimentos e as condutas utilizadas pelo Governo Federal na condução dos programas sociais, absolutamente prioritários, de acordo com as Leis do PPA, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual, portanto configurando



autorizados por créditos orçamentários ou adicionais e mais, previstos ainda em Leis autônomas, próprias e específicas, configurando, por isso, *despesas de duração continuada*, tenham sido questionados no parecer prévio do TCU.

Os quesitos que se seguem, “c”, “d”, “e”, “f”, “g” e “h”, referem-se exatamente aos gastos que envolvem os programas sociais mais prioritários da República (PBSM, PAC, inclusive, Bolsa-Família, Minha Casa Minha Vida, etc). Depois de longos anos de práticas reiteradas, consagradas em lei própria ou em contratos específicos, o TCU passou a caracterizar aqueles procedimentos contábeis e administrativos, levados tradicionalmente a cabo no bojo de tais programas, como operações de crédito, reclamando de falta de transparência e, com isso, elevando o endividamento, de forma artificial.

Tanto mais artificial quanto inusitada pois tal apreciação do TCU pretende alterar as metas fiscais. Ora, o único órgão competente para a consolidação da dívida líquida do setor público DLSP é exatamente o Banco Central do Brasil, a autoridade monetária do País, que nunca considerou o Fundo de Garantia por tempo de serviço, nem tampouco o FINAME como instituições financeiras e que, finalmente, é o único competente para impor a METODOLOGIA correta para apuração dos resultados primário e nominal.

Côm isso, o Tribunal de Contas da União, valiosíssimo para aferir a obediência à lei, à legitimidade e economicidade da gestão financeira e social, ao invés de reconhecer suas limitações no que tange à definição da METODOLOGIA adequada para medir as metas fiscais, considerou “irregulares” as contas prestadas pela Presidenta da República.

Aquilo que é prioridade, aquilo que é ação social preferencial e fundamental ao Estado Democrático de Direito, o Congresso Nacional já decidiu. As leis citadas são o resultado de suas escolhas. Vamos respeitá-las e vamos dar a elas a plena extensão que merecem. Quanto às metas fiscais, não pode o TCU interferir na metodologia utilizada. Isso porque, existente lacuna, sem lei aprovada, como recomenda a LRF, cabe tradicionalmente ao BCB, a autoridade monetária do País, a elaboração das estatísticas macroeconômicas e a definição do que seja “instituição financeira”, assim como a definição da METODOLOGIA de avaliação dos resultados primário e nominal. Mudança poderá haver, sem dúvida, desde que lei, **emanada do Congresso Nacional, o faça.**



- (D) Os adiantamentos concedidos, pela Caixa Econômica Federal à cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial configuram operações de crédito, considerando que o Tribunal de Contas tem admitido a possibilidade de a instituição financeira promover pagamentos, sem prévia cobertura pelo Tesouro Nacional em períodos curtos, nos termos do Decreto nº 8.535/2015?

RESPOSTA: Como demonstrado ao longo deste Parecer, é restritiva a expressão “operações de crédito” consignada no art. 29, III, da LRF. Este dispositivo impede qualquer recurso a interpretações ampliativas ou capazes de acrescer limites que a LRF não constituiu.

A vedação contida no art. 36 da LRF, unicamente contemplará “operações de crédito” que mantenha alguma identidade ou semelhança material com as aludidas modalidades do art. 29, III, da LRF.

Ora, se as operações que se encontram expressamente equiparadas, pela LRF, delimitam o sentido e o alcance do inciso III de seu art. 29, não pode o intérprete, quando do exame jurídico dos serviços financeiros contratados pela União, utilizar-se de interpretação extensiva e criativa para obter resultado estranho aos limites que guardem semelhança com os referidos atos ou negócios jurídicos, quais sejam: “mútuo”, “abertura de crédito”, “emissão e aceite de título”, “aquisição financiada de bens”, “recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços”, “arrendamento mercantil” ou “uso de derivativos financeiros”.

Destarte, para que determinada operação seja considerada *assemelhada* àquelas do art. 29, III, da LRF, evidencia-se imperioso um vínculo objetivo entre a operação considerada e a materialidade jurídica daquelas listadas no dispositivo em questão.

O conceito de **operação de crédito**, contido no art. 29, III, da LRF deve ser extraído, e não vamos entrar em sua essência, a partir de dois pressupostos vitais:

(a) o respeito à forma jurídica, imposta pela lei, sem equiparações econômicas ou de qualquer outra natureza. É evidente que, financeira e



economicamente, toda vez que alguém detém o capital alheio, as causas podem ser diversas — operação de crédito, conta-corrente, atraso no pagamento das obrigações, simples inadimplência, por ex., - poderá haver condenação ao pagamento de juros pela mora; ou indenização por danos emergentes... Os efeitos econômicos e financeiros poderão ser idênticos (privar alguém do próprio capital), mas a forma jurídica é radicalmente diversa. A equiparação será indevida e as consequências são graves; é claro que as contratações de operação de crédito levam ao uso do capital alheio igualmente, mas como forma originária, sem prévia causa em contrato de outra natureza ou decorrência de ato ilícito.

E, sobretudo, não se pode confundir a acepção vulgar de “dívida” com operação de crédito, efetuada pelo Poder Público na administração dos dinheiros estatais. Podemos dizer corriqueiramente que estamos em “dívida” com o condomínio porque não pagamos a mensalidade; podemos dizer que estamos em “dívida” ou “débito” com nossos empregados, com nosso dentista, com nosso locador, com prestadores de serviço de toda natureza porque estamos inadimplentes. Podemos até utilizar as palavras “dívida ou “débito” em sentido figurado, por exemplo, quando rezamos o pai nosso e pedimos perdão por nossas “dívidas”, no sentido de ofensas ou pecados. Também, corriqueiramente, podemos dizer que estamos em “débito” com outrem porque nos esquecemos de seu aniversário!

Isso porém não significa que contraiamos um empréstimo ou realizamos uma operação de crédito. E a questão se torna mais relevante quando a pessoa envolvida é um Ente estatal. A forma jurídica dada pela lei aos empréstimos públicos, às operações de créditos e às instituições financeiras não pode ser rompida, sob pena de desprezo da própria legalidade;

(b) a essência jurídica da operação de crédito deve ser buscada, sem perturbações acidentais, como o tempo ou o volume de recursos. Uma operação de crédito não se define porque os recursos são elevados, ou porque os prazos convencionados são curtos ou longos. Também não se conceitua o abuso de forma em razão do volume de recursos envolvidos, mas em razão de ela estar ou não ajustada à essência do negócio, seus fins legais e sociais; enfim, a essência jurídica da operação é sua forma;

(c) igualmente, quando se utiliza um conceito — o do art. 29, III, da LRF - relativo à operação de crédito, que se presta a limitar ou condicionar a



autonomia de um Ente estatal soberano, como a União, proibindo-a de operar com suas próprias instituições financeiras, a **observância da forma** deve ser rígida, quer em relação ao conceito de instituições financeiras (sem possibilidade de a elas se equiparar o FGTS ou o FINAME), quer em relação ao conceito de operação de crédito;

(d) finalmente a desdiferenciação entre o econômico-financeiro e o jurídico acarreta outras consequências como a lesão da regra de competência quer do Congresso Nacional, único competente para legislar, quer do BCB, único competente para decidir – na hipótese de lacuna, como se dá em nosso País, sobre a metodologia adequada para apuração do déficit primário.

De forma clara, a doutrina clássica do Direito Bancário, do Direito Privado ou do Direito Financeiro coincide no entendimento de que serviços financeiros em questão não poderiam, validamente, assumir: (i) a condição de *antecipação bancária*, por faltar-lhes as garantias pignoratícias, para tanto exigidas; (ii) a condição de *abertura de crédito*, porquanto ausente a quantificação do crédito disponibilizado pela instituição financeira, ao creditado que, nestes termos, não terá pretensão líquida, certa e exigível, caracterizadora do citado negócio jurídico; (iii) a condição de *contrato de mandato de renda*, eis que a ausente a álea que o caracteriza; ou (iv) a condição de *contrato de desconto*, através do qual, quem desconta (descontante) recebe do descontatário crédito contra terceiro, por cessão *pro solvendo*, deduzidos do importe do crédito os interesses do desconto.

Confirmou-se, então, que os adiantamentos concedidos, pela Caixa Econômica Federal, ao longo do exercício de 2014 e já em 2015, sob a regência do aludido Decreto nº 8.535/2015, configuram simples *tolerância de saldo negativo em conta corrente*, inconfundível com “operação de crédito”, por ser mera forma de operação, sem a criação de direitos para o Poder Público.

A *operação de crédito*, por sua vez, requer, necessariamente, a presença de contrato por meio do qual o Poder Público, expressamente, manifeste intenção de se endividar; para o que concorrerão, como parâmetros de precificação do endividamento, os critérios de confiança e tempo.

Não é diversa, inclusive, a orientação consignada em diversos Pareceres exarados pela Procuradoria da Fazenda Nacional, os quais deveriam ser considerados pelas autoridades julgadoras de contas. A título de exemplo, foram



citados o Parecer PGFN/CAF nº 392/2007, o Parecer PGFN/CAF nº 1.473/2007, o Parecer PGFN/CAF nº 2.194/2010.

Assim, em termos estritamente jurídicos, crédito em favor da instituição financeira somente exsuriria quando do encerramento anual da conta mantida pela União. E, neste particular, o art. 3º, § 3º, do aludido Decreto nº 8.535/2015 foi claríssimo: “É vedada a existência de saldos negativos ao final de cada exercício financeiro”, sendo certo que este é o lapso temporal de existência da conta.

Ademais, como já deixamos claro, na RESPOSTA ao quesito “a”, inexistiu saldo negativo nesses suprimentos, ao final do exercício de 2014. E, antes do término do exercício, o saldo médio é sempre positivo, em favor da União, resultando daí a remuneração devida pela CAIXA EM FAVOR DA UNIÃO, e não o contrário. Além disso, segundo os dados levantados pela NOTA TÉCNICA do SUAFI 011/2015, os repasses do Tesouro superam os saques em R\$ 940,9 milhões de reais. Ao longo do processo, a União deixou de repassar, desnecessariamente, recursos da ordem de R\$ 1.879.917.677, o que significa **economicidade**, já que esses mesmos recursos, em lugar de ficarem ociosos, atenderam com mais imediatismo a outras políticas relevantes, validadas na LOA. Em lugar de “dano ao erário”, o que se configurou foi “ganho” e economicidade.

Ao contrário, o parecer prévio do TCU inquinou de irregulares os procedimentos acima citados (identificando-os, pela primeira vez, como operação de crédito) embora tenham resultado de prática antiga já consagrada, sem qualquer censura do próprio TCU, ou do Congresso Nacional e, embora tenham resultado em **legitimidade e economicidade evidentes para a União e, conseqüentemente, para os cidadãos brasileiros.**

Também, viu-se que a atividade financeira no País é objeto de extensa regulamentação e controle, pelo Banco Central do Brasil, nos termos do art. 10, VI, da Lei n. 4.595/64. Neste sentir, bem se destacou que o item IX da Resolução n. 1.559/1988 do CNM, com redação dada pela Resolução n. 3.258/2005, que veda expressamente a concessão de créditos ou de adiantamentos, por instituição financeira, sem a constituição de um título adequado, representativo da dívida.

E, ao menos à luz dos documentos a que tivemos acesso, não foi constatada a existência de quaisquer títulos sacados pela Caixa Econômica



Federal em face do Governo Federal. A mera *tolerância de saldo negativo em conta corrente* resta inconfundível com “operação de crédito público”.

Qualquer tentativa de equiparação do serviço financeiro em comento, à “operação de crédito”, findaria, logo, por extrapolar o preceito do art. 36 da LRF, em nítido prejuízo à segurança jurídica na aplicação do Direito Financeiro, além de aniquilar importante iniciativa, da União, voltada à previsibilidade na aplicação de recursos em programas sociais relevantes, como o Bolsa Família, Seguro Desemprego e outros.

O Acórdão nº 2461/2015 do TCU fixou a “ressalva” específica a este caso, ao tempo que não se pode presumir qualquer culpa na interpretação por parte dos órgãos de Governo, porquanto as medidas adotadas guardaram coerência com farta doutrina do Direito Bancário; com normas infralegais do Conselho Monetário Nacional; com as práticas contábeis e administrativas através dos anos.

Quanto ao mérito, é verdade, pode-se questionar, e de fato se deve questionar, a ampliação hermenêutica e o recurso à analogia como meio de imputação de sanção de extrema gravidade a hipóteses passíveis de inequívocas dúvidas jurídicas. Cabe, assim, ao Congresso Nacional corrigir as citadas “ressalvas” e “alertas”. Pelo princípio da proteção da confiança e da necessária previsibilidade, a proporcionalidade é motivação suficiente para assegurar a aprovação das contas como “regulares” ou “regulares com ressalvas”, como autoriza o art. 16, III, “b”, da Lei nº 8.443/92, diante da ausência de qualquer alegação de “dano ao erário”. Pode-se dizer ainda que, para o exercício de 2015, as “ressalvas” consideradas já foram atendidas pela União.

É que o Decreto nº 8.535/2015 já produziu seus efeitos, a saber: (i) impediu que os órgãos e entidades do Poder Executivo federal pudessem firmar contrato de prestação de serviços com instituições financeiras, no interesse da execução de políticas públicas, que contenham cláusula autorizativa de insuficiência de recursos, por *período superior a cinco dias úteis* (Art. 3º, *caput*), além de (ii) vedar a existência de saldos negativos ao final de cada exercício financeiro (Art. 3º, § 3º), o que já não vinha acontecendo em 2014. Estas medidas, explicitamente, concorrem, como visto, para desqualificar tais serviços financeiros como operações de crédito.



É nesse contexto que cabe, ao Congresso Nacional, a última palavra em matéria de decisão sobre o que se viu apurado pelo órgão de assessoramento técnico, que é o Tribunal de Contas da União, cujo papel tem sido exemplar na condução das suas elevadas funções de controlador externo das contas públicas. A sinalização de eventuais erros, segundo uma perspectiva hermenêutica, dentre outras possíveis, é exigência constitucional, para que se opere a preparação para a decisão política, esta reservada pela Constituição ao Congresso Nacional. Portanto, somente ao Congresso caberá decidir sobre o mérito das escolhas realizadas, nos limites da Constituição, mormente quando o órgão de assessoramento técnico não indica qualquer “dano ao erário” (art. 16, III, “b”, da Lei nº 8.443/92), sendo pois cabível a aprovação das contas como “regulares” ou “regulares com ressalvas”.

(E) As equalizações feitas pela União, na forma de subvenção econômica, em programas de financiamentos promovidos por meio de Bancos Públicos (BNDES, BB e CEF), na forma prevista em lei específica, configuram operações de crédito? Qual o tratamento jurídico adequado a ser dado às equalizações feitas no Programa de Sustentação do Investimento – PSI, previsto na Lei nº 12.096/2009?

RESPOSTA: Dado o âmbito restritivo do conceito de “operação de crédito”, para fins de aplicação das limitações e vedações da LRF, destacou-se a necessidade de bem fixar os conteúdos de alguns conceitos de Direito Financeiro – a exemplo das subvenções –, a fim de afastar arbitrárias equiparações a “operações de crédito público”:

Conceituadas as *subvenções* como categoria autônoma de Direito Financeiro, representativas do auxílio financeiro, previstas no orçamento público, para auxiliar entidades públicas ou particulares a desenvolver atividades assistenciais, culturais ou empresariais, verificou-se inexistir qualquer obstáculo que impeça a concessão a entidades com fins lucrativos que forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização do Estado, bastando que isto conste em lei específica, a exemplo da citada Lei nº 12.096/2009.

Nos termos da citada Lei nº 12.096/2009, a União restou autorizada a conceder verdadeira *subvenção econômica*, na forma de equalização de taxas de



juros, em específicas operações de financiamento, contratadas, até 31 de dezembro de 2015, porquanto caras à inovação tecnológica e ao desenvolvimento nacional.

E, para tanto, bem se viu que o legislador, corretamente, (i) ocupou-se em limitar o valor total dos financiamentos subvencionados (art. 1º, § 1º), além de (ii) condicioná-los à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos (art. 1º, § 3º), o que revela o seu cuidado com o gasto público.

Tem-se, portanto, uma *subvenção econômica* regular, a qual constitui, em realidade, esforço da União, devidamente autorizado por processo de democrático, voltado ao incremento do perfil econômico do País; compromisso constitucional expresso, por força dos art. 218 e 219 da CF/88.

Concluiu-se, portanto, que o fato de o pagamento da *subvenção econômica* em tela protrair-se no tempo não lhe compromete a natureza jurídica, transmutando-lhe em “operação de crédito”.

Por certo, não é o ocioso repetir que a configuração, juridicamente segura, das *operações de crédito*, na precisa conformação ao campo material definido no art. 29, III, da LRF, pressupõe a verificação de três requisitos concomitantes (capital, confiança e tempo), além de formalização em contrato, no qual reste claro o intuito do ente público de se endividar.

O pagamento, feito pela União a destempo e acrescido de juros de mora e atualização monetária, na forma de *subvenção* a instituições financeiras, não caracteriza *operação de crédito*. A União, até onde se verificou demonstrado, não assumiu qualquer compromisso financeiro, em razão de contrato, com o fito de adquirir crédito, junto ao Banco do Brasil S/A ou ao BNDES.

Dado o conceito restritivo de “operações de crédito”, caso mantido o norte hermenêutico firmado no Acórdão nº 2461/2015, a propósito de aplicar a limitação contida no art. 36 da LRF, recair-se-ia em preocupante situação, na qual qualquer *inadimplemento* da União, junto a instituições financeiras, passa a ser considerado como vedado. Esta, porém, é inovação, afirmada em “ressalva” inovadora. Se mantidas tais ressalvas pelo Congresso Nacional no julgamento que fará, oportunamente, das contas presidenciais, deverá haver oportuna acomodação da União aos seus ditames, mesmo que na doutrina jurídica os conceitos de “operação de crédito” e “subvenção econômica” são definidos pela



Corte de Contas, não se possam confundir ou equivaler. Diante da proibição de surpresa e garantias de proporcionalidade; a sanção mais gravosa não se justifica na espécie, a autorizar, isto sim, a *aprovação com ressalvas* das contas públicas federais, nos moldes do art. 16, III, “b”, da Lei nº 8.443/92; especialmente, quando considerada a boa aplicação dos recusos públicos, em área de relevante interesse nacional, além de inexistência, no bojo do *decisum* em tela, de qualquer comprovação de dano ao Erário.

- (F) Os adiantamentos concedidos, pelo FGTS, à União para cobertura de despesas, no âmbito do “Programa Minha Casa, Minha Vida”, configuram operações de crédito? Há mútuo nas operações realizadas com base no art. 82-A da Lei nº 11.977/2009? Em caso negativo, qual seria a natureza jurídica destas transações?

RESPOSTA: Por mais uma vez, devemos afirmar a inexistência de operação de crédito. Em jogo, novamente, o âmbito restritivo do conceito de “operação de crédito”, para fins de aplicação das limitações e vedações da LRF, estando assentado que, em se tratando das *subvenções econômicas* trazidas pela Lei nº 11.977/2009, quer para fins do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), quer para fins do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), duas situações devem restar claramente definidas, de modo a afastar discussões inúteis, quanto à aplicação dos limites e consequências da LRF.

Por um lado, registrou-se que, rigorosamente, existe *operação de crédito*, entre a Caixa Econômica Federal (empresa pública) e os beneficiários do PMCMV, na forma tradicional de um financiamento, por intermédio de contrato de mútuo bancário. Neste caso, os *empréstimos* concedidos seriam equivalentes a financiamento público, realizado pela referida instituição financeira, na qualidade de executora da política creditícia e financeira do Governo Federal, devendo, neste sentir, pautar-se a CAIXA por diretrizes de transparência e economicidade, necessárias à gestão proba da coisa pública. Esse ângulo não está em tela.



Inversamente, ressaltou-se que a utilização temporária de recursos do FGTS, pela União, para fins de concessão de subvenções econômicas, nos termos da Lei nº 11.977/2009, atende, justamente, às finalidades legais do próprio fundo.

Consoante restou esclarecido, nos fundos de captação compulsória – *provident funds* –, a exemplo do FGTS, as restrições impostas aos saques garantem um fluxo perene de entradas e, por conseguinte, o acúmulo de volumes significativos de recursos, com certa estabilidade e permanência. Por essas características, os recursos do FGTS, historicamente, têm sido canalizados para o financiamento habitacional.

Ora, ao permitir a concessão de empréstimos, aos particulares, abaixo dos valores praticados no “livre mercado”, o FGTS viabiliza a realização de importante fim constitucional do Estado Democrático de Direito brasileiro: a dignidade da pessoa humana pelo acesso à moradia popular. Cumpre, assim, a sua função jurídica, sem que isto represente uma *operação de crédito* que, como visto, nos termos estritos da LRF, pressupõe a existência de um *contrato*, entre a União e tal fundo, acrescido da vontade desta de contrair a dívida. O caso em comento envolve *alocação contábil temporária*, feita pelo Poder Executivo, devidamente autorizada pela Lei nº 11.977/2009; alocação esta a qual é periodicamente desfeita, sem quaisquer prejuízos ao FGTS, à medida que a capacidade financeira deste último permanece inalterada, em razão da cláusula de correção monetária (pautada na taxa Selic), prevista pelo próprio legislador, nos termos do art. 82-A da Lei nº 11.977/2009, a qual tem por escopo, justamente, compensar o custo de oportunidade da indisponibilização de recursos do fundo.

Por fim, o próprio texto constitucional, cioso da necessidade de custeio de programas de interesse da sociedade, buscou evitar que o processo de execução orçamentária logre distorções, ao longo do exercício financeiro. Deste modo, ao invés de, simplesmente, permitir a modificação – ou mesmo a interrupção – de programas governamentais de interesse, mutilando o plano global de ação da estatal, expressamente admitiu, pela via legislativa, a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro (art. 167, VI). Garante-se, assim, a realização dos fins do Estado Democrático de Direito, sem qualquer prejuízo, no que concerne ao controle de programação do gasto público, por parte do Poder



Legislativo. Mais uma vez nenhum “dano ao erário” foi constatado, nem ao menos mencionado no parecer prévio do TCU.

(G) As transações de que tratam os quesitos “a”, “b” e “c” caracterizam operação de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO)?

RESPOSTA: Não. Afirmou-se, com esteio em clássica lição de Geraldo Ataliba, que as operações de crédito (gênero), realizáveis pelo Poder Público, no Brasil, podem ser, didaticamente, agrupadas em duas espécies: (i) *operações de crédito por antecipação de receita orçamentária*; e (ii) *operações de crédito em geral*, às quais se chega por exclusão.

Conceituaram-se, então, ditas *operações de crédito por antecipação de receita orçamentária* como representativas de uma modalidade de empréstimo que o Estado contrai com o objetivo de suprir os *déficits* de caixa de curto prazo. Trata-se de exceção à vedação constitucional da vinculação do produto da arrecadação de impostos a órgãos, fundos ou despesas.

Por meio das aludidas *operações de crédito por antecipação de receita orçamentária*, receitas tributárias futuras com impostos, previstas para determinado período e com elevada probabilidade de arrecadação, são utilizadas como garantia de empréstimos de dinheiro, tomados pelo Estado, para cobrir dispêndios normais e ordinários, até que sobrevenha período de maior arrecadação.

Bem compreendidas doutrinariamente as *operações de crédito por antecipação de receita orçamentária*, consignou-se que estas foram previstas na forma do inciso II do art. 7º da Lei nº 4.320/1964.

Os adiantamentos concedidos, pela Caixa Econômica Federal, nos termos do Decreto nº 8.535/2015, à cobertura de despesas no âmbito de programas sociais, sem prévia cobertura pelo Tesouro Nacional, em períodos curtos de tempo, as equalizações feitas, pela União, no Programa de Sustentação do Investimento - PSI, previsto na Lei nº 12.096/2009, e os adiantamentos concedidos, pelo FGTS, à União para cobertura de despesas, no âmbito do “Programa Minha Casa, Minha Vida”, nos termos da Lei nº 11.977/2009, constituem, respectivamente: (i) *mera tolerância de saldo negativo em conta corrente*, por instituição financeira; (ii) *subvenção econômica*, e (iii) *empréstimo* simples



alocação contábil temporária de recursos de fundo, com vistas ao custeio de subvenção econômica.

Ora, em nenhuma das três situações encontra-se presente o escopo do Estado de se endividar, mediante *contrato* especificamente firmado para este fim, em cujo bojo sejam considerados, para fins de precificação da dívida contraída, critérios de *tempo* e de *confiança*. Igualmente, em nenhuma delas se verifica *pactuação expressa de garantia*, na forma de vinculação de receitas futuras com arrecadação de impostos, o que não foi contemplado, quer pelo Poder Executivo, no bojo do Decreto nº 8.535/2015, quer pelo Poder Legislativo, em sede da Lei nº 12.096/2009, da Lei nº 11.977/2009. Logo, faltam requisitos para caracterizá-las, seja como *operações de crédito*, seja como *operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias*.

(H) As transações de que tratam os quesitos “a”, “b” e “c” caracterizam operação de crédito da União, vedada pelo art. 29, III, da Lei Complementar nº 101/2001?

RESPOSTA: Não. As “operações de crédito”, materialmente fixadas no inciso III do art. 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal, são hipóteses restritas, que não suportam ampliação por meio de interpretação extensiva. E não é juridicamente válido alargar, pela via da interpretação, sobretudo de inopino, o conceito restritivo de “operações de crédito”, firmado na LRF, com vistas à aplicação da limitação contida no art. 36. Sustentar entendimento diverso compromete a estabilidade de conteúdo do Direito Financeiro e finda por permitir que se confunda, com “operação de crédito”, todo e qualquer *inadimplemento* da União, inclusive, nos casos motivados por insolvência alheia à sua vontade ou mesmo à sua capacidade de atuação em sentido diverso.

Repetindo à exaustão, a operação de crédito, nos termos do art. 29, III, da LRF, supõe um contrato/compromisso, que envolve três requisitos, capital, confiança e tempo. Em todas as apontadas transações, não houve o intuito do Ente público de contrair empréstimo.

Dado o conceito expansivo de “operações de crédito” esposado pelo Acórdão nº 2461/2015, com o propósito de aplicar a limitação contida no art. 36 da LRF, qualquer inadimplemento da União, junto a instituições financeiras,



passa a ser considerado como vedado. Esta, porém, é inovação afirmada em “ressalva”, a qual poderá até mesmo justificar oportuna acomodação da União aos seus ditames, mesmo que na doutrina jurídica não se possam confundir ou equivaler. Isso se o Congresso Nacional mantiver a aludida “ressalva”. Acresce ainda, diante da proibição de surpresa, que a sanção mais gravosa não se justifica na espécie. Ao contrário poderia ser autorizada, sim, a *aprovação* ou a *aprovação com ressalvas* das contas públicas federais, nos moldes do art. 16, III, “b”, da Lei nº 8.443/92.

De se ver, pois, que, ao menos neste item, a aplicação de efeito suficiente para declarar as “contas irregulares” é um excesso, na medida em que a “ressalva” seria sanção suficiente para dirigir a conduta da União, mesmo que a orientação não encontre guarida na doutrina mais qualificada do Direito Bancário. Tudo dependerá do julgamento do Congresso Nacional.

Consideradas até mesmo as divergências de qualificação doutrinária quanto à capitulação legal dos atos do Poder Executivo e, assim, a graduação da sanção aplicável (rejeição de contas), a citada garantia de vedação à proibição de excesso autoriza a aplicação de norma que consigna a *aprovação de contas com ressalvas*, diante da presença das excludentes assinaladas, na forma do art. 16, III, “b”, da Lei nº 8.443/92, ou seja, a inexistência de “dano ao erário”.

Destarte, a decisão Legislativa pela aprovação com ressalvas das contas, de se ver, em nada desautoriza o notável esforço e labor qualificado do egrégio Tribunal de Contas da União, ao pontuar diversos aspectos que, na sua ótica, comportam ajustes formais ou nova compreensão hermenêutica da legalidade, dentre as interpretações possíveis, atinentes ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal ou às demais leis que regem o orçamento ou a contabilidade pública. Entrementes, justifica-se aplicar ao Acórdão nº 2461/2015 do TCU o *princípio da segurança jurídica por orientação*, papel que exerce com força de precedente para os exercícios seguintes.

- (I) **A previsão de atualização monetária em contratos e, até mesmo, de pagamento de juros ao contratado em caso de atrasos, é razão suficiente para alterar a natureza de um contrato de prestação de serviços para firmá-lo como contrato de empréstimo bancário?**



RESPOSTA: Não, em absoluto. Afirmou-se que a *cláusula de atualização monetária* pode ser pactuada de forma autônoma em qualquer negócio jurídico. Esta configura instrumento de estabilização obrigacional, o qual contempla as estipulações sobre ajustes que derivam da variação do poder aquisitivo da moeda, ou seja, do *valor financeiro* do conteúdo de determinada relação obrigacional. Na verdade, milhões de contratos de natureza específica (locação; prestação de serviços em geral, de saúde, de telefonia, fornecimento de água, energia, etc...etc) – inconfundíveis com empréstimos públicos ou privados – prevêm o pagamento de juros ou atualização monetária, na hipótese de atraso e inadimplência.

Neste sentir, conclui-se que, após a mensuração de um valor financeiro – em decorrência da prestação de um serviço, por exemplo – se é alterado o valor de troca da unidade de conta utilizada para medi-lo, a sua expressão monetária resta desatualizada, devendo ser ajustada, com vistas a resgatar, no momento presente, sob a expressão de uma nova grandeza, o poder de troca que, anteriormente, dito *valor financeiro* possuía.

Por meio da mencionada *cláusula de atualização monetária*, em sentido contrário ao fenômeno inflacionário, dívidas pecuniárias são transformadas em categoria jurídica distinta, em *dettes de valeur, adaptable debts*. O caso envolve, pois, técnica jurídica de proteção, sem a qual todo o Direito obrigacional pátrio regressaria a anacrônico *nominalismo*.

Por si mesma, a *cláusula de atualização monetária* revela-se neutra; não incrementa, em nada, a dívida contraída; apenas, permite manter o conteúdo desta consonante com a realidade. A sua pactuação, logo, em contrato de prestação de serviços não o transmuta em operação de crédito. Preserva, noutro giro, a identidade da moeda, através do tempo, e, deste modo, serve, apenas, como instrumento de proteção do prestador dos serviços – inclusive as instituições financeiras – dos nocivos efeitos da inflação, além de compensá-las quanto ao custo de oportunidade de seus recursos que restam comprometidos à realização de fins públicos; o que, repita-se, serve à garantia constitucional da propriedade.

De igual modo, a pactuação de *juros*, em contrato de prestação de serviços, por si mesma, com vistas a tutelar pagamento de prestações em atraso é



facultativa e não tem o condão de converter o ajuste em operação de crédito; negócio jurídico dotado de causa, motivo e finalidade distintos.

Afirmou-se que os *juros* são interesses, os quais atendem a não *investibilidade* de quantias de dinheiro, no tempo; possuindo caráter remuneratório ou compensatório. Revelam, assim como a correção monetária, natureza jurídica acessória, ainda que possam ser pactuados de forma autônoma, nos termos do art. 95 do Código Civil de 2002.

Em função de seu caráter acessório, a pactuação de juros não tem o condão de afetar a natureza da obrigação principal, a que associa. Neste sentir, asseverou-se, de forma cristalina, que eventual incidência de juros sobre os pagamentos, devidos pela União, (i) da tolerância temporária de passivo, nos termos do Decreto nº 8.535/2015, (ii) de atraso no pagamento, a bancos públicos, da subvenção econômica de que trata a Lei nº 12.096/2009, ou mesmo (iii) da restituição de valores colhidos do FGTS, com vistas ao custeio da subvenção econômica de que trata a Lei nº 11.977/2009, logo, não têm o condão de alterar a natureza jurídica das operações a que se referem tais pagamentos, pois não apresentam os elementos necessários à caracterização das mesmas como operações de crédito público.

(J) A modificação de entendimentos firmados pelo Tribunal de Contas da União pode ter o condão de penalizar atos pretéritos, os quais foram praticados com base na segurança de controle já exercido anteriormente?

RESPOSTA: Não, em absoluto. Constitui importante garantia do constitucionalismo do nosso Estado Democrático de Direito a criação de um sistema jurídico incompatível com a surpresa, com a imprevisibilidade ou com a retroatividade de sanções. E mais, na hipótese da gestão pública dos orçamentos a anualidade qualifica a irretroatividade,

Destaca-se no catálogo constitucional de garantias vigentes no País aquela que veda a retroatividade das normas jurídicas, especialmente daquelas dotadas de natureza sancionatória. Em reforço, cita-se o teor do artigo 9º da Convenção Interamericana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), promulgada, no Brasil, através do Decreto nº 67809/1985. Assim, a



irretroatividade das normas sancionadoras decorre dos princípios da proporcionalidade e da segurança jurídica.

Acreditamos na força do Direito e das leis. De outra forma, o Poder Legislativo seria desnecessário. Na atualidade, a compreensão do fenômeno da aplicação das leis aos casos concretos e o respeito ao Direito não são simples, mas complexos. Para que a legalidade – baluarte da democracia republicana - possa introduzir a legitimidade e a segurança que lhe são inerentes é então preciso garantir força às interpretações que se consolidaram e que orientaram a ação com base naquela mesma lei. As interpretações são vistas como **escolhas entre alternativas possíveis de sentido, sem rompimento algum** com a idéia de vinculação à lei.

Daí a atualidade e a força da Lei nº. 9.784/99, que vedou a aplicação de nova interpretação de norma jurídica a fatos pretéritos (art.2º., inciso XIII, parágrafo único). Exatamente porque se, no momento do advento da lei (por ex. da Lei de Responsabilidade Fiscal) nas primeiras decisões tomadas, era possível considerar as alternativas de sentido a, b, ou c, como razoavelmente suportáveis pela literalidade da norma legal, depois de firmado o entendimento pelo TCU ou depois de toleradas as práticas e usos administrativos por quem tem o dever de fiscalizá-los, então fecha-se a ambiguidade, extingue-se a polissemia antes possível. As escolhas anteriores, feitas pelo TCU, são orientações de conduta. E somente cumprirão suas nobilíssimas funções se forem efetivas, coerentes e isonômicas.

Legalidade não é superior à *segurança ou à confiança*, como afirmou o Tribunal de Contas da União. Na verdade a legalidade sobrevive, sustenta-se e se salva por meio da jurisprudência consolidada, que lhe reduz a ambiguidade e a polissemia. Daí a força da irretroatividade das decisões administrativas como a própria força da legalidade. Esse é o outro lado da legalidade.

Deixando de lado a ingenuidade anterior da exegese do século passado, mas pleiteando um “jogo de acordo com as regras”, cresceu a importância das interpretações, como orientações, por meio de regras. Portanto a garantia da legalidade supõe e pressupõe a garantia da irretroatividade das novas interpretações. Se a Constituição outorgou ao Tribunal de Contas da União a missão de aferir a *legalidade, a legitimidade e a economicidade* da execução orçamentária, é fundamental que o TCU prestigie o Poder Legislativo e a si



mesmo. Implicar-se nas escolhas que fez no passado em relação aos procedimentos de gestão operacionais, contábeis e patrimoniais praticados de acordo com as orientações recebidas, significa apenas isso: a Corte prestigia a si mesma e, com isso, cumpre a sua missão constitucional.

Como sabemos, a Constituição da República consagra o princípio da anterioridade das leis tributárias novas em relação ao exercício subsequente de cobrança (art. 150, III, b), da anterioridade de um ano das leis eleitorais modificativas em relação à eleição (art. 16) e das leis orçamentárias, todas prévias ao exercício financeiro de execução (art. 165).

Razão pela qual as normas legais que devem orientar os atos de gestão e execução orçamentária são prévias. Mas não apenas prévias à ocorrência do fato ou do ato. Isso seria mera irretroatividade das leis e das interpretações que as precisam e acertam a sua significação por meio das decisões judiciais ou administrativas. Esse fenômeno é universal e comum a todas as áreas do Direito. Aqui, no Direito Financeiro, a anterioridade da lei orçamentária se impõe em relação ao exercício de execução e qualifica a irretroatividade da interpretação,

É rigorosa, é extraordinária, como já repetimos insistentemente, a insistência da Constituição no planejamento, na consistência, na previsibilidade da harmonização articulada dentro de uma série de leis e documentos legislativos que se integram, a saber: leis de desenvolvimento econômico, nacionais e regionais e de suas diretrizes; lei do plano plurianual; lei de diretrizes orçamentárias e, finalmente, lei orçamentária anual. Execução e controle fiscalizados e atribuídos ao Congresso Nacional. Competência exclusiva para julgamento das contas prestadas pela Presidenta da República.

Aqui se trata de ponderar que a irretroatividade das interpretações do TCU está qualificada em face da anualidade da LOA ou da LDO.

Quando se executa o orçamento de 2014, as normas legais foram postas antes, em anterioridade, no mínimo anual. A Constituição da República está carregada de previsibilidade, de conhecimento antecipado e antecipatório, de *pronóia*. A Constituição é forte em planificação, em planejamento, em programação.

A propósito da mudança jurisprudencial em matéria eleitoral, decidiu o Supremo Tribunal Federal, no RE nº 637.485, sendo Relator o Min. Gilmar Mendes, que "(...) as decisões do Tribunal Superior Eleitoral, que no curso do pleito eleitoral (ou logo após o seu encerramento), implicam mudança de



jurisprudência (e dessa forma repercutam sobre a segurança jurídica), não têm aplicabilidade imediata ao caso concreto e somente terão eficácia posterior.”

Como se pode observar, o Supremo Tribunal Federal garante, em face do princípio da anualidade, que as alterações de jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, não estão sujeitas apenas à vedação de retroação. Mais do que isso. Somente se aplicam – respeitada a anterioridade – ao próximo pleito eleitoral, não lhes bastando a irretroatividade.

Com mais razão aqui se deve ter o mesmo entendimento, adotado pelo STF em relação à jurisprudência eleitoral. A anualidade das leis orçamentárias, atreladas que estão ao planejamento e às programações, necessariamente leva à mesma conclusão. No ano de 2014, somente se aplica a LOA aprovada em exercício anterior pelo Poder Legislativo, de conformidade com a LDO e o Plano Plurianual. Mas como a LOA é a única em nível executório e operativo, fixemos apenas a inteligência da anualidade.

Ora, se no parecer prévio às contas prestadas, exarado pelo Tribunal de Contas da União, no ano de 2015 e referente ao exercício de 2014, nova interpretação das leis se impôs – leis não apenas orçamentárias, mas leis financeiras e administrativas que regem a boa gestão do dinheiro público, inclusive a LRF - então tal exegese somente poderá ter efeito válido para a execução orçamentária de 2016. É que, no ano de 2015, o parecer prévio **final** do TCU apenas se concluiu no segundo semestre de 2015. Assim, os **alertas** nele constantes não poderiam ter sido implementados integralmente no mesmo exercício de 2015, em que foram emitidos.

Além disso, a plena vinculação e obrigatoriedade das “ressalvas” e “alertas”, feitas pelo TCU, tornam-se vigorantes e validadas se, e apenas se, o Congresso Nacional, único competente para o julgamento das contas prestadas pela Presidenta da República, aceitá-las e repeti-las. A rigor, tão somente a partir do julgamento efetuado pelo Congresso Nacional, terá a Presidenta garantia e orientação a nortear a gestão das contas públicas.

A relevância da apreciação prévia do Tribunal de Contas da União é de tal ordem que suas “ressalvas”, alertas e recomendações, prestam-se a dirigir a conduta e a orientar a boa execução orçamentária. Lamentamos, pois, tanto a demora do Congresso Nacional no julgamento das contas presidenciais, como ainda e, sobretudo, a inexistência, no âmbito federal, por falta de lei própria, dos



“termos de ajuste de gestão” firmados por governadores, como praticam alguns Estados da Federação. Ganhou notoriedade o “termo de ajuste de gestão” subscrito pelo Governador Antonio Augusto Anastasia em Minas Gerais, que foi capaz de evitar qualquer qualificação de “irregularidade” à execução orçamentária. (Processo nº 862943 – TCE/MG, sobre proposta para adequação dos percentuais mínimos de aplicação de recursos na área de saúde e educação).

Assim, não temos dúvida de que demandam respeito e obediência quaisquer “ressalvas” emanadas do TCU, em especial se referendadas pelo Congresso Nacional. Mas quando correspondem a novas interpretações, ou a uma exegese que altera a prática administrativa até então vigente, somente poderão ser aplicadas para o exercício financeiro seguinte àquele em que foram exaradas e não para o mesmo exercício em curso.

Demarcado o âmbito material de atuação das Cortes de Contas, a rejeição das contas da Presidência da República constitui verdadeira espécie de sanção exorbitante, como consequência jurídica do cometimento de supostas irregularidades, no âmbito do Direito Financeiro e das normas técnicas da contabilidade pública da União.

O Supremo Tribunal Federal toma o processo de julgamento de contas do Chefe do Poder Executivo como verdadeiro *processo administrativo sancionador*. Trata-se de mais um argumento a reforçar a necessidade de observância, pelo TCU, do garantismo constitucional brasileiro.

Em matéria de Direito Financeiro, a jurisprudência do TCU galgou espaço de capital importância na teoria das fontes do ramo jurídico em apreço. Neste sentir, ainda que os precedentes da citada Corte não se equiparem à legalidade na capacidade de edição de regras para futuro, os seus respectivos conteúdos são representativos de normas individuais e concretas, com eficácia *inter partes*.

As “ressalvas” das decisões de contas, consoante restou esclarecido, equivalem (formal, material e cronologicamente) a típicos precedentes com eficácia vinculante.

Portanto, relativamente à novel orientação do TCU no Acórdão nº 2461/2015, cabe ao Congresso Nacional recuperar a segurança jurídica por orientação, que decorre das “ressalvas”, garantindo a proporcionalidade da decisão, mediante a aprovação das contas como *regulares com ressalvas*, dado que



o Regimento Interno do TCU - Resolução TCU nº 155/2002, prevê, no art. 208, que as “*as contas serão julgadas regulares com ressalva quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário*”. Como a decisão não conclui pela existência de “dano ao erário”, as impropriedades ou eventuais faltas apontadas, são suficientes para condicionar e sancionar a conduta da União, afastada a medida extrema de rejeição das contas.

Ao dispor sobre as “Contas Regulares com Ressalva”, o art. 18 da Lei nº 8.443/92 prescreve que a decisão “*lhe determinará, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.*” De se ver, o cumprimento vinculante para a Administração tem caráter corretivo e torna-se vinculante contra as pessoas ou órgãos da Administração, com a finalidade de “prevenção” das faltas formais.

(K) As projeções de receitas identificadas nos Relatórios de Receitas e Despesas bimestrais podem considerar projetos de alteração da legislação tributária e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, inclusive projeto de lei que altera a meta fiscal, na fixação das limitações de empenho e movimentação financeira? O cumprimento da meta fiscal é verificado no curso do ano, ou em 31 de dezembro?

RESPOSTA: Sobre o aludido controle continuado, no curso do exercício financeiro, do cumprimento das metas fiscais, previstas pela LDO, relembra-se que este foi previsto, expressamente, nos parágrafos 4ª e 5º do art. 9º da LRF, o qual estabelece duas espécies distintas de avaliação, além da já referida análise bimestral: (i) até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo Federal demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na Comissão Mista do Parlamento; e (ii) até noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.



Por certo, em acréscimo à mencionada técnica de contingenciamento, poderá o Poder Executivo propor a aprovação, nos termos do ordenamento jurídico vigente, dos mais diversos meios de aumentar a sua obtenção de receitas: a exemplo de programas de regularização de passivos tributários, de mecanismos voltados ao incremento na eficiência de realização de passivos tributários, em sede do contencioso administrativo e judicial, de programas de regularização de capitais mantidos no exterior, de propostas de alteração da legislação tributária etc. Estas medidas, todavia, somente deverão repercutir, positivamente, sobre os orçamentos, quando devidamente ingressadas no mundo jurídico; deixando de ser meros projetos. Previsões de aumento de arrecadação, ainda não positivadas, logo, não devem servir para reduzir a necessidade de contingenciamento de despesas.

Como é sabido, muitos dos mecanismos em tela dependem de uma decisão compartilhada entre o Poder Executivo e o Legislativo, não sendo possível que programas previstos unilateralmente pelo primeiro, por melhores que se revelem, artificialmente, inflem o orçamento, enquanto não receberem a chancela do segundo, ingressando em um horizonte jurídico de possibilidade arrecadatória.

A conclusão a que aqui se chegou, igualmente, procede sob o prisma da realização válida de despesas. Nesta seara, o art. 16 da LRF é claro no sentido de que será adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de *dotação específica e suficiente*, ou que esteja *abrangida por crédito genérico*; de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício; não podendo estes limites ser flexibilizados, enquanto a possibilidade de ajuste dos mesmos não se confirmar no horizonte jurídico.

Por certo, revelando as citadas avaliações e controles periódicos que as metas previstas, em sede da LDO, não poderão ser alcançadas, a despeito dos contingenciamentos e das tentativas do Poder Executivo de aumentar receitas, por fatores alheios à boa gestão pública, a exemplo das externalidades macroeconômicas que dificultam a dinâmica do mercado brasileiro, este diploma legislativo poderá ser alterado, a fim de que sejam corrigidas as previsões equivocadas, nele inseridas. Esta é, conforme consignado neste Parecer,



CARLOS VALDER NASCIMENTO

Professor de Direito Financeiro e

Docente de LRF

HELENO TAVEIRA TÔRRES

Professor Titular de Direito

Docente de LRF

MISABELA. MACHADO DERZI

Professora Titular de Direito

Docente de LRF

precisamente, a solução prevista pelo legislador pátrio (LRF, art. 12, § 1º), cioso da necessidade de manter o orçamento público dinamicamente atualizado, frente à realidade. E este ajuste de LDO, como bem registrado, sequer constitui novidade na história do Direito Financeiro brasileiro.

Ao responder, objetivamente, à segunda parte do quesito, é certo que, além do referido controle de execução orçamentária, em que o atingimento das metas fiscais é periodicamente avaliado, nos termos do citado art. 9º, da LRF, um último controle será empreendido: o *controle externo* do alcance das metas, **ao final do exercício**, a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União – como prevê, expressamente, o art. 59, I, da LRF.



- (L) O Poder Executivo, como órgão gestor central da Administração Pública, tem todo o exercício financeiro como prazo limite para realizar as suplementações orçamentárias necessárias para apurar o cumprimento da meta de resultado primário estabelecida na LDO? Quando ocorre o termo final para essa apuração?

RESPOSTA: Nosso entendimento é afirmativo. As metas fiscais, consoante restou aqui demonstrado, funcionam como eficiente ferramenta de ajuste nas contas públicas, contribuindo para o alcance de superávit primário, necessário para reduzir, paulatinamente, a dívida pública pátria, em proporção com o PIB. Neste sentir, afirmou-se que, sendo finitos os recursos orçamentários, quanto menor o dispêndio com o serviço da dívida pública, maior a disponibilidade de caixa do governo para fins de realização dos fins constitucionais do Estado brasileiro.

Nos termos do art. 4º, § 1º, resta claro que as metas de resultado primário, previstas na LDO, dizem respeito ao exercício financeiro a que se refira a LDO, ou seja, 2014; período que coincide com o *ano civil*, encerrado no dia 31 de dezembro de cada ano, nos termos do art. 34 da Lei nº 4.320/1964.

Resta claro, então, que o Poder Executivo terá todo o exercício financeiro, não só para realizar as suplementações orçamentárias necessárias ao cumprimento da meta de resultado primário estabelecida na LDO, mas, igualmente, para realizar os contingenciamentos necessários ou mesmo para propor alteração das metas consignadas na LDO, diante do caráter previsional destas, como visto na resposta dada ao quesito anterior. Neste sentir, os arts. 35 e 36 da aludida Lei nº 4.320/1964 são claros ao afirmar que: (i) pertencem, ao exercício financeiro, as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas; (ii) consideram-se *restos a pagar* as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro.



(M) A edição, entre 5 de novembro e 14 de dezembro de 2014, de decretos não numerados que abriram créditos suplementares para despesas obrigatórias e discricionárias, eram incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário, mesmo sendo de dotações discricionárias sujeitas aos limites de movimentação e de empenho previamente definidos, portanto não os ampliando, nem infringindo o disposto no art. 4º da Lei nº 12.952/2014, LOA/2014?

RESPOSTA: Não, não eram incompatíveis. Muitas vezes, as necessidades prementes superam as dotações orçamentárias, impondo que o Estado avance na busca de mais recursos. Nesta senda, afirma-se ser impraticável um orçamento que, durante a sua execução, não possa ser retificado para atender a situações não previstas quando de sua elaboração, dado que a receita é apenas “estimada”. E, assim, tratou-se dos *créditos adicionais*, tutelados nos arts. 40 e seguintes da Lei nº 4.320/1964, como mecanismos corretivos do orçamento.

Os *créditos adicionais* assumem três formas: (i) o *crédito suplementar* – com função de reforço orçamentário (art, 41, I, da LRF); (ii) o *crédito especial* – para cobrir despesas para as quais não houve dotação específica (art, 41, II, da LRF); e (iii) o *crédito extraordinário* – relacionados ao custeio despesas urgentes e imprevistas (art, 41, III, da LRF).

Em princípio, os referidos *créditos adicionais* dependem de lei e são abertos por decreto, pressupondo, necessariamente, a disponibilidade de recursos (art. 43 da Lei nº 4.320/64). Não obstante, os créditos adicionais suplementares, dentro de certos limites, independem de lei específica, se na LOA houver autorização expressa para a sua abertura, fixadas as condições e as limitações. Nesse caso, basta a edição do decreto. Essa permissão é norma constitucional. Eis o teor do art. do art.165:

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

Eis o alcance do princípio da exclusividade: a lei orçamentária anual (LOA) é apenas uma “lei de meios”, não podendo criar receitas novas como



tributos, nem entradas como empréstimos públicos, nem modificar as remunerações dos servidores públicos, por ex.. Enfim, o Direito Orçamentário só contém orçamento que é a *estimativa* da receita e a *fixação dos gastos*, com base nas leis próprias existentes. Duas exceções estão previstas: a abertura de crédito suplementar ou a contratação de operação de crédito, se a lei orçamentária – LOA – assim autorizar. Portanto, embora a LOA não possa aumentar tributo, poderá autorizar a abertura de crédito adicional suplementar ou a contratação de operação de crédito, dentro de certos limites.

Vale dizer, a própria LOA pode ser utilizada para autorizar o Executivo a abrir, durante um exercício financeiro, créditos suplementares até uma determinada importância. A medida está expressamente autorizada no art. 7º, I, da Lei nº 4.320/64, configurando exceção, portanto, ao princípio da exclusividade da LOA, como visto. Tudo para que se agilize e se desburocratize o diálogo entre o Executivo e o Legislativo.

Ressalta-se que o art. 4º da Lei nº 12.952/2014, LOA/2014, abaixo transcrito, precisamente, autorizou o Chefe do Executivo a abrir créditos suplementares, restritos às circunstâncias, nele, previstas.

“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 2014 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de quaisquer valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas por parlamentares, para o atendimento de despesas: (...)”

Se a referida norma – que já continha previsão de respeito à meta de resultado primário, estabelecida para o exercício de 2014 – (i) foi rigorosamente observada e, ademais, a abertura dos créditos suplementares (ii) foi precedida de justificativa, (iii) valeu-se de recursos disponíveis, na forma autorizada pela LOA/2014, para custear despesas, não se vislumbra qualquer irregularidade que pudesse acometer os citados decretos não numerados, com edição entre 5 de novembro e 14 de dezembro de 2014; sendo certo que estes diplomas são legais,



CARLOS VALDER NASCIMENTO

Professor de Direito Financeiro e

HELENO TAVEIRA TÔRRES

Professor Titular de Direito

MISABEL A. MACHADO DERZI

Professora Titular de Direito

ao abrirem os assinalados créditos deveriam, necessariamente, ter: (i) indicado a importância e a espécie dos créditos suplementares e a classificação da despesa; (ii) ter restringido a vigência destes créditos ao exercício de 2014, por imposição dos arts. 45 e 46 da Lei nº 4.320/1964.



(N) A fonte de recursos utilizada para a abertura de créditos suplementares (seja remanejamento de dotações, excesso de arrecadação ou superávit financeiro) produz efeito para o atingimento da Meta Fiscal, mesmo não alterando o limite financeiro a que estão sujeitas as despesas? Por quê?

RESPOSTA: Em princípio não, uma vez que as alternativas citadas, e admitidas na LOA são neutras.

Inicialmente, importa lembrar que a abertura de créditos suplementares, representará um reforço a determinada dotação orçamentária que tenha se revelado insuficientemente prevista para atender a uma dada despesa (Lei nº 4.320/1964, art. 41, I).

Por força do *caput* do art. 43 da Lei nº 4.320/1964, dita abertura de crédito suplementar dependerá da existência de “recursos disponíveis”, além de justificativa pertinente. E, neste sentir, destaca-se que o legislador, pela expressão “recursos disponíveis”, contemplou, no parágrafo 1º de tal dispositivo, apenas, algumas situações: (i) o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, (ii) os valores provenientes de excesso de arrecadação; (iii) os valores resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei; e (iv) o produto de operações de crédito autorizadas.

Como bem esclarecido, o alcance ou não das metas fiscais é tema complexo, associado ao balanço de inúmeras grandezas, distribuídas entre polos ativo e passivo, a partir de metodologia de cálculo, consagrada pela ciência das finanças públicas e pelo legislador. Neste sentido, descabem afirmações categóricas acerca do tema.

A fonte de recurso: remanejamento de dotações significa estorno ou anulação de uma dotação alocada em um crédito determinado para reforçar outra. Assim sendo, a neutralidade é evidente em certas hipóteses, mas não se houver operação de crédito, embora autorizado pelo Poder Legislativo. No mesmo sentido, pode-se ponderar em relação ao excesso de arrecadação – já que a receita é meramente estimada – da mesma forma que o superávit financeiro não configuram endividamento ou alteração das metas a alcançar.



CARLOS VALDÊR NASCIMENTO

Professor de Direito Financeiro e

HELENO TAVEIRA TÔRRES

Professor Titular de Direito

MISABEL A. MACHADO DERZI

Professora Titular de Direito

O contrário não é verdadeiro. Em um cenário ideal, caso se mantenha inalterado o limite financeiro a que estiver sujeita a totalidade das despesas do Estado, em um dado exercício financeiro, mas seja reduzido o volume das receitas, originalmente fixado para atendê-las, inegavelmente, restará comprometida a meta fiscal, que tenha pressuposto superávit (primário) e não déficit, na conta em foco.

Destarte, em abstrato, podemos afirmar que apenas as aberturas de créditos suplementares, que tenham por fonte, recursos oriundos de novas operações de crédito público, poderão comprometer o atingimento de meta fiscal.

Isto porque, como bem foi demonstrado, os ingressos de dinheiro associados aos créditos públicos não representam, em verdade, receitas do Estado; pelo contrário, constituem forma de endividamento público, diante da correspondente grandeza que estes trazem à conta do passivo das finanças públicas. E, como dito, servem as metas fiscais, inversamente, à redução desse endividamento, destinando-se a reduzir os dispêndios estatais com os serviços da dívida, de modo que o gasto público possa ser vertido na consecução concreta dos verdadeiros fins constitucionais do Estado.

Este é o nosso Parecer.

Brasília, 24 de novembro de 2015.

Prof. Dr. Carlos V. Nascimento

Advogado

Prof. Dr. Heleno Taveira Tôrres

Advogado

Prof.^a Dr.^a Misabel Abreu Machado Derzi

Advogada



CARLOS VALDER NASCIMENTO

Professor de Direito Financeiro e

..... UFRF

HELENO TAVEIRA TÔRRES

Professor Titular de Direito

..... UFR

MISABEL A. MACHADO DERZI

Professora Titular de Direito

..... UFRMG



André Ramos Tavares





PARECER JURÍDICO

SUMÁRIO-SÍNTESE:

I. VOTOS, VONTADES E VOCAÇÕES NAS PRETENSÕES DE *IMPEACHMENT*

Não haverá *mais Democracia* no Brasil pós-1988 em virtude de eventual sucesso na banalização do processo de *impeachment*, com sua abertura em face da Presidente Dilma Rousseff.

O pronto e cego atendimento às maiorias conjunturais, que se formam e se desfazem sob circunstâncias que são as mais variadas possíveis, não configura, automaticamente, uma vitória da Democracia.

O *impeachment* não se confunde com o voto de desconfiança típico dos regimes parlamentaristas.

II. PERSIDENCIALISMO E RESPONSABILIZAÇÃO

No regime presidencialista brasileiro a previsão constitucional do crime de responsabilidade representa uma exceção à incensurabilidade imediata do Presidente da República durante seu mandato por crimes estranhos ao exercício de suas funções.

A interpretação da cláusula constitucional dos crimes de responsabilidade de maneira submissa a eventuais descontentamentos políticos e econômicos representará a fragilização indevida do regime presidencialista, dentro de nosso modelo específico de "divisão dos poderes".

O mecanismo de *impeachment* constitui um reforço do próprio Presidencialismo, não podendo ser utilizado como opção livre do Congresso Nacional ou como moeda política para barganhas parlamentares, sem que, ao assim se proceder, resulte nítida violação à harmonia entre os Poderes.

III. PERPLEXIDADES EM FACE DO *IMPEACHMENT*

Muitas das colocações e advertências apregoadas recentemente afinam-se bem a um momento constituinte, por serem portadoras de ampliação das hipóteses





permissivas do *impeachment*. O *impeachment* da atual Presidenta, neste momento, porém, resvala para a confusão entre propostas constituintes e aplicação respeitosa de nosso Pacto Fundamental pelo Congresso Nacional.

A sustentação de um possível *impeachment*, neste momento, é temerária, constitucionalmente falando, porque não se pode ver atentado à Constituição nas ocorrências eventuais de atos inconstitucionais. Também não se pode conceber como uma singela proposta de que a continuidade subjetiva constatada (mesma pessoa eleita para um mandato imediatamente consecutivo) imponha ou permita ampliar o universo de atos sindicáveis.

Uma remodelagem do regime constitucional presidencialista brasileiro, calcada na cláusula que passou a permitir a reeleição e no viés radicalmente persecutório assumido por parte da sociedade, inverte a supremacia constitucional e promove uma interpretação da Constituição consolidada conforme efeitos não assumidos pela Emenda n. 16/97; promove, ainda, uma leitura provisória da Constituição, conforme maiorias imaginárias e conjunturais. Tecnicamente, não se pode invocar a interpretação constitucionalmente conforme para validar esse raciocínio.

IV. DIREITO INTERTEMPORAL

Ainda que se pudesse aceitar a fragilização do regime presidencialista brasileiro com a banalização do *impeachment*, ainda que a Emenda da reeleição pudesse servir como porta de acesso à mudança ampla de um específico regime presidencialista desenhado em 1988 para novamente fragilizá-lo, ainda que a interpretação constitucional pudesse e devesse curvar-se às vozes mais radicais sem danificar o próprio mote de uma Constituição, estar-se-ia, no caso presente, perante vedação de mudança retroativa.

O quadro normativo-constitucional assim delineado não configura um ponto cego do regime presidencialista, posto que a responsabilidade de quem está investido de autoridade e *dever* públicos, inclusive a da Exma. Sra. Presidenta, surge (i) para já, na eventualidade de estar dentro dos parâmetros fixados constitucionalmente e aqui analisados; (ii) no futuro próximo, quanto aos (eventuais) atos estranhos ao exercício do mandato, nos termos da legislação vigente.





DA CONSULTA

Considerando o regime constitucional e democrático em face da pretensão de *impeachment* da Exma. Sra. Presidenta DILMA VANA ROUSSEFF, pretensão esta sustentada por alguns juristas, por militantes político-partidários e secundada por certos segmentos da sociedade, passarei à análise dessa pretensão em consonância com os quesitos abaixo assinalados, que bem expressam a centralidade da discussão que tomou lugar neste momento histórico do País.

Bem compreender os caminhos da Constituição brasileira requer não apenas conhecer seus limites gramaticais, que efetivamente existem. Neste ponto, recordo-me das lições de FRANK O. BOWMAN e STEPHEN L. SEPINUCK¹ que, embora em artigo dedicado ao *impeachment* nos E.U.A. (cujo desenho é diverso do brasileiro, embora tenha nos inspirado sob a Constituição brasileira de 1891) chamam a atenção para uma vinculação, que é chave-de-leitura em ambos países, a chamada “fidelidade constitucional”, comumente ignorada no Brasil.

Recordam esses autores, em lição plenamente válida ao Brasil, que o texto da Constituição efetivamente estabelece as hipóteses de *impeachment*. Assim, embora a palavra final sobre o afastamento ou não de um Presidente da República seja do Congresso Nacional, não havendo

¹ “High Crimes & Misdemeanor”: Defining the constitutional limits on presidential impeachment. In: *Southern California Law Review*, n. 72, 1999.





aqui, como sabemos, um dever constitucional de fazê-lo, há um desenho constitucional a ser respeitado, para que surja validamente esse espaço de opção. Nesse sentido temos a fidelidade, os limites gramaticais. As Casas do Congresso Nacional encontram-se constringidas pela Constituição, apesar da liberdade na decisão final. Além do aspecto da fidelidade ao texto constitucional, é preciso, como acentuei inicialmente, muito mais. É imperativo para bem situar-se perante a Constituição, flagrar as cláusulas constitucionais em suas relações recíprocas (leitura unitária), em suas relações concretas (concretismo metodológico na estruturação da norma final) e em suas relações orgânicas (com a interpretação finalística).

Ao longo do presente parecer serão desenvolvidos e respondidos, de forma articulada, os seguintes quesitos:

(i) Qual o alcance e o significado do art.86, parágrafo quarto, da Constituição Federal?

(ii) Para fins de eventual responsabilização por impedimento, em hipótese de reeleição presidencial, pode-se cogitar de continuidade de mandato ou são mandatos autônomos?

Em síntese, pode haver responsabilização no segundo mandato por conduta eventualmente ocorrida em mandato anterior?

(iii) Como interpretar o artigo 15 da Lei n.1079/50 à luz do artigo 86, parágrafo quarto da CF?

(iv) Eventual parecer do Tribunal de Contas da União pela rejeição de contas presidenciais precisa ser aprovado pelo Congresso Nacional? Qual *quorum* deve ser obedecido?

(v) Quais as consequências jurídicas da reprovação das contas presidenciais? Tal reprovação pode ser utilizada como fundamento de eventual denúncia por crime de





responsabilidade?

(iv) Considerando o teor do art. 86 "caput" da CF, que estabelece o regime jurídico a ser observado em crime de responsabilidade, poder-se-ia admitir que o Plenário da Câmara dos Deputados, por maioria simples, acolhesse recurso contra a decisão de arquivamento de denúncia do Presidente da Casa?

(v) Em se tratando da prática de eventual crime de responsabilidade, o Presidente da República poderá responder tanto por conduta comissiva como omissa? Pode ser responsabilidade apenas na modalidade dolosa ou na culposa também?

Para responder a questionamentos como estes, tenho sempre insistido que as conclusões são válidas para o âmbito da hipótese trabalhada, ou seja, com as peculiaridades da situação e do contexto (fático e jurídico) em que emergiu a problemática². Variantes dos elementos fáticos até agora conhecidos e aqui apresentados e utilizados podem conduzir a soluções jurídicas diversas daquelas constantes no presente parecer, que escrutina as normas a partir de uma ocorrência e coerência concreta narradas.

Considero, conceitualmente falando, a imperiosidade de uma leitura emancipatória, livre de um positivismo formalista supostamente atemporal e neutro, que se apresenta como superior e irrefutável, mas que é finalisticamente engajado com proposições e projetos cujo conteúdo muitas vezes representa apenas a vitória da força e do poder econômico, em detrimento das pautas sociais, republicanas e democráticas, mormente daquelas que se amparam na Constituição em vigor.

² Sobre a importância do concreto na interpretação e compreensão do Direito: André Ramos Tavares. *Fronteiras da Hermenêutica Constitucional*. São Paulo: Método, 2006.



DO PARECER

I. VOTOS, VONTADES E VOCAÇÕES NAS PRETENSÕES DE IMPEACHMENT

A Democracia tende a ser concebida como resultante direta da possibilidade de participação de todos interessados na escolha de seus representantes eleitos. Nesta perspectiva, ainda que seja mínima, é inevitável falar do papel de votos e vontades. A atribuição de votos tanto significa participação democrática dos atores sociais como legitimidade para a ação dos eleitos. Embora a Democracia não se possa circunscrever a um único momento, ela certamente está presente quando se fala da decisão das urnas no Brasil, bem como da garantia efetivada, aqui, do voto direto, secreto, universal e periódico.

Em uma grande Democracia como a brasileira, a escolha do Presidente da República apenas após a concordância da maioria *absoluta* dos votos (não computados os votos brancos e os votos nulos, cf. art. 77, §2º, da Constituição do Brasil) representa um reforço de legitimidade democrática, posto que com esse protocolo normativo-democrático não basta a maioria *simples* dos votos para alcançar o mais alto posto do Poder Executivo nacional.





A vontade nacional é colhida de maneira insuspeita e a escolha assim realizada reforça laços democráticos da sociedade civil.

Neste sentido, ou seja, no sentido constitucional, haverá tanto mais Democracia quanto maior for a participação dos eleitores na escolha de um dentre os nomes que os partidos políticos apresentam.

Uma segunda característica, em nossa Democracia, está em ser exercida, necessariamente, por meio dos partidos políticos. Não se admitem, aqui, as chamadas candidaturas avulsas, nem agremiações que não sejam devidamente registradas como partidos políticos de expressão nacional.

Dessa maneira, é também inevitável concluir que mais Democracia, no sentido constitucional, significa também ampliar as pontes entre a sociedade civil e as agremiações partidárias, seja em termos da transparência, seja em termos de coerência e firmeza ideológica destas associações.

A utilização de um mecanismo, como o *impeachment*, pelo Congresso Nacional (dentro do papel recebido por cada uma das Casas) significa, sempre, *inabilitar milhões de votos e conexões construídas no tecido social pelos partidos políticos e pelo cidadão*. Sua excepcionalidade, em termos democráticos, não pode ser ignorada; pelo contrário, deve ser permanentemente lembrada, de maneira a servir como advertência quanto ao seu uso inadequado, ainda que o desvio possa parecer mínimo, aos olhos de certa da teoria normativa.





Não haverá mais Democracia no Brasil pelo uso do *impeachment*, pela sua instauração pela maioria qualificada de 2/3 dos votos da Câmara dos Deputados e sua continuidade e eventual imposição pela maioria no Senado Federal.

A potencialização do viés democrático só pode ocorrer, nos termos constitucionais, por meio dos processos acima indicados, não incluído o *impeachment*, ao contrário do que parecem supor algumas vozes que recentemente se têm feito conhecer.

O *impeachment* não pode ser assimilado como mecanismo nem de Democracia nem como mecanismo rotineiro em Democracias. Nem uma coisa, nem outra. Nem promove a Democracia, pois não se destina constitucionalmente a isso, nem lhe é imanente. O *impeachment* atende a outra lógica, como se verificará neste estudo.

Ademais, à Democracia (agora em termos mais conceituais) há de se assinalar uma terceira característica, que a distancia do Governo das maiorias. A Constituição de 1988 representa um marco democrático inequívoco, não apenas pela efetiva superação do terrível regime da ditadura militar, mas também porque estabeleceu uma Democracia dos direitos fundamentais, das minorias e do desenvolvimento nacional.

Neste último sentido é que se costuma assinalar que a Democracia constitucional estabelece *um Governo contra-majoritário*. A afirmação é conceitual e atemporal. Maiorias, conjunturais ou não, devem respeitar balizas mínimas, alocadas na Constituição e, por isso, intransponíveis, ainda que seja possível constatar, em dada realidade, uma maioria da oposição.





Em outras palavras, a Democracia brasileira resguarda-se contra a formação de maiorias conjunturais (e por maior motivo, de minorias radicais ou extremistas) que acenem com caminhos que pretendem reformar ou eliminar valores considerados básicos à sociedade. Essas ocorrências costumam ser mais comuns em períodos de crise, seja na crise econômica, seja na crise política.

O *impeachment* não é nem pode ser uma alternativa à Democracia eletiva, ou às políticas econômicas adotadas por determinado Governo. Descontentamento político com a postura de algum Presidente da República, desilusão com determinadas políticas econômicas (ou com políticas públicas) e, igualmente, o esmorecimento de laços de confiabilidade no projeto governamental, como sentenciar, por convicção pessoal, que “a Presidente não tem mais condições de governar o país”³, não ensejam *impeachment* e dessas razões não se pode valer o Congresso Nacional sem incursionar firmemente, ele próprio, em desvio grave à Democracia e à Constituição.

Não se pode subverter nossos sistema para atender ao desejo de fazer uso do (e instaurar o) **voto de desconfiança**, típico de modelos parlamentaristas, mas completamente descabido em nosso sistema. Utilizar essas razões para permitir a abertura do processo de *impeachment* seria atuar completamente à margem da Constituição, para seguir exclusivamente um voluntarismo que pode resvalar facilmente para o autoritarismo ou para golpismos de várias matizes.

³ José Afonso da Silva. Renúncia e Legitimidade. In: *Folha de São Paulo*. 21/08/2015. Apesar de sustentar a renúncia, ao final, o autor admite: “Minha análise é a de que a crise política precisa ter fim. Se não for pela renúncia, acabará sendo pelo *impeachment* [...]”.





O remédio para os inapropriados caminhos que costumam ser oferecidos é a própria Democracia constitucional, com seus bloqueios normativos e sistema de nulidades. Esta é uma das conhecidas vocações do constitucionalismo, e que tem servido exemplarmente bem às sociedades que a esse modelo se alinham.

Nesse contexto de bloqueio está a desabilitar infundadamente todos os votos hauridos legitimamente na urna, em eleições limpas e justas, administradas de maneira exemplar pela Justiça Eleitoral e cujo resultado final - como costumava afirmar o Ministro LEWANDOWSKI, então à frente da Justiça Eleitoral nesse processo de escolhas - foi a pacificação social após o momento de acirradas disputas, típico dos processos político-eleitorais.

O *impeachment* não é um mecanismo com vocação para reforçar o resultado das urnas ou a vontade formalmente manifestada por toda a sociedade. Entende-se, pois, que essas sequer se tornem preocupações manifestas das Casas do Congresso Nacional quando se trata legitimamente de um *impeachment*. É, em realidade, um mecanismo típico do modelo Presidencialista brasileiro, de defesa da Constituição e das suas instituições. Passo a analisar, pois, essa temática, a partir dessa perspectiva, evitando a tentação (resultante de uma falácia) em atrelar *impeachment* a “mais Democracia” ou a de transformá-lo em um natural “voto de desconfiança”.





II. PRESIDENCIALISMO E RESPONSABILIZAÇÃO

No Presidencialismo, especialmente o brasileiro, é cediço estarmos diante de um sistema de Governo fortemente marcado pelo personalismo, característica que tanto pode ser considerada positiva quanto negativa, a depender do ângulo que se emprega na análise.

O Presidencialismo nasce, historicamente, com a atribuição de responsabilidades e deveres ao cidadão escolhido para personificar o interesse social e a liderança. O regime de responsabilizações, porém, é muito próprio, pois o forte personalismo da figura presidencial acabou por exigir uma tutela especial, que eximisse o mandatário, durante o mandato, do ônus de acusações penais espúrias ao mandato, nos termos do que dispõe o art. 86 de nossa Constituição:

“§4º O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de sua função”

Isso equivale a afirmar que o Presidente da República somente poderá ser processado, enquanto durar o seu atual mandato, nos crimes nele (atual mandato) cometidos *in officio* ou *propter officium*, desde que as autorizações de cada hipótese sejam concedidas. A chamada *persecutio criminis* não é vedada fora das hipóteses criminais funcionais ou nos crimes anteriores ao exercício do mandato, vedação que se estende enquanto durar o exercício do mandato. Portanto, nos crimes comuns, que são capitulados residualmente⁴ em relação aos crimes de responsabilidade, o Presidente

⁴ Cf. André Ramos Tavares. *Constituição do Brasil Integrada*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 236.





recebeu o que parte da Doutrina denomina como “imunidade processual temporária”.

O chamado crime de responsabilidade íntegra, portanto, o **regime presidencialista brasileiro de responsabilização restrita**, que contempla a possibilidade de se levar adiante a responsabilização presidencial na hipótese de caracterizar-se **atentado à Constituição** (art. 85, *caput*).

Fica assim, pois, mais evidenciado o motivo pelo qual não se deve, rigorosamente, falar em *impeachment* como mecanismo para obter-se mais Democracia ou reforçá-la, mas sim como mecanismo para defesa da Constituição (via Supremo Tribunal Federal e Congresso Nacional), contrapondo-se, inclusive, às decisões democraticamente assumidas.

É certo que, indiretamente e em sentido mais abstrato, protege-se também a Democracia. Mas é preciso bem compreender esta afirmação. Tal forma de tutela ocorre apenas quando o *impeachment* se dirige contra ataques presidenciais identificados como uma pretensão de afastar o modelo democrático, seja pela violação presidencial às garantias do voto e dos direitos políticos (art. 85, inc. III, da CB), incluídos, aqui, atos presidenciais que eliminam os partidos políticos da vida nacional para perpetuar-se o Presidente no Poder, ou, ainda, atos presidenciais que caracterizem um Governo que usurpa os demais “Poderes” da República e suas decisões (art. 85, inc. II e VII, da CB). Nenhuma dessas hipóteses resta caracterizada em face da atual Presidenta da República; não há identificação de nenhum ato presidencial que assuma ou tenha assumido qualquer dessas conotações em termos de fundamentar a



pretensão de uma resposta igualmente grave e custosa à Democracia que é o *impeachment*.

É possível afirmar, validamente, ainda, que o *impeachment* é um mecanismo de proteção do próprio Presidencialismo, evitando que as bases do poder presidencial sejam ignoradas, violadas ou sofram um ataque por aquele que assumiu o dever constitucional de comprometer-se com sua defesa intransigente⁵:

“Art. 78. O Presidente e o Vice-Presidente da República tomarão posse em sessão do Congresso Nacional, *prestando o compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição*, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil.”

Mas o *impeachment*, no Brasil, significa um mecanismo não apenas do Presidencialismo, pois é também mecanismo de autoproteção constitucional. A Constituição protege a si mesma. Assim como ocorre com as hipóteses de cláusulas de eternidade (art. 60, §4º, da CB), também as hipóteses de *impeachment* (art. 85, da CB) significam um mecanismo constitucional específico de preservação da própria Constituição, de seus comandos, valores ou pretensões mais “sensíveis”.

O quadro normativo-constitucional assim delineado não configura um ponto cego do regime presidencialista, posto que a responsabilidade do exercente de qualquer Poder, inclusive do Presidente, permanece para já, quando estiver dentro dos parâmetros fixados, bem como resta para o futuro, nos termos acima indicados, para os fatos típicos indicados

⁵ A conexão entre o art. 78 e a possibilidade de responsabilização política do Presidente da República vem assinalada também por Michel Temer, cf. *Elementos de Direito Constitucional*. 8. ed. São Paulo: RT, 1990, p. 165, n. 9..



na legislação vigente. Não há, pois, uma irresponsabilidade penal absoluta do Presidente da República no Brasil (cf. STF, Inq. 672-QO, Min. Rel. CELSO DE MELLO, DJ 16/04/1993) e nada do que se estabeleceu até aqui contradiz ou pretende infirmar essa orientação adotada pelo STF.

Se, de um lado, para o bom desempenho das múltiplas e altamente complexas funções presidenciais, é relevante resguardar a figura do Presidente de responsabilizações (penais) espúrias ao exercício de seu mandato, durante o exercício desse mandato, quando se reportem a fatos anteriores ao mandato, ou a fatos ocorridos durante o mandato mas que não guardem relação com este, de outro lado essa proteção não poderia englobar o eventual ataque presidencial à própria Constituição, que é sua fonte indireta de legitimidade e seu paradigma de ação. Seria realmente paradoxal que a Constituição protegesse a tal ponto o Presidente da República que abandonasse a si própria.

Isso não significa, porém, que o processo de *impeachment* seja uma opção livremente aberta para o caso de querer-se, por qualquer motivo, responsabilizar o Presidente da República, bastando superar o quórum altamente qualificado de 2/3 dos votos dos parlamentares. Crises políticas, crises econômicas e até crises sociais não constituem, por si mesmas, elementos ensejadores de um processo de *impeachment*. As causas que, remotamente, podem ter rendido essas crises, ou para elas contribuído, podem configurar, sim, hipóteses válidas de *impeachment*. Assim se concebem os atos do Presidente que atentem contra “a proibidade na administração” (hipótese do inc. V do art. 85, da CB) e “a lei orçamentária” (hipótese do inc. VI do mesmo





artigo). Deixo a análise destas hipóteses específicas, comumente invocadas na atualidade brasileira, para estudo mais detido no item seguinte.

Em outros termos, resta evidenciado que o *impeachment* não está configurado constitucionalmente para uso imediato em momentos de convulsão social, de tragédias nacionais ou de crises globais, para ficarmos em algumas das principais hipóteses que parecem povoar o imaginário popular construído pela “popularização” do referido mecanismo excepcional.

A responsabilização do Presidente, com a perda do mandato, é tratada, como se sabe, topicamente pela Constituição do Brasil, demandando o que se denomina de “atentado à Constituição” como única hipótese legítima deflagrada do processo de impedimento, nos termos que se encontra talhada nos incisos do art. 85, da CB.

III. PERPLEXIDADES EM FACE DO *IMPEACHMENT*

O assunto “*impeachment*” ganhou, inequivocamente, destaque nas manchetes nacionais em 2015. Essa circunstância histórica exige que adentremos com cuidado nessa seara, posto que essa presença no debate nacional não ocorreu sem falhas e falácias.

Não são poucas as discussões e posicionamentos que só se podem conceber como proposições de mudança do modelo, quer dizer, que deixam de trabalhar com o mecanismo positivado em 1988 para apontar-lhe falhas e dificuldades, sugerindo um novo modelo geral. Proposições desse quilate devem ser devidamente identificadas como prospectivas, e não se





inserir no contexto atual de discussões práticas, salvo como leituras dispersas daquilo que seria inapropriado, mas é resguardado pelo Direito posto.

Em grande parte essas proposições são portadoras de um discurso supostamente mais rigoroso para o Presidencialismo. Aqui, dois aspectos se entrelaçam e sua somatória potencializa as possibilidades de uma confusão entre presente e futuro, entre **opiniões gerais**, que encontram a liberdade plena de manifestação no Brasil, e aquilo que chamarei de **opiniões jurídicas práticas**, que procuram entender os limites desse mecanismo no Direito brasileiro em vigor. Nada impede, adiante-se, que juristas emitam opiniões gerais, desvinculadas do Direito positivo, até porque sempre me pareceu que um dos principais papéis da Ciência do Direito, para além da compreensão do Direito, está na crítica ao próprio Direito posto. Feitas essas ressalvas, reitero que permaneceremos, neste estudo, dentro de uma perspectiva prática perante o Ordenamento Jurídico em vigor, incluindo seus dilemas de efetividade e limitações.

Nesse marco metodológico inescapável a uma análise prática, temos, de uma parte, a Emenda Constitucional n. 16, de 1997, que alterou a redação do §5º do art. 14, da CB, para passar a permitir o que originariamente, em 1988, era vedado: a reeleição.

De outra parte, temos uma permanente revisitação constitucional por parte dos operadores do Direito, para emprestar a esse Documento significados mais adequados à evolução social, às inovações tecnológicas e aos novos desafios mundiais. Não se trata, aqui, de exercer uma crítica ao Direito, mas de movimentar-se dentro do Direito, em seus espaços abertamente positivados.





Trata-se, no caso da Constituição, do que se denomina comumente como *living constitution*, impedindo-se o obsolescimento do texto elaborado em contexto histórico diverso, em certas temáticas, um contexto profundamente diverso. Nessa linha de ponderação, as mudanças (informais) são consideradas como bem-vindas, por permitirem manter “viva” a Constituição escrita em passado que se distancia quanto às suas premissas.

Esses dois aspectos podem acabar por animar o intérprete atual, especialmente um Congresso Nacional que está igualmente enfrentando um momento de crise, a um movimento que, efetivamente, não lhe cabe, sob pena de frustrar o modelo presidencialista e cometer-se verdadeira fraude constitucional.

A conhecida mutação informal da Constituição encontra limites severos no tema “separação de poderes”. Se em âmbito de direitos fundamentais é preciosa a leitura atualizada, ensejadora de uma amplitude inicialmente não cogitada para os direitos, geralmente operada pelo Poder Judiciário, esse raciocínio é incompatível com as questões estruturais dos Poderes, para reduzir ou ampliar o espectro de cada um dos Poderes da República.

Também tem sido comum o esforço argumentativo que se vale da E.C. n. 16/97. Sugere-se que a inovação por ela introduzida, quanto à reeleição, teria a capacidade de ampliar as hipóteses originais ensejadoras de *impeachment*. Essas colocações reconhecem, como não poderia deixar de ser, a aderência inicial do *impeachment* a um único mandato (“vigência de seu mandato”), de cinco anos naquele momento, passível de ser exercido por



um Presidente da República. Essa coerência inquebrantável foi perturbada (mas não só ela) pela referida Emenda.

Tendo sido reiteradamente emendada a Constituição, inúmeros mecanismos discrepantes de seu eixo de sustentação original foram inseridos, alguns sem qualquer cuidado ou atenção a outras normas. Disso resultou o fenômeno caracterizado por muitos como sendo um retalhamento constitucional, fonte de disputas e confusões inaceitáveis à Democracia e à sociedade.

A reeleição, ao permitir que o mesmo mandatário pudesse exercer mais um (único) mandato imediatamente sucessivo, passou, então, a ser utilizada, recentemente, como fórmula mágica para a ampliação das hipóteses de responsabilização do Presidente da República. Mas a reeleição é coisa diversa de uma continuidade do mandato anterior. Naquela, uma nova investidura democrática é anunciada e não se pode cogitar de uma analogia ou mesmo interpretação ampliativa em área tão sensível para equiparar realidades normativas distintas. Não vale, aqui, o olho comum, que apenas enxerga o continuísmo.

Ainda nessa mesma discussão originada da Emenda Constitucional, tenho para mim que se era possível ao legislador reformador da Constituição inserir a reeleição, também lhe era possível antever algumas dificuldades daí decorrentes, que longe de serem surpresas, encontravam-se bem delineadas no horizonte de perspectivas daqueles que manejam diariamente as normas jurídicas. Por que, então, deixar de se pronunciar expressamente sobre o tema? Ocorre que uma das explicações está no fato de que o tema esbarra nos limites da própria capacidade reformadora do Congresso





Nacional. Refiro-me, aqui, à capacidade técnica, não às dificuldades políticas. Tecnicamente, o Parlamento não pode aprovar normas que reduzem a independência constitucional da Presidência. Assim, mais razoável seria deixar de aludir à ampliação das hipóteses de *impeachment*, contando ou com a inefetividade do mecanismo ou com a improbabilidade de sua ocorrência específica nos termos aqui expostos. Mas o *impeachment* tanto se mostrou mecanismo efetivo como surgiu também a complicação decorrente do “emendismo” brasileiro operado de afogadilho, sem as devidas precauções e reflexões mais profundas.

Assim a reeleição, uma vez efetivada na prática, estaria a atrair, para muitos, a fusão de mandatos, de maneira a poder-se perscrutar todo o período de um mandatário, **ignorando-se o momento democrático de renovação dos laços de legitimidade e de mudança**. Essa solução, quando entregue à sua própria fortuna, exigirá a responsabilização também em casos de hiato entre o exercício de um mandato e outro, posto que não haveria solução de continuidade subjetiva. Aqui já surge um índice da perplexidade que a solução propugnada porta em si.

Em outras palavras, para adeptos da tese acima identificada, a mudança na vedação da reeleição também teria sido uma mudança das regras do Presidencialismo, especificamente falando, do *impeachment*. Ou seja, um efeito da nova cláusula constitucional da reeleição seria ampliar a responsabilização do Presidente da República, reduzindo o regime específico de garantias.

Um comando implícito, não-declarado, da cláusula constitucional da reeleição, seria o de poder-se superar a Democracia eletiva





para impedir o exercício da Presidência por prática de atos não relacionados ao atual mandato.

Mais do que mera perplexidade, temos nesse encaminhamento **uma remodelagem ilegítima do regime constitucional de Presidencialismo brasileiro**, calcada na cláusula que passou a permitir a reeleição. **Essa construção despreza a supremacia constitucional** e promove uma interpretação da Constituição consolidada conforme Emenda. Ademais, não se trata de uma interpretação constitucionalmente conforme, já que, se não fosse por outros motivos, esta há de partir da Constituição original e em vigor, e não o oposto, quer dizer, em vetor direcionado à Constituição, mas que parte de outros elementos normativos externos a essa Constituição (como a Emenda ou vozes pseudo-majoritárias momentâneas).

A questão de um possível *impeachment*, neste momento, além de ser tema extremamente sensível, como universalmente o é, não pode ser aceita e incorporada como uma singela proposta de que a continuidade subjetiva (mesma mandatária eleita) esteja a impor a ampliação (temporal) do universo de atos sindicáveis para fins de *impeachment*.

Outra perplexidade constitucional está na tentativa de se escamotear pretensões políticas e divergências ideológicas com a invocação das mencionadas hipóteses de atentado à “proibidade na administração” (hipótese do inc. V do art. 85, da CB) ou à “lei orçamentária” (hipótese do inc. VI do mesmo artigo). Nos textos publicados e veiculados a respeito do tema há exclusivamente alegações de ordem genérica, que acabam por banalizar o *impeachment* como um mecanismo que deve ser servido rotineiramente. Além do perigo de desestabilizarmos nossa Democracia,



transformando-a em uma contínua disputa entre correntes políticas e ideológicas, institucionalizando o padrão instabilidade, há uma distorção do significado das hipóteses ensejadoras do *impeachment*.

Não sendo mecanismo corriqueiro da Democracia, o *impeachment* emerge quando temos um **atentado à Constituição**, como assevera sua própria hipótese de incidência (art. 85, *caput*, da CB), não uma ou outra inconstitucionalidade, praticada pelo Presidente da República. Aliás, a diferenciação é bem conhecida da melhor Doutrina constitucional. Cito, a propósito, as lições de GIUSEPPE DE VERGOTTINI, Professor Emérito da Universidade de Bolonha, ao analisar o caso italiano, similar que é, neste tópico, ao brasileiro, especialmente pela referência ao “atentado à Constituição” (art. 90). Adverte VERGOTTINI que “A esse respeito está esclarecido que a violação de disposições constitucionais não significa automaticamente atentado à Constituição. Este último é composto pela determinação direta de subverter radicalmente a ordem constitucional vigente”⁶.

O atentado à Constituição e a inconstitucionalidade são fenômenos fático-normativos significativamente diversos e a falta de compreensão dessa disparidade fenomênica vai permitir, a parte da Doutrina, alcançar resultados chocantes à técnica e ao rigor científicos. Ilustro com uma situação bem conhecida para o caso brasileiro. Imagine-se que uma Lei, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República seja reputada inconstitucional, pelo Supremo Tribunal Federal. Está, aí, caracterizado o ato de sanção da Lei como sendo, inequivocamente, inconstitucional. Não há divergência doutrinária neste ponto. Nem por isso se

⁶ Giuseppe de Vergottini. *Diritto Costituzionale*. 8. ed. Padova: Cedam, 2012, p. 551.





cogitaria de levar às barras do juízo senatorial de impedimento o Presidente da República. Praticar um ato contrário à Constituição não equivale a atentar contra a Constituição, para fins de *impeachment*. Ignorar essa circunstância é, uma vez mais, estabelecer o regime da instabilidade democrática, cujos resultados só podem ser, a curto, médio e longo prazos, catastróficos para a sociedade.

Ao falar-se em subverter radicalmente a Ordem Constitucional vigente é consubstancial a essa conduta o elemento doloso. É também imprescindível um ato positivo, no sentido de que o resultado seja desejado e por ele tenha atuado efetivamente o Presidente.

A Lei n. 1.079/50, ao suspostamente especificar as práticas ensejadoras de *impeachment*, não pode ser compreendida fora desse marco constitucional. Não se pode, pois, acessar o conteúdo dessa legislação com a lupa comumente utilizada na aplicação das leis civis em geral.

Portanto, pretender trabalhar com as hipóteses constitucionais ensejadoras de *impeachment* “no varejo” ou em modalidades omissivas genéricas ou meramente culposas, significa, em última instância, transformar a realidade normativa do *impeachment* para modificar o sentido da responsabilidade presidencial.

A questão orçamentária, contudo, parece ter ganhado destaque próprio, após a elaboração de parecer, pelo Tribunal de Contas da União, que concluiu pela rejeição das contas anuais prestadas pela Presidente da República, com base em sua competência expressa no art. 71, inc. I, da CB. Nesse caso, em combinação direta com o referido art. 85, inc. VI, da CB, estaria delineada a comprovação para instaurar imediatamente o processo de





impeachment. Nada mais ilusório, considerando dois pontos centrais que devem ingressar nesse cálculo: i) o Tribunal de Contas é órgão auxiliar do Parlamento, proferindo parecer indicativo, e ii) as contas devem ser “julgadas” pelo Congresso Nacional (art. 49, inc. IX, da CB).

Como assinalo em meu “Curso de Direito Constitucional”, falar em órgão auxiliar do Parlamento equivale a afirmar que o TCU é “organicamente, portanto, atrelado à estrutura do Congresso Nacional”⁷. Considerando que o julgamento das contas, no caso, envolve decisão parlamentar, é consectário desse conjunto normativo que a autoridade competente para julgar as contas presidenciais é o Congresso Nacional. E esta competência deve ser exercida com respeito às garantias constitucionais do processo parlamentar, incluindo uma decisão final por maioria de votos (nos termos do art. 47, da CB).

A razão de termos um deslocamento de competência para julgamento das contas, do Tribunal para o Parlamento, está no pressuposto constitucional de que deve prevalecer, nesse julgamento, mais do que critérios técnicos contábeis e de gestão, razões de Estado. A Constituição reafirma, neste ponto, que o Governante está jungido a comandos constitucionais que exigem condutas tendentes a promover direitos sociais e desenvolvimento nacional, em planejamento macroeconômico e cujos resultados só são aferíveis a longo prazo.

Fazer uso automático e irrestrito de um parecer de contas (prévio, na dicção constitucional inequívoca) para fins de sustentar o

⁷ André Ramos Tavares. *Curso de Direito Constitucional*. 1.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 979.





impeachment equivale a contornar, de uma só vez, tanto o disposto tanto no *caput* do art. 85, como no inc. IX do art. 49 da CB.

IV. DIREITO INTERTEMPORAL

Gostaria de avançar na análise técnica do tema propondo um exercício de coerência das conclusões que enxergam a hipótese de *impeachment* e suas premissas. Para tanto, realizo a digressão com finalidade meramente elucidativa.

Nessa linha, ainda que se pudesse aceitar a fragilização do regime presidencialista brasileiro com a banalização do *impeachment*, ainda que a Emenda da reeleição pudesse servir como porta de acesso à mudança do específico regime presidencialista cogitado em 1988, novamente fragilizando-o, é preciso reconhecer que há uma mudança (informal) que se pretende operar a partir do presente contexto histórico. É irresistível reconhecer nas atuais circunstâncias fáticas o processo que deflagrou a tentativa de ampliação temporal das causas de *impeachment*. Em assim sendo, é preciso também indagar se há vedação constitucional a uma mudança retroativa nesse tema.

Dito de outra forma, superadas todas as perplexidades e extrapolando o regime constitucional em vigor, que não permite a responsabilização por ato estranho ao mandato recebido no voto popular do qual resultou a atual diplomação da candidata eleito, seria constitucional impor a nova matriz constitucional de responsabilizações de maneira retroativa?





Nessa questão o STF, recentemente, como se sabe, entendeu, ainda dentro da temática matéria político-eleitoral, que mudanças que significam novas formas de inelegibilidades (Lei Ficha Limpa) só podem ser prospectivas. Os fundamentos constitucionais ali anunciados servem com exatidão ao caso presente do *impeachment*, pois estamos em seara de restrição de direitos. No caso presente, por maior razão, já que se restringem (como efeito do *impeachment*) tanto os direitos políticos da mandatária eleita, como também o direito fundamental (do povo) à Democracia e ao voto manifestado.

Nas circunstâncias atuais, a abertura do processo de *impeachment* significará a vitória do oportunismo de plantão, um flagelo à Democracia brasileira e um escárnio à Constituição.

V. DAS RESPOSTAS AOS QUESITOS

(i) O art. 86, parágrafo quarto, da Constituição do Brasil, estabelece norma que compõe o modelo brasileiro de Presidencialismo, resguardando o Presidente da República.

(ii) Para fins de eventual responsabilização por impedimento, em hipótese de reeleição presidencial, não é possível utilizar a continuidade subjetiva no exercício de mandato para fins de autorizar um processo de *impeachment*. Perante a Constituição brasileira não pode haver responsabilização no segundo mandato consecutivo, em virtude de conduta (eventualmente) ocorrida em mandato anterior, posto que isto equivale a ampliar as hipóteses de *impeachment* e fragilizar o modelo constitucional de Democracia e Presidencialismo.





(iii) O artigo 15 da Lei n.1079/50 e todas suas possíveis hipóteses interpretativas devem se conformar à Constituição em vigor (recepção que exige, muitas vezes, uma novação), em especial ao artigo 86, parágrafo quarto, da CB, nos termos aqui assinalados.

(iv) Eventual parecer do Tribunal de Contas da União pela rejeição de contas presidenciais é apenas indicativo, necessitando de aprovação pelo Congresso Nacional, por maioria de votos.

(v) A reprovação das contas presidenciais pelo parecer do Tribunal de Contas da União não pode ser utilizada como fundamento de eventual denúncia por crime de responsabilidade, pois este há de atender a uma finalidade e a hipóteses próprias, nos termos indicados neste estudo.

(iv) Sob pena de fraude à Constituição, no disposto em seu art. 86, não se pode admitir que o Plenário da Câmara dos Deputados acolha recurso contra a decisão de arquivamento de denúncia, eventualmente proferida pelo Presidente da Casa, fazendo-o por mera maioria simples, para fins de reverter essa decisão e automaticamente autorizar o processo de *impeachment*.

(v) O crime de responsabilidade não admite nem a conduta omissiva nem a modalidade culposa.

É o meu parecer.

São Paulo, 12 de Outubro de 2015

Professor ANDRÉ RAMOS TAVARES
OAB/SP n. 132.765



PARECER JURÍDICO

Thomas da Rosa de Bustamante
Professor de Filosofia do Direito da UFMG.

O Processo de Impeachment e as Esferas de Autorização pela Câmara dos Deputados. Limites e Possibilidades de Controle Judicial

Consulente: Reginaldo Lazaro de Oliveira Lopes

Ementa: Crime de Responsabilidade – Processo Político-Jurídico de Apuração – Impeachment – Revisão Judicial – Limites – Aspectos Processuais – Competências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal – Decisão do Presidente da Câmara – Natureza Jurídica – Impossibilidade de Controle de Mérito pelo Judiciário – Efeitos Sistêmicos – Questões de Mérito e Questões Processuais – Interpretação – Possibilidade de Exigência de Coerência e Razoabilidade na Apreciação de Fatos Idênticos – Comissão Especial designada para Apreciar Pedido de Impeachment da Presidente da República – Restrição do Debate aos Limites da Denúncia Recebida pelo Presidente da Câmara – Possibilidade de Intervenção do Judiciário para Garantia da Observância ao Devido Processo Constitucional.

I. Conteúdo da Consulta

Consulta-nos o Deputado Federal Reginaldo Lopes, do Partido dos Trabalhadores, eleito por Minas Gerais, acerca das hipóteses juridicamente autorizadas de controle judicial de constitucionalidade e legalidade de duas decisões: 1) a decisão do Sr. Presidente da Câmara dos Deputados que, após admitir processo de impeachment contra a Sra. Presidente da República – para apurar atos que, em tese, podem constituir crimes de responsabilidade – negar seguimento a pedido similar (fundado em atos supostamente idênticos em seus efeitos jurídicos) contra o Sr. Vice-Presidente da República; e 2) eventual decisão colegiada do Plenário da Câmara que, modificando em parte a denúncia originalmente recebida pelo Presidente da Câmara, autorizar o Senado a instaurar processo de impeachment contra a Presidente da República fora dos contornos específicos fixados na decisão do Presidente da Casa que recebera a Denúncia na primeira fase do processo.



Formula, em especial, os seguintes Quesitos, que devem ser respondidos à luz da Constituição, da Lei 1.079/1950, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do contexto político instaurado pela tramitação, na Câmara dos Deputados, do pedido de impedimento da Presidente da República, Sra. Dilma Rousseff, e, mais recentemente, do Vice-Presidente da República, Sr. Michel Temer.

1. Em vista do texto da Constituição de 1988, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da literatura jurídica consolidada, que fixa um aparato analítico e conceitual para o entendimento do instituto do impeachment, qual é a natureza do juízo realizado pela Câmara dos Deputados, ao deliberar sobre a “autorização” ao Senado para instaurar processo de apuração de crime de responsabilidade contra o Presidente da República, e pelo Senado, ao avaliar a admissibilidade desse processo e emitir um juízo sobre o seu “mérito”?
2. No caso específico da “autorização” da Câmara ao Senado para processar o Presidente da República, por crime de responsabilidade, quais são os elementos e requisitos de admissibilidade que devem ser considerados pelo Presidente da Câmara, ao deliberar pelo recebimento da Denúncia, e pela Comissão Especial instaurada para dar Parecer no Processo de Impeachment?
3. Uma vez recebida a Denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados, pode a Comissão Especial, em seu Parecer, ampliar o objeto da Denúncia, para apurar fatos não contidos originalmente na Denúncia, ou não considerados juridicamente relevantes pelo Presidente da Casa no momento de seu juízo de admissibilidade?
4. Caso se adote uma resposta negativa ao Quesito anterior (n.3), pode o Parecer eventualmente acatado pela Comissão Especial fazer alusão a fatos e anexar documentos relativos a elementos não apreciados ou considerados carentes de justa causa no Despacho do Presidente da Câmara que recebeu a Denúncia?
5. Há possibilidade de revisão judicial do juízo jurídico-político do Presidente da Câmara, no momento do recebimento da Denúncia, ou do Plenário da Câmara, no momento da votação do Parecer da Comissão Especial?
6. Em caso de múltiplos pedidos de impeachment contra a Presidente da República ou o Vice-Presidente da República por atos cometidos no exercício da Presidência, é possível a revisão judicial do Despacho do Presidente da Câmara que recebe a Denúncia ou da decisão Plenário que autoriza o Senado a instaurar o Processo?



a. Estão corretos, do ponto de vista da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, os argumentos aduzidos pelos Srs. Ministros Marco Aurélio de Mello, na liminar deferida no MS 34087, e Celso de Mello, na decisão monocrática do MS 34099?

b. É possível se exigir coerência do Presidente da Câmara entre decisões de pedidos fundados em fatos idênticos, contra a Presidente e o Vice-Presidente?

c. Quais as consequências jurídicas dos vícios apontados nos itens anteriores?

7. É passível de nulidade uma deliberação do Plenário da Câmara dos Deputados que autorize o Senado a instaurar processo contra a Presidente da República com fundamento em elementos não considerados no despacho do Presidente da Câmara dos Deputados que receber a Denúncia?

a. À luz da resposta a esse Quesito, foram encontrados vícios no Parecer do Deputado Jovair Arantes apresentado à Comissão Especial destinada a dar Parecer sobre a Denúncia apresentada pelos Srs. Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Jr. e Janaína Conceição Paschoal contra a Presidente Dilma Rousseff?

II. Considerações Introdutórias

A Constituição de 1988, quando da sua elaboração, foi recebida com profundo entusiasmo pela classe política e pela população, alcançando a Assembleia Nacional Constituinte de 1987 um grau de engajamento dos diferentes setores da sociedade e um grau de participação democrática raramente experimentado, se é que algum dia foi experimentado, na história política brasileira.

Sem embargo, o mesmo tipo de entusiasmo com a Constituição de 1988 não logrou ser alcançado na Ciência Política. Nesse sentido, Sérgio Abranches advertia – em um artigo elaborado durante a fase de conclusão dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, que se tornou um dos clássicos da nossa Ciência Política – acerca dos riscos do denominado “Presidencialismo de Coalizão” que emergira juntamente com a Constituição de 1988. Como explica Abranches,

“O Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço particular da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, ‘presidencialismo de coalizão’,



distinguindo-o da Áustria e da Finlândia (e da França gaullista), tecnicamente parlamentares, mas que poderiam ser denominados 'presidencialismo de gabinete' (...). Fica evidente que a distinção se faz fundamentalmente entre um 'presidencialismo imperial', baseado na independência entre os poderes, se não na hegemonia do Executivo, e que organiza o ministério com amplas coalizões, e um presidencialismo 'mitigado' pelo controle parlamentar sobre o gabinete e que também constitui esse gabinete, eventual ou frequentemente, através de grandes coalizões. O Brasil retorna ao conjunto das nações democráticas, sendo o único caso de presidencialismo de coalizão".[1]

No raciocínio de Abranches, as características centrais do nosso Legislativo – que é multipartidarista e com eleições proporcionais – não se harmonizariam bem com o presidencialismo imperial importado dos Estados Unidos, já que o Executivo, em que pese os votos e a legitimidade que lhe é atribuída pelas eleições majoritárias, dificilmente consegue governar com maioria parlamentar e tem a sua atuação submetida a um rigoroso controle orçamentário para implantação de suas decisões políticas. A governabilidade, nesse sistema, depende da construção – posterior ao processo político eleitoral – de grandes coalizões que são logradas muitas vezes com um alto preço político e moral, e nem sempre são possíveis. O modelo político brasileiro, sob a Constituição de 1988, permitiria um retorno aos impasses que produziram a instabilidade característica do período de 1946 a 1964, que antecedeu ao desastre político da ascensão do autoritarismo e da Ditadura Militar.

O ceticismo de Abranches, no entanto, foi gradativamente perdendo força na Ciência Política brasileira graças à capacidade que os governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva revelaram para construir maiorias parlamentares sólidas e para gerar estabilidade política em meio às negociações com os líderes partidários. Nesse sentido, Fernando Limongi e Argelina Figueiredo, a partir de estudos empíricos sobre o funcionamento do Legislativo e a proeminência do Executivo na formulação de políticas públicas, rejeitam de maneira categórica as teses céticas que Abranches havia sustentado quando da promulgação da Constituição de 1988:

"O quadro institucional que emergiu após a promulgação da Constituição de 1988 está longe de reproduzir aquele experimentado pelo país no passado. A Carta de 1988 modificou as bases institucionais do sistema político nacional, alterando radicalmente o seu funcionamento. Dois pontos relativos ao diagnóstico [de Abranches] resumido acima foram alterados sem que a maioria dos analistas desse conta dessas alterações. Em primeiro lugar, em relação à Constituição de 1946, os poderes legislativos do Presidente da República foram imensamente



ampliados. Na realidade, como já observamos em outra oportunidade, neste ponto, a Constituição de 1988 manteve as inovações constitucionais introduzidas pelas constituições escritas pelos militares com vistas a garantir a preponderância legislativa do Executivo e a maior presteza à consideração de suas propostas legislativas. Da mesma forma, os recursos legislativos à disposição dos líderes partidários para comandar suas bancadas foram ampliados pelos regimentos internos das casas legislativas. A despeito de todas as mazelas que a legislação eleitoral possa acarretar para os partidos políticos brasileiros, o fato é que a unidade de referência a estruturar os trabalhos legislativos são os partidos e não os parlamentares. (...)

Não encontramos indisciplina partidária e nem tampouco um Congresso Nacional que agisse como um *veto player* institucional. Os dados mostram, isto sim, forte e marcante preponderância do Executivo sobre um Congresso que se dispõe a cooperar e vota de maneira disciplinada”.^[2]

Esse diagnóstico foi, por certo tempo, aceito como incontroverso pela Ciência Política mais recente.

Sem embargo, o momento político contemporâneo parece demonstrar o renascimento de certos impasses que dramatizam as dificuldades do nosso presidencialismo de coalizão. A própria ideia de “presidencialismo de coalizão”, nesse sentido, passa a ser interpretada de uma maneira mais ampla e a se referir não mais apenas a um dado estrutural ou aos desenhos institucionais existentes para compartilhar ou dividir tarefas entre o Executivo e o Legislativo, mas também à forma como são formuladas as coalizões necessárias para a estabilidade do governo.

Nesse sentido, Leonardo Avritzer acredita que podemos entender o presidencialismo de coalizão de duas formas: “como solução institucional para resolver um problema político específico, a saber, uma configuração da relação entre eleições presidenciais e representação proporcional no Congresso, na qual o presidente não alcança a maioria nas Casas”; ou como “maneira de realizar amplas coalizões que despolitizam uma agenda progressista da política no Brasil”.^[3] Enquanto a primeira, para o autor, não representaria necessariamente um grande problema para a governabilidade, a segunda tem um potencial mais destrutivo para a estabilidade democrática, pois pode gerar impasses semelhantes ao que temos observado no presente momento político. Para Avritzer,



“a relação entre presidencialismo de coalizão e governabilidade não é estável, e o que vem ocorrendo nos últimos cinco anos é uma deterioração na qual os problemas de legitimidade em relação aos acordos para a formação de maiorias do Congresso superam os elementos positivos de produção de capacidade de decisão”.^[4]

No que concerne ao governo Dilma Rousseff, em especial, Avritzer cita ao menos dois fatores que contribuíram, do ponto de vista político, para a sua desestabilização: i) uma profunda guinada conservadora do PMDB e do Congresso, que tornaram difícil a compatibilização do projeto político do Executivo com a agenda que gradativamente se impôs na Câmara dos Deputados, mormente sob a Era Cunha; e ii) a derrota do PT nas eleições proporcionais de 2014, que em conjunto com as mazelas do financiamento de campanha apontam para “uma mudança na relação” entre o Legislativo e o governo. A manutenção da governabilidade – desde ao menos o denominado escândalo do “mensalão” – é cada vez mais baseada em coalizões não genuínas e, não raras vezes, dependente da corrupção.

Para além desse grave problema, uma coisa parece clara qualquer que seja a explicação política e sociológica para o impasse em que vivemos: a legislação sobre o impeachment em vigor no Brasil parece agravar ainda mais o momento de crise política por que estamos passando, na medida em que a forma como são tipificados os crimes de responsabilidade, na Lei. 1.079/1950, gera um elemento de desestabilização ainda maior, colocando em risco a própria sobrevivência do presidencialismo.

Como é de amplo conhecimento, um dos traços distintivos do presidencialismo é o princípio da estabilidade dos mandatos, que não podem ser cassados apenas por razões de conveniência e oportunidade, por mais forte que sejam estas. É estranho ao presidencialismo o mecanismo da “moção de desconfiança”, por meio do qual o parlamento, atuando discricionariamente, decide destituir o Primeiro-Ministro e pôr fim a um governo com base em um juízo puramente político.

Uma interpretação do instituto do impeachment que, do ponto de vista prático, neutralizar a distinção entre esses institutos, tornando o impeachment uma mera decisão política sem qualquer balizamento por critérios jurídicos, constituiria uma espécie de “cavalo de Tróia parlamentarista”, na expressão feliz de Rafael Mafei. Ao falar em um “cavalo de Tróia parlamentarista”, o autor está a aludir à aparente incoerência ideológica entre o texto da Constituição de 1988, que promete um sistema de governo presidencialista com mandatos que só podem ser cassados



em circunstâncias excepcionais, e a Lei 1.079/1950, que define os denominados “crimes de responsabilidade” de maneira extremamente ampla, de modo que “às vezes nem mesmo se parecem com ‘crimes’”. No âmbito do direito municipal, aliás, essas contradições já podem ser observadas há muito tempo: “é possível que qualquer prefeito ou governador tenha feito alguma coisa que, aos olhos de seus adversários, se encaixe em alguns dos muitos ‘crimes’ daquela lei (‘atuar contra a probidade da administração’, por exemplo)”.^[5]

Como denuncia o autor, é indisfarçada a inspiração parlamentarista de nosso diploma normativo que regula o instituto do impeachment, como se pode facilmente constatar tanto por meio de uma análise do contexto histórico de sua elaboração como pela “exposição de motivos” da própria Lei 1.079/1950. Como explica o autor, “a exposição de motivos do projeto da LCR não deixa a menor dúvida desse propósito”, pois os denominados “crimes de responsabilidade” eram “malfeitos em um sentido muito amplo, abrangendo crimes, claro, mas também outras formas de ‘mau procedimento’”, de modo que o impeachment não se revestiria propriamente de uma punição por um ilícito propriamente configurado, “mas sim um grande controle da qualidade e aptidão do governo pelo Congresso”.^[6]

É nesse contexto que se faz necessário refletir com a devida cautela sobre os limites e os critérios jurídicos de validade para decisões tomadas no curso dos processos de impeachment, com vistas a garantir, ao menos do ponto de vista formal – uma vez que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é bastante restrita quanto à possibilidade de uma revisão do juízo da Câmara ou do Senado Federal sobre o mérito de um pedido de impeachment –, os direitos fundamentais tanto dos acusados como dos eleitores na tramitação dos processos de cassação de mandatos eletivos.

A inobservância desses implicaria um perigoso desmonte do Estado de Direito, com o esvaziamento do conteúdo normativo da Constituição Federal e um consequente estado de “frustração constitucional”, onde o projeto de democracia constitucional é vítima de uma “insinceridade normativa”, um “antagonismo entre *odever-ser* tipificado na norma e o *ser* da realidade social”.^[7] Se decisões puramente discricionárias aparecem travestidas de julgamentos pseudo-jurídicos sobre a correção dos atos governo, abre-se caminho para um perigoso tipo de ditadura parlamentar onde a vigência da ordem constitucional passa a ser meramente simbólica. É contra esse risco que devemos nos posicionar. Como adverte Luís Roberto Barroso, em um dos mais importantes trabalhos acadêmicos do Direito Público dos anos que se seguiram à promulgação da Constituição de



1988, “não é incomum a existência formal e inútil de Constituições que invocam o que não está presente, afirmam o que não é verdade e prometem o que não será cumprido”.^[8]

A única diferença entre uma constituição e uma “folha de papel”, na imagem tradicional de Ferdinand Lassalle, é o sentimento constitucional que se reinventa a cada dia por meio da interpretação moralmente responsável de suas normas.

Feitas essas advertências iniciais, passamos a abordar os quesitos que nos foram formulados sobre os pedidos de impeachment em curso na Câmara dos Deputados no exato momento em que escrevemos este parecer jurídico.

III. Resposta aos Quesitos

1. Em vista do texto da Constituição de 1988, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da literatura jurídica consolidada, que fixa um aparato analítico e conceitual para o entendimento do instituto do impeachment, qual é a natureza do juízo realizado pela Câmara dos Deputados, ao deliberar sobre a “autorização” ao Senado para instaurar processo de apuração de crime de responsabilidade contra o Presidente da República, e pelo Senado, ao avaliar a admissibilidade desse processo e emitir um juízo sobre o seu “mérito”?

A diferenciação entre juízos “políticos” e “jurídicos” é assunto controvertido no âmbito da teoria política e da filosofia do direito, não sendo raro o ceticismo quanto à própria possibilidade de diferenciá-los segundo algum parâmetro racional. No pensamento jurídico de Hans Kelsen, por exemplo, têm contornos pouco nítidos tanto a diferença entre “aplicação” e “criação” de normas jurídicas quanto a diferença entre as atividades de “legislação” e “jurisdição”. Para o grande teórico do normativismo jurídico, tanto a criação quanto a aplicação do direito se realizam por meio de um ato de vontade que determina, dentre os significados possíveis para uma norma jurídica, aquele que vai ser dotado do sentido objetivo de uma norma jurídica válida. A chave para entender a denominada “estrutura escalonada da ordem jurídica”, que constitui um dos elementos centrais do pensamento de Kelsen, está nas ideias de que “toda norma necessita de extrair o seu fundamento de validade em outra norma jurídica” e de que “o direito regula a forma de sua própria produção”.

A distinção humeana entre “ser” e “dever-ser”, segundo Kelsen, implica a impossibilidade de se derivar qualquer norma jurídica de um simples fato social.



Para ser válida, uma norma há que ser criada por um “ato de vontade” de alguém que esteja autorizado por outra norma a estabelecê-la como parte de um ordenamento. O conteúdo da norma é fixado pela vontade de seu autor, de uma maneira que pode ser mais ou menos arbitrária dependendo do grau de liberdade outorgado pela norma jurídica superior. Uma norma jurídica de grau hierárquico superior, portanto, determina o processo de produção de normas inferiores de duas maneiras: 1) ao autorizar determinado agente a criar normas inferiores e estabelecer o procedimento para essa criação; e 2) ao vincular esse agente por meio de seu próprio conteúdo, na medida em que a norma jurídica inferior não pode possuir conteúdo incompatível com o da norma superior.

Uma das consequências desse raciocínio é a inexistência de uma diferença clara entre os atos de “criação” e “aplicação” do direito.^[9] Todo ato de criação de uma norma mais concreta ou individual (seja ela uma lei criada com fundamento na constituição ou uma ordem judicial criada com base na lei) é também um ato de aplicação da norma superior que determina o processo e os limites de sua criação.

Pode-se afirmar, como vimos, que essa necessidade de buscar fundamento em uma norma superior é uma característica das normas jurídicas em geral. Toda norma jurídica, para ser válida, há que ser validada por uma certa “fonte” do direito. E essa “fonte”, para Kelsen, só pode ser uma norma: “efetivamente, só se costuma designar-se como ‘fonte’ o fundamento de validade jurídico-positivo de uma norma jurídica, quer dizer, a norma jurídico-positiva do escalão superior que regula a sua produção”.^[10]

Um aprofundamento nessa teoria nos levará, pois, a uma distinção frágil entre as atividades de “legislação” e “jurisdição”. Não existe nenhum critério do tipo ontológico para diferenciá-las. Não se trata, para Kelsen, de uma distinção de qualidade, mas apenas de grau. A única diferença entre legislação e jurisdição, para o autor, está no grau de generalidade da norma que é produzida pelo aplicador da norma geral. Enquanto o legislador, ao interpretar as normas da constituição e aplicá-las para exercer as suas competências, produz uma norma geral, o juiz, ao interpretar as leis e aplicá-las diante de um caso concreto, produz uma norma individual.

Podem-se encontrar, porém, algumas tentativas interessantes de diferenciar de maneira mais rígida os juízos que se realizam com fundamento no direito e na política (e com isso os juízos próprios da jurisdição e da atividade política propriamente dita). A teoria dos sistemas de Luhmann, por exemplo, vislumbra o direito e a política como dois subsistemas independentes, cujas diretrizes são



produzidas a partir de dentro, ainda que estimuladas a partir de interações ocasionais que esses sistemas realizam com os demais. Cada subsistema opera com uma lógica ou uma racionalidade própria, sendo que o direito opera com o código binário “lícito/ilícito” e a política opera com o código binário “poder/não-poder”. É a qualificação segundo cada um desses códigos binários que determina se um fato, um ato ou uma decisão integra algum dos subsistemas de que estamos falando.[11]

A teoria de Dworkin, por sua vez, propõe também um critério rígido para distinguir entre os princípios de direito e as políticas (*policies*), que pode ser enunciado da seguinte maneira:

“Argumentos de política (policy) justificam uma decisão política ao mostrar que a decisão avança ou promove algum objetivo coletivo da comunidade como um todo. O argumento em favor de um subsídio para a indústria aeronáutica, de que esse subsídio irá proteger a defesa nacional, é um argumento de política. Argumentos de princípio justificam uma decisão política ao mostrar que a decisão respeita ou assegura um direito de um indivíduo ou de um grupo. O argumento em favor de leis antidiscriminação, de que uma minoria tem um direito ao igual respeito e consideração, é um argumento de princípio”.[12]

A racionalidade própria do direito, para Dworkin, é baseada em argumentos de princípio, que indicam o que é “certo” ou “errado”, ou o que é “devido”, “proibido” ou “permitido”, e não em argumentos de política, que fixam um determinado objetivo a ser alcançado por certa comunidade. O direito não opera com critérios de conveniência e oportunidade, mas segundo critérios de justiça.

O cerne dos juízos “políticos”, por outro lado, não se situa na aplicação de uma norma que se materialize nos modais deônticos “proibido”, “obrigatório” ou “permitido”, mas na valoração estratégica de considerações de conveniência e oportunidade, que determinam a forma de construção da decisão a ser adotada.

Impera uma certa incerteza, no entanto, ao se caracterizar o tipo de juízo realizado pelas Casas do Poder Legislativo no momento em que os estudiosos se dedicam a determinar a “natureza jurídica” do impeachment. Nesse sentido, Paulo Brossard propõe a seguinte caracterização do instituto do impeachment no Direito Brasileiro:

“Entre nós, como no direito norte-americano e argentino, o ‘impeachment’ tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo



critérios políticos (julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos)".[13]

Em vista de seu comprometimento histórico com ideias parlamentaristas, que inspiraram tanto a redação da Lei 1.079/1950 como a sua própria atuação político-partidária, Brossard enfoca, claramente, o aspecto político do processo de impeachment, ao deixar claro que este "tem feição política", tem como causa exclusiva a política, busca resultados políticos, e é julgado "segundo critérios políticos".[14] Se parássemos por aí, poderíamos dizer, sem receio, que impeachment é assunto "exclusivamente político", e não há qualquer limite jurídico a ser fixado sobre a decisão que realiza o impeachment do ponto de vista prático.

Parece ser esse, aliás, o principal mote do argumento de Brossard, pois em vários momentos de sua obra ele parece esquecer a sua afirmação, colocada entre parênteses, de que o impeachment "não exclui, antes supõe, a adoção de critérios jurídicos". É o que se depreende, por exemplo, quando sustenta abertamente que "as decisões do Senado são incontestáveis, irrecorríveis, irreversíveis, irrevogáveis, definitivas",[15] sendo matéria "por inteiro estranha" à competência do Judiciário.[16]

Como relatado no Parecer do Deputado Federal Jovair Arantes, Relator da Comissão Especial criada para dar Parecer no Processo de Impeachment em tramitação na Câmara dos Deputados contra a Presidente Dilma Rousseff, Brossard adotava uma concepção de índole marcadamente política sobre o impeachment, pois sustentava que "as decisões **podem ser as mais chocantes**, e delas não cabe recurso, não cabe recurso para tribunal algum".[17] No seu entendimento, em matéria de impeachment, "tudo se passa, do início ao fim, no âmbito legislativo, convertido em juízo de acusação, ou de autorização, na linguagem da atual Constituição, e em tribunal de julgamento, exclusivo e irrecorrível".[18]

Combinadas, essas conclusões de Brossard colocam em xeque, do ponto de vista prático, qualquer diferença entre o processo de impeachment, que cassa o mandato do Presidente por motivo de crime de responsabilidade, e as moções de desconfiança, que, no parlamentarismo, revogam o mandato do Primeiro-Ministro por razões de conveniência e oportunidade. Se os critérios de julgamento são políticos e a decisão é, em toda e qualquer circunstância, final e irrecorrível, ainda que possa estar entre "as mais chocantes", então a justificativa jurídica apresentada para o impeachment se aproxima de um adorno, uma maquiagem para esconder o caráter verdadeiramente político do ato de cassação.



Felizmente, no entanto, esse posicionamento não encontrou ressonância no Supremo Tribunal Federal, como reconhece o Deputado Jovair Arantes em seu Parecer. O entendimento de Brossard não foi acatado pelo STF no julgamento do MS 20.941, pois o tribunal expressamente reconheceu que embora o juízo de mérito seja das Casas do Legislativo, a revisão da decisão do Parlamento, pelo Judiciário, pode ocorrer em circunstâncias excepcionais, “quando presente **induidosa ilegalidade** ou **abuso de poder**, aferível a partir de fatos absolutamente **certos e inequívocos**”.[19] Compete ao Judiciário, como ressaltado na ementa do aludido julgado, não revisar o juízo de mérito realizado pelo Legislativo, mas garantir a regularidade formal do procedimento e o direito das partes envolvidas no processo, quando verificada a sua violação.[20]

O critério que deve presidir o julgamento do Senado, por sua vez, não pode ser classificado corretamente como “político”, ainda que a “conveniência e oportunidade” da instauração do processo seja também analisada no juízo de admissibilidade (realizado por esta Casa Legislativa após receber a “autorização” da Câmara dos Deputados) e ainda que a interpretação do direito realizada pelo Senado seja mais sensível ao contexto político e atribua um peso maior para os fatores extrajurídicos que se fazem presentes, em maior ou menor grau, em toda interpretação. Nesse sentido, no mesmo julgamento do MS 20.941, o Ministro Sepúlveda Pertence deixou consignado o seu entendimento de que seria “evidente”, ao contrário do que sustentava Brossard, “a natureza penal das sanções, quais as do *impeachment*, que, aplicadas necessariamente de forma jurisdicional, consistem na privação ou na suspensão de direitos”.[21]

De modo análogo, mais recentemente, sustenta o Ministro Teori Zavascki, em seu voto na ADPF 378, que o impeachment “trata-se de um julgamento de um ato ilícito, mas que é feito excepcionalmente, não por um órgão do Poder Judiciário, mas pelo Poder Legislativo”. Daí não se infere, como observou o Ministro, que se trate de um “julgamento político”, mas apenas de um “modo diferente de interpretar a lei”.[22] Assim como nos julgamentos pelo Tribunal do Júri, o julgamento no Legislativo tem certas particularidades, mas nem por isso se perde o conteúdo jurídico de suas valorações.

Se essas reflexões de Pertence e Zavascki se encontram corretas, como nos parece, então não cabe confundir a questão da **natureza** do impeachment ou do **critério** utilizado para seu julgamento – que é evidentemente **jurisdicional**, na medida em que o impeachment é ato de aplicação do direito, é dizer, de imposição de uma sanção por descumprimento de dever legal, obedecendo ao código binário do “lícito/ilícito”, no dizer de Luhmann – com a questão acerca da **autoridade**, é



dizer, de qual instituição tem o direito de decidir determinada controvérsia constitucional.[23]

A Constituição de 1988 delimitou, portanto, dois domínios razoavelmente distinguíveis no âmbito da aplicação de suas normas: um domínio reservado às instâncias do **Poder Legislativo**, para avaliação do **mérito político** e do **mérito jurídico** do *impeachment*, e um domínio reservado ao **Poder Judiciário**, em particular o Supremo Tribunal Federal, para a defesa da Ordem Constitucional e a garantia do **Devido Processo Legal**.

Como a materialização do *impeachment* envolve tanto uma análise de “mérito jurídico” como outra de “mérito político”, a maioria da doutrina e da jurisprudência tende a entender que o processo de impeachment tem um caráter “político-jurídico”, sem contudo que fique sempre claro quais são os atos e juízos de natureza política e jurídica na apreciação do impeachment.

De todo modo, essas considerações despertam hoje mais controvérsia entre os teóricos do que entre os órgãos encarregados da aplicação do direito, pois a jurisprudência do Supremo Tribunal, depois do julgamento da ADPF 378, delimitou de maneira clara quais atos são necessários, em cada Casa do Legislativo, para consumação do impeachment.

Como previsto nos artigos 51, I, e 52, I, da Constituição Federal, compete à Câmara dos Deputados “autorizar” o Senado a julgar o Presidente da República por crime de responsabilidade, e ao Senado Federal “processar e julgar” o Presidente. Como decidiu o STF na ADPF 378, a competência da Câmara envolve, portanto, “um juízo eminentemente político sobre os fatos narrados, que constitui condição para prosseguimento da denúncia”, enquanto a competência do Senado abrange tanto um “julgamento inicial de instauração ou não do processo, isto é, de recebimento ou não da denúncia autorizada pela Câmara”, como um julgamento final de mérito sobre o crime de responsabilidade.[24]

Não foram recepcionados, portanto, os preceitos da Lei 1.079/1950 que estabeleciam que a Câmara dos Deputados seria um “tribunal de pronúncia”, o qual tinha que se manifestar sobre a procedência ou improcedência da acusação. Na Constituição em vigor, incumbe ao Senado Federal um novo juízo de admissibilidade após a autorização conferida pela Câmara para processar o Presidente, o qual deve ser realizado por maioria simples, tal como se deu no processo instaurado contra o Presidente Fernando Collor de Mello em 1992.



O afastamento da Presidente do Cargo, durante o processo, só se dará depois de realizado o juízo de admissibilidade pelo Senado (art. 86, § 2º, II, da Constituição Federal).

Na deliberação pela “autorização” (ou não) ao Senado para processar o Presidente, a Câmara realiza sem dúvida um juízo político, em que é considerada não apenas a materialização da infração político-administrativa definida como “crime de responsabilidade”, mas também um juízo de conveniência e oportunidade sobre a instauração do processo de impeachment.

Como explica de maneira didática a manifestação da Presidente Dilma Rousseff perante a Comissão Especial designada para dar Parecer no processo de impeachment, a Câmara deve examinar, em seu juízo preliminar sobre a admissibilidade da Denúncia, a presença de um pressuposto jurídico e um pressuposto político, que podem ser definidos nos seguintes termos:

“O **pressuposto jurídico** é a ocorrência, no mundo fático, de um ato, sobre o qual não parem dúvidas quanto à sua existência jurídica, diretamente imputável à pessoa da Presidenta da República, praticado no exercício das suas funções, de forma dolosa, ao longo do seu mandato atual, tipificado pela lei como crime de responsabilidade, e que seja ainda de tamanha gravidade jurídica que possa vir a ser qualificado como atentatório à Constituição, ou seja, capaz de por si materializar uma indubitosa afronta a princípios fundamentais e sensíveis da nossa ordem jurídica.

O **pressuposto político** é a avaliação discricionária de que, diante do ato praticado e da realidade que o envolve, configura-se uma necessidade intransponível de que a Presidenta da República seja afastada do seu cargo. Em outras palavras: que o trauma político decorrente da interrupção de um mandato legitimamente outorgado pelo povo seja infinitamente menor para a estabilidade democrática, para as instituições e para a própria sociedade do que a sua permanência na Chefia do Poder Executivo”.^[25]

Sem embargo, ainda que essa “autorização”, no âmbito da Câmara dos Deputados, tenha um forte conteúdo político, ela está subordinada à presença de certos requisitos jurídicos que devem – independentemente da previsão ou não de controle judicial sobre esses juízos – ser rigorosamente observados na decisão que conceda tal autorização. Ainda que não se exija um exame conclusivo, na apreciação da Denúncia pela Câmara, do lastro probatório apresentado para processamento do impeachment, faz-se necessário ao menos verificar “se a



acusação é consistente, se tem ela base em alegações e fundamentos plausíveis, ou se a notícia do fato reprovável tem realmente procedência, não sendo a acusação simplesmente fruto de quizílias ou desavenças políticas”.^[26]

Como reconhecido pelo Relator da Comissão Especial para Aprovar Parecer sobre o Pedido de Impeachment em tramitação na Câmara dos Deputados, o Juízo de admissibilidade na Câmara deve analisar a observância dos seguintes requisitos processuais: a) a legitimidade ativa do denunciante; b) a permanência do denunciado no mandato presidencial; c) a correção formal da denúncia; d) o exame da justa causa – lastro probatório mínimo – que “evidencie que o processo tem justa causa e apresenta indícios de conduta pessoal do Presidente da República que se enquadre, ao menos em tese, em crime de responsabilidade previsto na Lei 1.079/1950; e e) a conveniência e oportunidade política do recebimento da denúncia.^[27]

Além desses requisitos, parece-me mandatório verificar, também, se o relato contido na denúncia se refere **a atos dolosos praticados no exercício do mandato**, uma vez que o artigo 86, § 4º, da Constituição expressamente veda que a Presidente da República seja responsabilizada por atos estranhos ao seu mandato (incluindo-se, como reconheceu o Presidente da Câmara em seu despacho inicial de recebimento da Denúncia, atos anteriores ao mandato ou a mandatos exercidos anteriormente pelo atual ocupante da Presidência).

2. No caso específico da “autorização” da Câmara ao Senado para processar o Presidente da República, por crime de responsabilidade, quais são os elementos e requisitos de admissibilidade que devem ser considerados pelo Presidente da Câmara, ao deliberar pelo recebimento da Denúncia, e pela Comissão Especial instaurada para dar Parecer no Processo de Impeachment?

Embora a competência da Câmara dos Deputados, à luz do que dispõe o art. 51, I, da Constituição Federal, seja apenas de “autorizar” o Senado a instaurar um processo de apuração de crime de responsabilidade contra a Presidente da República, o que não exige mais do que uma cognição provisória acerca dos requisitos processuais de admissibilidade, cabe à Câmara dos Deputados tanto um juízo jurídico sobre a presença dos requisitos de admissibilidade da Denúncia quanto um juízo de conveniência e oportunidade sobre a sua instauração.

Entre os elementos jurídicos a serem apreciados na Denúncia destaca-se a análise da “justa causa” para prosseguimento do pedido. A valoração da “justa



causa” não constitui, como sabemos, uma análise puramente formal da presença de requisitos objetivos para prosseguimento do processo.

Como explica Afrânio Silva Jardim, no âmbito do processo penal, torna-se necessária a “demonstração, *prima facie*, de que a acusação não é temerária ou leviana, por isso que rastreada em um mínimo de prova. Esse suporte probatório mínimo se relaciona com indícios de autoria, existência material de uma conduta típica e alguma prova de sua antijuridicidade e culpabilidade”.^[28]

O requisito da justa causa não se limita, porém, a um juízo sobre a existência de uma “prova mínima”, como parece acreditar o Relator do Processo na Comissão Especial, Deputado Jovair Arantes. Ele envolve, também, um igualmente importante juízo sobre a existência de tipicidade, antijuridicidade e culpabilidade.

Esse juízo sobre a justa causa deve ocorrer nas **duas fases** em que a Denúncia é apreciada na Câmara dos Deputados: na admissão inicial, pelo Presidente, e na deliberação em Plenário sobre o mérito da autorização ao Senado para instaurar o processo.

A Lei 1.079, em seu artigo 19, não apenas faculta ao Presidente da Câmara, no seu despacho inicial sobre o recebimento da Denúncia, realizar uma análise do requisito da justa causa. Bem interpretada, a lei também **exige** que essa valoração seja cuidadosa e fundamentada, prevendo a possibilidade de recurso ao Plenário caso ela seja feita de maneira viciada.

Nesse sentido já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal em diversas ocasiões, decidindo sempre no mesmo sentido. No MS 30.672 AgR, por exemplo, fixou-se em termos literais que “na linha da jurisprudência firmada em Plenário desta Corte, a competência do Presidente da Câmara dos Deputados e da Mesa do Senado Federal para recebimento, ou não, da denúncia no processo de *impeachment* não se restringe a uma admissão meramente burocrática, cabendo-lhes, inclusive, a faculdade de rejeitá-la, de plano, caso entendam ser patentemente inepta ou desprovida de justa causa”.^[29]

Da decisão que não recebe a Denúncia, por sua vez, cabe recurso ao Plenário caso o Presidente entenda estarem ausentes os requisitos da “justa causa”, embora não seja tarefa do Poder Judiciário (ressalvados casos excepcionais que abordaremos na resposta ao Quesito 5) realizar qualquer controle de legalidade sobre o mérito desse juízo.^[30]



O exame da “justa causa” se realiza, portanto, em dois momentos distintos: na apreciação inicial, pelo Presidente, e na deliberação em Plenário.

Neste ponto, aliás, o entendimento do Ministro Edson Fachin foi acatado de maneira unânime pelo Supremo Tribunal Federal, e pode ser sintetizado no seguinte fragmento:

“Importante enfatizar que o ato do Presidente da Câmara, embora acarrete o recebimento da denúncia no contexto do processo instaurado no âmbito daquela Casa Legislativa, não encerra de forma definitiva o juízo de admissibilidade da denúncia. Se a denúncia for recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, incumbirá ao Plenário o juízo conclusivo quanto à viabilidade da denúncia.

Essa sistemática também guarda similitude com a lógica do processo penal ordinário, em que o juiz recebe a denúncia e, à vista de defesa escrita, na fase prevista no artigo 397 do CPP, revisita a adequação da acusação a justificar a produção de provas voltadas a formar o juízo de mérito. É por isso que, embora não se reconheça a existência de dois recebimentos, parte da doutrina trata de dupla admissibilidade da denúncia:

‘Em suma, teria o juiz duas oportunidades de verificar a admissibilidade da demanda: a primeira, de modo bem superficial, apoiado tão somente nos elementos constantes do inquérito policial ou das peças de informação; o segundo, já em grau de cognição mais vertical – mas ainda sumário – com suporte não apenas no material colhido inquisitorialmente mas também nas alegações e nos documentos eventualmente apresentados pela defesa técnica do denunciado, no prazo que lhe foi disponibilizado por força do comando do artigo 396 do Código de Processo Penal. O propósito parece ter sido o de conferir maior grau de proteção ao acusado contra acusações infundadas e até temerárias, que, se não constituírem a regra, podem ocorrer como fruto do açodamento, errônea interpretação dos fatos apurados na investigação preliminar, ou quiçá, de distorcida concepção dos fins do processo penal’. (Cruz, Rogério Schiatti Machado. O juízo de admissibilidade após a reforma processual de 2008. *In*: Calabrich, Bruno; Fischer, Douglas; Pelella, Eduardo (Orgs.). *Garantismo Penal Integral*, 2. ed. Salvador: Juspodium, 2013. p. 204, grifei)”.

A analogia com o Processo Penal deve ser aceita, porém, *cum grano salis*, pois existe uma diferença importante entre o processo de *impeachment* e o recebimento inicial da Denúncia no Processo Penal. No âmbito da apreciação da Denúncia de *impeachment* pela Câmara, diferentemente do processo penal, não



há uma identidade física do juiz, e estamos falando de dois órgãos de decisão diferentes (o Presidente e o Plenário). Essa circunstância, como veremos na resposta ao próximo Quesito, traz importantes consequências práticas ligadas à observância do Devido Processo Legal.

3. Uma vez recebida a Denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados, pode a Comissão Especial, em seu Parecer, ampliar o objeto da Denúncia, para apurar fatos não contidos originalmente na Denúncia, ou não considerados juridicamente relevantes pelo Presidente da Casa no momento de seu juízo de admissibilidade?

Em vista do conteúdo político da autorização conferida pela Câmara dos Deputados ao Senado Federal para instaurar processo de impedimento contra o Presidente da República, alguns Deputados sustentam que o juízo do Presidente da Câmara, sobre o recebimento inicial da Denúncia, é “meramente precário, sumário e não vinculante”, o que autorizaria à Comissão Especial designada para elaborar o Parecer sobre o impeachment (na Câmara) a analisar a denúncia “por inteiro”, incluindo-se as acusações consideradas ineptas ou carentes de justa causa pelo Presidente no despacho inicial.^[31]

Com isso os termos do Despacho do Presidente da Câmara não seriam vinculantes para a Comissão. Tal como no Processo Penal ordinário, que tramita perante o Poder Judiciário, seria possível o **aditamento** da Denúncia seja para agregar novos elementos probatórios ou para mudar a qualificação jurídica do delito, através da denominada “mutatio libeli”, prevista no artigo 384 do Código de Processo Penal.

No processo penal, esse aditamento pode acontecer inclusive **depois** de concluída a instrução processual, como está inequivocamente autorizado pelo *caput* do artigo 384 do CPP. A linguagem da lei é precisa, e estabelece inclusive um **dever** para o Ministério Público. Nesse sentido, dispõe a lei: “encerrada a instrução probatória, se entender cabível nova definição jurídica do fato, em consequência de prova existente nos autos de elemento ou circunstância da infração penal não contida na acusação, o Ministério Público deverá aditar a denúncia ou queixa, no prazo de 5 (cinco) dias, se em virtude desta houver sido instaurado o processo em crime de ação pública, reduzindo-se a termo o aditamento, quando feito oralmente (artigo 384, *caput*, do CPP).



A comparação entre o processo de impeachment e o processo penal, no entanto, não pode ser superdimensionada, principalmente depois do advento da Constituição de 1988.

Sob a égide da Constituição de 1988, a Câmara dos Deputados não mais atua como “tribunal de pronúncia” e não mais promove, depois de concedida “autorização” ao Senado para processar o Presidente, qualquer tipo de “acusação” ao Denunciado.

O princípio do Devido Processo Legal, previsto no art. 5º, LIV, da Constituição Federal (“ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”), e o princípio do Contraditório e da Ampla Defesa, previsto no art. 5º, LV, da mesma Constituição (“aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”) impõem uma diferenciação clara entre os dois tipos de processo.

No caso do Processo Penal, há pelo menos três circunstâncias essenciais para admitir a alteração ou ampliação da Denúncia que estão ausentes no Processo político-administrativo de impeachment:

Em primeiro lugar, a titularidade da ação penal, nos casos em que se permite a ampliação da Denúncia, é do próprio Ministério Público, ou seja, da mesma instituição que apresentou a Denúncia em primeiro lugar. É ela quem realiza a subsunção do “fato novo” à legislação penal, e com isso realiza o “ato de aplicação do direito” consistente no enquadramento da conduta em um novo tipo penal para a modificação da acusação. Essa circunstância não está presente na Comissão Especial que elabora Parecer sobre um pedido de *impeachment*. A Denúncia que ela examina há que ter sido apresentada por cidadão, submetida a uma série de requisitos formais e a um juízo de admissibilidade prévio do Presidente da Câmara dos Deputados.

O Presidente da Casa, como o Supremo Tribunal Federal decidiu em diversos julgados citados neste Parecer, atua como órgão responsável pelo julgamento político-jurídico da admissibilidade da Denúncia. O ato de recebimento da Denúncia, pelo Presidente, guarda muito mais contornos comuns com o Processo Administrativo do que com o Processo Penal, pois uma eventual ampliação do objeto da Denúncia implicaria “queimar uma etapa” importante do juízo de admissibilidade do pedido de impedimento. A Comissão Especial, caso admitisse a ampliação do objeto da Denúncia, não estaria mais apenas apresentando um



“parecer” ou uma “análise de mérito” do pedido, mas passaria a integrar o pólo ativo e a atuar como “órgão de acusação”, o que é vedado pela Constituição de 1988, tal como interpretada pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 378.^[32]

Obviamente, isso representa uma violação palmar ao princípio do devido processo legal.

Em segundo lugar, e por iguais razões, no processo penal vigora o princípio da indivisibilidade do juízo. O juiz que recebe a denúncia, no primeiro momento, é o mesmo juiz que realiza a instrução processual e que admite, caso seja encontrado algum fato novo, a modificação da denúncia originalmente apresentada.

Isso também não ocorre, obviamente, no processo de *impeachment*, pois qualquer modificação realizada pela Comissão Especial do pedido de impedimento implicaria ampliar o objeto da pré-autorização que o Presidente da Câmara deu à própria Comissão para analisar a Denúncia.

Em terceiro lugar, a possibilidade de modificação (para ampliar) a Denúncia no Processo Penal está subordinada ao exercício amplo, inequívoco e regular do **Direito de Defesa**, que se materializa por meio de uma nova **oportunidade processual** para contraditar os termos da Denúncia (já revisada) e para **produzir novas provas** em benefício do acusado.

Como deveria ser óbvio – mas infelizmente não foi para o Relator da Comissão Especial para dar Parecer em Processo de *impeachment* – a *mutatio libeli* no Processo Penal só pode ser considerada consistente com os princípios do Devido Processo Legal e do Contraditório porque está previsto expressamente no art. 384, § 2º, do Código de Processo Penal, o direito de o acusado ser ouvido e apresentar novas provas (incluindo-se novas testemunhas) depois do aditamento e antes do julgamento final pelo mesmo juiz que autorizou a ampliação do objeto da Denúncia.

No processo de impedimento, por outro lado, qualquer ampliação do objeto da Denúncia só pode ser realizada, sob pena de uma clara violação aos princípios do Devido Processo Legal e do Contraditório, por meio do procedimento próprio, que é um **recurso ao Plenário** contra a Decisão do Presidente da Câmara dos Deputados que limitou o objeto da Denúncia recebida, com a necessidade de reabertura do prazo de defesa da Denunciada caso esse recurso seja julgado procedente. A Comissão Especial criada para dar Parecer em processo de



apuração de crime de responsabilidade não pode, em hipótese alguma, ampliar o objeto da Denúncia.

4. Caso se adote uma resposta negativa ao Quesito anterior (n.3), pode o Parecer eventualmente acatado pela Comissão Especial fazer alusão a fatos e anexar documentos relativos a elementos não apreciados ou considerados carentes de justa causa no Despacho do Presidente da Câmara que recebeu a Denúncia?

Em decorrência do raciocínio exposto no Quesito anterior, parece claro que o Parecer da Comissão Especial não pode, sob pena de nulidade, fazer quaisquer alusões a fatos e admitir a anexação de documentos relativos a elementos não apreciados ou considerados "carentes de justa causa" no Despacho do Presidente da Câmara.

O vício, aqui, não está no fato de esses documentos serem submetidos à Comissão, mas na forma como esses fatos chegam à Comissão. Como explicamos na resposta ao Quesito anterior, a decisão do Presidente da Câmara que admite parcialmente uma Denúncia não é irreversível. Ela pode ser reformada por meio de Recurso ao Plenário, que amplie o objeto da Denúncia e permita a juntada de novos documentos para comprovar os fatos alegados.

De todo modo, qualquer juntada de documento ou qualquer elemento de prova que modifique o contexto probatório vigente ao tempo do início da contagem do prazo de defesa da Denunciada deve supor, obviamente, a reabertura do prazo de defesa da Presidente e também uma nova oportunidade para juntar documentos destinados a provar a irrelevância, inveracidade ou inautenticidade dos documentos juntados *a posteriori* pela acusação.

Não há nenhuma razão de boa fé que se pode imaginar para a juntada de novos documentos, mormente se esses documentos se referirem a fatos estranhos ao objeto da Denúncia tal como ela foi recebida pelo Presidente da Câmara. A única razão que se pode imaginar para a Comissão Especial fazer referência ou menção a fatos estranhos à Denúncia recebida ou permitir a juntada de tais documentos é a de **influir no juízo de mérito** dos integrantes do Plenário que analisarão a Denúncia, trazendo por vias oblíquas elementos de valoração não submetidos ao Contraditório e ao Devido Processo Legal.



5. Há possibilidade de revisão judicial do juízo jurídico-político do Presidente da Câmara, no momento do recebimento da Denúncia, ou do Plenário da Câmara, no momento da votação do Parecer da Comissão Especial?

A **regra geral** fixada pela jurisprudência histórica do Supremo Tribunal Federal não permite controvérsias: **ojuízo de mérito** realizado por cada Casa do Poder Legislativo, seja ele o mérito político ou o mérito jurídico, não pode ser objeto de revisão pelo Poder Judiciário.

Como apontamos na resposta ao Quesito n. 1, não se trata aqui de uma discussão sobre a “natureza do juízo”, se a decisão sobre o impeachment tem caráter “jurídico” ou “político”. Trata-se, sim, como observamos, de uma questão de **autoridade**, é dizer, saber a quem compete decidir, ou qual instituição está melhor posicionada para decidir, uma questão constitucional de tamanha magnitude.

Sobre esse ponto, como apontamos, há farta jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, e esta parece ser uníssona.

A exigência de que as decisões da Câmara e do Senado sejam finais – é dizer, tenham a **última palavra** sobre o mérito do pedido – não implica, no entanto, que não sejam aplicáveis a essas decisões os vícios de forma e conteúdo que atuam como requisitos de validade para atos administrativos em geral. Uma decisão de admissibilidade tomada por agente incompetente, por exemplo, pode ser facilmente anulada pelo Judiciário.

Sobre a insusceptibilidade de controle meritório pelo Poder Judiciário, é pertinente a analogia realizada pelo Ministro Luís Roberto Barroso entre a competência do Supremo Tribunal Federal para realizar o controle da legalidade do impeachment e a competência de um árbitro de futebol:

“Não é papel do Supremo fazer escolhas substantivas entre alternativas políticas. Esse é um papel da soberania popular, em primeiro lugar, e do Congresso Nacional, em segundo lugar. Portanto, o nosso papel aqui é um papel de um árbitro de futebol, que aplica as regras e, quanto menos aparecer, melhor. O papel do Supremo aqui é o de preservar as instituições, promover justiça e resguardar a segurança jurídica à luz da melhor interpretação possível da Constituição e das leis. E segurança jurídica significa normas claras, estáveis e fixadas anteriormente aos fatos”.^[33]



Não obstante, nem por isso não está excluída, por uma espécie de *a priori* lógico ou princípio absoluto, a possibilidade de controle judicial de constitucionalidade de atos praticados durante o processo de impeachment, pois a atribuição de autoridade para realizar, de maneira final, um juízo de mérito sobre a acusação de crime de responsabilidade não implica uma autoridade para fazê-lo **por qualquer procedimento** ou para realizar esse juízo **com “abuso de poder”** ou **desvio de finalidade**.

Nesse sentido, o voto do Ministro Celso de Mello na ADPF 378 é contundente ao rejeitar a tese de que a denominada “doutrina das questões políticas” poderia ser invocada contra a revisão judicial de violações de direitos por parte dos corpos legislativos durante o processo de impeachment. Afirma o Ministro que “a discricção dos corpos legislativos não se legitima quando exercida em desarmonia com os limites estabelecidos pelo estatuto constitucional, eis que as atividades dos Poderes do Estado sofrem *os rígidos condicionamentos* que lhes impõe a Constituição da República, **especialmente nas hipóteses de infligção de sanção punitiva, ainda que de índole política, como a decretação da perda do mandato presidencial**”.[34]

Em outros termos:

“É imperioso assinalar, *portanto*, em face da alta missão de que se acha investido o Supremo Tribunal Federal, que os **desvios jurídico-constitucionais eventualmente praticados pelas Casas legislativas – mesmo quando surgidos no contexto de processos políticos** – não se mostram imunes à fiscalização judicial desta Suprema Corte, como se *a autoridade e a força normativa da Constituição e das leis da República* pudessem, *absurdamente*, ser neutralizadas por estatutos meramente regimentais ou pelo suposto caráter “*interna corporis*” do ato transgressor de direitos e garantias assegurados pela própria Lei Fundamental do Estado”.[35]

No pensamento do Ministro, no regime democrático “nenhum dos Poderes da República está acima da Constituição e das leis. Nenhum órgão do Estado – situe-se ele no Poder Judiciário, ou no Poder Executivo, ou no Poder Legislativo – é imune à força da Constituição e ao império das leis. Uma decisão judicial que restaure *a integridade da ordem jurídica* e que torne efetivos os *direitos assegurados e os princípios contemplados* nas leis e na própria Constituição da República não pode ser considerada um ato de interferência na esfera do Poder Legislativo, consoante já proclamou, em unânimes decisões, o Plenário do



Supremo Tribunal Federal (RTJ 175/253, Rel. Min. Octavio Gallotti – RTJ 176/718, Rel. Min.Néri da Silveira, v.g.)^[36]

Levando adiante esse tipo de raciocínio, alguns autores chegaram a sustentar que competiria ao Poder Judiciário revisar o juízo do Presidente da Câmara, na fase preliminar, ou do Plenário, na fase posterior, acerca do requisito da “justa causa” para admissão da Denúncia por crime de responsabilidade. É essa a posição dos juristas Alexandre Bahia, Marcelo Cattoni de Oliveira e Paulo Roberto Iotti Vecchiatti, que defendem a viabilidade de um controle judicial sobre a decisão do Presidente quando o fato relatado na Denúncia obviamente não consistir em crime de responsabilidade, por ausência de tipicidade. Nesse sentido, argumentam os autores:

“Enquanto a ADPF 378 focou-se no aspecto formal (procedimental) do impeachment, neste artigo nos focamos nesse aspecto de Direito Material (Substantivo), a saber, aquilo que pode ou não ser considerado causa de impeachment. É nossa conclusão, dado o caráter penal dos crimes de responsabilidade (cf. Súmula 722 do STF), que só podem ser os fatos taxativamente tipificados como tais pela Lei do Impeachment. Taxatividade que se sustenta ainda que em suposto caráter não-penal do impeachment (para quem disso discordar), ante o parágrafo único do art. 85 da CF/88 exigir que lei especial defina (taxativamente) os crimes de responsabilidade. Logo, **o que se defende aqui é que o Supremo Tribunal Federal tem o dever constitucional de trancar a ação de impeachment, por atipicidade da conduta imputada (logo, por ausência de requisitos *materiais* para instauração de um processo de impeachment)**, caso ela (conduta) não se enquadre no rol taxativo de crimes de responsabilidade legalmente fixado (da mesma forma que a Justiça pode trancar uma ação penal, por atipicidade da conduta: seja pelo caráter penal dos crimes de responsabilidade, seja pelo seu caráter “taxativo não-penal”, para os que negarem aquele). Ou, caso tenha havido imposição pelo Senado de impeachment por fato atípico, defende-se aqui que o STF tem o **dever constitucional de declarar a nulidade de impeachment decretado por fato materialmente atípico**”^[37]

Embora pressuponha uma mudança radical na doutrina historicamente aceita pelo Supremo Tribunal Federal, essa tese goza de uma plausibilidade inicial, pois o próprio Supremo Tribunal Federal tem reconhecido que o juízo da Câmara dos Deputados, em que pese o seu relevante conteúdo político, compreende também uma valoração da “justa causa” para a Denúncia, que constitui um elemento de análise que não estava reconhecido, ao menos de forma expressa, pela legislação processual penal vigente à época da promulgação da Lei 1.079/1950.



No caso concreto do impeachment da Presidente Dilma Rousseff, essa interpretação goza de uma atratividade inicial ainda maior porque o conteúdo da Denúncia em tramitação foi reconhecido pela comunidade jurídica como extremamente frágil, já que os únicos fatos apontados como “crimes de responsabilidade” atribuídos à Sra. Presidente são a prática de “pedaladas fiscais” (isto é, atrasos de repasses a bancos públicos para quitação de despesas com programas sociais custeados por esses bancos) e a edição de “decretos abrindo créditos suplementares” antes da aprovação da lei que revisou a meta fiscal do orçamento (ampliando-a para permitir a abertura de tais créditos suplementares).

Ainda que esses fatos possam ser considerados irregularidades contábeis, que podem levar a uma “aprovação com ressalvas” (e, para alguns, “reprovação”) de contas de um agente político, daí **não** se infere que tal irregularidade possa ser tipificada como “crime de responsabilidade” para fins de caracterização do instituto do impeachment na Constituição Federal de 1988. É que o impedimento, no direito brasileiro, se diferencia do *recall* porque pressupõe que o chefe do executivo tenha cometido um ato ilícito subsumível às normas previstas no artigo 85 da Constituição e na legislação que o regulamenta, que exigem mais do que essas simples irregularidades contábeis para sua caracterização. Os melhores argumentos que conseguimos encontrar, sobre o **mérito** deste pedido, estão com os que sustentam que as denominadas “pedaladas fiscais” não constituem operações de crédito não autorizadas, já que operações de crédito necessariamente pressupõem a transferência da propriedade dos recursos financeiros da instituição financeira para o mutuário, e não se confundem com meros passivos decorrentes de mora no adimplemento de obrigações de natureza contratual.[38] Da mesma forma, a simples publicação de um decreto abrindo novos créditos suplementares não pode ser caracterizada como crime de responsabilidade contra a lei orçamentária, uma vez que a verificação da obediência aos limites de gastos fixados no orçamento deve ser apurada no final do exercício financeiro, e não durante a sua execução, quando as metas fiscais estabelecidas ainda são passíveis de revisão pela legislação federal.[39]

Sem embargo, é difícil imaginar que a tese da revisabilidade judicial da decisão do Presidente da Câmara (ou do Plenário) que reconhece a presença do requisito da “justa causa” venha a ser adotada em um futuro próximo pelo Supremo Tribunal Federal, e há boas razões para que esta corte mantenha a sua “doutrina oficial” segundo a qual a ausência de previsão expressa de revisão judicial, no texto da Constituição, impede a reapreciação pelo Judiciário não apenas do julgamento final acerca da procedência da acusação de crime de responsabilidade, mas



também o juízo próprio de cada Casa do Legislativo acerca da admissibilidade da Denúncia.

Ainda que o juízo sobre o impeachment seja mais do que um juízo puramente político, exigindo a configuração de violação a normas jurídicas tipificadas em crimes de responsabilidade, nada há na “natureza das coisas” que torne impossível que a titularidade desse juízo seja atribuída a uma das Casas do Congresso Nacional, sem possibilidade de revisão judicial da qualificação jurídica atribuída pelo Poder Legislativo, no caso concreto, às denominadas “pedaladas fiscais” e à abertura de créditos suplementares antes da revisão da meta fiscal. A Separação dos Poderes não exige, necessariamente, que apenas o Judiciário exerça funções judicantes e apenas o Legislativo exerça funções normativas. Tanto é assim que há uma importante quantidade de situações em que o Executivo e o Judiciário, seja sozinhos ou em conjunto com outros poderes, exercem atividades legislativas (no caso do primeiro, por meio de medidas provisórias, leis delegadas, tratados internacionais e alguns tipos específicos decretos autorizados pela Constituição, e no caso do segundo, por meio de súmulas – vinculantes ou não –, precedentes normativos e as resoluções que aprovam seus regimentos internos).

Não parece absurdo, portanto, nem o fato de que a autorização da Câmara seja considerada um ato privativo e insusceptível de revisão judicial, e nem que a última palavra sobre o mérito do impeachment seja do Senado Federal. Basta que a Constituição tenha decidido fazê-lo, como se acredita ter sido o caso.

Por conseguinte, mesmo estando convencido de que pedaladas fiscais e decretos abrindo créditos suplementares sejam coisas rotineiras e meras irregularidades contábeis, um juiz coerente poderia entender (como historicamente fez o STF) que não cabe ao Judiciário impugnar a validade do ato do Congresso que instaura e aprova um impeachment por esses motivos.

De acordo com a jurisprudência do STF, os titulares do juízo político-jurídico sobre o impeachment são a Câmara dos Deputados (no momento da admissibilidade da denúncia e na decisão de “autorizar” a instauração do processo) e o Senado Federal (em um segundo juízo de admissibilidade e no juízo de mérito sobre a procedência do pedido). O juízo sobre o mérito de um impeachment é das Casas que compõem o Congresso Nacional, e somente das casas que compõem o Congresso Nacional.



Tendo em vista essa última conclusão, há boas razões para afirmar (ainda que estejamos convencidos de que cassar o mandato de um presidente da república sem crime de responsabilidade seja um ato ilícito de extrema gravidade, que pode ser classificado sem exagero como uma ruptura na ordem constitucional) que não é contraditório supor que essa cassação – caso venha a ocorrer – deva ser mantida pelo Supremo Tribunal Federal. Para tanto, basta se assumir a premissa de que a competência para julgar a Presidente da República é privativa do Senado Federal, sem qualquer previsão de revisão judicial dessa decisão.

Ainda que alguns possam pensar que essa interpretação da lei e da Constituição incentiva a hipocrisia, pois não prevê um remédio jurídico eficaz para impedir que pelas vias transversas o Congresso Nacional faça um “recall” sob o pretexto de que está fazendo um “impeachment”, é coerente pensar que não cabe ao Judiciário corrigir esse defeito estrutural da Constituição Brasileira. Somente ao Congresso Nacional, em tempos de normalidade institucional (e não no calor da crise política), é que se deve admitir a possibilidade de corrigir esse defeito da Constituição de 1988, por meio da promulgação de uma Emenda Constitucional para fins de adotar uma das alternativas seguintes: ou (1) criar o instituto do “recall” e acabar de vez com essa hipocrisia, ou (2) criar um procedimento de impeachment menos arbitrário e sujeito a manipulações, com maior grau de fiscalização do Judiciário.

Isso significa, então, que não é possível em qualquer hipótese uma situação em que a decisão do Presidente da Câmara seja passível de revisão judicial?

Acreditamos, em que pese a aparente radicalidade da doutrina majoritária e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que há fundamento para a revisão judicial não apenas na fiscalização do **rito processual** do impeachment estabelecido na ADPF 378 pelo Supremo Tribunal Federal. Essa revisão, como haveremos de apontar nos próximos parágrafos, é restrita a casos extremamente raros e excepcionais.

Quando se afirma que cabe ao Supremo Tribunal Federal realizar um controle sobre o Devido Processo Legal, mas não sobre o mérito da decisão político-jurídica da Câmara ou do Senado Federal, com isso se está afirmando que não é possível à Corte rever o conteúdo jurídico ou político da decisão, e com isso substituir os critérios adotados pelas Casas do Poder Legislativo para julgar como “crime de responsabilidade” um determinado ato praticado pela Presidente da República no exercício de seu cargo.



Não cabe à Corte – como reiteramos várias vezes ao longo deste Parecer – dizer se esse juízo foi “certo” ou “errado”, nem mesmo para a verificação do cumprimento do requisito da justa causa.

Não cabe, tampouco, como reconheceu de maneira unânime o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 378, anular a decisão do Presidente da Câmara dos Deputados (ou, eventualmente, do Relator da Comissão Especial, se for o caso) com base em alegações de quebra do princípio da “imparcialidade” ou de “suspeição” ou “impedimento” para apreciar a Denúncia formulada contra a Presidente da República.^[40]

Em que sentido se poderia excepcionar, portanto, a orientação de que é livre de apreciação do judiciário uma decisão do Presidente que reconheça a presença do requisito da justa causa no processo de impedimento?

Parece-nos que há pelo menos uma hipótese plausível para tal revisão, que tem lugar quando houver **prova inequívoca, pré-constituída e robusta** de que a decisão estaria contaminada por **abuso de poder**.

Tal hipótese foi reconhecida “em tese” em um precedente histórico do STF mencionado pelo próprio Relator da Comissão Especial para dar Parecer em Processo de apuração de Crime de Responsabilidade contra a Presidente Dilma Rousseff. Segundo o Relatório, o STF teria decidido, no MS 20.941, que “a revisão da decisão do Parlamento, pelo Poder Judiciário, só pode ocorrer em situações excepcionais, quando presente **indubidosa ilegalidade e abuso de poder, aferível a partir de fatos absolutamente certos e inequívocos**”.^[41]

E a mesma possibilidade de controle do “abuso de poder” foi admitida também, ainda que em *obiter dictum*, no Voto do Ministro Celso de Mello proferido na ADPF 378, onde se lê com clareza:

“Com a finalidade de obstar que o exercício abusivo das prerrogativas estatais **possa** conduzir a práticas *que transgridam* o regime das liberdades públicas, *que sufoquem*, **pela opressão do poder**, os direitos e garantias individuais, **inclusive** aqueles assegurados **às minorias** nas Câmaras legislativas (**como** o direito de oposição), **e que ofendam** postulados essenciais da ordem constitucional, **atribuiu-se ao Judiciário a função eminente de controlar os excessos** cometidos **por qualquer** das esferas governamentais, **quando** seus órgãos, agentes **ou, até mesmo**, grupos majoritários que atuam no Parlamento, p.



ex., incidirem em abuso de poder ou em desvios inconstitucionais no desempenho de sua competência institucional”.[42]

Não parece estar excluída, portanto, a anulação de uma Denúncia quando esta, independentemente do erro ou acerto na avaliação sobre a “justa causa” da Denúncia, é praticada com um **desvio de finalidade** de tal monta que possa ser objetivamente comprovado pela Denunciada. O desvio de finalidade, como explicam Manuel Atienza e Juan Ruiz Manero, é uma espécie do gênero dos “ilíticos atípicos”, que se contrapõem aos “ilíticos típicos” porque os primeiros são “condutas contrárias a uma regra”, enquanto os últimos são condutas contrárias a um princípio obrigatório” e, por assim dizer, “invertem o sentido da regra”.[43]

Nesse sentido, ensina Celso Antônio Bandeira de Mello que “o desvio de poder não é mácula jurídica privativa dos atos administrativos. Pode se apresentar, igualmente, por ocasião do exercício da atividade legislativa ou jurisdicional. Ou seja: leis e decisões judiciais são igualmente suscetíveis de incorrer no aludido vício, porquanto umas e outras são, também, emanações das competências públicas, as quais impõem fidelidade às finalidades que as presidem”.[44] Como se vê, nesse entendimento, qualquer ato de soberania, é dizer, qualquer ato praticado “em nome do povo”, pode ser anulado se restar comprovado o desvio de poder ou desvio de finalidade, que constitui o “mau uso da competência que o agente possui”,[45]ou a “violação ideológica, ou, por outras palavras, a violação moral da lei”.[46]

Na hipótese de desvio de finalidade, que se materializaria, entre outras situações análogas, quando uma denúncia é – de acordo com prova robusta, pré-constituída e inequívoca – fruto de crimes como **extorsão e ameaça**, é possível se anular uma decisão do Presidente da Câmara ou um Relatório da Comissão Especial que autorize ou recomende a autorização de instauração de processo de apuração de crime de responsabilidade contra o ocupante do cargo de Presidente da República. Proteger o Presidente da República contra esse tipo de violência institucional é um dever que o Judiciário tem para proteger a democracia.

6. Em caso de múltiplos pedidos de impeachment contra a Presidente da República ou o Vice-Presidente da República por atos cometidos no exercício da Presidência, é possível a revisão judicial do Despacho do Presidente da Câmara que recebe (ou deixa de receber) a Denúncia ou da decisão Plenário que autoriza (ou deixa de autorizar) o Senado a instaurar o Processo?



a. Estão corretos, do ponto de vista da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, os argumentos aduzidos pelos Srs. Ministros Marco Aurélio de Mello, na liminar deferida no MS 34087, e Celso de Mello, na decisão monocrática do MS 34099?

b. É possível se exigir coerência do Presidente da Câmara entre decisões de pedidos fundados em fatos idênticos, contra a Presidente e o Vice-Presidente?

c. Quais as consequências jurídicas dos vícios apontados nos itens anteriores?

Resposta ao item “a”

A questão apresentada neste item se torna interessante diante da apresentação, nas últimas semanas, de pedidos de *impeachment* contra o Vice-Presidente da República Michel Temer, com fundamento em razões análogas às que foram aduzidas pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, para receber, pouco tempo antes, a Denúncia interposta contra a Presidente da República Dilma Rousseff.

Para responder a esses quesitos não iremos, por ser impossível nesse Parecer, adentrar na questão fática de se os pedidos podem ser considerados “idênticos” e de se estão de fato presentes, na realidade, as razões que eu tomarei em conta para a construção de uma resposta hipotética a esses quesitos.

Começemos pela análise do item “a”, que se refere às decisões monocráticas proferidas pelos Ministros Celso de Mello, no MS 34.099, e Marco Aurélio de Mello, no MS 34.087, ambos em tramitação no Supremo Tribunal Federal.

No MS 34.087, o Ministro Marco Aurélio proferiu uma decisão deferindo uma Medida Liminar para determinar ao Presidente da Câmara dos Deputados a constituição de uma Comissão para apreciar uma Denúncia formulada por um advogado mineiro contra o Vice-Presidente da República Michel Temer, por prática de crime de responsabilidade consistente em ter editado decretos não-numerados abrindo créditos orçamentários fora dos limites globais de endividamento previstos pela Lei Orçamentária e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias vigentes ao tempo da promulgação desses decretos. Embora não tenhamos tido acesso ao conteúdo dessa Denúncia, na Câmara dos Deputados, assumiremos, para fins de argumentação, que se trata exatamente do mesmo caso que levou à instauração,



no âmbito da Câmara dos Deputados, de um processo para analisar um pedido de impeachment contra a Presidente da República Dilma Rousseff.

No MS. 34.099, por sua vez, o Ministro Celso de Mello proferiu uma decisão indeferindo uma Medida Liminar e não conhecendo um Mandado de Segurança que pleiteava algo semelhante. Assim como no caso relatado no parágrafo anterior, o Presidente da Câmara dos Deputados havia indeferido de plano uma Denúncia de crime de responsabilidade ao fundamento de que estaria ausente o requisito da justa causa para processar o Vice-Presidente Michel Temer.

Comentemos, separadamente, cada uma das decisões.

A decisão do Ministro Marco Aurélio surpreendeu a grande maioria da comunidade jurídica nacional. O Ministro entendeu, em sua decisão, que a análise do Presidente da Câmara dos Deputados deve estar limitada a certos requisitos formais e, portanto, não poderia adentrar no mérito da Denúncia nem mesmo para verificar a observância do requisito da justa causa para persecução do crime de responsabilidade.

Entendeu o Ministro Marco Aurélio, ao apreciar a liminar, que seria aplicável o seguinte raciocínio:

“Tendo em vista a disciplina dos artigos 14, 15, 19 e 22 da Lei n. 1.079/1950, cabe ao Presidente a análise formal da denúncia-requerimento.

A ele não incumbe, substituindo-se ao Colegiado, o exame de fundo. Entender-se em sentido contrário implica validar nefasta concentração de poder, em prejuízo do papel do colegiado, formado por agremiações políticas diversas. Como fiz ver ao votar na ação de descumprimento de preceito fundamental nº 378/DF, não se pode desconsiderar a ênfase dada pela Constituição Federal aos partidos políticos, a refletir na composição da Comissão Especial referida no citado diploma legislativo e no § 2º do artigo 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Os documentos que instruem a peça primeira permitem concluir pelo desrespeito aos parâmetros relativos à atuação do Presidente da Casa Legislativa, pois, embora tenha reconhecido, de maneira expressa, a regularidade formal da denúncia, procedeu a verdadeiro julgamento singular de mérito, no que consignou a ausência de crime de responsabilidade praticado pelo Vice-Presidente da República, desbordando, até mesmo, de simples apreciação de justa causa, presente a fundamentação e conclusão do ato impugnado”.^[47]



Essa decisão, salvo melhor juízo, nos parece equivocada porque não observa com o devido rigor o rito fixado pelo STF no julgamento da ADPF 378, que foi objeto de análise na resposta ao Quesito n. 2 deste Parecer.

Em nosso entendimento, que coincide com a orientação firmada pelo STF na ADPF 378, há na Câmara dos Deputados duas fases distintas em que ocorre uma apreciação do requisito da justa causa: 1) uma primeira fase, consistente na análise monocrática do Presidente, que pode ser objeto de recurso ao Plenário caso o Denunciante não concorde com o conteúdo da decisão; e 2) uma segunda fase, em que a Comissão Especial apresenta o seu Parecer ao Plenário, que tem autoridade para dar a palavra final sobre a autorização ao Senado para processar o Denunciado por crime de responsabilidade.

A decisão do Ministro Marco Aurélio, no entanto, inverte essa lógica. Ela entende que o Presidente da Câmara, no juízo preliminar, não pode avaliar a presença do requisito da justa causa, e tem necessariamente que instaurar uma Comissão Especial para fazê-lo, ainda que esteja plenamente convencido de que a denúncia é inepta ou insubsistente.

Essa decisão sofreu, por isso, uma dura crítica da muitos juristas, inclusive alguns dos maiores críticos ao impeachment da Presidente Dilma Rousseff e alguns dos maiores defensores do controle jurisdicional de constitucionalidade para anular o ato de recebimento da denúncia contra a Presidente. Nesse sentido, Alexandre Bahia, Bernardo Gonçalves Fernandes, Diogo Bacha e Marcelo Cattoni de Oliveira apresentaram a seguinte objeção, que nos parece altamente plausível:

“A decisão do Ministro Marco Aurélio não resiste a uma análise de coerência e integridade e nem a uma mera leitura sistemática da Constituição da República, da lei 1.079/50, do RICD e do Código de Processo Penal, além de trazer um sério risco jurídico para a ampla defesa e para a estabilidade das instituições. Vale dizer, se o Presidente da Câmara dos Deputados somente analisa a denúncia sob o ângulo formal, então por óbvio o Presidente da Câmara dos Deputados não poderá restringir a acusação no despacho que encaminha a denúncia para a Comissão Especial, podendo a Comissão Especial analisar outros aspectos que não estão devidamente recebidos na denúncia. Ademais, a pergunta que resta é: todas as posteriores denúncias que tenham os requisitos formais preenchidos devem ser recebidas? Acaso o entendimento da liminar prevaleça, a Câmara dos Deputados terá uma única função constitucional, inviabilizando todas as outras: analisar as denúncias de crime de responsabilidade contra os Presidentes da República?”^[48]



Essa crítica, a nosso ver, parece muito bem construída e chama a atenção não apenas para o risco que a liminar concedida pode oferecer para o Devido Processo Legal (na medida em que o acusado não tem como saber, no despacho inicial, contra quais aspectos da Denúncia ele tem que se defender), mas também, e principalmente, para os **efeitos sistêmicos** que essa liminar gera para todas as outras Denúncias que eventualmente venham a ser apresentadas contra a Presidente ou o Vice-Presidente da República.

É fato público e notório que a crise política por que passa o nosso país tem produzido um número alarmante de pedidos de impeachment contra a Presidente, contra o Vice-Presidente da República e até mesmo contra Ministros dos Supremo Tribunal Federal.

O raciocínio empregado na decisão do Ministro Marco Aurélio, se generalizado, pode provocar **efeitos sistêmicos** desastrosos, aumentando substancialmente os “custos de decisão” e os riscos de decisões equivocadas, inviabilizando uma apreciação adequada de todas as denúncias (pela Comissão Especial e pelo Plenário da Câmara), e interferindo de maneira perigosa no funcionamento interno da Câmara dos Deputados.^[49]

Como explica Richard Posner – um dos mais entusiasmados defensores de um modelo “pragmatista” de aplicação do direito –, uma reflexão cuidadosa sobre os “efeitos sistêmicos” das decisões judiciais “significa uma consideração adequada (não excludente, nem limitadora de análises de custo-benefício) para os valores políticos e sociais da continuidade, coerência, generalidade, imparcialidade e previsibilidade na definição e na administração dos direitos e deveres jurídicos. Ela reconhece a deseabilidade não de que se extinga, mas de que se circunscreva a discricionariedade judicial”.^[50]

Consideramos, assim, que os fundamentos da decisão liminar do Ministro Marco Aurélio de Mello no MS 34.087 não resistem a uma análise crítica dos seus “efeitos sistêmicos”, e por isso não devem ser aceitos como adequados.

Não devem ser aceitos, também, porque abalam os principais argumentos de defesa do processo de impeachment instaurado contra a Presidente da República, já que tornam não-vinculantes para a Comissão Especial os juízos de admissibilidade realizados pelo Presidente da Câmara na fase inicial.^[51]



Um dos efeitos sistêmicos mais graves que a liminar do Ministro Marco Aurélio apresenta, com efeito, é o de tornar sem efeitos os argumentos que aduzimos na resposta apresentada ao Quesito n. 3 deste Parecer.[52]

Esses maléficos efeitos sistêmicos não ocorrem, por sua vez, quando tratamos da Decisão Monocrática prolatada pelo Ministro Celso de Mello no MS 34.099, que indeferiu a petição inicial e não conheceu um Mandado de Segurança que também pedia para que se ordenasse ao Presidente da Câmara receber uma Denúncia de impeachment contra Michel Temer.

Diferentemente do Ministro Marco Aurélio (no MS 34.087), o Ministro Celso de Mello (no MS 34.099) reconheceu, de maneira absolutamente correta, que cabe ao Presidente da Casa realizar não apenas uma apreciação formal dos requisitos processuais do pedido, mas verificar também o cumprimento da exigência de justa causa para processamento do feito, antes de enviar a Denúncia a uma Comissão Especial.

Esse raciocínio se mostra alinhado de maneira precisa à orientação assentada pelo Supremo Tribunal na ADPF n. 378 sobre o rito do impeachment na Câmara dos Deputados, de que tratamos em nossa resposta ao Quesito n. 2 deste Parecer.

A fundamentação da decisão do Ministro Celso de Mello, no entanto, não pode ser considerada inteiramente livre de vícios jurídicos, pois guarda importantes incoerências com o Voto que ele próprio proferiu no julgamento da ADPF 378.

Com efeito, como apontamos na resposta ao Quesito n. 5, o Voto do Ministro Celso de Mello na ADPF 378 apresentou excelentes argumentos em favor da tese, que nos pareceu plausível e foi defendida neste Parecer, de que a decisão do Presidente da Câmara que recebe uma denúncia de crime de responsabilidade contra a Presidente pode ser anulada pelo Judiciário se houver uma robusta prova de **desvio de poder** ou **desvio de finalidade** nesta decisão. Como explica de maneira precisa o Ministro Celso de Mello, em seu Voto na ADPF 378, “**atribuiu-se ao Judiciário a função eminente de controlar os excessos cometidos por qualquer das esferas governamentais, quando seus órgãos, agentes ou, até mesmo, grupos majoritários que atuam no Parlamento, p. ex., incidirem em abuso de poder** ou em desvios inconstitucionais no desempenho de sua competência institucional”. [53]



A competência para anular atos ilegais do Presidente da Câmara ou da Comissão Especial do impeachment não estaria adstrita, portanto, aos casos de violação ao rito do impeachment, mas compreenderia também, em casos excepcionais, lastreados em prova robusta, a anulação de tais decisões quando elas houvessem sido praticadas com base em um “abuso de poder”.

O raciocínio aduzido pelo Ministro Celso de Mello no MS 34.099, no entanto, desmente de maneira perigosa todos os avanços dessa sofisticada argumentação aduzida por ele próprio na ADPF n. 378. Na decisão liminar, o Ministro parece retroceder à tão criticada tese das “questões interna corporis”, e sustenta que a decisão do Presidente da Câmara, por ter sido tomada com fundamento no regimento interno da casa, “*exauriu-se no domínio estrito do regimento legislativo*, circunstância essa que **torna inviável a possibilidade jurídica de qualquer** atuação corretiva do Poder Judiciário, *constitucionalmente proibido de interferir na intimidade dos demais Poderes da República, notadamente* quando provocado a invalidar atos que, **desvestidos** de transcendência constitucional, *traduzem mera aplicação de critérios regimentais*.”^[54]

Retrocedeu-se, assim, à tão-criticada tese das “questões interna corporis”, que ele próprio havia criticado com maestria em seu voto na ADPF 378.

Analisando, portanto, as duas decisões liminares, dos Ministros Marco Aurélio (no MS 34.087) e Celso de Mello (no MS 34.099), verificamos que ambas podem ter decidido de maneira correta os casos em questão, mas o fizeram pelas razões erradas, o que compromete de maneira grave a sua legitimidade.

De um lado, a decisão do Ministro Celso de Mello foi correta quanto ao seu resultado porque ela rejeita a tese genérica de que pode o Poder Judiciário, sem qualquer argumento especial, entrar no mérito do recebimento da denúncia e determinar o seu processamento pelo Presidente da Câmara.

De outro lado, pensamos também que é possível, diante de certas circunstâncias excepcionais (que eu tentarei especificar no subitem abaixo), defender o resultado da decisão do Ministro Marco Aurélio, pelas razões que examinaremos na resposta ao subitem “c” deste Quesito.

Resposta ao item “b”

A resposta a este item envolve um raciocínio mais complexo do que o utilizado para responder aos quesitos anteriores. O contexto fático em que essa pergunta é



formulada é absolutamente anormal e nunca havia sido, nem mesmo de maneira hipotética (em *obiter dictum*), discutido no Supremo Tribunal Federal.

Nem por isso, no entanto, esse problema pode deixar de ser enfrentado, pois suas consequências práticas são cruciais para a integridade e a coerência sistêmica do ordenamento jurídico brasileiro.

Importante consignar, de início, uma premissa inicial do nosso raciocínio.

Ao indagar se podemos falar em um dever para o Presidente da Câmara dos Deputados de manter algum tipo de coerência entre, de um lado, a decisão que reconheceu justa causa para instaurar processo contra a Presidente Dilma Rousseff e, de outro lado, a decisão que, diante do mesmo tipo de acusação, não reconheceu o mesmo requisito para instaurar um processo contra o Vice-Presidente Michel Temer, **estamos pressupondo – como ponto incontroverso – que o STF deve manter a sua jurisprudência histórica e fiscalizar apenas o procedimento do impeachment, abstendo-se de substituir o juízo do Congresso Nacional sobre a legalidade das pedaladas fiscais e dos decretos mencionados por um juízo próprio destinado a anular a decisão política do Congresso sobre o mérito do pedido de impeachment.**

É possível, diante dessa premissa, se falar em algum dever de “coerência” entre as duas decisões?

A pergunta se coloca, portanto, diante de um contexto específico em que uma determinada Denúncia já foi admitida pelo Presidente da Câmara contra a Presidente da República, e pouco tempo depois surge uma Denúncia idêntica contra o Vice-Presidente, por atos que ele praticou no exercício da Presidência. Seria possível exigir do Presidente da Câmara que as duas Denúncias recebessem o mesmo tratamento? Seria possível exigir, ao menos, que ambas fossem submetidas em conjunto à Comissão Especial, para que pudessem ser comparadas?

A hipótese que eu gostaria de explorar aqui é de que talvez se possa exigir do Presidente da Câmara a admissão e discussão de um pedido de impeachment contra o Vice-Presidente **diante de certas condições**, as quais necessariamente devem estar provadas pela parte interessada: o pedido terá procedência apenas se **ofundamento** do pedido de impeachment for **exatamente o mesmo**, e se estivermos diante da **mesma acusação**, baseada em **atos análogos**, no **mesmo lapso temporal relevante**. O núcleo do argumento **não implicaria**, portanto,



uma **substituição do juízo** realizado pela Câmara ou pelo Senado acerca da licitude dos fatos apontados no pedido de impeachment, mas apenas uma exigência de que **esse juízo fosse aplicado de maneira coerente** em relação a duas denúncias simultâneas (ou quase simultâneas, já que formuladas na mesma legislatura) por fatos idênticos.

Trata-se, portanto, da mesma situação fática que levou ao ajuizamento do Mandado de Segurança n. 34.087, cuja liminar foi julgada pelo Ministro Marco Aurélio, do STF, e comentada no item “a” deste Quesito.

Nosso objetivo, nas linhas que se seguem, é indagar se por acaso é possível imaginar um argumento melhor do que o fornecido pelo Ministro Marco Aurélio em sua decisão, para fins de manter a liminar que foi concedida no referido processo, determinando a instauração de um processo de impeachment contra o Vice-Presidente Michel Temer.

No caso específico do MS contra o Presidente da Câmara, esse argumento se torna ainda mais forte, pois não estamos falando aqui de um juízo já realizado pela Câmara ou pelo Senado, mas apenas de um ato do Presidente da Câmara que decidiu colocar em discussão um processo de impeachment contra um agente político (a Presidente da República) e rejeitar um pedido praticamente idêntico contra outro (o Vice-Presidente da República), atuando de forma seletiva para decidir sozinho qual agente será avaliado pela Casa e qual não será.

O fundamento primário do nosso raciocínio para forçar a Câmara a apreciar o pedido de impeachment contra o Vice-Presidente Michel Temer não seria, portanto, nenhuma cláusula específica do artigo 85 da Constituição, e nem muito menos da legislação infraconstitucional que disciplina as hipóteses de impedimento do Presidente da República. Não seria, tampouco, qualquer juízo político sobre a reprovabilidade das denominadas “pedaladas fiscais” ou sobre se a promulgação de decretos de créditos suplementares sem *prévia* autorização legislativa (na medida em que a revisão da meta fiscal sobreveio a esses decretos) constitui crime de responsabilidade. O **único fundamento** do pedido seria um princípio muito mais abstrato, mas nem por isso menos importante, que deriva diretamente do Princípio Republicano e está presente não apenas na Constituição Federal de 1988, mas em qualquer Ordem Jurídica Democrática: o princípio da igualdade substancial, que estabelece o “**direito a uma aplicação consistente dos princípios em que as nossas instituições políticas se apóiam**”.^[55]



Pode-se falar, em nosso sistema jurídico, que o Presidente da República tem esse direito?

A existência desse direito à “aplicação consistente dos princípios fundamentais” que subjazem à legislação não é incontroversa, mas pode ser estabelecida com uma reflexão político-moral sobre os fundamentos do próprio direito e da ordem constitucional. É necessário um argumento filosófico para estabelecê-lo, mas nem por isso esse direito deixa de ter conteúdo jurídico e caráter vinculante em nossa democracia constitucional.

Entre os que defendem a existência desse direito está o filósofo do direito norteamericano Ronald Dworkin, que é um dos pensadores de maior influência sobre a teoria do direito e o direito constitucional no Brasil.

Talvez um exemplo possa explicar o conteúdo do direito de que estamos tratando. Dworkin tenta explicar o fundamento desse direito a uma “aplicação do direito consistente em termos principiológicos” raciocinando a partir de um caso real decidido nos Estados Unidos pelo Justice Cardozo há 100 anos atrás, que versava sobre a responsabilidade civil por negligência em um acidente de trânsito. Embora o caso seja de direito privado, não guardando relação imediata com uma controvérsia constitucional sobre os pedidos de impeachment, é relevante para o nosso argumento pela seguinte razão: no exemplo, Dworkin sustenta que **mesmo quando for possível aos autores do direito escolher qual deve ser o conteúdo da ordem política a que estamos submetidos, dessa escolha derivam direitos para todos, incluindo-se o direito de que essa ordem política seja consistentemente aplicada.**

Imaginemos, para testar os argumentos de Dworkin, as seguintes hipóteses:

a) na ausência de previsão expressa na legislação, há um precedente judicial (assumido como vinculante) fixando a regra jurídica de que uma mãe que estiver presente no local de um grave acidente com o seu filho tem direito a uma reparação por danos morais decorrentes do impacto emocional causado pelo acidente com seu familiar, a serem suportados pelos motoristas que atuem com negligência para prevenir o acidente (por exemplo, conduzindo acima da velocidade permitida em uma via pública);

b) imaginemos que o juiz X, por alguma razão de cunho utilitarista que não é necessário especificar nesse momento, esteja convencido de que essa norma é injusta e causa um mal para a sociedade de modo geral; imaginemos, em outras



palavras, que o juiz considere um erro a decisão que criou o precedente mencionado na letra “a”;

c) imaginemos agora uma situação análoga, mas não idêntica, à do caso regulado pelo precedente judicial invocado na letra “a”. Imaginemos que não se tratasse da mãe da vítima, mas da avó, ou então que a mãe da vítima não estivesse presente no local do acidente, mas tenha sofrido o choque emocional ao tomar ciência do acidente por meio de uma ligação telefônica.

Diante das premissas “a”, “b”, e “c”, deveria o juiz X – que está convencido de que a solução no precedente citado é equivocada – deferir a indenização pretendida no caso descrito na letra “c”?

A partir de uma reflexão abstrata sobre a natureza do direito e a teoria da decisão adequada para uma democracia constitucional, Dworkin sustenta que o juiz X estaria obrigado, em virtude da doutrina da “responsabilidade política do judiciário” que ele propõe, a estender o direito previsto no caso “a” para o caso “c”, ainda que ele esteja convencido de que a melhor solução do ponto de vista político ou moral seria não reconhecer esse direito em nenhum dos casos.

O exemplo demonstra que ao realizar juízos no âmbito da moralidade política, é possível (e, mais do que isso, desejável) que os julgadores (no caso os juízes) sejam capazes de **aplicá-la de maneira consistente independentemente de sua moralidade pessoal** ou de suas convicções acerca da correção da decisão tomada pelos órgãos de criação e aplicação do direito.

Segundo a concepção de direito de Dworkin, que mais tarde veio a ser cunhada como “Direito como Integridade” (*Law as Integrity*), existem direitos que só existem em virtude da história política de uma comunidade. Embora se reconheça que cada ordem política possa ter o conteúdo que os seus fundadores considerarem mais adequado, a existência de uma “obrigação geral de justiça nos atos de governo” estabelece para qualquer governo, em qualquer situação, uma obrigação de “tratar os seus cidadãos como iguais, como igualmente merecedores de consideração e respeito”.

Daí derivam, para Dworkin, **duas responsabilidades concretas para qualquer agente estatal**: 1) a responsabilidade de “ao criar uma ordem política, respeitar quaisquer direitos morais e políticos subjacentes que os cidadãos possam ter em virtude da igualdade genuína”; e 2) a “obrigação de estender qualquer ordem política que seja criada de maneira igual e consistente para todos os cidadãos”.^[56]



Nesse sentido, no exemplo de Dworkin, a mãe que pleiteia o seu direito de receber a indenização no caso “c” tem o direito a recebê-la **apenas porque** ela tem o **direito de ser tratada de maneira semelhante** à mãe que recebera um benefício semelhante no caso “a”. O argumento pode ser formulado da seguinte maneira:

“Apesar de ela não ter direito a um regime jurídico sob o qual as pessoas na sua posição recebam indenizações, ela tem o **direito de que o regime jurídico em vigor seja consistentemente aplicado a ela**. Caso contrário, a sociedade falharia em fazer justiça segundo a sua própria concepção acerca do que a justiça exige, e isso constituiria uma falha em tratá-la com igual consideração e respeito. Por isso um dos seus direitos políticos teria sido violado”.^[57]

Creio que uma linha de argumentação semelhante pode ser estabelecida para exigir do Presidente da Câmara, no momento em que ele decide se há requisitos mínimos para instaurar cada um dos processos de impeachment, uma **aplicação coerente de sua própria doutrina** acerca da legalidade das denominadas “pedaladas fiscais” e da necessidade de que a lei autorizativa de abertura de créditos suplementares tenha sido promulgada antes dos decretos que criaram tais créditos.

Da mesma forma que um juiz vinculado por precedentes pode (e deve), no âmbito do direito privado, ser capaz de diferenciar a moralidade política subjacente ao direito de sua comunidade da sua própria convicção moral sobre determinada matéria, o Supremo Tribunal Federal, caso siga sustentando a “doutrina oficial” (que sustenta que os juízos de mérito sobre o impeachment constituem matéria de competência exclusiva do Poder Legislativo, sem possibilidade de revisão judicial), pode (e deve) diferenciar **o juízo de mérito sobre o impeachment dos seus próprios juízos sobre a reprovabilidade** das denominadas “pedaladas fiscais” ou da edição de decretos suplementando certas dotações orçamentárias sem prévia aprovação legislativa de uma revisão nas metas fiscais. Em ambos os casos, o Poder Judiciário pode (e deve) exigir que esses juízos sejam consistentemente aplicados, sem qualquer tipo de casuísmo e seletividade.

É nesses termos que se pode imaginar alguma forma de controle de consistência entre as decisões, sem abrir mão do princípio fixado na jurisprudência histórica do Supremo Tribunal Federal.

Ainda que o **juízo político** acerca dessa matéria seja exclusivo do Poder Legislativo, como supõe a “doutrina oficial”, e ainda que se suponha que o juízo



político realizado pela Câmara ou o Senado no caso das contas da Presidente Dilma Rousseff tenha sido equivocado, ainda assim **se poderia exigir de cada Casa do Congresso Nacional uma aplicação consistente de sua doutrina**, pois **não estamos aqui diante de um juízo puramente político sobre a continuidade do governo eleito pelo voto popular**. Há importantes elementos jurídicos nesse juízo, que constitui um “ato de aplicação do direito” em que pese ele seja de competência exclusiva do Poder Legislativo. Embora cada Casa do Congresso Nacional tenha o direito de decidir sobre os processos de impeachment segundo os seus próprios juízos, elas têm também a correlata responsabilidade de aplicar consistentemente esses juízos para todos os cidadãos que estejam envolvidos.

A negação desse direito implicaria, do ponto de vista prático, um abalo severo no nosso presidencialismo. Como aduzimos acima, o sistema de governo presidencialista repousa sobre uma distinção sem a qual ele se desnatura e se transforma em um sistema de governo instável e perigoso do ponto de vista democrático: a distinção entre o *impeachment* e o *recall*. Enquanto o primeiro pressupõe que o mandato só pode ser cassado em vista da prática de um ato ilícito, que é punível de acordo com o “devido processo legal”, no último a decisão de cassar o mandato do chefe de governo é baseada única e exclusivamente em considerações de conveniência e oportunidade.

A perda do mandato, em um sistema presidencialista, pressupõe um “ato de aplicação do direito”, e não uma mera decisão de conteúdo discricionário. E é justamente por ser um “ato de aplicação do direito” (independentemente de ser esse ato de competência do Legislativo ou de qualquer outra instituição) que se pode exigir, sim, a observância de ao menos um requisito básico para que se possa falar em sua validade: “a referência a um parâmetro universalizável”.

Sem apelar para um princípio universalizável, nenhuma decisão jurídica, jamais, poderá ser minimamente justificada. Isso vale para todos os sistemas jurídicos, seja de *common law* ou de *civil law*. Mais ainda, isso vale para todos os julgamentos que obedeçam a um critério jurídico, por mais politizados que esses julgamentos sejam.

Quando se analisa uma decisão jurídica – ou uma decisão política que segue critérios jurídicos, se se preferir – fica claro que do ponto de vista do processo de raciocínio necessariamente se deve apelar para um princípio de universalizabilidade. O princípio da universalizabilidade, tido como um postulado para uma ordem jurídica inteligível, implica que em qualquer tipo de discurso



prático nós sejamos capazes de expressar as máximas de nossa vontade de forma universal.[58] Ao resolver um problema jurídico concreto, “nós devemos nos comprometer” com a “proposição jurídica” implícita em nossa decisão, qualquer que seja a nossa resposta ao problema jurídico suscitado.[59]

Como tivemos oportunidade de aduzir em um escrito anterior,

“Qualquer que seja o sistema jurídico em questão, a referência a uma regra universal para solucionar um problema jurídico particular é um elemento indispensável da justificação jurídica, ainda que a enunciação em termos universais não esgote todos os problemas que podemos encontrar na fundamentação da decisão particular. Pouco importa se estamos diante de um sistema de *common law* ou de *civil law*. (...) Há uma conexão incindível entre as ideias de *justificação* e *universalização*. (...)”

O princípio da universalizabilidade – que ganha expressão na exigência de se tratar ‘casos semelhantes de modo semelhante’ (justiça formal) – exige que toda decisão jurídica em que surjam disputas sobre o Direito ‘deva estar fundada em um regramento jurídico que não seja nem *ad hoc* e nem *ad hominem*’ [MacCormick 2005: 148]: ‘Para justificarmos [um ato, uma norma etc.] devemos reconduzir a decisão, defesa ou pretensão de alguém à asserção segundo a qual ‘*porque* os fatos F1, F2, ... , Fn estão presentes, o julgamento *j* deve ser pronunciado’. Mas esse ‘porque’ exige um comprometimento com a universalizabilidade’ [MacCormick 1987: 162]”.[60]

O problema da aplicação de uma norma jurídica envolve, sempre, um dever de apelar a critérios universais. Critérios de decisão jurídicos são, portanto, **sempre e invariavelmente critérios submetidos a uma norma universal**. Não serão critérios jurídicos se não forem universalizáveis.

Por essa razão, se as decisões sobre o impeachment, mesmo no âmbito da Câmara ou do Senado, não forem aplicadas segundo o princípio da universalizabilidade, é dizer, segundo um critério universalmente válido, essas decisões não têm mais nada que se possa chamar de “jurídico”. E com isso, a distinção entre “impeachment” e “recall” se esvanece por completo.

Se o critério da universalizabilidade não for aplicado pelas Casas do Poder Legislativo na justificação pública de seus juízos sobre um pedido de impeachment, o impeachment será, por essa única razão, uma ruptura institucional



indevida, e não há absolutamente nenhuma razão para se impedir que o Judiciário possa fiscalizar a sua validade jurídica.

Talvez haja, portanto, um espaço importante para se realizar um “distinguishing” e excepcionar a orientação jurisprudencial do STF segundo o qual o Poder Judiciário não pode adentrar no mérito do juízo político da Câmara e do Senado Federal acerca do impeachment.

O argumento aqui defendido é, portanto, propositalmente colocado sob uma forma hipotético-condicional. **Se** restar comprovado que o pedido de impeachment formulado contra o Vice-Presidente Michel Temer tem os mesmos fundamentos que o pedido formulado contra a Presidente Dilma Rousseff, e que as duas situações são indistinguíveis com base em qualquer argumento válido fundado em critérios jurídicos, haverá um **direito** titularizado não apenas pela Presidente, mas também por todo o povo brasileiro, a que esses dois processos sejam julgados da mesma maneira, segundo a mesma medida e os mesmos parâmetros de decisão.

O fundamento do dever do Presidente da Câmara de colocar ambos os pedidos em discussão seria, portanto, a **responsabilidade moral** que cada agente político tem pelas interpretações que construímos do direito e do sistema político. Esse princípio da “reponsabilidade moral” pelas nossas interpretações está na raiz dessa exigência de que todos sejam tratados segundo critérios semelhantes. Trago, aqui, mais um exemplo de Dworkin, dessa vez em sua obra seminal “Justice for Hedgehogs”, onde ele comenta, por exemplo, a possibilidade de um juízo formulado na primeira e na terceira pessoa em um debate entre um crítico e o defensor do direito ao aborto:

“Eu posso julgar que as suas convicções (sobre o aborto) são seriamente equivocadas, mas ainda assim aceitar que você agiu com completa responsabilidade ao formá-las. Essa diferença é substancialmente erodida na primeira pessoa: eu não posso pensar que eu mesmo ajo de maneira responsável ao acreditar que o aborto é errado a não ser que eu acredite que o abordo é errado”.^[61]

A perspectiva de análise que proponho para o Judiciário, em relação à decisão do Legislativo sobre o impeachment, é uma perspectiva construída na terceira pessoa.

Nesse sentido, apenas as duas Casas do Poder Legislativo poderiam formular um juízo na primeira pessoa sobre se uma “pedalada fiscal” ou um desses decretos



que abrem créditos suplementares constitui uma hipótese de “crime de responsabilidade” contra o orçamento. Sem embargo, poderia o Supremo Tribunal Federal exigir que essas Casas (e, em particular, o Presidente delas, ao despachar um pedido de impeachment) ajam de maneira **moralmente responsável** ao formular esses juízos na primeira pessoa. Ele (o Judiciário) poderia, portanto, formular um juízo na terceira pessoa sobre se, à luz da própria doutrina moral aduzida pelo legislativo na fundamentação de sua decisão, o legislativo age de maneira moralmente responsável.

Os juízos na “terceira pessoa” feitos pelo Poder Judiciário teriam o tipo de “função de distanciamento” que, segundo Scott Shapiro, têm os enunciados jurídicos em geral. “Eles permite que nós falemos sobre a concepção moral de um sistema jurídico particular sem necessariamente endossar essa concepção”. A título de exemplo, se um sistema jurídico autoritário considera “juridicamente proibida” a prática de sodomia, podemos dizer que ela é juridicamente errada. Mas isso significa, obviamente, que ela seria errada *apenas do ponto de vista jurídico*. Do nosso próprio ponto de vista, é óbvio que podemos considerá-la moralmente permissível.^[62]

Por isso, se poderia dizer que, em casos excepcionais, potencialmente inquinados de flagrante injustiça e uma arbitrária violação ao princípio da igualdade (na medida em que critérios “jurídicos” são modificados *ad hoc* e *ad hominem*), não parece de todo proibida uma fiscalização da *coerência* valorativa e da aplicação universal das regras, critérios e diretivas estabelecidas pelo próprio juízo político-jurídico nas Casas do Poder Legislativo.

Não acredito que haveria, aqui uma interferência na prerrogativa que as duas Casas do Congresso Nacional têm de realizar o seu próprio juízo acerca da validade jurídica de “pedaladas fiscais” ou de “decretos abrindo créditos suplementares antes da revisão da meta fiscal”. Esse juízo político estaria, sem dúvida alguma, livre de qualquer interferência judicial.

O Legislativo tem a prerrogativa de valorar, por meio de juízos próprios na primeira pessoa, os motivos que constituem causa suficiente para caracterização de crimes de responsabilidade, e o Presidente da Câmara, em especial, pode fazer um juízo preliminar sobre quais pedidos de impeachment serão examinados e quais devem ser liminarmente rejeitados, mas essa prerrogativa é condicionada aos princípios da moralidade e da impessoalidade. Não existe um direito, por parte do Presidente da Câmara, de utilizar as suas prerrogativas de maneira seletiva, para perseguir politicamente os seus adversários. A prerrogativa do legislativo de dar a última



palavra sobre o impeachment **só existe enquanto seja utilizada de maneira republicana e moralmente responsável**, sob pena de uma autêntica fraude à democracia e à vontade popular. Não há lugar para casuísmo em um Estado Democrático de Direito.

Resposta ao item “c”

Esse último item “c” há de ser respondido com referência específica aos pedidos de impeachment, por fatos idênticos (ou assumidos como idênticos para fins de argumentação neste Parecer), interpostos contra a Presidente e o Vice-Presidente da República.

Trata-se de uma situação absolutamente excepcional, imprevista e imprevisível, que dificilmente seria considerada pelo Constituinte, pelos autores da Lei 1.079/1950, e por qualquer magistrado que tenha eventualmente atuado como Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Talvez por isso soe estranha a solução que eu proponho para esse problema jurídico. É muito improvável que, na história futura do Brasil, um Presidente e um Vice-Presidente da República pratiquem exatamente a mesma conduta, exatamente no mesmo período relevante, e sejam ambos denunciados, de maneira praticamente simultânea, pelos mesmos crimes de responsabilidade. É extremamente improvável, também, que uma Denúncia seja recebida e outra denúncia seja rejeitada em um intervalo tão curto de tempo, sem com que se pudesse apresentar uma justificação adequada para diferenciar as duas situações.

É esse o grau de excepcionalidade com o qual nós estamos lidando.

A solução que eu proponho, portanto, é construída **apenas** diante de um contexto de tamanha excepcionalidade.

E é uma solução que **pressupõe, ao invés de impugnar, a validade da regra jurisprudencial**, amplamente reconhecida no STF, de que **não cabe ao Supremo Tribunal Federal revisar os critérios jurídicos utilizados pelo Poder Legislativo para apreciar o mérito de um pedido de impeachment**.

Desde os meus primeiros escritos sobre o Direito, tenho defendido, com fundamento em autores como Herbert Hart, Neil MacCormick, Robert Alexy, Ronald Dworkin, Frederick Schauer, Joseph Raz, e tantos outros, entre os quais eu incluiria todos os teóricos contemporâneos do direito – seja no mundo



continental europeu ou nos sistemas do *common law* – e todas as teorias da argumentação contemporâneas, que a **superabilidade** ou **derrotabilidade** (*defeasibility*) é uma característica impossível de ser eliminada por completo de qualquer norma jurídica (incluindo-se nesse conceito as mais estritas e particulares normas do tipo “regra”).

O direito deve ser vislumbrado, nessa perspectiva, como um “sistema de normas superáveis” (*defeasible*), como sustentei em um trabalho acadêmico submetido à Universidade do Estado do Rio de Janeiro no ano de 2003.

Apesar de extensa, talvez em excesso, a citação abaixo sintetiza o pensamento que venho sustentando ao longo desses anos sobre a possibilidade de se inserir, excepcionalmente, exceções em regras jurídicas válidas:

“As normas jurídica são sempre superáveis, ou seja, pode haver, em certas situações, razões para que se deixe de aplicá-las, o que permite sustentar que a incidência de uma norma sobre um caso concreto não garante a sua aplicação (pois ela pode vir a ser excepcionada). Com efeito, é possível, devido à anormalidade de uma situação jurídica concreta, ir contra o que está expressamente estabelecido, recorrendo-se àquelas normas e valores que estão implicitamente consignados na ordem jurídica. De acordo com MacCormick [1995: 103], isso tem origem nos limites à precisão (*accuracy*) e à exaustividade (*exhaustiveness*) dos enunciados jurídicos (*statements of the law*). Nesta perspectiva, muitas das *condições para a aplicação do direito* (*background conditions*) permanecem implícitas, especialmente nos casos excepcionais onde a hipótese de incidência da norma é muito aberta em relação ao caso. Todo condicional jurídico está sujeito a exceções que surgem diante de um caso particular; assim, as condições para aplicação de uma regra jurídica a um caso concreto são tão-somente “ordinariamente necessárias” e “presumidamente suficientes” para o surgimento das consequências jurídicas [MacCormick, 1995: 108], o que ocasiona a *superabilidade prática* das normas jurídicas.

Por superabilidade (*defeasibility*) entende-se aqui uma situação onde as condições para a aplicação de um princípio ou regra jurídica válida estão satisfeitas, mas mesmo assim a conclusão (gerada por essas normas) não é alcançada [Hage, 1997: 123]. Trata-se de um fenômeno que é sempre possível no raciocínio fundado em normas jurídicas, tendo em vista que um sistema jurídico perfeito é algo irrealizável, haja vista que seria necessário, para a sua criação, existir uma regra para cada comportamento humano imaginável. Os enunciados jurídicos são, por



consequente, condicionados à manutenção da situação fática para a qual foram concebidos”.[\[63\]](#)

É diante dessa imprevisível excepcionalidade que se pode advogar, em nome da manutenção do Estado de Direito – que exige, impreterivelmente, a igualdade e a responsabilidade moral na aplicação do direito – que advogamos que a Liminar pleiteada no MS 34.087, em tramitação no Supremo Tribunal Federal, deveria ter sido deferida não apenas em parte, como fez o Ministro Marco Aurélio de Mello, mas em sua integralidade.

Se estiverem presentes os pressupostos que eu delineei no item “b” deste Quesito, ela deveria ter sido deferida em sua integralidade, para submeter à Comissão Especial do impeachment **as duas denúncias ao mesmo tempo** (a denúncia apresentada contra Dilma Rousseff e a denúncia formulada contra Michel Temer). Trata-se de uma solução que admito ser absolutamente extraordinária e excepcional.

A excepcionalidade se justifica pela disparidade de tratamento que os dois processos de impeachment receberam, em decisões que foram tomadas por um Presidente da Câmara dos Deputados que cometeu, durante pouco mais de um ano de mandato, algumas das maiores arbitrariedades que um ocupante de qualquer cargo eletivo jamais cometeu no Brasil no período posterior à Constituição de 1988.[\[64\]](#)

Por mais que o Supremo Tribunal Federal tenha estabelecido, na ADPF 378, que o juízo político realizado na Câmara dos Deputados não exige o mesmo grau de imparcialidade que se exige do Poder Judiciário, e por mais que tenha estabelecido, também, que as hipóteses de “impedimento” e “suspeição” não são aplicáveis ao Presidente da Câmara dos Deputados, no juízo preliminar sobre a admissibilidade da denúncia contra a Presidente da República por crime de responsabilidade, não se pode inferir daí que um grau tão elevado de seletividade e de perseguição política seja admitido no Congresso Nacional.

A decisão do STF na ADPF 378, sobre a insindicabilidade judicial das alegações de falta de “imparcialidade” por parte do Presidente, não se aplica na hipótese de que estamos tratando.

Não estamos falando, aqui, de um juízo político-jurídico sobre a gravidade de um fato que se alega ser subsumível em um tipo de “crime de responsabilidade”. Reconhecemos, com inabalável convicção, que a dretiva do STF está correta ao



estatuir que compete à própria Câmara estabelecer os critérios que devem ser aplicados em seu juízo de mérito sobre o pedido de impeachment.

Isso não está, definitivamente, em questão.

O único questionamento que se faz é que esses critérios devem ser aplicados coerentemente diante de casos graves e imprevisíveis como o que relatamos neste Quesito, é dizer: casos em que duas pessoas são acusadas pelos mesmos fatos, e uma delas é punida exemplarmente enquanto a outra é sumariamente absolvida, sem com que se possa apontar com clareza as razões para tal tratamento diferenciado.

Se este for o caso dos pedidos de impeachment feitos contra a Presidente Dilma Rousseff e o Vice-Presidente Michel Temer, então não estaremos diante de um “processo”, e nem diante de um “julgamento”. Estaremos diante de uma simples escolha. Estaremos, pois, diante de um **Golpe de Estado**.

Por essas razões, respondendo especificamente ao item “c” do Quesito 6, sustentamos que se estiverem presentes as condições apropriadas, que estabelecemos no item “b”, o MS 34.087 deve ter a sua liminar integralmente provida, com a submissão de ambos os processos a uma única Comissão Especial de impeachment, que deve analisar ambos em uma única sessão, justificando publicamente qualquer diferenciação de tratamento que venha a estabelecer entre os dois.

7. É passível de nulidade uma deliberação do Plenário da Câmara dos Deputados que autorize o Senado a instaurar processo contra a Presidente da República com fundamento em elementos não considerados no despacho do Presidente da Câmara dos Deputados que receber a Denúncia?

a. À luz da resposta a esse Quesito, foram encontrados vícios no Parecer do Deputado Jovair Arantes apresentado à Comissão Especial destinada a dar Parecer sobre a Denúncia apresentada pelos Srs. Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Jr. e Janáina Conceição Paschoal contra a Presidente Dilma Rousseff?

À luz do que respondemos no Quesitos “2” e “3”, verificamos algumas violações importantes aos princípios do Devido Processo Legal e da Ampla Defesa. Essas violações consistem na juntada de documentos e menção a fatos irrelevantes para o julgamento da Denúncia, e que não estavam em debate no momento em que se



iniciou o prazo da Denunciada para apresentar defesa. Mencionam-se, também, inclusive com gráficos, fatos econômicos e políticos acontecidos **fora** do exercício do atual mandato da Presidente da República, que escapam à apreciação da Comissão.

Essas razões, independentemente do conteúdo do juízo de mérito realizado pelo Deputado Jovair Arantes em seu Parecer, tornam esse Parecer passível de nulidade, que deve ser declarada pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal.

IV. Considerações finais: o Brasil em um cenário pós-impeachment

Como acredito estar evidente para o leitor, este Parecer se restringiu às etapas do processo de *impeachment* na Câmara dos Deputados, à luz de algumas controvérsias que permanecem mesmo após a ADPF 378 e alguns fatos supervenientes no âmbito do processo de impedimento contra a Presidente Dilma Rousseff na Câmara dos Deputados.

Não foi apresentada uma opinião acerca dos passos que, eventualmente, seriam seguidos no processo de impeachment caso ele siga em direção ao Senado, tanto para um juízo de admissibilidade como para um julgamento final de mérito. As diretrizes fixadas pelo STF na ADPF 378, a qual têm efeito vinculante, parecem no entanto fornecer um roteiro que permite ao menos algum tipo de previsibilidade.

A correção formal de um processo de impeachment em nosso país não implica, porém, uma garantia de que a mera promulgação do seu resultado garanta legitimidade à decisão política final do Senado Federal. Nesse ponto, é importante remeter o leitor novamente a algumas das advertências que fizemos nas “considerações introdutórias” deste Parecer.

Há risco, mesmo se satisfeitas todas as formalidades processuais, e mesmo se preenchidos todos os requisitos para impedir o controle do Supremo Tribunal Federal sobre o impeachment (entre os quais incluo os condicionamentos que considero relevantes e expus nos itens 5 e 6 deste Parecer), de que ao final tenhamos um ato de cassação da Presidente da República que prescindia de justificativas jurídicas plausíveis e se aproxime de uma insincera decisão política travestida de “punição” por atos jurídicos inexistentes.

Esse cenário, se adentrarmos em um exame de mérito da Denúncia em discussão na Câmara dos Deputados, não parece distante da nossa realidade. Uma decisão puramente política, sem amparo em critérios jurídicos que lhe dêem sustentação,



seria mais próxima de uma ruptura institucional do que de um legítimo movimento de mudança de governo.

No nosso sistema jurídico, para o bem ou para o mal, a decisão final do mérito do impeachment, ressalvados os casos de flagrante vício de vontade, que mencionei nos Quesitos 5 e 6, está nas mãos do Legislativo.

Mas por mais “final” que seja essa decisão, e por mais que ela não possa ser revertida pelo Supremo Tribunal Federal, se se revelar viciada, ela tem consequências jurídicas difíceis de mensurar.

Essas consequências vão além da mudança de governo, e repercutem nos direitos e deveres que o Brasil têm no âmbito da comunidade internacional. Uma destituição ilegítima do Presidente da República é um ilícito internacional, que pode gerar efeitos concretos e sanções contra o Brasil na Ordem Jurídica Internacional, as quais seriam (tal como um impeachment sem fundamento jurídico) nocivas ao interesse nacional.

Recordemos, aqui, do caso de Honduras em 2009, que fez com que a Assembleia Geral da ONU editasse Resolução para “condenar o golpe de estado na República de Honduras que interrompeu a ordem democrática e constitucional e o legítimo exercício do poder” no país (item 1), “demandar a imediata e incondicional restauração do governo legítimo e constitucional do Presidente da República de Honduras” (item 2), e “decidir convocar de modo firme e inequívoco os Estados a não reconhecerem outro governo senão o do Presidente, Sr. José Manuel Zelaya Rosales” (item 3).^[65]

Uma mudança ilegítima de governo, sem a devida caracterização de crime de responsabilidade, é não apenas uma violência contra a democracia, mas pode trazer também graves consequências no âmbito internacional, e contribuir ainda mais para o impasse e a instabilidade que temos verificado no cenário político nacional.

Belo Horizonte, 11 de abril de 2016.

Thomas da Rosa de Bustamante

OAB-MG: 87.051



Nota: O presente Parecer foi concedido gratuitamente e se originou de estudos e pesquisas realizadas pelo seu autor nas áreas de Filosofia do Direito, Filosofia Política e Direito Constitucional, incluindo-se estudos realizados com financiamento de Projetos de Pesquisa concedidos pelo CNPq e pela FAPEMIG. O autor dedica este parecer à Professora Misabel Abreu Machado Derzi, na data dos seus 70 anos, pelo exemplo de dedicação incondicional à ciência do direito, à democracia, à universidade e às grandes batalhas político-jurídicas do país em nome da legalidade e do Estado de Direito.

Informações curriculares do autor: Thomas Bustamante possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2000), mestrado em direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2003) e doutorado em direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2007), com período de investigação da Universidade de Edimburgo (Reino Unido), como bolsista da CAPES. Atualmente é Professor Adjunto da Universidade Federal de Minas Gerais, onde é membro do Corpo Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito. Foi docente (Lecturer) do corpo permanente da Universidade de Aberdeen, no Reino Unido, por dois anos completos (2008 a 2010) e Professor Adjunto da Universidade Federal de Juiz de Fora (2004 a 2008), onde exerceu a função de Chefe de Departamento. É coordenador de Projetos de Pesquisa financiados pelo CNPq e pelo CNJ. É bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq (PQ-2) e pesquisador contemplado com recursos do Programa Pesquisador Mineiro (PPM VIII) da Fapemig. Realizou, de março de 2015 a fevereiro de 2016, Pós-Doutorado na Universidade de São Paulo, com bolsa da FAPESP, sob a supervisão do Professor Titular Ronaldo Porto Macedo Júnior. Tem diversas publicações no Brasil e no exterior nas áreas de Filosofia do Direito, Direito Constitucional, Teoria da Argumentação Jurídica e Direito Constitucional. Link para a página do autor na SSRN (Social Science Research Network): http://papers.ssrn.com/sol3/cf_dev/AbsByAuth.cfm?per_id=1470905. Link para Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9752509896150589>.

Notas e Referências:



[1] Abranches, Sérgio Henrique Hudson de. "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5 a 34, p. 22.

[2] Limongi, Fernando; Figueiredo, Argelina. "As bases institucionais do presidencialismo de coalizão". *Lua Nova*, vol. 44, 1998, pp. 81-106, p. 82.

[3] Avritzer, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p. 29.

[4] Idem, ibidem, p. 47.

[5] Queiroz, Rafael Mafei Rabelo. "Impeachment e a Lei de Crimes de Responsabilidade: O Cavalo de Tróia Parlamentarista". Publicado no Blog *Direito e Sociedade*, do "Estado de São Paulo". Disponível em: <http://brasil.estadao.com.br/blogs/direito-e-sociedade/impeachment-e-lei-de-crimes-de-responsabilidade-o-cavalo-de-troia-parlamentarista/>. Publicado em 16 de dezembro de 2015. Acesso em 08 de abril de 2016.

[6] Idem, ibidem.

[7] Barroso, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas*. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 60.

[8] Idem, ibidem, p. 61.

[9] Nesse sentido, explica Kelsen: "A norma geral, que liga a um fato abstrativamente determinado uma consequência igualmente abstrata, precisa, para poder ser aplicada, de individualização. É preciso estabelecer se *in concreto* existe um fato que a norma geral determina *in abstracto*; e é necessário pôr um ato concreto de coerção – isto é, ordená-lo e depois executá-lo – para este caso concreto, ato de coerção esse que é igualmente determinado *in abstracto* pela norma geral. Portanto, a aplicação de uma norma geral a um caso concreto consiste na produção de uma norma individual, na individualização (ou concretização) da norma geral. E, por isso, a função da norma geral a aplicar também pode consistir em determinar o conteúdo concreto da norma individual que é produzida através do ato judicial ou administrativo, da decisão judicial ou da resolução administrativa". Kelsen, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 6. ed. Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 256.



[10] Idem, ibidem, p. 259.

[11] Luhmann, Niklas. *Law as a Social System*. Trad. Klaus Ziegert. Oxford. Oxford University Press, 2008.

[12] Dworkin, Ronald. *Taking Rights Seriously*. 2. reimp. Cambridge, MA: Belknap. 1978, p. 82.

[13] Pinto, Paulo Brossard de Souza. *O 'impeachment'*. Porto Alegre: Oficinas Gráficas da Livraria do Globo, p. 71.

[14] Sobre o influxo de ideias parlamentaristas sobre o pensamento de Brossard, ver, entre outros, Queiroz, Rafael Mafei Rabelo. "Impeachment e a Lei de Crimes de Responsabilidade: O Cavalo de Tróia Parlamentarista", citado à nota 5 (supra).

[15] Pinto, Paulo Brossard de Souza, *O 'impeachment'*, citado à nota 13, p. 152.

[16] Idem, ibidem, p. 154.

[17] Excerto do Voto do Ministro Paulo Brossard em STF, MS 20.941, Rel. para o acórdão Min. Sepúlveda Pertence, j. 09/02/1990, DJ 31/08/1992. Reproduzido no Parecer do Relator da Comissão Especial Destinada a dar Parecer sobre a Denúncia contra a Senhora Presidente da República por Crime de Responsabilidade, oferecida pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaina Conceição Paschoal. Denúncia por Crime de Responsabilidade n. 01/2015. Parecer lavrado em 06/04/2015. Disponível para consulta pública em: <http://www.camara.leg.br/internet/comissoes/comissoes-especiais/parecer-ocr.pdf> . Consulta em 07/04/2016.

[18] Idem, ibidem.

[19] Parecer do Relator da Comissão Especial Destinada a dar Parecer sobre a Denúncia contra a Senhora Presidente da República por Crime de Responsabilidade, citado à nota 17 (supra).

[20] STF, MS 20.941, Rel. para o acórdão Min. Sepúlveda Pertence, j. 09/02/1990, DJ 31/08/1992.

[21] Excerto do Voto do Ministro Sepúlveda Pertence em STF, MS 20.941, Rel. para o acórdão Min. Sepúlveda Pertence, j. 09/02/1990, DJ 31/08/1992.



[22] Excerto do Voto do Ministro Teori Zavascki em: STF, ADPF 378, Rel. para o acórdão Min. Luís Roberto Barroso, j. 17/12/2015.

[23] As considerações sobre a autoridade se distinguem, portanto, das teorias da justiça, que buscam encontrar um esquema moralmente justificado de distribuição de bens e encargos sociais. Teorias da autoridade, no âmbito da filosofia política, são teorias sobre quem deve tomar determinadas decisões, com quais propósitos e por meio de quais procedimentos. Questões de autoridade são, portanto, questões acerca da forma mais justa e adequada para decidir determinados problemas (ver, nesse sentido, Waldron, Jeremy. *Law and Disagreement*. Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 3).

[24] Excerto do Voto do Ministro Luís Roberto Barroso em: STF, ADPF 378, Rel. para o acórdão Min. Luís Roberto Barroso, j. 17/12/2015.

[25] Manifestação da Denunciada na Denúncia apresentada à Câmara dos Deputados por Crime de Responsabilidade. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/denuncia-contr-a-presidente-da-republica/documentos/outros-documentos/manifestacao-da-denunciada/ManifestaodaDenunciada.PDF> . Acesso em 07/04/2016.

[26] STF, MS 21.564, Rel. para o acorado Min. Carlos Velloso, j. 23/09/1992, DJ de 27.08.1993.

[27] Parecer do Relator da Comissão Especial Destinada a dar Parecer sobre a Denúncia contra a Senhora Presidente da República por Crime de Responsabilidade, citado à nota 17 (supra).

[28] Jardim, Afrânio Silva. *Direito Processual Penal*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 154.

[29] STF, MS 30.672, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. em 15/09/2011, Dje de 18/10/2011.

[30] É essa a orientação fixada no STF, MS 21.564, Rel. para o acorado Min. Carlos Velloso, j. 23/09/1992, DJ de 27.08.1993, no MS 30.672, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. em 15/09/2011, Dje de 18/10/2011 e na ADPF 378, Rel. para o acórdão Min. Luís Roberto Barroso, j. 17/12/2015.



[31] Parecer do Relator da Comissão Especial Destinada a dar Parecer sobre a Denúncia contra a Senhora Presidente da República por Crime de Responsabilidade, citado à nota 17 (supra), p. 54.

[32] STF, ADPF 378, Rel. para o acórdão Min. Luís Roberto Barroso, j. 17/12/2015.

[33] Excerto do Voto Oral do Ministro Luís Roberto Barroso em: STF, ADPF 378, Rel. para o acórdão Min. Luís Roberto Barroso, j. 17/12/2015.

[34] Excerto do Voto do Ministro Celso de Mello em: STF, ADPF 378, Rel. para o acórdão Min. Luís Roberto Barroso, j. 17/12/2015.

[35] Idem, ibidem.

[36] Idem, ibidem.

[37] Bahia, Alexandre Gustavo de Melo Franco; Oliveira, Marcelo Cattoni de; Vecchiatti, Paulo Roberto Iotti. “Supremo Tribunal Federal deve barrar ou nulificar impeachment sem crime de responsabilidade”, em *Empório do Direito*, publicado em 23/03/2016. Disponível em: <http://emporiododireito.com.br/supremo-tribunal-federal-deve-barrar/>, acesso em 01/04/2016.

[38] Ver, nesse sentido, Lodi, Ricardo. “Parecer: Pedido de impeachment da presidente Dilma Rousseff – Aspectos orçamentários – Normas de direito financeiro. Falta de amparo jurídico do pedido”. Publicado em: <http://s.conjur.com.br/dl/parecer-ricardo-lodi-impeachment-dilma.pdf>, pp. 6-7.

[39] Nesse sentido, são pertinentes as considerações de Ricardo Lodi, que se debruçou com atenção sobre o assunto nos seguintes parágrafos:

“[O]s limites previstos para a abertura de créditos suplementares previstos na lei de orçamento foram revistos antes do final do exercício financeiro. A pergunta a ser feita é se antes da aprovação da lei que altera a meta de resultado primário já é possível a abertura de créditos suplementares com base nos novos limites. Num plano ideal, é claro que é recomendável aguardar-se a aprovação pelo Congresso Nacional da lei que altera a meta primária para, só então, se utilizar da autorização nela contida para abertura de créditos suplementares. Porém, é forçoso reconhecer os contornos da dinâmica adotada pelo próprio legislador ao estabelecer como condição para a aludida autorização um evento futuro e incerto, cuja verificação do seu implemento só pode ser realizada ao final do exercício em



curso. Nesta hipótese, estamos diante de uma condição resolutória, e não suspensiva. Caso contrário, se fosse necessário o implemento da condição suspensiva para se considerar autorizada a abertura de créditos suplementares por decreto, esta não poderia ocorrer dentro do exercício em curso, o que inutilizaria a autorização concedida por ocasião da promulgação da lei orçamentária anual. Porém, sendo a condição resolutória, é possível a abertura de créditos suplementares por decreto até o seu implemento. Ou seja, até que seja constatado que no ano em curso não haverá cumprimento da meta, o que, normalmente, só é possível constatar no final do exercício. Com a alteração legislativa da meta, a condição também é alterada, o que produz efeitos sobre a verificação quanto ao seu implemento no final do exercício.” Idem, ibidem, pp. 15-16.

[40] Nesse sentido, é elucidativo o voto do Ministro Edson Fachin na ADPF 378, que não foi vencido nessa parte. Como argumenta o Ministro, de maneira correta, é indevida uma assimilação entre as exigências de imparcialidade que se impõem ao Poder Judiciário – no processo penal – e ao Poder Legislativo – no processo de impeachment –, uma vez que tal equiparação eliminaria por completo o caráter político do processo de julgamento por crime de responsabilidade. Nesse sentido:

“Os Juízes gozam de prerrogativas funcionais direcionadas à garantia da independência, como a inamovibilidade, a vitaliciedade e a irredutibilidade de subsídio (art. 95 CRFB/88). Essa independência existe para, entre outras razões, produzir as condições materiais indispensáveis ao julgamento imparcial. Já os parlamentares são regidos por lógica diversa, pois exercem mandato com termo final estabelecido e cuja renovação desafia a aprovação nas urnas. Outrossim, a independência do parlamentar deve ser exercida com observância da Constituição e de forma correspondente

aos anseios dos representados. Sendo assim, ao contrário do que ocorre no âmbito judicial, a imparcialidade não constitui característica marcante do Parlamento.

Diante disso, exigir aplicação fria das regras de julgamento significaria, em verdade, converter o julgamento jurídico-político em exclusivamente jurídico, o que não se coaduna com a intenção constitucional. A Constituição pretendeu que o julgador estivesse sujeito à lei e a interesses políticos, de modo que a subtração dessa perspectiva implicaria violação ao Princípio Democrático”. Excerto do Voto do Ministro Celso de Mello em: STF, ADPF 378, Rel. para o acórdão Min. Luís Roberto Barroso, j. 17/12/2015.



[41] Parecer do Relator da Comissão Especial Destinada a dar Parecer sobre a Denúncia contra a Senhora Presidente da República por Crime de Responsabilidade, citado à nota 17 (supra), p. 38.

[42] Excerto do Voto do Ministro Celso de Mello em: STF, ADPF 378, Rel. para o acórdão Min. Luís Roberto Barroso, j. 17/12/2015.

[43] Atienza, Manuel; Ruiz Manero, Juan. *Ilícitos atípicos: Sobre el abuso del derecho, la fraude de ley y la desviación de poder*. Madri: Trotta, 2. ed., 2006, p 27.

[44] Bandeira de Mello, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 289.

[45] Idem, ibidem, p. 288.

[46] Meirelles, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28. ed, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balesteiro Aleixo e José Emanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 109.

[47] STF, Medida Cautelar em Mandado de Segurança n. 34.087. Decisão Monocrática do Ministro Marco Aurélio de Mello. Publicada em: <http://s.conjur.com.br/dl/marco-aurelio-manda-pedido-impeachment.pdf> . Consulta em 09/04/2016.

[48] Bahia, Alexandre Gustavo Melo Franco; Fernandes, Bernardo Gonçalves; Silva, Diogo Bacha; Oliveira, Marcelo Andrade Cattoni de. “O pedido de impeachment contra o vice-presidente Michel Temer e a concessão parcial da liminar no MS 34.087 pelo ministro Marco Aurélio”, em *Empório do Direito*, publicado em 06/04/2016. Disponível em: <http://emporiiododireito.com.br/o-pedido-de-impeachment/> . Acesso em 09/04/2016.

[49] Sobre os efeitos sistêmicos das interpretações judiciais ver, entre outros: Vermeule, Adrian. *Judging Under Uncertainty: An Institutional Theory of Legal Interpretation*. Cambridge, MA: Belknap, 2006, pp. 78-79.

[50] Posner, Richard. *Law, Pragmatism and Democracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2003, p. 61.

[51] Importa salientar, ainda, que a decisão liminar em questão nos parece incoerente com outros pronunciamentos do próprio Ministro Marco Aurélio em



casos análogos, como o belíssimo voto que ele proferiu no MS 30.672, onde se lê: “O recebimento – de denúncia, de recurso – revela ato a implicar juízo de admissibilidade. Se assim não fosse, a lei faria alusão ao serviço de protocolo do Senado, e não à Mesa. A tramitação da denúncia por crime de responsabilidade pressupõe o recebimento pela Mesa da Casa Legislativa, sendo essa uma fase do procedimento atinente à aplicação das punições previstas na Lei nº 1.079/50. Caso recebida, será criada a comissão especial à qual alude o artigo 45 do mesmo diploma”.

Voto do Min. Marco Aurélio de Mello no MS 30.672, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. em 15/09/2011, Dje de 18/10/2011. Nessa manifestação anterior, o Ministro Marco Aurélio reconheceu o princípio da **dupla admissibilidade**, que defendemos nas respostas aos Quesitos 2 e 3 desse Parecer, embora tenha entendido que a primeira manifestação é da Mesa, e não do Presidente da Casa. É um entendimento muito mais razoável, em minha opinião, do que o entendimento sustentado no MS 24.087, de que há apenas um juízo possível sobre a justa causa, a ser realizado pelo Plenário da Casa.

[52] Concluimos, portanto, que são indefensáveis os argumentos produzidos pelo Ministro Marco Aurélio na fundamentação da Liminar deferida no MS 34.087. Sem embargo, isso não significa, como se poderá observar na parte final da resposta a esse Quesito, que não possa haver **razões diferentes** para se manter a decisão liminar, como pretendemos demonstrar.

[53] Excerto do Voto do Ministro Celso de Mello em: STF, ADPF 378, Rel. para o acórdão Min. Luís Roberto Barroso, j. 17/12/2015.

[54] STF, Medida Cautelar em Mandado de Segurança n. 34.099. Decisão Monocrática do Ministro Celso de Mello. Publicada em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ms34099.pdf>. Acesso em 10/04/2016.

[55] Dworkin, Ronald, *Taking Rights Seriously*, citado na nota 12 (supra), p. 126.

[56] Dworkin, Ronald. “Natural Law’ Revisited”. *University of Florida Law Review*, Vol. XXXIV, Winter 1982, n 2, pp. 165-188, p. 185.

[57] Idem, ibidem.



[58] MacCormick, Neil. “Donoghue vs. Stevenson and Legal Reasoning”, em Burns, P.; Lyons, S. (orgs.), *Donoghue vs. Stevenson and the Modern Law of Negligence: the Paisley Papers*. Vancouver: University of British Columbia, 1991, p. 203.

[59] *Idem*, *ibidem*.

[60] Bustamante, Thomas. *Teoria do Precedente Judicial: A Justificação e a Aplicação de Regras Jurisprudenciais*. São Paulo: Noeses, 2012, p. 111-112. As referências a Neil MacCormick, no interior da citação, são: MacCormick, Neil. *Rhetoric and the Rule of Law*. Oxford: Oxford University Press, 2005, e MacCormick, Neil. “Why Cases Have *Rationes* and What These Are”, in: Goldstein, L. (org.), *Precedent in Law*. Oxford: Oxford University Press, 1987.

[61] Dworkin, Ronald, *Justice for Hedgehogs*. Cambridge, MA, 2011, p. 101.

[62] Shapiro, Scott, *Legality*. Cambridge, MA: Belknap, 2011, p. 186.

[63] Bustamante, Thomas. *Argumentação ‘Contra Legem’*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 232-233. As citações no interior da citação são de MacCormick, Neil. “Defeasibility in Law and Logic”, em Bankowski, Z *et alli* (orgs.), *Informatics and the Foundations of Legal Reasoning*. Dordrecht: Kluwer, 1995; e Hage, Jaap. *Reasoning with Rules*. Dordrecht: Kluwer, 1997.

[64] Ver, nesse sentido, os comentários que fizemos sobre as suas manobras através de “emendas aglutinativas” em propostas de Emendas à Constituição. Em: Bustamante, Thomas; Godoi Bustamante, Evanilda Nascimento de. “Jurisdição Constitucional na Era Cunha: Entre o Passivismo Procedimental e o Ativismo Substancialista do STF”, in *Direito & Práxis*, vol 7, n. 13, 2016, pp. 346-388.

[65] United Nations. General Assembly. Resolution adopted by the General Assembly on 30 June 2009 – 63/301. Situation in Honduras: democracy breakdown. Disponível em http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/301 . Acesos em 09/04/2016.



Celso Antônio Bandeira de Melo e
Fábio Konder Comparato



Celso Antônio Bandeira de Mello
Professor emérito da Pontifícia Universidade Católica
de São Paulo

Fabio Konder Comparato
Doutor honoris causa da Universidade de Coimbra
Doutor em Direito pela Universidade de Paris
Professor emérito da Faculdade de Direito da USP

O advogado Flavio Croce Caetano informa-nos o que segue.

Têm havido manifestações, até mesmo por parte de pessoas da área jurídica e inclusive mediante pareceres, segundo os quais a Presidente da República teria incorrido em comportamentos caracterizadores de crime de responsabilidade.

À vista disto formula-nos

CONSULTA:

I - Qual o alcance e o significado do art.86, parágrafo 4º da Constituição Federal ?

II - Eventual parecer do Tribunal de Contas da União pela rejeição de contas presidenciais precisa ser aprovado pelo Congresso Nacional ?

III - Tal reprovação caracteriza hipótese caracterizadora de crime de responsabilidade ?

IV - Em se tratando da prática de eventual crime de responsabilidade, o Presidente da República poderá responder tanto por conduta comissiva como omissa ? Pode ser responsabilidade apenas na modalidade dolosa ou na culposa também ?

V - Pode o Presidente da República e seu vice terem o seu mandato cassado por decisão do Tribunal Superior Eleitoral em ação de impugnação de mandato eletivo, ao arrepio dos artigos 85 e seguintes da Constituição Federal?

As indagações respondo nos termos que seguem.



Celso Antônio Bandeira de Mello
Professor emérito da Pontifícia Universidade Católica
de São Paulo

Fábio Konder Comparato
Doutor honoris causa da Universidade de Coimbra
Doutor em Direito pela Universidade de Paris
Professor emérito da Faculdade de Direito da USP

PARECER

1. Carlos Maximiliano, nosso maior mestre de hermenêutica, advertiu:

"Cumpre evitar, não só o demasiado apego à letra dos dispositivos, como também o excesso contrário, o de forçar a exegese e deste modo encaixar na regra escrita, graças à fantasia do hermeneuta, as teses pelas quais se apaixonou, de sorte que vislumbra no texto idéias apenas existentes no próprio cérebro, ou no sentir individual, desvairado por ogerizas e pendores, entusiasmos e preconceitos" (Hermenêutica e Aplicação do Direito, Ed. Forense, 15ª ed., 1995, nº 107, pg. 103 – o negrito é nosso).

O caso vertente é paradigmático da situação descrita como vitanda. De fato, não fora pelo respeito devido aos subscritores de pareceres em sentido contrário e diríamos sem a menor hesitação que a atual pretensão de "impeachment", em termos jurídicos, é literalmente absurda, pois não tem o mais remoto suporte no direito positivo, sendo à toda evidência dele desconhecida.

Liminar demonstração disto encontra-se na tendência, por alguns expressada, de tentar associar o tema de pretensos comportamentos censuráveis a um mandato anterior, ao invés de cifrá-lo ao período correspondente ao atual mandato, como seria o óbvio, em face da inócu



Celso Antônio Bandeira de Mello
Professor emérito da Pontifícia Universidade Católica
de São Paulo

Fábio Konder Comparato
Doutor honoris causa da Universidade de Coimbra
Doutor em Direito pela Universidade de Paris
Professor emérito da Faculdade de Direito da USP

fisionomia normativa. Sobre tal destempero disse o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal CARLOS AYRES BRITTO:

“Já me aproximando do fecho deste breve estudo, ajuízo que o mandato para cujo desempenho se presta o citado compromisso é o conquistado em determinada eleição. Eleição específica, seguida de diplomação, posse e exercício também específicos. Ainda que mandato obtido por uma segunda vez, mas a significar apenas o seguinte: o cargo de presidente é o mesmo; não o mandato. Vale dizer: para o primeiro mandato do presidente da República, já houve uma anterior eleição, uma anterior diplomação, uma anterior posse, um anterior exercício. Um precedente exercício que não se intercala com o novo (pelo contrário, se intervala), porque mandato novo é exercício que se abre para uma autônoma prova de fidelidade governamental à Constituição. Autônoma prova, a partir de um compromisso virginalmente novo que se presta perante uma determinada composição do Congresso Nacional. Não perante outra composição numérica ou subjetiva. Não um compromisso formal, reitere-se, a se somar ao anterior para fazer dos dois mandatos uma coisa só. Pelo que mandato presidencial vencido sem abertura e julgamento de crime de responsabilidade é, sozinho ou por si mesmo, página virada.” (Revista Consultor Jurídico, 1 de setembro de 2015 – Os destaques são nossos).

Deveras, é ler o texto constitucional para ver-se, mesmo a um primeiro súbito de vista, o disparate de tentar buscar em um mandato anterior ao mandato em curso, elementos para increpar crime de responsabilidade a quem esteja no exercício da Presidência da República. Deveras, diz o artigo 86, § 4º:

“§ 4º - O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.”



Celso Antônio Bandeira de Mello
Professor emérito da Pontifícia Universidade Católica
de São Paulo

Fábio Konder Comparato
Doutor honoris causa da Universidade de Coimbra
Doutor em Direito pela Universidade de Paris
Professor emérito da Faculdade de Direito da USP

É óbvio que ao falar em “exercício de suas funções”, o texto está reportado às funções que o Presidente exerce e não às funções que no passado exerceu, ainda que umas e outras sejam da mesma índole, pois, como bem averbado pelo eminente jurista dantes referido, são mandatos *distintos, sucessivos* e não se somam, como se fora um contínuo, a formar uma unidade, que houvera resultado de uma única eleição.

2. Acresce que o chamado “impeachment”, não é uma sanção propriamente dita, um castigo por haver ofendido a Lei Magna, mas uma providência destinada a impedir que alguém que esteja a ferir gravemente a Constituição persista em condições de fazê-lo; donde a necessidade de obstar tal desenlace, retirando-o da função que lhe esteja a ensejar o desmando increpado. Deveras, a teor do art. 85, crimes de responsabilidade são os “*que atentem*” contra a Constituição e não os que em outro tempo histórico e político hajam atentado, pois, como dito, o de que se trata é de interditar a possibilidade de que continue no cargo quem esteja *presentemente* a revelar grave despreço por certos bens jurídicos que esta haja pretendido colocar sob máximo recato.

De resto, ninguém duvidaria que sendo o mandato presidencial de quatro anos, encerrado este, o que surge é um segundo e diverso mandato cuja investitura dependeu de eleição na qual os que sufragaram o eleito nem ao menos são necessariamente os mesmos que o fizeram no pleito anterior. Não se pode, pois, suplantar a vontade popular expressa no resultado eleitoral para buscar em outro momento histórico e jurídico o fundamento requerido para o “impeachment”, sem estar com isto ofendendo até mesmo o princípio republicano, pois, como disse o reputado constitucionalista PEDRO SERRANO, este

“é assinalado pela eletividade, pela responsabilidade e, essencialmente, pela periodicidade dos mandatos. Nesse cenário, não há possibilidade de impeachment do



Celso Antônio Bandeira de Mello
Professor emérito da Pontifícia Universidade Católica
de São Paulo

Fabio Konder Comparato
Doutor honoris causa da Universidade de Coimbra
Doutor em Direito pela Universidade de Paris
Professor emérito da Faculdade de Direito da USP

presidente da República por ato praticado no exercício do mandato anterior" (Folha de São Paulo, de 22.08.2015).

Eis, pois, que o art. 15 da lei nº 1.079, de 10.04.50, que define os crimes de responsabilidade, segundo o qual: "A denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo", só pode ser entendido em consonância com o art. 86 § 4º, ao lume do qual, consoante visto, não seria de admitir, para não disparatar, invocação de atos do Presidente relativos a mandato anterior.

3. Indaga-se ainda se manifestação do Tribunal de Contas com eventual rejeição das contas presidenciais necessita de aprovação do Congresso. **É obvio que sim, para surtir o efeito de rejeição** e ainda aqui basta ler o Texto Constitucional. Deveras, nele se estampa que o Tribunal de Contas, em despeito deste nome, não é um Tribunal, mas um órgão *auxiliar* do Poder Legislativo e apesar de sua assinalada importância o que faz, na matéria, é simplesmente emitir um *parecer, ou seja, um opinamento*, que o Legislativo acatará ou não, pois o art. 71 da Lei Magna dispõe literalmente que "O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União".

Cumprе não confundir duas coisas inteiramente distintas e não extrair de uma delas ilações que à toda evidência seriam grosseiramente descabidas. A saber: uma coisa é a rejeição de contas, aprovada pelo Legislativo e outra é a incursão em hipotético crime de responsabilidade. A reprovação das contas pelo Legislativo é algo que, em si mesmo e por si mesmo em nada se confunde com o crime de responsabilidade.

A mais evidente, a mais cabal e irretorquível demonstração disto está no fato de que não há um "quorum" especial no Legislativo



Celso Antônio Bandeira de Mello
Professor emérito da Pontifícia Universidade Católica
de São Paulo

Fabio Konder Comparato
Doutor honoris causa da Universidade de Coimbra
Doutor em Direito pela Universidade de Paris
Professor emérito da Faculdade de Direito da USP

para que este aprove o parecer do Tribunal de Contas que as rejeite, ao passo que, a teor do art. 86, o *simples recebimento de acusação de crime de responsabilidade do Presidente da República*, a afirm de que este possa ser submetido a julgamento perante o Senado Federal, **só pode ser aceito por dois terços da Câmara dos Deputados.**

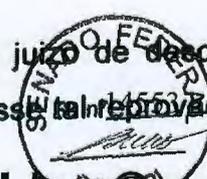
É óbvio que se a rejeição de contas implicasse em figura típica de crime de responsabilidade, este seria o "quorum" constitucional para admissão da rejeição de contas. Assim, a mera rejeição de contas não é fundamento bastante para dar como caracterizada a figura típica do art. 85, VI.

4. Cumpre salientar que o impedimento implicaria na desconstituição da vontade popular expressada por **vários milhões de votos por pouco mais de algumas centenas de votos proveniente de congressistas.** Algo, então, da mais supina gravidade.

Com efeito, é manifesto e da mais evidente obviedade que a essência da democracia descansa precisamente na escolha dos governantes por eleição popular. Logo, em sistema presidencialista, contraditar o resultado de uma eleição pelo impedimento de quem foi eleito, só é possível perante situação da mais alta seriedade e de uma excepcionalidade extrema, isto é, máxima. Daí que não pode ser admitida salvo em circunstâncias notavelmente anômalas.

Deveras, entender que algumas centenas de votos são suficientes para elidir aquilo que se constituiu com a adesão de vários milhões pressupõe algo de extremada anomalia. Qualquer pessoa, mesmo de apoucadas luzes, o perceberia de imediato.

Não se trata de um simples juízo de desconformidade com a gestão da coisa pública, por muito radical que fosse tal reprovação, que isto



Celso Antônio Bandeira de Mello
Professor emérito da Pontifícia Universidade Católica
de São Paulo

Fabio Konder Comparato
Doutor honoris causa da Universidade de Coimbra
Doutor em Direito pela Universidade de Paris
Professor emérito da Faculdade de Direito da USP

só em regime parlamentarista daria margem à substituição do governo e ainda assim ao preço da dissolução do parlamento e convocação de eleições, se assim o entendesse o então chefe do governo, pelo que, os atuais parlamentares, em tal caso, nos dias correntes, voltariam para casa, possivelmente combalidos.

Em suma: o instrumento jurídico do "impeachment" não pode ser brandido de maneira a cumprir aquilo que na expressiva dicção utilizada na linguagem do esporte mais popular do Brasil, se traduz no dito corrente de "ganhar no tapetão", quando um clube de futebol, esmagado em campo por força da superioridade do adversário, quer vencê-lo de qualquer modo, nem que seja por esta via inidônea e não se peja de assumir uma atitude desabrida, tal a que EÇA DE QUEIROZ colocou na boca de um seu personagem, segundo quem: "*Eu sou como John Bull, se não vai na palavra vai na murraça*".

Estas considerações óbvias, portanto, jamais autorizariam o entendimento de que a imputação de comportamentos apenas culposos abririam ensanchas para o impedimento de um Presidente da República. É inafastável a presunção de que somente condutas comissivas dolosas perfariam um comportamento tão agressivo aos valores da República ao ponto de requererem a expulsão do primeiro mandatário.

5. Dado que a própria Constituição regrou o tema do impedimento não se pode aceitar nenhuma forma de efetuarlo senão aquela mesma ali estabelecida, pelo que nem o Presidente da República, nem o Vice poderiam atualmente ter seus mandatos desconstituídos por decisão do Tribunal Superior Eleitoral em ação de impugnação de mandato eletivo, a qual, ademais tem o prazo de 15 dias, contados da diplomação, conforme art. 14, § 10 da Lei Maior, o que ainda mais ressalta o absurdo de suposição de tal ordem que viesse a ser alvitrada.



Celso Antônio Bandeira de Mello
Professor emérito da Pontifícia Universidade Católica
de São Paulo

Fabio Konder Comparato
Doutor honoris causa da Universidade de Coimbra
Doutor em Direito pela Universidade de Paris
Professor emérito da Faculdade de Direito da USP

6. Isto posto, as indagações da Consulta respondemos:

I – O alcance e o significado do art.86, parágrafo 4º da Constituição Federal, são os de retirar do cargo de Presidente da República aquele que, **no curso de seu atual mandato**, haja atentado gravemente contra a Lei Maior, afim de impedir que continue em condições de fazê-lo;

II - Eventual parecer do Tribunal de Contas da União pela rejeição de contas presidenciais precisa ser aprovado pelo Congresso Nacional para produzir dito efeito, já que é ao Congresso Nacional, auxiliado por aquele órgão, quem tem o poder de rejeitá-las;

III - Tal reprovação não é bastante para caracterizar a figura do crime de responsabilidade, até porque não há quorum especial para o Legislativo reprová-las, ao passo que *o simples recebimento de acusação de crime de responsabilidade do Presidente da República*, a afim de que este possa ser submetido a julgamento perante o Senado Federal, **só pode ser aceito por dois terços da Câmara dos Deputados;**

IV- Em se tratando da prática de eventual crime de responsabilidade, o Presidente da República só poderá responder por conduta comissiva e dolosa;

V - Nem o Presidente da República nem seu vice podem ter seus mandatos cassados por decisão do



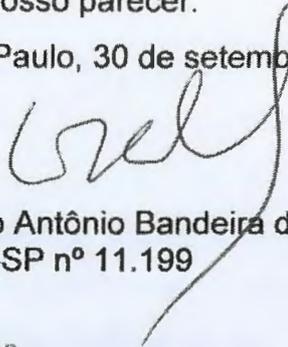
Celso Antônio Bandeira de Mello
Professor emérito da Pontifícia Universidade Católica
de São Paulo

Fabio Konder Comparato
Doutor honoris causa da Universidade de Coimbra
Doutor em Direito pela Universidade de Paris
Professor emérito da Faculdade de Direito da USP

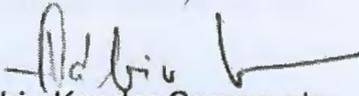
Tribunal Superior Eleitoral em ação de impugnação de mandato eletivo, ao arrepio dos artigos 85 e seguintes da Constituição Federal.

É o nosso parecer.

São Paulo, 30 de setembro de 2015.



Celso Antônio Bandeira de Mello
OAB-SP nº 11.199



Fabio Konder Comparato
OAB-SP nº 11.118



Dalmo de Abreu Dalari



Gustavo Ferreira Santos, Marcelo
Labancae João Paulo Allain Teixeira



Luciana Grassano de Gouvêa Mélo



Francisco de Queiroz Bezerra
Cavalcanti



Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti
Professor Titular e Diretor da Faculdade de Direito da UFPE
Desembargador Federal Aposentado
Advogado

Considerações acerca da figura do IMPEACHMENT e da pretensão de sua utilização no momento atual

Francisco de Queiroz B. Cavalcanti

Professor titular e diretor da Faculdade de direito do Recife (UFPE)¹

1. Considerações Preliminares

O momento político brasileiro atual é muito difícil. As instituições são relativamente frágeis. Observe-se que o conjunto de partidos políticos é extremamente amplo, pulverizado, atendendo, muitas vezes a interesses de pequenos grupos. Por vezes, os próprios partidos de maior porte quantitativo não têm efetivamente uma idéia de unidade, de conjunto, representando, na maioria das vezes um agrupamento de subconjuntos representativos de interesses pessoais, às vezes pessoais e paroquiais. Esse quadro político-partidário retrata a existência de uma multiplicidade de grupos com interesses próprios e conflitantes que buscam ser atendidos em um quadro de *spoil system*. É fácil constatar tal realidade até em partidos do porte do PMDB, do PT, dentre outros. Por vezes interesses nacionais e o interesse público no sentido mais puro é olvidado.

Por outro lado, constata-se a fragilidade ética de componentes de Poderes, o que se evidencia, v.g., pelo grande número de integrantes de instituições como a Câmara dos Deputados e do Senado Federal, denunciados em ações penais, indiciados em inquéritos policiais, réus de ação de improbidade, o que, sem dúvida cria uma grande dúvida sobre as atuações desses órgãos, inclusive, e sobretudo, no exercício de atividades de controle.

Esse palco tem que ser esboçado, pois, será, ou seria, nele, que se encenariam os atos de um eventual procedimento de *impeachment* da Presidenta da República. O direito não pode ser visto como uma figura retórica, sem a situação fática sobre a qual iria incidir. Por outro lado, *impeachment* é uma figura jurídico-política. Não se pode julgar um presidente de República, chefe de

¹ O autor é mestre e doutor em Direito, Professor titular por concurso público, da UFPE da 5ª. Região aposentado, ex-juiz do T.R.E-PE e advogado.



Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti
Professor Titular e Diretor da Faculdade de Direito da UFPE
Desembargador Federal Aposentado
Advogado

Estado e de Governo, unicamente com visão estritamente jurídica, sem levar em conta o quadro fático existente, as dificuldades conjunturais e as necessidades de preservação de serviços e programas essenciais para a base da pirâmide social e para a manutenção de empregos e da atividade econômica. Tal evidentemente não significa a aceitação de qualquer meio para que aqueles fins sejam alcançados, mas, uma imprescindível ponderação de valores.

2. Deve-se a essa altura fazer uma breve referência histórica sobre a figura do *impeachment* e a natural e imprescindível razoabilidade em sua aplicação, que, ressalte-se, afasta a idéia de banalização. Tal instituto, como se sabe, é de origem inglesa², encontrando vasto campo de aplicação no regime presidencialista norte americano, onde tem mais amplo conjunto de destinatários que na origem. Vários são os exemplos encontrados de aplicação do mesmo nos EUA, mas conforme se observa, o seu acolhimento, ocorreu em poucas situações, sempre com muita cautela.³ Na Argentina a figura correspondente acha-se inserida na

² Henry HALLAM, em sua clássica obra **The constitutional History of England** (Loindon : John Murray, 1894, p. 183) aponta como primeiro caso de parliamentary impeachment “ that of Lord Latimer in the year of 1376”.

³ Nos EUA, pode-se sintetizar a aplicação do instituto nas palavras de **by Borgna Brunner**:

...: “The right to impeach public officials is secured by the U.S. Constitution in Article I, Sections 2 and 3, which discuss the procedure, and in Article II, Section 4, which indicates the grounds for impeachment: “the President, Vice President, and all civil officers of the United States shall be removed from office on impeachment for, and conviction of, treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors.”

Removing an official from office requires two steps: (1) a formal accusation, or impeachment, by the House of Representatives, and (2) a trial and conviction by the Senate. Impeachment requires a majority vote of the House; conviction is more difficult, requiring a two-thirds vote by the Senate. The vice president presides over the Senate proceedings in the case of all officials except the president, whose trial is presided over by the chief justice of the Supreme Court. This is because the vice president can hardly be considered a disinterested party—if his or her boss is forced out of office he or she is next in line for the top job!

What Are “High Crimes and Misdemeanors?”

Bribery, perjury, and treason are among the least ambiguous reasons meriting impeachment, but the ocean of wrongdoing encompassed by the Constitution's stipulation of “high crimes and misdemeanors” is vast. Abuse of power and serious misconduct in office fit this category, but one act that is definitely not grounds for impeachment is partisan discord. Several impeachment cases have confused political animosity with genuine crimes. Since Congress, the vortex of partisanship, is responsible for indicting, trying, and convicting public officials, it is necessary for the legislative branch to temporarily cast aside its factional nature and adopt a judicial role.

The Infamous Sixteen

Since 1797 the House of Representatives has impeached sixteen federal officials. These include two presidents, a cabinet member, a senator, a justice of the Supreme Court, and eleven federal judges. Of those, the Senate has convicted and removed seven, all of them judges. Not included in this list are the office holders who have resigned rather than face impeachment, most notably, **President Richard M. Nixon**



Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti
Professor Titular e Diretor da Faculdade de Direito da UFPE
Desembargador Federal Aposentado
Advogado

Constituição daquele país, no art. 53, da Constituição vigente. Em França, só a partir de emenda ao artigo 68 da Constituição de 1958, passou-se a admitir o impeachment presidencial⁴, mas, sem qualquer caso de acolhimento.

No Brasil, a figura, de rara aplicação, chega com a República. Prevista nos arts. 33 e 53, da Constituição de 1891 e disciplinado pelas leis de nºs 27 e 30, de janeiro de 1892.⁵ Na Constituição de 1934, criou-se uma Corte Especial para julgamento de crimes de responsabilidade⁶ e acolhimento de *impeachment*.

Impeachment *High crimes and misdemeanors*” (capturado de, em 20.10.2015), Ressaltando: **Presidents Andrew Johnson and Bill Clinton were impeached by the U.S. House of Representatives, but acquitted by the Senate. Richard Nixon resigned before he could be impeached.**

⁴ Article 68

- Modifié par Loi constitutionnelle n°2007-238 du 23 février ... - art. 1

Le Président de la République ne peut être destitué qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. La destitution est prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour.

La proposition de réunion de la Haute Cour adoptée par une des assemblées du Parlement est aussitôt transmise à l'autre qui se prononce dans les quinze jours.

La Haute Cour est présidée par le président de l'Assemblée nationale. Elle statue dans un délai d'un mois, à bulletins secrets, sur la destitution. Sa décision est d'effet immédiat.

Les décisions prises en application du présent article le sont à la majorité des deux tiers des membres composant l'assemblée concernée ou la Haute Cour. Toute délégation de vote est interdite. Seuls sont recensés les votes favorables à la proposition de réunion de la Haute Cour ou à la destitution.

Une loi organique fixe les conditions d'application du présent article.

⁵ A. MILTON, Aristides. A Constituição do Brazil. Notícia histórica, texto e comentário. Rio de Janeiro: imprensa Nacional, 2ª ed., 1898, p.118. Sobre essa figura, comenta o autor: *Deve o Presidente ser também responsável pelos actos de improbidade que praticar; quer se deixando decidir por motivos menos honrosos, quer consentindo que a fortuna pública seja defraudada, desviando-se de seu destino legal os dinheiros arrecadados, quer finalmente, não respeitando os orçamentos, que constituem no entanto o primeiro dever do corpo legislativo e cuja fiel observância concorre para inspirar confiança ao estrangeiro, firmando o crédito do país e consolidando o regime da liberdade e da ordem.* (obra citada, p.268)

⁶⁶ Art 58 - O Presidente da República será processado e julgado nos crimes comuns, pela Corte Suprema, e nos de responsabilidade, por um Tribunal Especial, que terá como presidente o da



Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti
Professor Titular e Diretor da Faculdade de Direito da UFPE
Desembargador Federal Aposentado
Advogado

Destaca-se, então como ressaltou ARAÚJO CASTRO, a natureza especialíssima desse procedimento. Lecionava aquele autor: *seguindo o exemplo da Argentina, instituimo-lo unicamente em casos muito especiais, e, não há negar que, neste ponto, agimos com muito acerto*⁷ Ultrapassado o período autoritário (1937-1945) tem-se a redemocratização de 1946, com a restauração do modelo clássico de *impeachment*. Bem ressalta Eduardo ESPINOLA, que a Constituição de 1946, “manteve, ainda neste ponto, o critério de 1891, que, por sua vez, se inspirara na dos Estados Unidos da América do Norte”⁸, tendo-se, o senado como órgão julgador. Ressalte-se que o instituto não teve qualquer aplicação efetiva no período de vigência daquela Carta, ressaltando-se, entretanto a edição da lei nº 1.079, de 10.04.1950, definidora dos crimes de responsabilidade do Presidente

referida Corte e se comporá de nove Juizes, sendo três Ministros da Corte Suprema, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados. O Presidente terá apenas voto de qualidade.

§ 1º - Far-se-á a escolha dos Juizes do Tribunal Especial por sorteio, dentro de cinco dias úteis, depois de decretada a acusação, nos termos do § 4º, ou no caso do § 5º deste artigo.

§ 2º - A denúncia será oferecida ao Presidente da Corte Suprema, que convocará logo a Junta Especial de Investigação, composta de um Ministro da referida Corte, de um membro do Senado Federal e de um representante da Câmara dos Deputados, eleitos anualmente pelas respectivas corporações.

§ 3º - A Junta procederá, a seu critério, à investigação dos fatos argüidos, e, ouvido o Presidente, enviara à Câmara dos Deputados um relatório com os documentos respectivos.

§ 4º - Submetido o relatório da Junta Especial, com os documentos, à Câmara dos Deputados, esta, dentro de 30 dias, depois de emitido parecer pela Comissão competente, decretará, ou não, a acusação e, no caso afirmativo, ordenará a remessa de todas as peças ao Presidente do Tribunal Especial, para o devido processo e julgamento.

§ 5º - Não se pronunciando a Câmara dos Deputados sobre a acusação no prazo fixado no § 4º, o Presidente da Junta de Investigação remeterá cópia do relatório e documentos ao Presidente da Corte Suprema, para que promova a formação do Tribunal Especial, e este decreta, ou não, a acusação, e, no caso afirmativo, processe e julgue a denúncia.

§ 6º - Decretada a acusação, o Presidente da República ficará, desde logo, afastado do exercício do cargo.

§ 7º - O Tribunal Especial poderá aplicar somente a pena de perda de cargo, com inabilitação até o máximo de cinco anos para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo das ações civis e criminais cabíveis na espécie.

⁷ ARAÚJO CASTRO. A nova constituição brasileira. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, p.236.

⁸ ESPÍNOLA, Eduardo . A Nova Constituição do Brasil. Direito Político e Constitucional Brasileiro. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1946, p.276.



Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti
Professor Titular e Diretor da Faculdade de Direito da UFPE
Desembargador Federal Aposentado
Advogado

da República.⁹ Ainda hoje em vigor, com interpretação de conformidade com a Constituição de 1988. Superado o período do regime militar, no qual qualquer pretensão de impeachment esbarraria em um quadro jurídico e sobretudo fático insuperável, com a restauração democrática, ficaram estabelecidas no Texto Maior, as **hipóteses constitucionais de crime de responsabilidade**, com a recepção da lei nº 1079, de 1950.

Houve o conhecido caso Collor, público e notório cujos detalhes não cabe aqui comentar.

Onde quer que se examine o instituto, uma das suas principais características é a não banalização de sua utilização. Afinal *impeachment não se confunde com moção de desconfiança, presente nos regimes parlamentaristas.*

Destaca-se na Constituição brasileira de 1988 :

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

⁹ Lei nº 1.079, de 10.04.1950:

Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:

I - A existência da União:

II - O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados;

III - O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais:

IV - A segurança interna do país:

V - A probidade na administração;

VI - A lei orçamentária;

VII - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;

VIII - O cumprimento das decisões judiciais (Constituição, artigo 89).



Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti
Professor Titular e Diretor da Faculdade de Direito da UFPE
Desembargador Federal Aposentado
Advogado

- II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;
- I II - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
- IV - a segurança interna do País;
- V - a probidade na administração;
- VI - a lei orçamentária;
- VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

Importante, destacar, de logo, para fins de exclusão, algumas hipóteses constitucionais, não presentes, nem ao menos hipoteticamente, no caso ora em discussão, ou seja na pretensão de aplicação à atual Presidente(a) do Brasil.

São elas as previstas nos incisos I, II, III, e IV do citado art.85 do texto constitucional

Não há qualquer ato atentatório à existência da União, nem isso se alega. A figura da União Federal não vem sofrendo qualquer pretensão, ou tentativa de mutilação e as instituições que a representam vem funcionando regularmente.

Por outro lado, deve-se ressaltar o pleno exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação.

Não há qualquer forma de comprometimento do exercício regular dos Poderes da República, mesmo quando esse exercício cria algum tipo de constrangimento para autoridades públicas.

O Poder Legislativo tem funcionamento regular, apenas prejudicado, por razões intrínsecas ao modelo político-partidário, como o excesso de partidos, e a “sub-partidarização” dos partidos de maior porte, lembrando a figura histórica japonesa do “shogunato”.

O funcionamento regular do Judiciário e dos órgãos a ele relacionados, como o Ministério Público e as polícias judiciárias são marcantes exemplos de



autonomia institucional e liberdade de atuação. Pode-se afirmar que em toda a história do Brasil republicano não se vislumbra qualquer outro momento em que essas instituições puderam funcionar com tanta autonomia.

O mesmo se diga em relação ao o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais. Tais não vem sendo objeto de qualquer modalidade de constrangimento. Se, ainda há, e de fato há, ainda, um longo percurso a percorrer, tal decorre, sobretudo das dificuldades decorrentes da existência de uma pirâmide social profundamente injusta, cuja correção vem se tentando, embora com muita dificuldade.

Ressalte-se ainda, que a segurança interna do País vem sendo assegurada, apesar dos níveis de criminalidade ainda serem bem mais elevados que aqueles presentes nos países com IDH elevados, mas são plenamente compatíveis com os demais países em similar estágio de desenvolvimento.

Não há, por outro lado, alegação de não o cumprimento das leis e das decisões judiciais pela Presidência da República. Os órgãos de controle têm agido, com elevado nível de liberdade e independência.

As questões e fundamentações de pedidos de impeachment circulam em torno de duas hipóteses:

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

O princípio da probidade é de extremo relevo na Administração Pública, podendo-se tê-lo como contido no da moralidade que:

Prega a observância de regras éticas na atividade administrativa, informadas por valores como boa-fé, diretivas de boa administração, honestidade, lealdade, interesse público, imparcialidade etc., que devem estar presentes na conduta do agente público e no ato praticado (objeto, motivo e finalidade)."¹⁰

A improbidade, seu contraponto, entretanto, não pode ser alcançada, detectada, tão somente em função de uma caracterização objetiva. Necessário perscrutar a motivação do agir, o elemento subjetivo, por vezes doloso, por vezes culposo, a depender da imputação. Não há, com consistência qualquer

¹⁰ MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Probidade Administrativa. São Paulo: Saraiva, 2ª ed, 2008, p.99.



Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti
Professor Titular e Diretor da Faculdade de Direito da UFPE
Desembargador Federal Aposentado
Advogado

conduta da Presidenta à qual se impute a pecha de improbidade, de conduta desonesta, imoral.

Merece referência, nessa linha o posicionamento do TCU em seu longo relatório e parecer, recentemente apresentado e aprovado pela Casa:

A recomendação, do TCU em suas quase mil páginas, foi pela rejeição das contas presidenciais.

Várias são as razões que motivaram a recomendação pela rejeição das contas, dentre elas:

- a) os passivos da União junto ao Banco do Brasil, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) nas estatísticas da dívida pública de 2014;
- b) Destaquem-se, também, os adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal para despesas dos programas Bolsa Família, Seguro-Desemprego e Abono Salarial e os adiantamentos concedidos pelo FGTS para despesas do Programa Minha Casa, Minha Vida.

Aqui, procurar-se-á referenciar aspectos relevantes dessa discussão, embora de modo sucinto. O que se fará por tópicos:

- 1.1. **Necessário se faz analisar as relações entre a União Federal de um lado e do outro, o BNDES e suas subsidiárias.** Tais dados constam de modo bastante claros no sítio eletrônico do BNDES, do qual se extrai o seguinte e expressivo dado:

“As leis nº 11.948/09 ¹ (alterada pela Lei nº 12.249/10 ²), nº 12.096/09 ³ (alterada pelas Leis nº 12.385/11 ⁴, nº 12.453/11 ⁵ e nº 12.712/12 ⁶), nº 12.397/11 ⁷, nº 12.453/11 ⁸ (alterada pela Lei 12.712/12 ⁹), nº 12.872/13 ¹⁰, nº 12.979/14 ¹¹ e nº 13.000/14 ¹², autorizaram a União a conceder créditos ao BNDES, como também estabeleceram o limite de 378 bilhões de reais para financiamentos no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento - PSI¹¹. Coube ao BNDES a aplicação destes recursos financeiros e, conseqüentemente, encaminhar ao Congresso

¹¹ O programa abrange os seguintes Subprogramas:

- BNDES PSI - Bens de Capital
- BNDES PSI - Inovação e Máquinas e Equipamentos Eficientes
- BNDES PSI - Exportação Pré-embarque
- BNDES PSI - Projetos Transformadores



Nacional, trimestralmente, relatório pormenorizado sobre as operações realizadas com esses recursos.”¹²

- 1.2 Não se olvide que, os valores repassados pela União Federal ao BNDES representaram a maior fonte de recursos com estímulo financeiro a significativa parcela do setor privado brasileiro através de linhas específicas de financiamentos, ao lado de atuações do BNDESPAR. O BNDES, sem dúvida, vem funcionando, nos últimos anos, como a principal agência de fomento para o setor produtivo. Durante vários exercícios, valores originários do Tesouro Nacional foram transferidos para aquela instituição, através de mecanismos como aumento de capital; emissão de títulos etc., para possibilitar a alocação de recursos através de programas, linhas de financiamentos subsidiados, participações societárias (utilizando-se o BNDESPAR) para incentivar o setor produtivo.
- 1.3 O esforço foi significativo e desgastante, em relação ao Tesouro Nacional, como tentativa de evitar redução na atividade produtiva e no nível de emprego em época de grave dificuldade conjuntural. Não parece caracterizar conduta com o viés de improbidade a exaustão financeira do Tesouro Nacional mutilado por uma série de fatores tais como alta da cotação da moeda norte americana, redução no nível de crescimento da China, com a conseqüente queda na exportação ¹³. O problema atinge basicamente toda a América

¹²

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Aplicacao_dos_Recursos_Financeiros/

¹³“aceleração do crescimento chinês tem causado efeitos perversos no Brasil. O menor apetite do gigante asiático fez com que o preço das commodities - matérias-primas negociadas nos mercados internacionais – despencasse e atingisse o menor nível deste século. O temor de um “pouso forçado” vem gerando fortes oscilações na Bolsa de Xangai, com efeitos em diversos mercados do mundo. Essa volatilidade, juntamente com a recente desvalorização do yuan, atinge em cheio as siderúrgicas, mineradoras e petroleiras brasileiras - tanto na Bovespa como fora dela

Com uma pauta baseada, principalmente, em minério de ferro, soja e petróleo, as exportações brasileiras tiveram um baque em termos de valores negociados. Mesmo com o dólar elevado e o aumento da quantidade vendida, o valor dos produtos exportados para a China caiu 19,4% em um ano - quando comparados os dados de janeiro a julho de 2014 e 2015.

Já os preços das commodities caíram 21% entre 2010 e julho de 2015, após subirem incríveis 113% nos oito anos anteriores. Os dados são do índice Commodities Research Bureau (CRB) e evidenciam a montanha-russa desses produtos básicos nos últimos treze anos.”

(<http://infograficos.esadiao.com.br/economia/por-que-o-brasil-parou-commodities.php>).



Latina, como se constata na consulta aos principais indicadores econômicos em relação ao Chile, Argentina, dentre outros. Não há como se imputar o qualificador de conduta irregular à Presidente da República em agir visando preservar emprego e renda, em momento tão grave. Tal quadro reflete-se em montante quantitativamente menor, mas, por vezes até de maior intensidade em relação a Estados da Federação e Municípios.

2.1. Já no tocante ao **Banco do Brasil S.A** deve-se observar o conjunto de extensas e detalhadas informações constantes de seus demonstrativos contábeis de 2014, que indicam resultados positivos, com adequada rentabilidade para os seus acionistas nesse sentido consulte-se : <http://www.bb.com.br/docs/pub/siteEsp/ri/pt/dce/dwn/4T14DemoContJM.pdf>.¹⁴

¹⁴ Observe-se a título de exemplo, os expressivos resultados desse exercício de 2014:

DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO	2º Semestre/2014	2014	2013	RECEITAS DA INTERMEDIACÃO FINANCEIRA
Operações de crédito (Nota 10.b)	81.687.380	147.026.911	114.976.457	49.957.870
Operações de arrendamento mercantil (Nota 10.i)	91.080.146	74.418.316	666.404	1.346.097
Resultado de operações com títulos e valores mobiliários (Nota 8.b)	25.344.351	44.010.048	29.970.137	1.768.243
Resultado de instrumentos financeiros derivativos (Nota 8.e)	1.024.967	300.162	1.156.331	Resultado de operações de câmbio (Nota 12.b) -- 633.639
Resultado das aplicações compulsórias (Nota 9.b)	2.781.635	5.668.646	4.697.085	605.959
Operações de venda ou de transferência de ativos financeiros	255.477	601.398	607.254	Resultado financeiro das operações com seguros, previdência e capitalização (Nota 21.e)
DESPESAS DA INTERMEDIACÃO FINANCEIRA (67.771.087)	117.525.459	1.656.676	3.386.775	1.753.132
Operações de captação no mercado (Nota 17.d)	(43.402.072)	(80.518.581)	(56.625.845)	Operações de empréstimos, cessões e repasses (Nota 18.c)
Operações de arrendamento mercantil (Nota 10.i)	(595.385)	(1.201.426)	(1.593.410)	Resultado de operações de câmbio (Nota 12.b)
Operações de venda ou de transferência de ativos financeiros	(17.743)	(23.710)	(70.638)	Atualização e juros de provisões técnicas de seguros, previdência e capitalização (Nota 21.e)
Provisão para créditos de liquidação duvidosa (Notas 10.f e g)	(9.982.811)	(19.149.452)	(16.060.517)	RESULTADO BRUTO DA INTERMEDIACÃO FINANCEIRA
OUTRAS RECEITAS/DESPESAS OPERACIONAIS (5.572.594)	11.667.464	13.745.840	Receitas de prestação de serviços (Nota 22.a)	9.691.741
Despesas de pessoal (Nota 22.c)	(10.123.138)	(19.499.684)	(18.401.095)	Outras despesas administrativas (Nota 22.d)
Despesas tributárias (Nota 25.c)	(2.650.998)	(4.986.935)	(4.759.457)	Resultado de participações em coligadas e controladas (Nota 14)
Resultado de operações com seguros, previdência e capitalização (Nota 21.e)	2.368.082	4.471.378	230.354	Outras receitas operacionais (Nota 22.e)
Outras despesas operacionais (Nota	5.383.702	12.594.226	8.162.655	Outras despesas operacionais (Nota

2.2 As operações entre o Banco do Brasil S.A, banco público, com a forma jurídica de sociedade de economia mista e a União Federal, não trouxeram qualquer prejuízo à instituição financeira, nem a seus acionistas minoritários, nem ao tesouro Nacional. Na estruturação do sistema financeiro nacional, o Banco do Brasil S.A tem papéis diferenciados e recebe incumbências legalmente estabelecidas, sob a tutela do CMN e do BACEN que o colocam em situação diferenciada e bastante confortável em relação aos bancos privados. É o depositário dos valores da União Federal, principal agente da política de exportação, do setor agrícola em sentido amplo, não sendo crível, tratar suas relações com a União Federal como as usuais entre um controlador privado e a instituição financeira controlada. Não se olvide que os resultados financeiros do Banco em 2014 foram bastante satisfatórios inclusive para os acionistas minoritários.

3.1 Outro item relevante é o referente a pretensas irregularidades no relacionamento com a **Caixa Econômica Federal – CEF**, sobretudo no tocante a despesas referentes ao programa “Minha Casa Minha Vida” alegando-se terem sido

“consideradas irregulares a ausência de contingenciamento de despesas discricionárias da União no montante de pelo menos R\$ 28,54 bilhões, a inscrição imprópria em restos a pagar de R\$ 1,367 bilhão referentes a despesas do Programa Minha Casa Minha Vida e a fixação de cronograma mensal de desembolso para 2014 sem considerar a manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego quanto à elevação de despesas primárias obrigatórias, no valor de R\$ 9,2 bilhões, e quanto à frustração de receitas primárias do Fundo de Amparo ao Trabalhador, no valor de R\$ 5,3 bilhões.”

22.f) (6.302.988) (12.694.863) (9.485.607) RESULTADO OPERACIONAL 8.343.699 17.833.988 14.619.939
RESULTADO NÃO OPERACIONAL (Nota 23) 66.918 200.662 10.176.139 Receitas não operacionais 215.287
416.421 10.365.535 Despesas não operacionais (148.369) (215.759) (189.396) RESULTADO ANTES DOS
TRIBUTOS E PARTICIPAÇÕES 8.410.617 18.034.650 24.796.078 IMPOSTO DE RENDA E CONTRIBUIÇÃO
SOCIAL (Nota 25.a) (1.016.322) (3.690.796) (5.993.494) PARTICIPAÇÃO DE EMPREGADOS E
ADMINISTRADORES NO LUCRO (827.406) (1.622.845) (2.204.278) PARTICIPAÇÃO DOS NÃO
CONTROLADORES (827.249) (1.475.195) (840.369) LUCRO LÍQUIDO 5.739.640 11.245.814 15.757.937
LUCRO POR AÇÃO (Nota 24.f) Número médio ponderado de ações - básico e diluído 2.797.135.631
2.800.275.232 2.834.080.029 Lucro básico e diluído por ação (R\$) 2,05 4,04 5,58 As notas explicativas são
parte integrante das demonstrações contábil



Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti
Professor Titular e Diretor da Faculdade de Direito da UFPE
Desembargador Federal Aposentado
Advogado

3.2 Para compreender os problemas ocorridos, mister se faz recordar o esforço para criação do “ Minha casa minha vida”, programa de estímulo ao setor habitacional, procurando conjugar redução de carga tributária para os insumos, financiamento com juros subsidiados para os adquirentes e subsídio direto, através de alocação de verba diretamente às Construtoras.¹⁵ O PMCMV

¹⁵ Observe-se a previsão da lei no. 11.977, de 07.07.2009 9 objeto de conversão da MP no.459/2009 , quanto à estrutura e finalidade do Programa MINHA CASA, MINHA VIDA (PMCMV):

Da Estrutura e Finalidade do PMCMV

Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV compreende:

I – o Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU;

II – o Programa Nacional de Habitação Rural - PNRH;

III – a autorização para a União transferir recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR e ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS;

IV – a autorização para a União conceder subvenção econômica tendo em vista a implementação do PMCMV em Municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;

V – a autorização para a União participar do Fundo Garantidor da Habitação Popular - FGHab; e

VI – a autorização para a União conceder subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

Art. 2º O PMCMV tem como finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários mínimos, que residam em qualquer dos Municípios brasileiros.

Art. 3º Para a definição dos beneficiários do PMCMV, devem ser respeitadas, além das faixas de renda, as políticas estaduais e municipais de atendimento habitacional, priorizando-se, entre os critérios adotados, o tempo de residência ou de trabalho do candidato no Município e a adequação ambiental e urbanística dos projetos apresentados.

§ 1º Em áreas urbanas, os critérios de prioridade para atendimento devem contemplar, também :



implicou em elevado custo para a União Federal, sendo plausível a ocorrência de dificuldades em período de grave dificuldade financeira, queda de receita de todos os Entes Públicos dependentes de arrecadação tributária. O FGTS desde a sua criação tem sido utilizado em programas vinculados a habitação, infraestrutura urbana, saneamento e atividades correlatas, sua utilização está pautada na **LEI Nº 8.036, DE 11 DE MAIO DE 1990**, com a redação vigente.

3.3 Relevante, por outro lado, observar a própria natureza da CEF, empresa pública em sentido estrito, tendo como única sócia a União Federal. Não se pode olvidar sua natureza especial, definida como "com criação autorizada pelo Decreto-lei nº 759, de 12 de agosto de 1969,^[3] a Caixa atua como prestadora de serviços de natureza social, na promoção da cidadania e do desenvolvimento sustentável do país, como instituição financeira, agente de políticas públicas e parceira estratégica do Estado brasileiro."

Não pode ser tratada como Banco privado.

3.4 Saliente-se, ainda a atuação da CEF em relação ao programa popularmente conhecido como " bolsa família", caracterizado como

"um programa de transferência de renda do Governo Federal, sob condicionalidades, instituído pela Medida Provisória 132, de 20 de outubro de 2003^[1], convertida em lei em 9 de janeiro de 2004, pela Lei Federal n. 10.836,^[2] que unificou e ampliou e os seguintes programas anteriores de transferência de renda:

- Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação - Bolsa Escola (Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001 - Governo Fernando Henrique Cardoso)

I – a doação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa;

II – a implementação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de medidas de desoneração tributária, para as construções destinadas à habitação de interesse social;

III – a implementação pelos Municípios dos instrumentos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade.

¹⁵ Lei no.11977,de 07.07.2009, arts, 18 e segs.



- Cadastramento Único do Governo Federal (Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001 - Governo Fernando Henrique Cardoso)
 - Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação (Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001 - Governo Fernando Henrique Cardoso)
- Programa Auxílio-Gás (Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002 - Governo Fernando Henrique Cardoso)
- Programa Nacional de Acesso à Alimentação - Fome Zero (Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003 - Governo Lula)

O PBF é tecnicamente chamado de *mecanismo condicional de transferência de recursos*.^[3] Consiste na ajuda financeira às famílias pobres (definidas como aquelas que possuem renda per capita de R\$ 77,01 a R\$ 154,00) que tenham em sua composição gestantes e crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos e extremamente pobres (com renda per capita menor que R\$ 77,00). A contrapartida é que as famílias beneficiárias mantenham as crianças e os adolescentes entre 6 e 17 anos com frequência na escola e façam o acompanhamento de saúde das gestantes, as mulheres que estiverem amamentando e as crianças, que também devem ter a vacinação em dia. O programa visa a quebrar o ciclo geracional da pobreza a curto e a longo prazo através de transferências condicionadas de renda. Em outubro de 2015, o valor médio do benefício era de R\$ 176,00 mensais e o menor valor, de R\$ 35,00 mensais.”¹⁶

Seria, sem dúvida, inaceitável, a suspensão do programa, em função das dificuldades financeiras decorrentes da redução das receitas da União Federal e do crescimento desmedido da dívida pública. As circunstâncias excepcionais não podem ser olvidadas.

A essa altura se faz mister uma breve referência à questão da **dívida pública**, cujo crescimento é inexorável, reforçado pela elevação da inflação e da taxa de juros, gerando um quadro de profundo desequilíbrio, infelizmente preservada de qualquer discussão. O que por certo, em futuro não muito distante terá que ser trazida a uma mesa de negociação, por ser inaceitável que o capital não dê sua cota de sacrifício, para preservação dos ganhos sociais dos últimos anos.

¹⁶ https://pt.wikipedia.org/wiki/Bolsa_Familia



A análise técnica realizada pelo TCU, disponível, integralmente no sítio daquela Casa¹⁷ em seu parecer :

“consiste em avaliação do relatório sobre os orçamentos e a atuação governamental, elaborado por diversos órgãos e consolidado pela Controladoria-Geral da União, bem como o Balanço Geral da União, elaborado e consolidado pela Secretaria do Tesouro Nacional. Trata-se de um diagnóstico sistêmico sobre aspectos relevantes do desempenho e da conformidade da gestão pública federal no ano a que se refere. O relatório contém informações sobre: o desempenho da economia brasileira no exercício; os instrumentos de planejamento e orçamento; a gestão fiscal, notadamente quanto ao cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); a ação setorial do governo, a partir da análise dos indicadores e metas dos programas temáticos do PPA 2012-2015; e os resultados da auditoria do Balanço Geral da União referente a 2014. Em complemento ao relatório, o tribunal fornece diagnóstico abrangente referente a 2014 sobre o tema “Governança Pública para a Competitividade Nacional”, baseado em levantamento realizado em organizações das esferas federal, estadual e municipal. O tribunal emitiu alertas e recomendações ao Poder Executivo Federal acerca das irregularidades encontradas e em breve enviará o parecer recém concluído ao Congresso Nacional.”

Poder-se-ia fazer o rebatimento de cada um dos tópicos lançados pelo TCU e pelos subscritores das peças de pedidos de *impeachment*, mas, parece-me, absolutamente desnecessário. Todos tem o mesmo cerne. Desconsideram a essência do agir presidencial, se apegam excessivamente a forma e olvidam o fato de não se tratar de figura similar à moção de censura, ou de desconfiança.

Ocorre que a referida manifestação da Corte de Contas, apesar de longa e minuciosa, pecou pela desconsideração das enormes desventuras circunstanciais existentes:

- a) Adversidades climáticas, como períodos longos de estiagem, com consequências danosas para os reservatórios e para a produção de energia elétrica;
- b) Queda de procura por produtos que representam as principais *commodities brasileiras*, fato similar ao ocorrido em vários outros países periféricos, como os latino americanos Chile, Argentina, Venezuela.
- c) Queda no PIB, conseqüente queda de Receita com a contraditória ampliação de despesas, inclusive em áreas como saúde, com o aumento dos valores dos insumos e a maior procura por serviços públicos;

¹⁷ portal2.tcu.gov.br/.../TCU/



- d) Instabilidade decorrente das turbulências políticas e da existência de grupos políticos conflitantes e multiplicados, dificultando a implantação de políticas públicas.

Destaque-se, ainda, inexistir qualquer demonstração de ATOS DOLOSOS, OU COM CULPA DA PRESIDENTE(A) DA REPÚBLICA, CAPAZES DE INDICAR, APONTAR OU LEVAR À CONCLUSÃO DE TER A CHEFE DE GOVERNO E DE ESTADO PRATICADO ATOS TIPIFICÁVEIS COMO DE IMPROBIDADE. Com tal não se confundem os vícios formais, ou mesmo de conteúdo apontados nas conclusões e recomendações do TCU.

Não se olvide, por outro lado, que crime de responsabilidade, na esteira de pacífico entendimento do Colendo STF, não se caracteriza como sendo de responsabilidade objetiva.

Pode-se concluir e essas conclusões aplicar-se-iam, aos demais tópicos suscitados pelo TCU e por autores de iniciais de pedidos de *impeachment* :

- a) O *impeachment* não se confunde com *moção de desconfiança* do modelo Parlamentarista. No caso Brasileiro, a partir de firme posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF), mister se faz a caracterização de *crime de responsabilidade* pela Autoridade que se pretende ver como objeto dessa drástica sanção.
- b) O simples fato de a postura da Presidente não corresponder às expectativas de grupos de Congressistas, ou de parcelas da população, após pleito tão renhido não possibilita, juridicamente, a aplicação do excepcional instituto.
- c) No caso concreto, tem-se como argumentos uma série de temas que não afligem diretamente a Presidente da República.
- d) É necessário ponderar que a existência de focos de corrupção , infelizmente, tem sido algo presente nas instituições públicas brasileiras, no âmbito dos Três Poderes, e, por vezes, com profunda inter-relação entre agentes deles integrantes
- e) Inexiste embasamento constitucional para o acolhimento de um pedido de impeachment da presidente(a) DILMA ROUSSEF.

É o meu parecer, inclusive após atenta leitura do pronunciamento do TCU.



Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti
Professor Titular e Diretor da Faculdade de Direito da UFPE
Desembargador Federal Aposentado
Advogado

Recife, 28 de outubro de 2015
Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti
Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti

OAB-PE 5087

FRANCISCO
DE QUEIROZ
BEZERRA
CAVALCANT
I:142531784
72

Assinado de forma digital
por FRANCISCO DE
QUEIROZ BEZERRA
CAVALCANTI:142531784
72
DN: c=BR, o=ICP-Brasil,
ou=Caixa Economica
Federal, ou=AC CAIXA PF
v2, cn=FRANCISCO DE
QUEIROZ BEZERRA
CAVALCANTI:142531784
72
Dados: 2015.11.03
08:40:32 -03'00'



Gilberto Bercovici



GILBERTO BERCOVICI

Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

CONSULTA

Em virtude de várias manifestações, jurídicas e políticas, segundo as quais a atual Presidente da República teria incorrido em comportamentos caracterizadores de crime de responsabilidade, o ilustre advogado FLÁVIO CROCE CAETANO, apresenta as seguintes questões:

1. Qual o alcance e o significado do artigo 86, §4º da Constituição Federal? Para fins de eventual responsabilização por impedimento, em hipótese de reeleição presidencial, pode-se cogitar de continuidade de mandato ou são mandatos autônomos? Em síntese, pode haver responsabilização no segundo mandato por conduta eventualmente ocorrida em mandato anterior? Como interpretar o artigo 15 da Lei nº 1.079/1950 a luz do artigo 86, §4º da Constituição Federal?

2. Em se tratando da prática de eventual crime de responsabilidade, o Presidente da República poderá responder tanto por conduta comissiva como omissiva? Pode ser responsabilidade apenas na modalidade dolosa ou na culposa também?

3. Eventual parecer do Tribunal de Contas da União pela rejeição de contas presidenciais precisa ser aprovado pelo Congresso Nacional? Qual quórum deve ser obedecido?

4. A reprovação das contas presidenciais pode ser utilizada como fundamento de eventual denúncia por crime de responsabilidade?

5. Considerando o teor do artigo 86, *caput* da Constituição Federal, que estabelece o regime jurídico a ser observado em crime de responsabilidade, poder-se-ia admitir que o plenário da Câmara dos Deputados, por maioria simples, acolhesse recurso contra a decisão de arquivamento de denúncia do Presidente da Casa?



GILBERTO BERCOVICI

Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

PARECER

01. O *impeachment* nada mais é que um “processo legal de apuração de responsabilidade política do Presidente da República”¹. Não se trata de um instrumento passível de ser utilizado em virtude da baixa popularidade de um governo ou da sua falta de apoio parlamentar. Portanto, não se pode confundir o *impeachment* com o voto de desconfiança, existente nos países de sistema parlamentarista, ou com outros institutos como o *recall* de cargos eletivos, presente em alguns Estados norte-americanos, como a Califórnia, ou como o referendo revogatório de mandato, previsto no artigo 72 da Constituição da Venezuela de 1999.

Por se tratar de um processo de apuração de responsabilidade política do Chefe do Executivo, o *impeachment* deve observar rigorosamente as exigências determinadas no texto da Constituição², no caso brasileiro, as previstas particularmente nos artigos 85 e 86 do texto constitucional de 1988. Aliás, sobre a necessidade do respeito às limitações constitucionais existentes no processo de *impeachment*, esclarece o jurista norte-americano Raoul Berger:

“Por fim, uma consideração apropriada sobre o propósito dos Fundadores, uma determinação em evitar os excessos que estigmatizaram para sempre o julgamento do caso Johnson, deveria obrigar o Congresso a declinar de qualquer poder ilimitado e a agir dentro dos limites constitucionais. Se há, de fato, ‘limites’ ao poder de impeachment, o Senado não poderá exceder a tais limites

¹ Paulo BROSSARD, *O Impeachment: Aspectos da Responsabilidade Política do Presidente da República*, 3ª ed, São Paulo, Saraiva, 1992, p. 7.

² Laurence H. TRIBE, *American Constitutional Law*, 3ª ed, New York, Foundation Press, 2000, vol. 1, pp. 152-154. Sobre a interpretação chamada de “legalista” das regras constitucionais e legais no processo de *impeachment*, vide Jeffrey K. TULIS, “Impeachment in the Constitutional Order” in Joseph M. BESSETTE & Jeffrey K. TULIS (orgs.), *The Constitutional Presidency*, Baltimore/London, The John Hopkins University Press, 2009, pp. 229-235. Vide, ainda, Paulo BROSSARD, *O Impeachment cit.*, pp. 182-183.

Avenida Angélica, 2582 - 4º andar - cj. 42 - Edifício Pedras Altas
CEP 01228-200 - Consolação - São Paulo/SP - Brasil

Tel: [55] (11) 3459.8460 Fax: [55] (11) 3459.8415 e-mail: bercovici@uol.com.br



SB

GILBERTO BERCOVICI

Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

*quando age 'judicialmente' tanto quanto não pode quando age 'legislativamente'. Todos os poderes do Estado estão confinados aos 'limites' determinados pela Constituição, e o propósito fundamental de tais 'limites' foi o de estipular barreiras ao tão temido poder legislativo. Não se deixou à discricionariedade ilimitada daquele poder a possibilidade de interferir nos demais poderes pelo recurso ao poder de impeachment"*³.

02. Os crimes de responsabilidade são atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição, devendo ser previamente definidos em lei especial federal. Não são ilícitos penais propriamente ditos, mas atos cuja sanção é, em princípio, política, não penal. Isto não impede que a legislação preveja, em certos casos, a dupla sanção, implicando em um processo penal paralelamente ao processo político⁴. A função do *impeachment* não é punir indivíduos, mas proteger o país de danos ou ameaças por parte de um governante que abusa do seu poder ou subverte a Constituição⁵. A Constituição brasileira de 1988 assim estabelece, em seu artigo 85:

"São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I - a existência da União; II - o livre

³ No original: *"Finally, a decent regard for the design of the Founders, a resolve to avoid the excesses which forever stigmatized the Johnson trial, should constrain the Congress to disclaim unlimited power and to act within constitutional confines. If there are indeed 'limits' to the impeachment power, the Senate may no more act in excess of those limits when it acts 'judicially' than when it acts 'legislatively'. Every branch of government is confined to the 'limits' drawn in the Constitution, and the chief purpose of those 'limits' was to fence in the much-feared legislative branch. It was not left to the unlimited discretion of that branch to disrupt the other branches through resort to the impeachment power"* in Raoul BERGER, *Impeachment: The Constitutional Problems*, reimpr., Cambridge (Ms.)/London, Harvard University Press, 1999, pp. 313-314.

⁴ Paulo BROSSARD, *O Impeachment cit.*, pp. 71-75. Para o debate norte-americano sobre o conteúdo e alcance das condutas criminosas passíveis de atribuição ao Chefe do Executivo em caso de *impeachment*, vide Raoul BERGER, *Impeachment cit.*, pp. 56-107. Vide, ainda, Laurence H. TRIBE, *American Constitutional Law cit.*, vol. 1, pp. 155-156 e 169-175.

⁵ Paulo BROSSARD, *O Impeachment cit.*, pp. 127-128 e Laurence H. TRIBE, *American Constitutional Law cit.*, vol. 1, p. 158.



GILBERTO BERCOVICI

Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - a segurança interna do País; V - a probidade na administração; VI - a lei orçamentária; VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais. Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento”.

Este conjunto de crimes de responsabilidade foi regulamentado pela Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950⁶. Todas as condutas listadas pelo artigo 85 da Constituição de 1988 e pela Lei nº 1.079/1950 são atos funcionais de responsabilidade do Presidente da República em virtude de suas competências e prerrogativas constitucionais de chefe de Estado e de governo. Ou seja, o Presidente da República, no exercício do cargo, pode incorrer em crime de responsabilidade se afrontar a ordem constitucional vigente em vários de seus aspectos, definidos pelo artigo 85 da Constituição e pela Lei nº 1.079/1950. Não são situações que comportam a omissão ou a culpa, mas a atuação deliberada (e dolosa) do Chefe do Poder Executivo em contraposição direta à Constituição da República. Não por acaso, o artigo 85 da Constituição explicitamente menciona que são crimes de responsabilidade do Presidente

⁶ A recepção da maior parte do texto da Lei nº 1.079/1950 pela Constituição de 1988 foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal em várias ocasiões, notadamente nos mandados de segurança impetrados pelo ex-Presidente Fernando Collor de Mello durante o seu processo de *impeachment* (MS nº 21.564 – DF, MS nº 21.623 – DF e MS nº 21.689 - DF). Para uma análise profunda das decisões do Supremo Tribunal Federal durante o processo de *impeachment* do ex-Presidente Collor, vide Martonio Mont'Alverne Barreto LIMA, *Staat und Justiz in Brasilien: Zur historischen Entwicklung der Justizfunktion in Brasilien - Kolonialgerichtsbarkeit in Bahia, Richterschaft im Kaiserreich und Verfassungsgerichtsbarkeit in der Republik*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1999, pp. 149-151 e 161-178.



GILBERTO BERCOVICI

Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo da República determinados “atos” que atentem contra a Constituição⁷. Não se trata de omissão ou inação, mas de ação deliberada do Chefe do Executivo.

O artigo 86, §4º da Constituição de 1988⁸ determina que os atos que caracterizam o crime de responsabilidade devem ser praticados durante o mandato presidencial, no exercício do cargo⁹. Ou seja, o Presidente da República não pode ser réu de um processo de *impeachment* motivado por atos estranhos à função presidencial ou ocorridos fora do seu mandato.

A determinação do artigo 86, §4º da Constituição pertence ao texto original, que não previa a possibilidade de reeleição para os cargos do Poder Executivo. A Emenda Constitucional nº 16, de 04 de junho de 1997, introduziu a reeleição para um único período subsequente para os detentores de cargos de Chefe do Executivo. No entanto, a possibilidade de reeleição não eliminou o fato de a Constituição prever que o mandato presidencial dura quatro anos, conforme dispõe o seu artigo 82¹⁰.

Ao ser reeleito, o Presidente da República inicia um novo mandato de quatro anos. O fato de poder exercer a função por oito anos não transforma este período em um mandato único. Pelo contrário, a Constituição expressamente afirma no artigo 82 que o mandato é de quatro anos e, caso

⁷ Como não são matéria propriamente de cunho penal, mas político, aos crimes de responsabilidade não é aplicável a tradicional distinção do Direito Penal entre crimes omissivos próprios e impróprios. Sobre esta distinção, vide, por todos, Juarez TAVARES, *Teoria dos Crimes Omissivos*, Madrid/Barcelona/Buenos Aires/São Paulo, Marcial Pons, 2012, pp. 294-311.

⁸ Artigo 86, §4º da Constituição de 1988: “O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções”.

⁹ Para a discussão nos Estados Unidos, vide o clássico Joseph STORY, *Commentaries on the Constitution of the United States; with a Preliminary Review of the Constitutional History of the Colonies and States, Before the Adoption of the Constitution (Abridged by the Author)*, reimpressão da edição de 1833, Durham, Carolina Academic Press, 1987, § 400, pp. 283-284. Paulo Brossard tem entendimento diverso, justificado pelo fato de ter escrito sua obra clássica sobre o *impeachment* sob a vigência da Constituição de 1946 que, em seus artigos 88 e 89, não estipulou, como a Constituição de 1988, a ressalva de que o Presidente não pode ser responsabilizado por atos estranhos às suas funções ou ocorridos anteriormente à vigência de seu mandato. Cf. Paulo BROSSARD, *O Impeachment cit.*, pp. 136-137.

¹⁰ Artigo 82 da Constituição de 1988: “O mandato do Presidente da República é de 4 (quatro) anos e terá início em primeiro de janeiro do ano seguinte ao da sua eleição”.



GILBERTO BERCOVICI

Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo reeleito, o Presidente inicia um novo mandato. São mandatos distintos de quatro anos cada. Se não fosse assim, não haveria necessidade de uma nova eleição presidencial, de uma nova posse ou de confirmação e nomeação de novos Ministros no momento da nova posse. Deste modo, o Presidente da República não pode responder por eventuais atos cometidos em mandatos anteriores, mesmo que imediatamente anterior ao seu presente mandato, conforme determina o artigo 86, §4º da Constituição de 1988.

O artigo 15 da Lei nº 1.079/1950¹¹ só pode ser interpretado de acordo com o disposto na Constituição, ou seja, a eventual denúncia só pode ser recebida durante o mandato presidencial a que ela se refere. Qualquer outra interpretação levaria ao paroxismo de interpretarmos a Constituição segundo a lei, e não a lei conforme a Constituição¹².

03. Compete ao Tribunal de Contas da União ser órgão auxiliar do Congresso Nacional no controle externo da atuação contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e entes da Administração Direta e Indireta (artigos 70 e 71 da Constituição de 1988). O Tribunal de Contas da União, assim, aprecia as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República (artigo 71, I), mas não é o órgão constitucionalmente competente para julgar essas contas. Compete exclusivamente ao Congresso Nacional o poder de julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República (artigo 49, IX da Constituição). Em suma, no que diz respeito ao julgamento das contas do Presidente da República, segundo o texto constitucional de 1988, a competência é exclusiva do Congresso Nacional. Não cabe a um órgão auxiliar, o Tribunal de Contas da União, julgar as contas da Presidência. Sua função é analisar essas contas e emitir um parecer para que

¹¹ Artigo 15 da Lei nº 1.079/1950: "A denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo".

¹² Sobre a interpretação conforme a Constituição, vide Lenio Luiz STRECK, *Jurisdição Constitucional e Decisão Jurídica*, 3ª ed, São Paulo, RT, 2013, pp. 746 e ss.



63

GILBERTO BERCOVICI

Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo
o Congresso Nacional possa utilizar como eventual fundamento de sua decisão
sobre as contas presidenciais.

Um parecer do Tribunal de Contas da União, rejeitando ou aprovando
as contas anuais da Presidência da República, nada mais é que um documento
elaborado por uma assessoria, em princípio, técnica. Ele só tem efeitos
jurídicos se for aprovado pelo Congresso Nacional no exercício de sua
competência constitucional exclusiva de julgamento das contas presidenciais.
A decisão sobre as contas do Presidente da República cabe tão somente ao
Congresso Nacional, cuja decisão não está vinculada ao parecer do Tribunal
de Contas da União. O Congresso Nacional pode acatar ou rejeitar o parecer
do Tribunal de Contas da União. A Constituição não determina a necessidade
de quórum qualificado para a apreciação das contas presidenciais pelos
membros do Congresso Nacional, o que deve ser feito, portanto, por maioria
de votos, com a presença da maioria absoluta dos congressistas (artigo 47¹³).

A eventual rejeição das contas presidenciais pelo Congresso Nacional
não configura crime de responsabilidade. São duas decisões distintas. A
aprovação ou rejeição das contas do Presidente da República ocorre por
maioria simples de votos. Se a rejeição das contas implicasse necessariamente
em crime de responsabilidade do Presidente da República, haveria a
necessidade de ser decidida por quórum de dois terços, como determina o
artigo 86, *caput* da Constituição:

*“Admitida a acusação contra o Presidente da República, por
dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a
julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas
infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos
crimes de responsabilidade”.*

¹³ Artigo 47 da Constituição de 1988: “Salvo disposição constitucional em contrário, as
deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente
a maioria absoluta de seus membros”.



EB

GILBERTO BERCOVICI

Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Aliás, esta determinação do quórum de dois terços da Câmara dos Deputados para admitir a acusação contra o Presidente da República por crime de responsabilidade não pode ser deturpada, sob pena de violação do devido processo legislativo¹⁴. Uma eventual decisão do Presidente da Câmara pelo arquivamento de uma denúncia de crime de responsabilidade do Presidente da República que fosse submetida a recurso perante o Plenário da Câmara dos Deputados só pode ser revertida pelo mesmo quórum qualificado exigido pelo artigo 86, *caput* da Constituição. A Constituição determina que as decisões relativas à admissibilidade de acusação do Presidente da República por crime de responsabilidade só podem ser tomadas com o quórum qualificado de dois terços dos membros da Câmara dos Deputados. A utilização de qualquer outro quórum, como a maioria simples, configurará verdadeira fraude à Constituição ou até mesmo uma quebra constitucional (*Verfassungsdurchbrechung*)¹⁵.

04. O fundamento da República brasileira é a soberania popular, conforme enuncia expressamente o artigo 1º, parágrafo único da Constituição de 1988. A legitimidade popular é a base de todos os que exercem mandato político no Brasil, inclusive o Presidente da República.

Qualquer tentativa de deslegitimação da consagração eleitoral nas urnas deve ser vista com extrema cautela, sob risco de instrumentalizarmos as instituições republicanas às paixões partidárias do momento. Como afirmei

¹⁴ Sobre a importância do devido processo legislativo no Estado Democrático de Direito, vide Marcelo Andrade Cattoni de OLIVEIRA, *Devido Processo Legislativo: Uma Justificação Democrática do Controle Jurisdicional de Constitucionalidade das Leis e do Processo Legislativo*, 3ª ed, Belo Horizonte, Fórum, 2015.

¹⁵ Vide Gerhard LEIBHOLZ, "Die Verfassungsdurchbrechung" in *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, reimpr. da 3ª ed, Frankfurt-am-Main, Athenäum Fischer Taschenbuch Verlag, 1974, pp. 185-198; Hans HAUG, *Die Schranken der Verfassungsrevision: Das Postulat der richtigen Verfassung als normative Schranke der souveränen verfassungsgebenden Gewalt (Betrachtung zum Wiederaufbau einer materialen Rechtslehre)*, Zürich, Schulthess & CO. AG., 1947, pp. 166-168; Karl LOEWENSTEIN, *Über Wesen, Technik und Grenzen der Verfassungsänderung*, Berlin, Walter de Gruyter, 1961, pp. 40-41; Horst EHMKE, "Verfassungsänderung und Verfassungsdurchbrechung" in *Beiträge zur Verfassungstheorie und Verfassungspolitik*, Königstein, Athenäum Verlag, 1981, pp. 142-172 e Konrad HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland.*, reimpr. da 20ª ed, Heidelberg, C. F. Müller Verlag, 1999, pp. 29-30 e 290-292.



FB

GILBERTO BERCOVICI

Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo no início deste parecer, o fato de um governo ser impopular ou de não conseguir uma maioria parlamentar de apoio às suas políticas não justifica, necessariamente, a abertura de um processo de *impeachment*. O *impeachment* não é um voto de desconfiança, como ocorre no sistema parlamentarista, assim como não configura um *recall* ou forma de revogação popular de mandato eletivo.

O respeito à vontade das urnas é essencial em qualquer Estado Democrático de Direito. O processo de *impeachment* deve ser sempre o último recurso, um poder a ser exercido com extrema cautela em casos extremos de comprovada violação da Constituição, e deve ter o apoio majoritário da sociedade¹⁶, não apenas uma de uma maioria parlamentar exasperada ou manipulada por interesses econômicos e políticos contrariados com a preservação da estabilidade das instituições democráticas no Brasil.

RESPOSTA

Diante da argumentação exposta, concluo:

1. Qual o alcance e o significado do artigo 86, §4º da Constituição Federal? Para fins de eventual responsabilização por impedimento, em hipótese de reeleição presidencial, pode-se cogitar de continuidade de mandato ou são mandatos autônomos? Em síntese, pode haver responsabilização no segundo mandato por conduta eventualmente ocorrida em mandato anterior? Como interpretar o artigo 15 da Lei nº 1.079/1950 a luz do artigo 86, §4º da Constituição Federal?

O artigo 86, §4º da Constituição de 1988 determina que os atos que caracterizam o crime de responsabilidade devem ser praticados durante o mandato presidencial, no exercício do cargo. Ou seja, o Presidente da República não pode ser réu de um processo de *impeachment* motivado por atos

¹⁶ Neste mesmo sentido, vide Raoul BERGER, *Impeachment cit.*, pp. 312-313.



SB

GILBERTO BERGOVICI

Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo
estranhos à função presidencial ou ocorridos anteriormente ao seu mandato. Ao ser reeleito, o Presidente da República inicia um novo mandato de quatro anos. O fato de poder exercer a função por oito anos não transforma este período em um mandato único, como bem explicita o artigo 82 da Constituição. O artigo 15 da Lei nº 1.079/1950 só pode ser interpretado de acordo com o disposto na Constituição, ou seja, a eventual denúncia só pode ser recebida durante o mandato presidencial a que ela se refere.

2. Em se tratando da prática de eventual crime de responsabilidade, o Presidente da República poderá responder tanto por conduta comissiva como omissiva? Pode ser responsabilidade apenas na modalidade dolosa ou na culposa também?

O artigo 85 da Constituição explicitamente menciona que são crimes de responsabilidade do Presidente da República determinados “atos” que atentem contra a Constituição. Não se trata de omissão ou inação, mas de ação deliberada do Chefe do Executivo. Portanto, só pode haver responsabilidade na modalidade dolosa.

3. Eventual parecer do Tribunal de Contas da União pela rejeição de contas presidenciais precisa ser aprovado pelo Congresso Nacional? Qual quórum deve ser obedecido?

Um parecer do Tribunal de Contas da União, rejeitando ou aprovando as contas anuais da Presidência da República, só tem efeitos jurídicos se for aprovado pelo Congresso Nacional no exercício de sua competência constitucional exclusiva de julgamento das contas presidenciais. A Constituição não determina a necessidade de quórum qualificado para a apreciação das contas presidenciais pelos membros do Congresso Nacional, o que deve ser feito, segundo o artigo 47, por maioria de votos, com a presença da maioria absoluta dos congressistas.



FB

GILBERTO BERCOVICI

Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

4. A reprovação das contas presidenciais pode ser utilizada como fundamento de eventual denúncia por crime de responsabilidade?

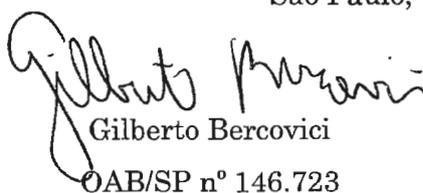
A eventual rejeição das contas presidenciais pelo Congresso Nacional não configura crime de responsabilidade. São duas decisões distintas. A aprovação ou rejeição das contas do Presidente da República ocorre por maioria simples de votos. Se a rejeição das contas implicasse necessariamente em crime de responsabilidade do Presidente da República, haveria a necessidade de ser decidida por quórum de dois terços, como determina o artigo 86, *caput* da Constituição.

5. Considerando o teor do artigo 86, *caput* da Constituição Federal, que estabelece o regime jurídico a ser observado em crime de responsabilidade, poder-se-ia admitir que o plenário da Câmara dos Deputados, por maioria simples, acolhesse recurso contra a decisão de arquivamento de denúncia do Presidente da Casa?

Uma eventual decisão do Presidente da Câmara pelo arquivamento de uma denúncia de crime de responsabilidade do Presidente da República que fosse submetida a recurso perante o Plenário da Câmara dos Deputados só pode ser revertida pelo mesmo quórum qualificado exigido pelo artigo 86, *caput* da Constituição. A Constituição determina que as decisões relativas à admissibilidade de acusação do Presidente da República por crime de responsabilidade só podem ser tomadas com o quórum qualificado de dois terços dos membros da Câmara dos Deputados.

Este é o meu parecer.

São Paulo, 12 de outubro de 2015.


Gilberto Bercovici
OAB/SP nº 146.723



Gustavo Badaró



Artigos

Da inadmissibilidade da Imputação alternativa no processo penal brasileiro

Veja o texto

Gustavo Henrique Righi Ivahy Badaró

Sumário: – 1. Introdução – 2. Da imputação alternativa: conceito e questões terminológicas 3. – Espécies de imputação alternativa – 4. A inadmissibilidade da imputação alternativa originária: 4.1 Justa causa como óbice à imputação alternativa originária; 4.2 Do dever de investigar e a justa causa para ação penal; – 5. A inadmissibilidade da imputação alternativa superveniente – 6. Conseqüências e problemas decorrentes da admissibilidade da imputação alternativa: 6.1 Legitimidade ativa; 6.2 – Assistente de acusação; 6.3 Competência; 6.4 Coisa julgada 7 – Imputação alternativa, acertamento alternativo e sentença penal – 8. Conclusões.

1. Introdução

O tema escolhido para esta obra em homenagem ao Professor Afrânio Silva Jardim foi a imputação alternativa.

A imputação alternativa tem sido escassamente tratada na doutrina nacional que, geralmente, não destaca mais do que um ou dois parágrafos para analisar a questão, quando discute os requisitos da denúncia ou queixa. O Professor Afrânio Silva Jardim, merecidamente homenageado neste livro, foi o único autor da doutrina nacional que analisou o tema em profundidade em capítulo tendo por título "A imputação alternativa no processo penal", de seu já clássico livro *Direito Processual Penal*, publicado pela Editora Forense.

Em apertada síntese, o ilustre processualista homenageado posiciona-se favoravelmente a admissão da imputação alternativa: "Na imputação alternativa a acusação penal é determinada e os fatos são atribuídos ao réu de forma concreta. O réu sabe de que condutas está sendo acusado e delas *pode amplamente se defender*, apenas se amplia o *thema decidendum*, ao qual estará sempre vinculada a prestação jurisdicional". E, em outra passagem, após estabelecer os requisitos mínimos da imputação alternativa, conclui: "não vemos como se possa sustentar que a imputação alternativa vá de encontro à estrutura do processo penal acusatório. Não trará qualquer prejuízo ao pleno exercício da defesa, que, inclusive, saberá tirar proveito da dúvida apontada pela própria acusação. Poderá impugnar os fatos também de forma alternativa, atenta ao princípio da eventualidade. A prestação jurisdicional estará balizada pelos fatos atribuídos ao réu na denúncia ou queixa, mantendo-se o princípio básico da correlação entre a acusação e a sentença. Tudo isto vale também para a imputação alternativa subjetiva".

Tive a honra de ser examinado pelo Professor Afrânio Silva Jardim em minha banca de Doutorado em Direito Processual Penal na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Embora não tenha sido seu aluno, sinto-me como tal, pois sempre aprendi e busquei respostas para minhas dúvidas em suas obras. É isso que os discípulos esperam de seus Mestres.

Respeitosamente, e creio que não seria necessário fazer esta ressalva, ousarei discordar do Professor Afrânio Silva Jardim, quando admite a imputação alternativa. Considero-a inviável no processo penal brasileiro. Mas sei que a divergência será bem aceita, pois penso que é isso que os Mestres, os verdadeiros e grandes Mestres como o que ora todos nós homenageamos, esperam de seus discípulos.

2. Da imputação alternativa: conceito e questões terminológicas

O tema da "imputação alternativa" não tem sido tratado, do ponto de vista terminológico, de forma uniforme na doutrina e na jurisprudência nacionais. Predomina a denominação "denúncia alternativa". Há autores, porém, que preferem utilizar a expressão "imputação alternativa". Existe, ainda, quem que se refira à "acusação alternativa".

A expressão "denúncia alternativa" não se mostra adequada, posto que restringe, indevidamente, o campo de abrangência da questão, vez que o fenômeno também pode ocorrer no caso de crimes perseguidos mediante ação penal de iniciativa privada (p. ex.: alternativa entre calúnia e difamação).

Poder-se-ia pensar, então, nas expressões "acusação alternativa" ou "imputação alternativa". Preferível a expressão *imputação alternativa*, embora consciente de que não é isenta de críticas. Isso porque, no caso em que a alternatividade se dá entre delitos (p. ex.: imputa-se a prática de furto ou de receptação), em verdade, há duas imputações. Não se trata de uma imputação única, com simples alternativa quanto ao seu conteúdo ou, mas especificamente, com alternativa sobre o fato imputado. Há *duas imputações*, alternativamente atribuídas a um único acusado. Por exemplo, uma lhe atribui a subtração de coisa alheia móvel, subsumível no art. 155, *caput*, do CP, e a outra, ter adquirido coisa que sabia ser produto de crime, enquadrável no art. 180, *caput*, do CP. O correto, portanto, seria "imputações alternativas".

De mesma forma, na hipótese da alternativa entre acusados, isto é, em que se sabe que um único crime foi cometido, mas o crime é atribuído a duas pessoas, sabendo que, porém, somente uma delas praticou o delito,

Últimos Artigos

A utilização da hearsay witness na Corte Penal Internacional – Estudo sobre sua admissibilidade e valoração [+leia mais]

O Valor Probatório Da Delação Premiada: sobre o § 16 do art. 4º da Lei nº 12.850/13 [+leia mais]

O alibi do acusado e in dubio pro reo no acórdão da Ação Penal 470/MG The alibi of the defendant and in dubio pro reo in the judgment of Criminal Action 470/MG [+leia mais]

Veja todos



também existem duas imputações, veiculadas em uma única denúncia ou queixa. Se a imputação é a atribuição de um fato subsumido em um tipo penal a alguém, haverá tantas imputações quantos forem os acusados a quem se atribui o crime.

Em outras palavras, na denominada imputação alternativa objetiva, há duas imputações, com conteúdos distintos, alternativamente atribuídos a um mesmo acusado. Por outro lado, na imputação alternativa subjetiva, há mais de uma atribuição, com o mesmo conteúdo. Na imputação alternativa subjetiva, há duas imputações; ambas com o mesmo conteúdo, atribuíveis alternativamente a sujeitos diversos. Em suma, o correto, num e noutro caso, seria "imputações alternativas".

Optando-se pela palavra "imputação", ao invés de "denúncia", para designar o objeto da alternatividade, cabe uma ressalva também quanto a este qualificativo da imputação. "Alternativo" vem do antepositivo *alter* que, por sua vez, vem do latim *alter, a, um*, significando "um outro, outrem; outro, diferente; oposto, contrário".

Alternativo, portanto, tem o significado de alternância ou oposição entre duas coisas. E, normalmente, é nesse sentido que são utilizadas as expressões denúncia ou imputação alternativa: Alternância entre um crime ou outro. Ou alternativa entre um acusado ou outro. Isto é, há dois fatos ou dois acusados, para que a sentença conclua pela ocorrência de um único fato ou condenação de um único acusado.

É possível, porém, se referir a imputações alternativas, considerando a possibilidade de haver mais de duas imputações, cada uma tendo por conteúdo fatos delitivos diversos. Por exemplo, seria cogitável, em tese, a "alternância" entre: furto, ou receptação, ou favorecimento real. Também seria concebível um único crime atribuído a três ou mais pessoas, para somente uma delas ser condenada. Como explica Masera, nos seus contornos teóricos, a problemática permanece idêntica segundo as alternativas sejam duas ou mais; a presença de um número maior de alternativas é apenas um significativo de uma maior incerteza na reconstrução do fato.

Feitos tais esclarecimentos terminológicos, por simplificação de linguagem, ao longo do trabalho será utilizada a expressão "imputação alternativa".

3. Espécies de imputação alternativa

De uma maneira geral, a doutrina nacional trata da imputação alternativa em seu aspecto *objetivo*. Isto é, apenas com relação à alternância de crimes imputados ao acusado. Considera-se alternativa a imputação quando mais de um crime é atribuído ao acusado, na denúncia ou na queixa, para que este venha a ser condenado apenas por um deles. Em outras palavras, sem saber efetivamente qual o crime praticado pelo investigado, mas estando convicto de que houve o cometimento de um delito, o Ministério Público denuncia o acusado pela prática de um ou outro (p. ex.: furto ou receptação), para que, ao final, o acusado seja condenado por apenas um desses crimes, de acordo com o que ficar provado na instrução criminal. Este, porém, é apenas um dos aspectos da imputação alternativa. A chamada *imputação alternativa objetiva*. Mas a imputação também pode ser *subjetivamente* alternativa, quando há alternância sobre o autor do delito: imputa-se o crime a *fulano* ou a *sicrano*.

Há, porém, outras situações a serem consideradas. As imputações alternativas *objetivas* podem ser alternativas quanto: (1) ao fato criminoso, (2) à forma de execução do crime ou (3) à qualificação jurídica do fato. Além disso, a imputação alternativa objetiva pode ser uma imputação alternativa *originária* ou *superveniente*.

Normalmente, a *alternância ocorre entre fatos distintos*, que caracterizam delitos subsumidos a tipos penais diversos. O exemplo clássico é a imputação alternativa que tenha por objeto os crimes de *furto* ou *receptação*. Neste caso, portanto, a diferença quanto aos fatos imputados implicará, também, a diversidade de tipos penais.

Todavia, é possível se conceber a imputação alternativa objetiva, ainda que se trate de fatos alternativos que se subsumam a um mesmo tipo penal. A alternância pode se dar entre as diferentes formas de se concorrer para o crime (alternância entre *autoria* ou *participação*), entre o elemento subjetivo do delito (*dolo*, *culpa* ou *preterdolo*), entre as diversas modalidades de culpa (*negligência*, *imprudência* ou *imperícia*), entre as formas de cometimento do delito (por, exemplo: homicídio praticado com emprego de *revólver* ou *espingarda*), entre outras.

Haverá imputação alternativa objetiva se, num caso de concurso de agentes, a denúncia imputar a um mesmo acusado, *ter sido co-autor do delito* ou *ter sido seu partícipe*. Como cediço, o fato que caracteriza a conduta do autor é, necessariamente, diferente do fato que caracteriza a conduta do partícipe de um mesmo delito. Por outro lado, como tal diversidade fática impede que, ao final do processo, o juiz possa condenar como autor, aquele que foi denunciado como partícipe, e vice-versa, sob pena de se violar a regra da correlação entre acusação e sentença, para que as duas hipóteses de condenação se mostrassem viáveis, é necessário admitir que ambas sejam, alternativamente imputadas, na denúncia ou queixa.

Também pode se cogitar da imputação com *alternância entre dolo, culpa e preterdolo*. Embora o elemento subjetivo do delito não possa ser incluído no conceito de fato processual, isto não quer dizer que se possa livremente alterá-lo. O elemento subjetivo, a vontade do agente, somente pode ser aferido a partir de dados objetivos. Na investigação da subjetividade do agente, é o fato externo que indica o elemento interno. E, em tal conceituação, dificilmente um mesmo fato poderá indicar prática de um ato doloso ou culposo, simultaneamente. Assim, a imputação de um crime *doloso*, em face da imputação do mesmo crime, a título de *culpa*, será diferente, do ponto de vista fático. Na verdade, o que faz com que uma imputação por ato doloso dê origem a uma sentença por delito culposo, é a descoberta de novos fatos que indicam que o agente não teve consciência e vontade do resultado, mas sim, que sua maneira de agir representou uma violação do dever de cuidado a todos imposto. O mesmo se diga da situação inversa.

Partindo da premissa de que a alteração do elemento subjetivo do delito decorre de uma mudança do fato imputado, não se pode passar de um fato doloso para culposo, ou vice-versa, sem que isso implique violação da regra da correlação entre acusação e sentença. Assim, diante da dúvida sobre qual o efetivo elemento subjetivo do delito, o Ministério Público poderia denunciar o acusado, alternativamente, pela prática do fato, *dolosa* ou *culposamente*.

O mesmo se poderá dizer, da *alternância entre negligência, imprudência ou imperícia*, enquanto são modalidades de violação do dever de cuidado objetivo previstas pelo legislador, vez que os fatos que caracterizam essas distintas formas de conduta culposa são diversos.

Quanto as *formas de cometimento do delito*, também se poderia pensar em imputação alternativa objetiva. Assim, por exemplo, é possível que a denúncia seja alternativa porque imputa ao acusado a prática de um homicídio mediante *sufocamento* ou, alternativamente, se atribua a morte da mesma vítima, nas mesmas condições de tempo e lugar, mediante *envenenamento*. Trata-se de imputação alternativa quanto ao meio de cometimento do crime. A mesma alternatividade, com unidade delitiva, pode ocorrer em casos de crimes de forma vinculada e de crimes múltiplos.

Em todos os casos acima analisados há *imputação alternativa objetiva*. Em suma, poderá haver alternância objetiva quanto aos fatos que caracterizam o crime: ou subtrair a coisa alheia móvel (crime de furto) ou adquirir



coisa que sabe ser produto de crime (crime de recepção). Poderá haver denúncia alternativa quanto ao elemento subjetivo do delito ou, mesmo, quanto às diferentes modalidades de culpa. Será concebível, também, alternância quanto à forma de cometimento de um mesmo crime.

Por outro lado, há *imputação alternativa subjetiva* quando se sabe que houve o cometimento de um único crime, mas não se tem certeza sobre quem seja o seu autor. Neste caso o Ministério Público oferece a denúncia contra duas pessoas, no caso, os principais suspeitos, para que ao final do processo apenas um deles seja condenado. A denúncia subjetivamente alternativa é tema pouquíssimo tratado na doutrina nacional, embora se tenha que reconhecer, também, tratar-se de questão de raríssima ocorrência na prática forense.

Na denominada *imputação alternativa subjetiva* não há uma única imputação, mas tantas imputações quantos forem os acusados aos quais alternativamente se atribui o mesmo fato. Se imputar é atribuir um fato penalmente relevante a alguém, havendo dois acusados há dois imputados e, portanto, duas imputações.

Embora não possa ser considerada uma espécie autônoma de imputação alternativa, há também autores que se referem à imputação alternativa mista ou complexa, em que há, simultaneamente, uma imputação alternativa objetiva e outra subjetiva. Assim, por exemplo, se imputa ao acusado A o crime de roubo e, alternativamente, ao acusado B, o delito de calúnia, porque este teria atribuído, falsamente, a A o crime de roubo. Se houve roubo, A deve ser condenado e B absolvido, posto que não teria caluniado A, imputando-lhe falsamente o crime de roubo. Por outro lado, se o roubo inexistiu, B deverá ser absolvido e, de outro lado, B terá cometido calúnia.

Uma segunda classificação tem por objeto o aspecto dinâmico, isto é, o momento procedimental em que ocorre a imputação alternativa: poderá haver *imputação alternativa originária ou superveniente*.

A imputação alternativa originária é aquela que ocorre na denúncia ou queixa. Já na *imputação alternativa superveniente*, embora originariamente, tenha havido a imputação de um único fato ao acusado, posteriormente, em decorrência do surgimento de prova da prática de um fato diverso, o Ministério Público adita a denúncia (CPP, art. 384, *caput*), passando a imputar ao acusado quer o fato originariamente imputado, quer o fato diverso, objeto do aditamento da denúncia. A questão, contudo, raramente é tratada sob o enfoque da denúncia alternativa, o que será feito no presente trabalho.

No direito comparado encontra-se referência à *imputação ou denúncia subsidiária*. Trata-se de fenômeno semelhante, mas que não se confunde com a chamada *imputação ou denúncia alternativa*.

Tanto na *imputação alternativa*, quanto na *imputação subsidiária*, atribui-se ao acusado a prática de dois delitos distintos, embora postulando-se a condenação por apenas um deles. Isto é, em ambas não se tem certeza de qual o crime cometido, mas sabe-se que apenas um dos delitos imputados foi praticado pelo acusado.

Visto os elementos comuns, cabe apontar a diferença específica entre ambas. Na imputação alternativa há imputação de dois delitos, sem nenhuma ordem de prioridade ou preferência entre eles. Para o acusador é indiferente que tenha sido praticado um ou outro. Já na imputação subsidiária há uma ordem de preferência ou prioridade dos delitos, inclusive do ponto de vista cognitivo do juiz que irá julgar o caso. Imputam-se dois delitos, um deles sendo o principal e o outro, em caráter subsidiário. O processo se desenvolve, preferencialmente, com vista à verificação do objeto principal. Somente se não restar provado o objeto principal, o juiz passará a análise do objeto subsidiário.

A questão não é apenas terminológica. Há efeitos práticos em tal distinção. Basta pensar que, na imputação alternativa, como não há nenhum delito preferencial, no caso de condenação por um ou por outro delito, não haverá interesse recursal do acusador. Por outro lado, no caso de imputação subsidiária, como há um interesse primário na condenação por um dos crimes, se o juiz considerar que o delito principal não restou provado, tendo absolvido o acusado de tal crime, mas o condenando pela infração subsidiariamente imputada, haverá interesse recursal em se buscar a reforma da sentença, para que se obtenha a condenação pelo crime principal.

A doutrina não indica, porém, o critério que determinará a escolha do acusado, entre ambos os delitos imputados, ou seja, qual será principal e qual será subsidiário. Não se trata de simples análise da gravidade delitiva. Em regra, o delito principal é o mais grave e o subsidiário o de menor gravidade. Assim, por exemplo, imputa-se primariamente o roubo e, em caráter subsidiário, a recepção. Isto, porém, não é uma regra absoluta. Há casos em que o delito principal será o crime mais brando, sendo a imputação subsidiária a mais grave. Cita-se, como exemplo, a imputação principal do crime de uso de documento falso e a imputação subsidiária da falsificação do documento.

Em suma, a exigência de que o acusado seja informado dos atos do processo e, em especial, de que tenha ciência pormenorizada do fato pelo qual está sendo acusado, para que possa se defender em juízo, não se compatibiliza com uma citação que tenha por objeto a acusação de um ou de outro crime, pois o acusado não saberá precisamente de que acusação se defender.

4. A inadmissibilidade da imputação alternativa originária

Normalmente, a parte da doutrina que nega a possibilidade de imputação alternativa no processo penal brasileiro o faz à luz da exigência do art. 41, que impõe a certeza e determinação do fato imputado. Consequentemente, na imputação alternativa, o exercício da ampla defesa ficaria impossibilitado, por falta de certeza quanto ao fato sobre o qual o acusado deverá se defender. Não se ignora a importância de tal ponto de vista, mas o que se pretende nesse estudo é analisar a admissibilidade ou não da imputação alternativa no processo penal, sob o enfoque da exigência de "justa causa para a ação penal".

A necessidade de justa causa para a ação penal foi reforçada pelo novo art. 395, *caput*, do CPP, com a redação dada pela Lei n. 11.719/08, prevê a rejeição liminar da denúncia ou queixa quando "faltar justa causa para o exercício da ação penal". O legislador, contudo, não definiu o que se considera a "justa causa". Cabe, portanto, definir o seu conteúdo.

Inicialmente, a justa causa foi identificada como a necessidade de que a denúncia ou queixa descrevesse, em tese, um fato típico. Isto é, era necessária a tipicidade abstrata da conduta imputada. Na redação originária do Código de Processo Penal, tal situação era enquadrável no hoje revogado inciso I do art. 43 do CPP: faltaria justa causa para a ação penal, e a denúncia ou queixa deveria ser rejeitada, quando o fato narrado evidentemente não constituisse crime.

Tal conceito, contudo, mostrou insuficiente. Devido ao caráter infamante do processo penal em si, em que o simples fato de estar sendo processado já significa uma grave "pena" imposta ao indivíduo, não se pode admitir denúncias absolutamente temerárias e desconectadas com elementos concretos de investigação que tenham sido colhidos na investigação pré-processual. Aliás, uma das finalidades do inquérito policial é, justamente, fornecer ao acusador os elementos probatórios necessários para embasar a denúncia.

O conceito de justa causa evoluiu, então, de um conceito abstrato, para uma idéia concreta, exigindo a existência de elementos de convicção que demonstrem a viabilidade da ação penal. A justa causa passa a pressupor a existência de um suporte probatório mínimo, tendo por objeto a existência material de um crime e a



autoria delitiva. A ausência desse lastro probatório ou da *probable cause* autoriza a rejeição da denúncia e, em caso de seu recebimento, faltará justa causa para a ação penal, caracterizando constrangimento ilegal apto a ensejar a propositura de *habeas corpus* para o trancamento da ação penal.

Inegavelmente, a justa causa se conecta ao fato criminoso e sua autoria, não bastando a mera tipicidade aparente do fato. Qual seria, porém o grau probatório exigível em relação à materialidade e à autoria delitiva? Ou, em outras palavras, qual o *standard* probatório exigível quanto aos elementos da justa causa?

Para a condenação, exige-se, além de qualquer dúvida razoável, prova da existência do crime e ter sido o acusado o seu autor. Obviamente, não teria sentido se exigir, no limiar da ação penal, o mesmo *quantum* probatório necessário para a sentença final. Isso não significa, porém, que o grau probatório que se exige para os dois elementos caracterizadores da justa causa – a *autoria* e a *materialidade* (ou a existência do crime) – seja o mesmo.

A própria denominação utilizada, ainda que não haja uniformidade de linguagem, indica essa diferença. Quanto à autoria, normalmente, exige-se a existência de “indícios de autoria” ou “indícios suficientes de autoria”. Por outro lado, no que toca ao crime, há referências como “prova da existência do crime” ou “prova da materialidade delitiva”.

No que toca à autoria delitiva não se exige a certeza para a caracterização da justa causa, bastando que os elementos de informação colhidos na fase de investigação preliminar permitam um juízo de *probabilidade* de que o acusado seja o autor do delito.

Já com relação à existência do crime, a questão mostra-se mais complicada. Para que haja justa causa, e a denúncia ou queixa possam ser recebidas, o juiz deve ter certeza da existência do crime, ou bastaria uma *probabilidade elevada* de que tenha ocorrido um delito?

A finalidade da justa causa é evitar que denúncias ou queixas infundadas ou mesmo sem uma viabilidade aparente possam prosperar. É inegável o caráter infamante do processo penal. É exato que, ponto de vista jurídico, a garantia constitucional da presunção de inocência, enquanto regra de tratamento do acusado, assegura que nenhuma diferenciação possa existir entre, de um lado, aquele que é acusado de um delito, sem que haja uma condenação transitada em julgado contra si e, de outro, qualquer cidadão que nunca foi processado. Mas, também é certo que, do ponto de vista moral, social e mesmo psicológico, o simples fato de estar sendo processado criminalmente é um pesadíssimo fardo a ser carregado pelo acusado. Ser réu em processo criminal é, portanto, de alguma forma, já estar sendo punido.

Diante de tão inegável constatação, seria uma intolerável agressão à dignidade do cidadão admitir que se pudesse processar alguém, imputando-lhe a prática de um crime, sem que houvesse uma mínima base probatória para tanto. Isto é, sem que haja elementos a indicar, ao menos, que há probabilidade suficiente de que tal pessoa seja autora do delito. Ilusório seria o “Estado de Direito” em que qualquer acusação infundada pudesse prosperar.

Quando se tem notícia de um fato que se afigura crime, sem ter a certeza de tanto, deve-se investigar. Basta a *notitia criminis*, ou melhor, a notícia de um possível crime, para que se instaure a investigação. Assim, por exemplo, encontrado um cadáver, havendo elementos a indicar que possa se tratar de um homicídio, deve-se instaurar o inquérito policial. Mas, persistindo a dúvida se houve ou não um crime, ainda haja maior probabilidade de que tenha ocorrido um delito, já se justificaria uma denúncia? Para continuarmos no mesmo exemplo, se os elementos do inquérito indicarem ser mais provável ter se tratado de um homicídio do que simples suicídio, já se poderia denunciar alguém, sem a certeza de que existiu um crime? A resposta é negativa: não há justa causa para a ação penal se não se tem certeza da ocorrência de um crime. Sem a certeza do crime, a ação penal seria injusta e desnecessária.

Há, ainda, quem exija mais. Para Afrânio Silva Jardim a ação só é viável quando a acusação não é temerária, por estar baseada em um mínimo de prova: “Este suporte probatório mínimo se relaciona com os indícios de autoria, existência material de uma conduta típica e alguma prova de sua antijuridicidade e culpabilidade. Somente diante de todo esse conjunto probatório é que, a nosso ver, se coloca o princípio da obrigatoriedade do exercício da ação penal”.

De qualquer forma, ainda que não haja consenso sobre o que se entende por justa causa para a ação penal, o certo é que, atualmente, predomina o entendimento de que é necessário, para o início da ação penal, que haja prova da materialidade delitiva. Isto é, a certeza da ocorrência de um fato da natureza que se subsuma a um determinado tipo penal. Nem poderia ser diferente: se não se tem certeza, nem mesmo de que existiu o crime, como imputar a alguém a prática de algo fruto da mera imaginação ou fantasia?

No caso dos crimes que deixam vestígios, não seria o caso de se exigir que a comprovação da materialidade delitiva se dê pelo exame de corpo de delito, nos termos do art. 159 do Código de Processo Penal, pois tal meio de prova somente é imprescindível no momento da sentença. Assim, a comprovação da materialidade delitiva, para fins de caracterização da justa causa para a ação penal poderia ocorrer por qualquer outro meio de prova válido, que desse ao julgador a certeza da ocorrência de um crime. Por exemplo, o depoimento do médico que atendeu a vítima de um crime de lesão corporal grave.

Por fim, é de se ressaltar que não há consenso doutrinário sobre o enquadramento da justa causa entre as condições da ação. Uns a consideram integrante do interesse de agir; outros, da possibilidade jurídica do pedido. Há, também, aqueles que a definem como uma condição da ação autônoma. Não faltam, também, aqueles que negam a utilidade da transposição para o campo penal, do conceito processual civilístico de condições da ação.

A nova redação do art. 395, *caput*, do CPP, dada pela Lei n. 11.719/08, ao distinguir, no inc. II, as “condições para o exercício da ação penal”, e no inc. III, a “justa causa para o exercício da ação penal”, parece tê-la considerado como um elemento distinto das condições da ação penal, que não se enquadraria nem no interesse de agir, nem seria uma “quarta” condição da ação penal.

De qualquer forma, para os fins restritos do presente trabalho, e nos termos do disposto no art. 395, *caput*, inc. III, do CPP, basta concluir que, se não houver indícios suficientes de autoria e prova da materialidade delitiva, a ação penal não será viável e a denúncia ou queixa deverá ser rejeitada.

4.1 A justa causa com óbice à imputação alternativa

O principal óbice à aceitação da imputação alternativa é a *necessidade de que haja justa causa para a ação penal*. Como já exposto, predomina a posição de que, para a existência de justa causa para a ação penal é necessário que haja indícios de autoria e prova da materialidade delitiva.

E, no que diz respeito à imputação alternativa objetiva, isto é, em que há alternância entre duas imputações com conteúdos fáticos distintos, para que se entenda viável a imputação alternativa, será obrigatório se concluir que o inquérito policial – ou qualquer outra forma de investigação prévia que tenha sido realizada – tenha reunido elementos de informação que permitam concluir, com certeza, que existem, simultaneamente, os dois



crimes!

Utilizando o clássico exemplo de alguém que é encontrado na posse de uma coisa furtada momentos antes, e não apresenta justificativa para a coisa que traz consigo, ao se admitir que o Ministério Público possa oferecer denúncia ou por furto, porque seria o investigado o autor da subtração, ou por receptação, porque ele teria adquirido a coisa subtraída por outrem, sabendo que ela era produto de crime, haverá uma impossibilidade lógica de co-existência de elementos que permitam concluir que os dois fatos existiram. Os fatos que caracterizam o furto excluem a possibilidade da prática da receptação pela mesma pessoa e vice-versa. Em suma, ou haverá prova da existência do crime de receptação ou do delito de furto. Nunca, porém, das duas infrações. Em outras palavras, ou a justa causa haverá para um ou existirá para o outro.

Nem se objete que, somente nestes casos em que há uma incompatibilidade lógica entre os delitos, seria inviável a imputação alternativa, mas que o impedimento não existira no caso de alternatividade entre crimes que, do ponto de vista abstrato, não se excluem.

Analisando a questão sob o enfoque exclusivo da justa causa para a ação penal, mesmo que não haja uma incompatibilidade lógica, será impossível a coexistência de justa causa para dois delitos diversos. Por exemplo, no caso de alternativa entre concussão (CP, art. 316, *caput*) ou extorsão (CP, art. 158, *caput*), não é possível que haja prova simultânea de que alguém constrangeu outrem ou simplesmente exigiu uma vantagem de outrem. Imagine-se uma investigação em que pese sobre um policial a suspeita de ter recebido uma vantagem indevida, ou porque constrangeu alguém a lhe pagar uma determinada soma em dinheiro, para não forjar um flagrante de tráfico de drogas, ou apenas exigiu a mesma importância para não prender aquela mesma pessoa que, realmente, estava praticando a traficância de droga. Ou bem há prova de que a vítima não tinha droga e lhe foi exigido dinheiro para não ser preso, ou se descobriu que efetivamente tratava-se de um traficante que cedeu à exigência para não ser preso. Será impossível a existência, simultânea, da prova dos dois delitos, em vista de um mesmo episódio da vida. Conseqüentemente, inviável a existência de justa causa para um ou para outro, a viabilizar a denúncia alternativa.

Se a justa causa exige a *certeza* da ocorrência de um crime – prova da materialidade delitiva –, é impossível que esta certeza exista entre dois delitos que, desde o começo, se sabe não podem coexistir. Se ocorreu um ou ocorreu o outro, é impossível concluir que o inquérito policial possa fornecer a certeza da ocorrência de ambos!

Todavia, mesmo para aqueles que consideram que a justa causa, sob o aspecto material, exige apenas a *probabilidade* de existência de um crime, ainda assim não seria possível concluir que há *probabilidade* de ocorrência de dois crimes, no caso em que já se afirma ter existido um único delito.

Como explica Carmelutti, o oposto da *certeza* é um gênero em que se pode distinguir um *juízo de possibilidade* ou um *juízo de probabilidade*, cuja diferença é apenas estatística. Há *possibilidade* no lugar da *probabilidade*, quando as razões favoráveis e contrárias da hipótese são equivalentes. No *juízo de possibilidade* não há predominância de qualquer das razões positivas sobre as negativas, ou vice-versa.

Podemos continuar a desenvolver o raciocínio: no *juízo de probabilidade* há um predomínio das razões positivas sobre as negativas, ou vice-versa. E, mais: na medida em que o predomínio de uma delas aumenta, maior será a probabilidade. Por outro lado, quando o predomínio das razões positivas vai decrescendo, tendendo a se igualar às razões negativas, a probabilidade diminui. Isso até o ponto em que os juízos entre razões positivas e negativas se igualam, pois aí, volta-se ao campo do juízo de possibilidade.

Quando se afirma que há *probabilidade* de um fato ter existido, isto significa estar entre um *juízo de possibilidade* (50% de razões positivas e negativas) e um *juízo de certeza* (100% das razões positivas). Porém, no momento em que se passa a considerar simultaneamente dois fatos alternativos – e portanto excludentes entre si – se os juízos que se formam sobre a existência de um e de outro forem exatamente de mesma intensidade, haverá apenas possibilidade (50% de chance de ocorrência de cada um dos fatos alternados). Porém, na medida em que aumentam as razões positivas de um fato, e conseqüentemente, forma-se o *juízo de probabilidade* (passa-se de 50% para 60%), logicamente, haverá diminuição, na mesma intensidade (no caso, 10%), das razões positivas do outro fato (que decrescem de 50% para 40%), cuja ocorrência será apenas uma mera *possibilidade*, e não mais uma *probabilidade*. Jamais, portanto, em relação ao dois fatos excludentes entre si, poderá haver simultâneos juízos de *probabilidade* (mais de 50%) da ocorrência de ambos. Há uma impossibilidade lógica em tal raciocínio.

Como então afirmar, usando o exemplo clássico, que um inquérito policial poderá fornecer ao magistrado *juízos de probabilidade*, simultâneo, da ocorrência de furto e receptação? Se o furto é uma probabilidade, a receptação é apenas uma possibilidade, e vice-versa! Como observa Malatesta, o reverso do provável é o improvável.

Em suma, seja considerando que a justa causa, em relação à materialidade delitiva, exige um *juízo de certeza*, seja considerando que basta um *juízo de probabilidade*, jamais poderão coexistir a certeza ou a probabilidade de dois crimes alternativos! Impossível, pois, que exista justa causa para ambos. Eis, portanto, porque a justa causa para a ação penal é um óbice intransponível para a aceitação da imputação alternativa.

Pelos mesmos motivos, também não se pode admitir a possibilidade de denúncia alternativa subjetiva, posto que jamais poderão existir dois juízos de probabilidade, quanto a pessoas diversas, fora da hipótese de concurso de agentes, serem autoras do mesmo delito. Se para um haverá probabilidade (mais de 50%) para o outro somente poderá haver mera possibilidade (menos de 50%).

A situação somente seria diferente, para aqueles que considerassem que, quanto à autoria, a justa causa para ação penal exige apenas um *juízo de possibilidade* e não de *probabilidade*. Neste caso, em tese, seria possível que houvesse iguais possibilidades de que um delito tivesse sido praticado, alternativamente, por uma ou por outra pessoa (isto é, 50% de *possibilidade* para cada uma). Tal posição, contudo, não pode ser aceita. Os deletérios e humilhantes efeitos de um processo penal não permitem que, mesmo considerando haver *mais probabilidade de que uma pessoa não seja autora do delito*, ainda assim se admita uma denúncia contra ela. Só se pode denunciar alguém ante um *juízo de probabilidade* de autoria. E, nesse contexto, a imputação alternativa subjetiva é inviável.

4.2 Do dever de investigar e a justa causa para a ação penal

A afirmação de que a imputação alternativa objetiva não se compatibiliza com o sistema processual penal brasileiro, posto que implicaria o oferecimento de uma denúncia e a incoação de um processo sem que houvesse justa causa para a ação penal, deve ser completada com a verificação da finalidade do inquérito policial ou de outras formas de investigação preliminar.

Os autores que defendem a possibilidade de uma imputação alternativa entendem que tal somente se mostra viável quando todos os meios de investigação possíveis já foram empregados e a investigação ainda se mostra inconclusiva quanto aos fatos ou sua autoria.

Em outras palavras, ser for possível, mediante o aprofundamento da investigação, superar a dúvida decorrente da alternativa entre os possíveis delitos ou os possíveis autores, não se mostra correta a imputação alternativa,



que somente seria aceitável após o esgotamento de todas as possibilidades investigativas.

Todavia, o fato de a imputação alternativa ser colocado como a última via, apenas diminui os seus inconvenientes, evitando o seu uso em larga escala, mas não elimina ou supera os problemas que dela decorrem.

Num caso em que há dúvida sobre a ocorrência ou não de um crime (p. ex.: encontra-se um cadáver, mas não se sabe se houve homicídio ou simples suicídio), e não sendo mais possível a continuação da investigação por esgotamento das fontes de investigação, outro caminho não restará senão o arquivamento do inquérito policial.

Obviamente, se forem descobertas novas provas, será possível a reabertura da investigação, nos termos do art. 18 do CPP: "depois de ordenado o arquivamento do inquérito pela autoridade judiciária, por falta de base para a denúncia, a autoridade policial poderá proceder a novas pesquisas, se de outras provas tiver notícia".

Ora, se esse é o caminho a ser seguido na hipótese em que há dúvidas sobre a existência de um crime, por que não se seguir a mesma regra no caso em que há dúvida se foi cometido um ou outro delito?

Em ambos os casos há dúvidas sobre a efetiva ocorrência de um delito. Em ambos os casos, "a falta de base para a denúncia" impedirá o exercício da ação penal. O arquivamento, por falta de elementos que comprovem a ocorrência de um crime – seja porque não se sabe se houve crime, seja porque há dúvida sobre a ocorrência de um ou outro delito, não terá natureza definitiva, sendo possível a reabertura do inquérito policial, em caso de descoberta de novas provas.

Poder-se-ia objetar que as situações são diferentes. No primeiro caso não há certeza de um crime e, por isso, arquivar-se o inquérito policial. Já no caso da imputação alternativa, tem-se a certeza de que houve um crime, mas somente não se sabe qual. Por se estar seguro da ocorrência de um delito, o inquérito policial teria atingido a sua finalidade de fornecer a base para a denúncia – prova da existência do crime – vez que desvendou a ocorrência de um crime, ainda que não se saiba que crime foi cometido, entre dois ou mais delitos.

A objeção, contudo, não seria correta. Embora sempre seja tormentoso entrar no campo subjetivo da certeza, o certo é que não se pode ter certeza de algo, cuja existência seja, apenas, uma das alternativas possíveis. Se há alternativa, é porque ocorreu *um* ou *outro*. Nunca ambos, sob pena de serem fatos *cumulativos* ao invés de alternativos. E, sendo assim, o inquérito policial jamais poderá servir de base para a denúncia simultânea de dois fatos excludentes.

Partindo da premissa que, acredita-se, já ficou demonstrada, de que a justa causa exige "prova da existência do crime", isto é, não apenas mera "probabilidade" ou mesmo "probabilidade elevada", mas efetiva "certeza", um inquérito policial, ou qualquer outra forma de investigação seria capaz de demonstrar que existiram dois crimes, ou que se tem "certeza" da ocorrência de dois crimes, quando já se assevera, de plano, que apenas um deles existiu?

Não se desconhece que o inquérito policial não é peça obrigatória para o oferecimento da denúncia, como se depreende dos art. 12, art. 39, § 5º e art. 46, § 1º do CPP. É possível que a denúncia seja oferecida com base em peças de informação remetidas ao Ministério Público (CPP, art. 27). De qualquer forma, mesmo nesses casos, a denúncia ou queixa não poderão ser recebidas sem que haja justa causa para a ação penal, o que sempre exigirá a existência de elementos de informação que convençam o juiz de existência de um delito e de que o acusado seja o seu provável autor.

Pretender que o juiz receba uma denúncia que veicula uma imputação alternativa é desconsiderar a finalidade do inquérito policial, ignorando a necessidade de que o mesmo forneça a justa causa para a ação penal.

5. Da inadmissibilidade da imputação alternativa superveniente

Segundo o que foi exposto nos itens anteriores, mostra-se inviável no processo penal brasileiro a imputação alternativa objetiva, em sua forma originária, isto é, formulada na denúncia ou queixa. Resta analisar a questão da imputação alternativa superveniente.

O art. 384, parágrafo único, do Código de Processo Penal, dispunha que, se em virtude de prova surgida no curso da instrução criminal, restasse demonstrado aspecto fático diverso daquele constante da denúncia ou queixa subsidiária, o juiz baixava os autos do processo para que o Ministério Público aditasse a denúncia ou a queixa. Realizado o aditamento, e alterada a imputação originária (p. ex.: de furto para receptação), a questão que se colocava era se o aditamento do Ministério Público *substituiu* a imputação originária pela imputação decorrente do aditamento, ou se, diversamente, *acresceu* à imputação originária a imputação superveniente, subsistindo ambas em caráter alternativo.

No regime originário do CPP, de uma maneira geral, a doutrina entendia que o art. 384, parágrafo único, admitia uma denúncia alternativa superveniente. Isto é, entendia-se que, tendo havido o aditamento, o juiz continuava livre para julgar o acusado – ou melhor, para condená-lo – tanto pela imputação originária, quanto pela imputação superveniente, decorrente do aditamento. Em outras palavras, o aditamento não substituiria a imputação originária, mas a ela se somaria, em caráter alternativo.

Mesmo antes da reforma do CPP, não era possível concordar com a posição prevalecente na doutrina nacional, inicialmente defendida por Afrânio Silva Jardim, que considerava haver, em tal caso, uma hipótese de imputação alternativa superveniente. O revogado parágrafo único do art. 384 CPP dispunha que: "Se houver possibilidade de nova definição jurídica que importe aplicação de pena mais grave, o juiz baixará o processo, a fim de que o Ministério Público possa aditar a denúncia ou a queixa, se em virtude desta houver sido instaurado o processo em crime de ação pública, abrindo-se, em seguida, o prazo de 3 (três) dias à defesa, que poderá oferecer prova, arrolando até três testemunhas".

O que o dispositivo previa era apenas e tão-somente um aditamento da denúncia – ou da queixa subsidiária –, pelo Ministério Público, por provocação judicial. Não estava dito em nenhum passo do dispositivo que, uma vez aditada a denúncia ou queixa, o juiz poderia condenar o acusado tanto pela imputação originária, quanto pela imputação superveniente. Esta era uma conclusão doutrinária e jurisprudencial, com a qual não se podia concordar, mas não uma regra legal.

De qualquer forma, o novo § 4º do art. 384 do CPP, acrescido pela Lei n. 11.719/08, deixou claro que, uma vez recebido o aditamento, o juiz ficará, "na sentença, adstrito aos termos do aditamento". Ou seja, havendo o aditamento da denúncia, o fato imputado passará a ser, exclusivamente o fato superveniente, que *substitui* o fato originário. Se o juiz condenar o acusado pelo fato originário, estará proferindo uma sentença *extra petita* e, conseqüentemente, viciada pela nulidade absoluta, tal qual ocorre com qualquer sentença que viole a regra da correlação entre acusação e sentença.

Imagine-se, por exemplo, uma denúncia originária por furto. Posteriormente, no curso da instrução, fica provado que não se tratava de coisa alheia, mas de coisa comum, da qual o acusado era co-proprietário. Feito o aditamento da denúncia, para furto de coisa comum (CP, art. 156), não restará mais a acusação pelo furto, mediante subtração de coisa alheia. Neste contexto, evidentemente, o acusado não poderá ser condenado pelo



delito de furto do art. 155 do CP, se o próprio Ministério Público afirmou no aditamento que a coisa era comum (CP, art. 156).

Em suma, no caso de aditamento da denúncia, com fundamento no art. 384, *caput*, do CPP, não há denúncia alternativa superveniente. O que existe é uma imputação diversa, em substituição da imputação originária, como determina o § 4º do mesmo dispositivo.

Excepcionalmente, as conclusões aqui apresentadas – da inadmissibilidade de julgamento tanto pelo fato originário, quanto pelo fato objeto do aditamento – não se aplicam nos casos em que o aditamento *não implique substituição* dos fatos originários, pelos fatos provados no curso da instrução e, supervenientemente, imputados pelo aditamento da denúncia. Tal ocorrerá, por exemplo, no caso de imputação por um crime simples, com o posterior aditamento da denúncia, para a inclusão de um elemento especializante, permitindo o surgimento de outro delito. Em tais casos, os elementos do delito especial apresentam uma extensão maior que os elementos do crime geral, vez que há relação de continência entre o crime especial e o crime comum.

Assim, se a denúncia originária era pelo crime geral (p. ex.: abandono de incapaz), e o aditamento foi para incluir os elementos especializantes (p. ex.: ter a mãe abandonado o filho, para ocultar desonra própria), transformando-o em outro delito (no caso, o abandono de recém-nascido), poderá o juiz julgar a acusada e condená-la pelo crime originário, se considerar que não restou provado o elemento especializante incluído pelo aditamento. Mas isso não significa que terá havido imputação alternativa superveniente. O aditamento da denúncia, neste caso, significou uma inclusão dos novos elementos do crime especial, com a manutenção de todos os elementos do crime geral, que continuarão sendo imputados: a imputação do crime especial apenas acrescenta o elemento especializante aos elementos do crime geral originariamente imputado.

Ao aditar a denúncia, agregando novos elementos fáticos ao acontecimento originariamente imputado, haverá uma *integração* do fato histórico da denúncia. Em outras palavras, *mantém-se* o fato originário ao qual se *somam* outros elementos. Neste caso, no momento da sentença, o juiz poderá realizar uma *exclusão parcial do fato*, limitando-se a considerar não provados os elementos agregados pelo aditamento.

O mesmo também poderá ocorrer no caso de crime complexo. Melhor explicando: havendo a imputação originária por um crime simples (p. ex.: furto), com posterior aditamento para somar a tal imputação outro delito (p. ex.: lesão corporal), de modo a caracterizar um crime complexo (no caso, o roubo), será possível ao juiz, na sentença, condenar o acusado somente pelo crime originariamente imputado (no caso, o furto), se considerar que não restou provada a ocorrência do outro crime objeto do aditamento (no caso, a lesão corporal).

No crime complexo – assim como no binômio crime especial/crime comum – há uma relação de continência entre o crime complexo e o crime simples que o integra. Portanto, no caso de denúncia originária por um crime simples (por ex.: furto), se houver o aditamento para incluir o outro elemento do crime complexo (p. ex.: a violência), ainda será possível ao juiz condenar o acusado pelo delito simples, que permaneceu imputado, mesmo diante do aditamento que acrescentou o outro delito, gerando assim o crime complexo (p. ex., o roubo). Novamente, não terá havido imputação alternativa, mas sim acréscimo de imputação com o aditamento, que mantém íntegra a imputação originária.

Em suma, o novo § 4º do art. 384 deixou claro que *inexiste* denúncia alternativa superveniente. Aliás, nunca existiu, embora respeitável doutrina lesse no antigo art. 384, parágrafo único, do CPP algo que nele não estava escrito. Em suma, no que toca à denúncia alternativa superveniente, a Reforma do CPP de 2008 “extinguiu ou que nunca existiu”.

6. Consequências e problemas decorrentes da admissibilidade da imputação alternativa

A análise da viabilidade da imputação alternativa não envolve apenas o momento inicial do processo. Não se trata de uma questão “estática”, envolvendo somente os requisitos da denúncia. A aceitação da denúncia alternativa trará várias implicações ao longo do processo, ou seja, na “dinâmica” processual.

Não se pretende fornecer respostas definitivas a todas as questões a serem suscitadas, mesmo porque, tal tarefa deve caber àqueles que admitem a imputação alternativa no processo penal. Todavia, é necessário atentar para o fato de que a imputação alternativa terá várias e graves repercussões na dinâmica processual, cuja solução muitas vezes não encontrará resposta segura e harmônica com a técnica processual. Os autores nacionais que admitem a imputação alternativa somente se preocupam com sua compatibilidade com o direito de defesa, sem atentar para as várias consequências que existirão ao longo da marcha procedimental, e que serão expostas na sequência.

6.1 Legitimidade ativa

A aceitação da imputação alternativa, em seu aspecto objetivo, suscita uma série de problemas no que toca à legitimidade de parte ativa. Imagine-se a hipótese em que haja imputação alternativa de dois delitos, um deles que deve ser perseguido mediante ação penal privada e outro mediante ação penal pública. Qual seria a solução?

Para os casos de cúmulo objetivo de ação, em que mais de um crime foi cometido e, segundo as regras de competência, em especial de conexão de infrações penais, impõe-se o *simultaneus processus*, tem sido apontada como a única alternativa o litisconsórcio ativo. Em outras palavras, o particular oferece a queixa, no que toca ao crime de ação penal de iniciativa privada, enquanto que, simultaneamente, e na mesma peça processual, o Ministério Público oferece denúncia pelo crime de ação penal de iniciativa pública. Trata-se, porém, de um litisconsórcio efetivo e real.

Já no caso de imputação alternativa, ter-se-ia um “litisconsórcio ativo alternativo”? Um exercício alternativo de ações penais, por sujeitos ativos distintos? No momento da sentença, quando finalmente se reconhecesse a ocorrência de um único delito, o que faria o juiz, com relação ao crime alternativamente imputado que se verificou inócua? Suponha-se que tenha restado comprovado o crime de ação penal privada. Por tal delito o acusado seria condenado, mas em relação ao outro delito, deveria o acusado ser absolvido, ou seria o caso de declarar o Ministério Público carecedor da ação?

Impossível encontrar, segundo a técnica processual e o sistema legal vigente no processo penal brasileiro, situação adequada para tal problema. Uma vez mais, tais dificuldades mostram o desacerto e o equívoco de se admitir uma imputação alternativa no processo penal.

6.2 Assistente de acusação

A aceitação da denúncia alternativa no processo penal poderá ter repercussões também no que toca à admissibilidade do assistente de acusação.

Sem entrar na tormentosa questão sobre o papel do assistente de acusação no processo penal, o certo é que sua legitimidade para atuar como parte secundária ou *ad coadjuvandum* do Ministério Público decorre da sua



condição de vítima ou ofendido do crime. Admitida a imputação alternativa e se o elemento de alternância for, exatamente a vítima do delito (por exemplo, num crime de estelionato contra A ou contra B), haveria a possibilidade de ambas se habilitarem como assistentes de acusação, embora sabendo-se, de antemão, que somente uma delas teria, efetivamente, sido lesada pelo delito? Vários problemas poderiam decorrer de tal situação.

Mas será trata de situação parcialmente semelhante, defendendo a possibilidade de acerto alternativo – com a necessidade de que haja uma prévia imputação alternativa – quando se tem certeza da ocorrência de um delito, sem que se possa individualizar quais foram suas vítimas, mas havendo evidência epidemiológica do fenômeno que o causou, em uma determinada população. Seria a hipótese em que há um percentual elevadíssimo de habitantes de uma cidade que são vítimas de câncer, causado por um produto químico utilizado em uma fábrica, mas não se consegue comprovar, no conjunto da população atingida pela doença, quais a adquiriram por fatores naturais e quais por contaminação química. Nesse caso, seria admissível aceitar que fossem constituídas como *parte civile* – que equivale ao assistente de acusação no processo penal brasileiro – antes ou associações que representem, de forma coletiva os interesses das pessoas físicas ofendidas.

Tal situação, contudo, seria de difícil aceitação no processo penal brasileiro, posto que uma denúncia, neste termos, seria inepta, pela impossibilidade de se descrever concretamente o nexo causal entre a conduta e o resultado, por não se poder identificar as suas vítimas.

6.3 Competência

Não se desconhece que predomina o entendimento de que a equivocada capitulação legal dada aos fatos na denúncia, não acarreta a sua nulidade, tendo em vista que o juiz, por ocasião da sentença, poderá corrigir a definição jurídica, como lhe faculta o art. 383, *caput*, do Código de Processo Penal. Ou seja, como “os réus defendem-se da infração penal objetivamente descrita na peça acusatória e não da qualificação jurídica por esta atribuída ao fato delituoso”, “eventual equívoco na capitulação criminosa é passível de correção, valendo-se dos arts. 383 e 384 do CPP”.

Tal entendimento, contudo, deve ser mitigado nos casos em que a mudança da qualificação jurídica tenha repercussões processuais importantes, e possa causar efetivo prejuízo ao acusado. Assim ocorre, por exemplo, quando a qualificação jurídica equivocada impedir a obtenção de um benefício, como a transação penal ou a suspensão condicional do processo, ou quando impedir ou dificultar a obtenção de liberdade provisória, evitar o reconhecimento da prescrição ou ainda, quando implicar alteração de competência, mormente nos casos em que acarreta modificação no juiz natural. Nesses casos, deve ser declarada a nulidade da denúncia, quando surjam graves prejuízos em virtude da equivocada qualificação legal dada aos fatos.

Com explica Pacelli de Oliveira, uma das razões pelas quais a denúncia deve conter a classificação do crime é a “afirmação inicial da competência jurisdicional, isto é, diante das regras de distribuição de competência constantes da Constituição Federal e das leis de organização judiciária, em que são fixadas varas especializadas para o julgamento de determinadas infrações penais (trânsito, tóxicos, crimes dolosos contra a vida, etc.), a tipificação inicial demarcaria o juízo competente para a apreciação da matéria”.

Porém, a imputação alternativa poderá impedir até mesmo a própria definição do juiz natural, segundo as regras constitucionais. A questão é tão relevante, que mesmo no caso de cúmulo real de imputação, como nos casos em que tal decorre da conexão, o próprio legislador, visando preservar as disposições constitucionais sobre o juiz natural, prevê a prevalência do critério de competência fixado por norma constitucional, na formação do *simultaneus processus*.

Assim, diante de dois ou mais crimes, haverá reunião das imputações perante o órgão com competência constitucional, em detrimento do órgão cuja competência foi fixada por lei ordinária. É o que corre na prevalência da competência do tribunal do júri, em detrimento de outro órgão (CPP, art. 78, inc. I); ou da jurisdição de maior graduação, entre “jurisdições de diversas categorias” (CPP, art. 78, inc. III), posto que as hipóteses dos chamados “foros por prerrogativas de função”, tem acento constitucional; ou, ainda, a “jurisdição especial sobre a comum” (CPP, art. 78, inc. IV), posto que aquela encontra-se definida na Constituição.

Nestes casos, ainda seria possível considerar que, diante da imputação alternativa (p. ex.: entre tentativa de homicídio e lesão corporal grave), deveria prevalecer a competência fixada segundo critérios constitucionais (por exemplo, a do júri). Todavia, isso não eliminaria o problema de, no caso de se considerar, ao final, existente o crime que não levaria a aplicação de tal critério (no caso, a lesão corporal grave), ter-se tal órgão atuando fora das hipóteses fixadas pela Constituição.

O problema pode ser ainda mais complicado. Como resolver a questão, quando ambos os crimes imputados tiverem a competência definida por normas constitucionais? Seria o caso de uma imputação alternativa por tentativa branca de homicídio doloso (CP, art. 121, *caput*, c.c. art. 14, II), que seria de competência do Tribunal do Júri (CR, art. 5º, inc. XXXVIII, letra “d”), o ou crime de exposição da vida a perigo (CP, art. 132), que seria de competência dos Juizados Especiais Criminais (CR, art. 98, inc. I). Para cada fato existe um juiz constitucionalmente competente! Quem iria julgar a causa?

Em suma, a admissão da imputação alternativa poderá gerar problemas insolúveis para a definição da competência, pondo em risco a garantia do juiz natural.

6.4 Procedimento

Outro problema que a imputação alternativa muitas vezes trará, além da impossibilidade da fixação da competência, é definir qual o procedimento a ser aplicado, quando os crimes alternativamente imputados, se submeterem a procedimentos distintos.

Se ambos os crimes se sujeitassem ao procedimento comum, sendo um punido com pena máxima igual ou superior a 4 anos (sujeito ao procedimento ordinário, art. 394, § 1º, inc. I), e outro com pena inferior a esse limite (sujeito ao procedimento sumário, art. 394, § 1º, inc. II), o problema ainda poderia ser mais facilmente resolvido, tendo em vista que se poderia para ambos aplicar o procedimento comum ordinário, que por ser mais amplo, não causaria qualquer prejuízo em termos de possibilidade defensiva. Além disso, como ambos se sujeitam ao procedimento comum, a opção entre as espécies ordinário e sumário, não implicaria supressão de ato ou fase específica, como ocorre no caso dos procedimentos especiais, em que devido à peculiaridades da relação jurídica material, o procedimento comum se mostra inadequado, sendo necessário a previsão de algum ato ou mesmo etapa procedimental diferenciada, em que se manifesta o elemento especializante.

O problema surge se a imputação alternativa tiver por objeto um crime sujeito ao procedimento comum e outro sujeito ao procedimento especial. A opção pelo procedimento comum sujeitaria o crime para o qual é previsto o procedimento especial a um procedimento que prescinde do elemento especializante o que, certamente, causará dificuldade para uma eficiente persecução penal, além de violar o direito à integralidade do procedimento. De outro lado, a submissão do crime sujeito ao procedimento comum ao procedimento especial



implicaria a prática de atos processuais desnecessários, com desperdício de atividade processual.

Mais difícil ainda será a solução no caso em que, para cada um dos crimes imputados alternativamente, haja previsão de um procedimento especial diverso a ser seguido. Neste caso, a opção por um ou por outro, levará à supressão do elemento especializante do procedimento que foi preterido na escolha, com evidente prejuízo para persecução penal e para o acusado.

Imagine-se a hipótese em que alguém é encontrado na posse de droga, mas haja dúvida se a droga se destinava ao comércio ilícito ou ao consumo próprio. Em se admitindo a formulação de uma denúncia alternativa por essas duas condutas, se prevalecer a tipificação do fato no art. 33, *caput*, da Lei n. 11.343/06, deverá ser adotado o procedimento especial para os crimes de drogas, previsto nos art. 54 e seguintes da mesma lei. Já se prevalecer a outra alternativa, qual seja, a de posse de droga para uso próprio, tipificado no artigo 28 da Lei n. 11.343/06, por se tratar de infração penal de menor potencial ofensivo (Lei n. 11.343/06, art. 48, § 1º), o acusado deverá ser processado e julgado seguindo-se o rito sumaríssimo da Lei n. 9.099/95. Evidente que há profundas diferenças entre um e outro procedimento. Qual deles deverá ser seguido, diante da imputação alternativa?

Poder-se-ia objetar que este não é um problema exclusivo da imputação alternativa, vez que as mesmas dificuldades poderão surgir no caso de cúmulo real de imputação. Se a denúncia traz dois crimes diversos, sejam imputados de forma cumulativa, pela conexão ou continência, seja alternativamente, pela aceitação da formulação de uma imputação alternativa, o problema será o mesmo.

Todavia, no caso de cúmulo real, a solução poderá ser diversa, pois é possível o desmembramento do processo, para que cada crime seja processado mediante o procedimento mais adequado. O mesmo, por razões óbvias, não poderá ocorrer no caso de cúmulo virtual, decorrente da imputação alternativa.

6.5 Coisa julgada

No caso de imputação alternativa objetiva haverá uma ampliação do objeto do processo, ainda que de forma curiosa, pois o objeto do processo, representado pelo conteúdo da imputação é mais amplo no início do processo do que no seu final. Isto é, numa exceção à regra da correlação entre acusação e sentença, há um objeto inicial mais amplo (p. ex.: receptação ou furto), já se sabendo que o objeto da sentença será mais restrito, posto que das duas imputações formuladas, somente uma irá subsistir (p. ex.: só a receptação, ou só o furto).

Nesse contexto, é de se indagar, para aqueles que admitem a imputação alternativa, se a coisa julgada se formar abrangerá o objeto inicial, isto é, aquele mais amplo, com duas ou mais imputações alternativas, ou apenas o objeto mais restrito, aquele da sentença, que conclui pela condenação por uma única imputação.

Tem predominado o entendimento de que a coisa julgada abarcará ambas imputações. É realmente o entendimento mais correto, diante da redação do art. 110, § 2º, do Código de Processo Penal, que estabelece que o objeto da coisa julgada será o "fato principal", isto é, o fato naturalístico, independentemente de sua qualificação jurídica. Mais do que isso, a coisa julgada se formará sobre o fato criminoso em sua integralidade. Mesmo que a denúncia não traga inteiramente o fato criminoso ao processo, a coisa julgada abarcará todo o fato, inclusive o seu aspecto não deduzido em juízo.

Não é tudo. E se o acusado for absolvido, a sentença de improcedência fará coisa julgada em relação a ambas imputações? Partindo das mesmas premissas acima expostas, a resposta deverá ser positiva.

De qualquer forma, embora se trate de posição razoável, do ponto de vista de evitar o *double jeopardy*, dificilmente se compatibiliza com a dogmática processual sobre os limites objetivos da coisa julgada. No caso de imputação alternativa, o objeto do processo é ampliado de forma imprópria. Não se trata de verdadeira cumulação de objetos, posto que imputados alternativamente. E, ao final, a coisa julgada acaba abarcando um dos objetos que, desde o início, se afirma não poder subsistir. Ou seja, a coisa julgada irá atingir o fato efetivamente ocorrido e o fato impropriamente imputado, por força da admissão da alternatividade da acusação.

Para aqueles que admitem a imputação alternativa subjetiva, o problema também pode surgir. Sendo um mesmo fato imputado, alternativamente, a dois sujeitos, e um deles vem a ser condenado na sentença, o juiz deverá absolver o outro imputado. Neste caso, a coisa julgada se formará em relação a ambos imputados, o mesmo ocorrendo se ambos forem absolvidos.

Novamente, não há resposta satisfatória para mais este problema decorrente da admissibilidade da imputação alternativa.

7. Imputação alternativa, Acertamento alternativo e sentença penal

A aceitação de uma imputação alternativa exige que se indague sobre a possibilidade de se aceitar uma sentença alternativa ou, como preferem os autores italianos, um acertamento alternativo. Trata-se de questão absolutamente inédita na doutrina nacional, que jamais foi analisada, nem mesmo pelos poucos autores que se debruçaram sobre o tema da imputação alternativa. A correlação entre os temas é evidente.

Admitida a imputação alternativa, seria de se questionar: é possível uma condenação alternativa? Isto é, o juiz poderia condenar o acusado, por um ou outro crime, quando concluisse que algum crime ele cometera, mas a prova dos autos não levou à demonstração de qual dos delitos alternativamente imputado teria sido o efetivamente praticado?

Na década de 30 do século passado, a questão despertou vivo debate na Alemanha, em razão de alguns julgados dos tribunais germânicos, merecendo destaque a sentença do *Reichsgericht*, de 2 de maio de 1934, que, pela primeira vez, admitiu a condenação alternativa por furto ou receptação.

Na doutrina germânica prevaleceu, inicialmente, o posicionamento contrário. Benneck e Beling, em geral, não admitiam uma sentença condenatória fundada num acertamento alternativo: "toda decisão alternativa do tribunal deve ser inadmissível, porque uma decisão alternativa por causa de falta de certeza é de todo nula. Por isso o teor da sentença não pode conter nenhum ou; uma condenação, p. ex., por furto ou receptação, seria nula".

Mais recentemente, contudo, tem prevalecido o posicionamento que aceita o acertamento alternativo, com algumas limitações. A primeira delas é o chamado *pressuposto factual*, consistente na impossibilidade de um acertamento unívoco. Isto é, na sentença devem ser explicitadas as razões de fato que, impedindo a superação daquele estado de dúvida que caracteriza o acertamento alternativo, tornem impossível a condenação por um crime unívoco. Além disso, é necessário que exista uma relação de "alternativa exclusiva", segundo a qual a dúvida sobre a ocorrência da situação A ou da situação B, deve corresponder a segurança de que se não se verificou A, certamente se verificou B, e vice-versa. A segunda limitação diz respeito aos *pressupostos processuais*. É necessário que a acusação contenha a formulação, em termos alternativos, de ambas as imputações, com a pontual descrição de ambos os fatos em consideração. Também é necessário que a citação contenha a prévia e explícita cientificação de todas as reconstruções do fato posta como base da sentença



alternativa. Finalmente, há o *pressuposto substancial* da necessidade de uma semelhança entre os tipos penais alternativos.

Outra crítica ao acertamento alternativo dizia respeito à violação da garantia do *nullum crimen sine lege*. Obviamente, no caso de acertamento alternativo, sob o aspecto formal, os dois crimes em relação aos quais se instaurou a dúvida sobre o cometimento, já estão tipificados em lei. Porém, sobre o perfil substancial, o acertamento alternativo configuraria uma hipótese de aplicação analógica, e portanto ilegítima, da lei penal. Seria uma sub-reptícia introdução, por obra da jurisprudência, de um *crimen sine lege*. O imputado seria punido por um fato que, no limite do que foi acertado, não integra os extremos de nenhum tipo penal.

Na doutrina italiana Finzi já defendia, com alguma limitação, a possibilidade de uma sentença de condenação alternativa. Afirmava que a "identidade de consequência jurídica" era um requisito necessário, mas não suficiente para o acertamento alternativo. Para demonstrar a inconsistência de tal critério, bastava lembrar que há crimes muito diversos entre si aos quais importam a mesma consequência penal, em relação aos quais não se pode admitir a alternatividade. Além da identidade de consequência jurídica, o acertamento alternativo exige que as duas hipóteses correspondam a "um fato ou circunstância único, unitário" sendo indiferente para o legislador a subsistência de um ou de outro. Além disso, também admitia a alternatividade que não era prevista no mesmo tipo penal, mas se referia ao "conteúdo concreto do fato", como ter sido o crime cometido no dia 28 de agosto ou na noite de 28 para 29 do mesmo mês, ou ter sido o homicídio cometido com um bastão ou com uma faca. Posteriormente, Bettiol, em estudo clássico sobre o tema, posicionou-se no sentido de não ser admissível o acertamento alternativo. Afirmava que toda a doutrina que admitia a denúncia alternativa era baseada em um sofisma enquanto dava por demonstrado o que havia necessidade de se demonstrar: "não se tratava de certeza de um fato concreto e de uma incerteza somente quanto a sua subjunção em um ou outro tipo penal, mas de uma incerteza sobre a existência do próprio fato a ser subsumido". No acertamento alternativo, acrescentou, o juiz se encontra diante da impossibilidade de fazer uma determinação unívoca de um fato, por não ter condições de acertar completamente os elementos do próprio fato.

Ao depois, em sentido diverso, Pasquale Saraceno defendeu a possibilidade de uma sentença condenatória alternativa. Considerava que o *in dubio pro reo* não podia ser invocado para justificar a absolvição no caso de acertamento alternativo, hipótese em que o juiz deveria condenar o acusado pelo delito menos grave entre aqueles alternativamente imputados. Partindo da premissa de que no acertamento alternativo as hipóteses alternas não são de todo opostas, mas apresentam uma certa homogeneidade, considerava que, nessa "parte já fixada pelo acertamento", o juiz encontra uma base para a decisão, com o que ficaria excluída, *a priori*, a hipótese da inocência e, conseqüentemente, a absolvição.

Não se pode concordar com tal posição. Primeiro, porque a condenação penal exige a certeza do crime, em todos os seus elementos. Isto é, a presunção de inocência precisa ser superada, além de qualquer dúvida razoável, não só em relação a "a parte já fixada pelo acertamento". Trata-se de certeza quanto à parte do delito e não sobre todos os elementos que compõem o crime.

Em tempos mais recentes, Perchinunno manifestou-se contrariamente ao acertamento alternativo. Partindo da premissa de que existe uma formação progressiva do acertamento, que na dinâmica processual passa de um estado inicial de "incerteza" (possibilidade), para um estado final de "certeza" (cristalização), através de um estado intermediário de "fluidez" (probabilidade), entende o autor que, depois que a imputação está "circunscrita", com a conclusão da fase de investigação, o grau de certeza necessário para que o imputado possa exercer o seu direito de defesa não se concilia com a dúvida típica do *acertamento sobre o fato alternativo*. Em suma, conclui que "o princípio da imutabilidade da acusação não se concilia com a dúvida alternativa do fato objeto da citação".

De outro lado, Luca Maserà, no mais profundo estudo realizado sobre o tema na doutrina italiana, defende a admissibilidade de um acertamento alternativo, ainda que de forma bastante restrita. O acertamento alternativo seria um instrumento racional de gestão da dúvida sobre o fato relevante, no caso em que permanecesse incerta quem seriam as vítimas do delito.

O acertamento alternativo seria cabível no caso em que, embora não se tenha atingido uma reconstrução unívoca dos fatos, se possa excluir, com razoável certeza, que o acusado seja inocente. Partindo da distinção entre certeza e precisão na descrição de um fato, entende que é possível que o juiz esteja absolutamente seguro que um fato tenha se verificado (o acusado cometeu um crime), ainda que não se esteja em condições de descrevê-lo de modo unívoco. Nesse caso, as alternativas que se colocam não são sobre a *inocência* ou a *culpabilidade*, mas entre dois fatos que constituem crime. Diante disso, entende que para que se possa legitimamente proferir uma condenação alternativa, o processo deve ter se iniciado mediante uma imputação alternativa, em que os fatos devem ser descritos com o mesmo grau de analiticidade requerido para a imputação concreta de um único fato, tendo a acusação o ônus de descrever o fato com clareza e precisão.

Tem prevalecido, contudo, o ponto de vista contrário. De uma maneira geral, a doutrina considera que uma condenação alternativa é inaceitável. Ora, se não se obteve uma reconstrução precisa dos fatos, a ponto de se concluir, além de qualquer dúvida razoável, pela ocorrência de um ou de outro delito, a condenação é inviável, ante a garantia do *in dubio pro reo*. Quem admite o acertamento alternativo dá por provado justamente aquilo que se deveria provar. Ou seja, parte-se da premissa de que já está provada a ocorrência de um entre dois crimes. E que, neste caso, a solução seria a condenação pelo delito menos grave. Todavia, não houve a demonstração de que um dos dois crimes restou provado além de qualquer dúvida razoável. Aliás, sempre considerando a premissa de que um mesmo fato da natureza não pode se subsumir, simultaneamente, em dois tipos penais diversos, seria impossível que existisse prova plena de ambos, para depois o juiz "escolher" qual deles efetivamente ocorreu.

Num ponto, porém, parece não haver controvérsia, se o acertamento alternativo levou à conclusão de que o crime foi cometido por uma ou por outra pessoa, não se admite que se profira uma sentença condenatória de ambos os acusados. A dúvida sobre a autoria delitiva deve conduzir, em respeito ao *in dubio pro reo*, à absolvição de ambos os acusados que foram alternativamente denunciados.

8. Conclusões

O principal óbice à aceitação da imputação alternativa objetiva no processo penal é a necessidade de justa causa para a ação penal.

Independentemente do enquadramento doutrinário da justa causa para a ação penal, há consenso que não se pode admitir uma denúncia sem que haja "prova da materialidade delitiva e indícios de autoria".

No que toca à imputação alternativa objetiva, o problema da justa causa se liga à demonstração da "materialidade delitiva". Há divergência se tal expressão significa que deverá haver a *probabilidade* da ocorrência de um delito, ou se a justa causa reclama não a simples *probabilidade*, mas a *certeza* da ocorrência de uma



infração penal. Num ou noutro caso, a imputação alternativa é inviável.

Para quem considera ser necessária a *certeza* do cometimento de um crime, a impossibilidade da imputação alternativa é evidente. Se a denúncia afirma que ocorreu um *ou* outro crime, como concluir que o inquérito policial poderá indicar, simultaneamente, em grau de *certeza*, a ocorrência dos dois delitos?

Mesmo para aqueles que consideram que a justa causa pode ser identificada com a simples *probabilidade* da ocorrência de um delito, ainda assim não poderá, subsistir, simultaneamente, justa causa para ambos os crimes alternativamente imputados. Se em relação a um dos crimes alternativamente imputados, há *probabilidade* de sua ocorrência, ante o predomínio dos elementos convergentes quanto a sua existência, significará, *lógica* e necessariamente, que o outro delito alternativamente imputado, e excludente do primeiro, é *improvável*. Ou, em outras palavras, somente *possível*. Em suma, nunca poderá haver, simultaneamente, *probabilidade* de ocorrência de dois fatos excludentes entre si.

Exatamente por esse mesmo motivo, não se pode aceitar a imputação alternativa subjetiva. No que toca à autoria, a justa causa é identificada com os "indícios suficientes de autoria", entendidos como *probabilidade* de ser o acusado o autor do delito. Excetuando o caso de concurso de agentes, não poderá haver probabilidade de que duas pessoas distintas sejam autoras, cada uma de forma isolada, de um mesmo delito. Na medida em que há *probabilidade* de que uma seja autora, em relação a outra não poderá haver senão mera *possibilidade*, em grandeza inversamente proporcional. Consequentemente, não haverá justa causa para a ação penal.

O revogado parágrafo único do artigo 384 do CPP, em sua redação originária, não autorizará ou previa uma imputação alternativa superveniente. De qualquer forma, o novo § 4º do art. 384 do CPP, acrescido pela Lei n. 11.719/08 deixou claro que no caso de aditamento da denúncia, o juiz não poderá julgar o acusado pela imputação originária. Ou seja, expressamente afastou a alternatividade entre a imputação originária e decorrente de aditamento. Ao invés de imputações alternativas, há sucessão de imputações, com a segunda substituindo a primeira.

A imputação alternativa pode causar problemas que não costumam ser analisado por aqueles que a admitem. Quem será o legitimado ativo no caso de imputação alternativa que tenha um dos crimes perseguidos mediante ação penal pública e outro por meio de ação penal privada? Quem terá legitimidade para a habilitação como assistente de acusação, no caso de alternatividade entre crimes com vítimas diversas? Na hipótese em que cada um dos delitos alternativamente imputados deva ser julgado por órgão jurisdicional diverso, segundo os critérios legais de competência, quem será o competente? Qual procedimento deverá ser adotado no caso em que um crime deva seguir o procedimento comum e outro o procedimento especial, ou no caso em que cada um dos delitos deva ser submetido a ritos especiais diversos?

A aceitação de uma imputação alternativa, mesmo que seguida de cuidados processuais, como a citação indicando os fatos alternativos na citação, naturalmente deveria levar à indagação sobre a admissibilidade de uma sentença condenatória alternativa. Até mesmo diante da regra da correlação entre acusação e sentença, ao se admitir a imputação alternativa (p. ex., por furto ou receptação), por que motivo não seria de se aceitar uma condenação baseada no caso de acerto alternativo entre dois delitos (por exemplo, furto ou receptação)? O direito comparado demonstra, inclusive, que já existiu regra legal sobre a questão, prevendo que, em tal hipótese, o acusado deveria ser condenado pelo delito menos grave entre ambos alternativamente imputados e acertados. Quem admite a imputação alternativa deverá, por consequência e coerência admitir a sentença alternativa?

E, mesmo que não se admita a sentença alternativa, a simples admissibilidade da imputação alternativa terá reflexos diretos sobre a coisa julgada. O que transitará em julgado no caso de uma imputação alternativa?

Embora a conclusão de um trabalho deva trazer proposições e assertivas de seu autor, sobre o tema analisado e estudado, no presente caso, a forma de redação nada mais é do que um convite, em certa medida provocativo, para que os defensores da imputação alternativa se posicionem sobre as diversas consequências, quase sempre ignorada, que a imputação alternativa poderá causar na dinâmica processual.

A conclusão ou arremate da pesquisa, embora muito sucinta, é no sentido de que a imputação alternativa objetiva ou subjetiva não pode ser admitida, posto que incompatível com a exigência de que haja justa causa para a ação penal.

Legendas do [1] ao [123]

Bibliografia

() Comentário

Deixar um Comentário

Nome:

E-mail:

Não será divulgado

Código:

vqcg14v

Enviar



Comentário

© 2014 - Badaró Advogados
✉ contato@badaroadvogados.com.br
☎ 11 3079-5357 / 3079-2851
📍 R. Jerônimo da Veiga, 164, cj. 18 A/D, Itaim Bibi - CEP 04536-000 [ver mapa]

Criação: WebCis



Ives Gandra da Silva Martins



IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal - 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

RESPONSABILIDADE DOS AGENTES
PÚBLICOS POR ATOS DE LESÃO À
SOCIEDADE - INTELIGÊNCIA DOS §§ 5º E 6º
DO ARTIGO 37 DA CF - IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA POR CULPA OU DOLO -
DISCIPLINA JURÍDICA DO "IMPEACHMENT"
PRESIDENCIAL (ARTIGO 85 INCISO V DA CF)
- PARECER.

CONSULTA

Formula-me, o eminente advogado José de Oliveira Costa, consulta objetivando esclarecer se a improbidade administrativa a que se refere o inciso V, do artigo 85, da CF, capaz de justificar o "impeachment" presidencial, decorreria exclusivamente



IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal - 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martín de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

de dolo, fraude ou má-fé na gestão da coisa pública ou se também poderia ser caracterizada na hipótese de culpa, ou seja, imperícia, omissão ou negligência administrativa. Pretende também esclarecer se, no caso de haver lesão ao patrimônio público em mandatos sucessivos, os atos lesivos continuados contaminariam os mandatos futuros ¹.

RESPOSTA

Há necessidade de alguns esclarecimentos prévios à resposta que ofertarei à questão formulada, para evitar interpretações que transcendam o campo exclusivamente jurídico do parecer que passo a

¹ "Officers of the government are the trustees or servants of the people", Stimson, *The law of the Federal and State Constitution of United States*, 1908, p. 49.



IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal - 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

elaborar ². Em face das críticas que, como cidadão, apresentei à política econômica da Presidente em exercício, nos últimos quatro anos, e que, infelizmente, se mostraram procedentes, tais esclarecimentos preambulares fazem-se necessários.

O primeiro esclarecimento diz respeito a minha própria condição profissional e de cidadão. Como advogado e

² Paulo Brossard ensina: "Desde que as autoridades políticas desempenham funções, não por direito próprio, mas como agentes e servidores da nação — "Officers of the government are the trustees of servants of the people" — da qual derivam seus títulos para o exercício dos cargos políticos, seja por eleição, seja por outra forma legal de provimento; desde que se não admita a irresponsabilidade outrora consagrada nas antigas monarquias, quando os grandes servidores eram antes ministros da coroa que do país, e apenas perante o rei respondiam," como este respondia somente perante Deus, único juiz a que prestava contas; desde que o povo passou a ter existência política, a disciplina da responsabilidade do governo converteu-se num dos problemas básicos da organização estatal, não tendo faltado mesmo quem visse na possibilidade de aplicar-se aos governantes o princípio da responsabilidade o traço distintivo do Estado moderno" ("O impeachment", Oficinas Gráficas da Livraria do Globo S.A., Porto Alegre, 1965, p. 10).



IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECÊME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal - 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

professor de direito, tenho buscado, no curso de meus 58 anos de atuação na área jurídica e 55 de magistério universitário, ater-me a duas linhas de atuação, ou seja:

(1) propositiva e “de lege ferenda”, participando da elaboração de inúmeros projetos de emenda constitucional, leis complementares, resoluções de congresso, além de ter sido ouvido inclusive em audiências públicas, seja na Constituinte, seja no processo legislativo de muitas das leis em vigor no Brasil;

(2) como intérprete do direito posto, sempre procurei interpretá-lo rigorosamente à luz do instrumental hermenêutico, preocupado em afastar-me da crítica de Ferrara, ao condenar os intérpretes “ideológicos”, que, muitas vezes, colocam na lei o que na lei não está para



IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal - 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

atender às suas preferências pessoais ³, ou da lei retiram o que nela está, por não concordarem com o disposto no texto.

O intérprete do direito deve utilizar-se de todas as formas e métodos possíveis para chegar ao conteúdo ôntico das normas, mas deve respeitar o direito positivo, independentemente de suas preferências ou antipatias.

Nestes 58 anos de atuação como operador do direito, tenho sempre distinguido as duas missões próprias do advogado ou do jurista, ou seja, a propositiva, em que

³ *Hamilton Dias de Souza, em estudo que publicou em livro conjunto comigo, Henry Tilbery e José Carlos Graça Wagner, sobre este risco assim se manifestou: "deve-se lembrar a lição de Francesco Ferrara, segundo a qual o excessivo apego à letra da lei é pernicioso, mas, ainda mais grave é o perigo de que o intérprete force a exegese, encaixando no texto aquilo que gostaria que lá estivesse ou suprimindo o que contrariasse suas preferências" (Direito Tributário 2, José Bushatsky editor, São Paulo, 1972, p. 32). Francesco Ferrara, "Interpretação e aplicação das leis", 2ª. edição, Ed. Coimbra, p. 129.*



IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal - 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

tudo deve fazer para melhorar o que lhe parece possível no sistema, e interpretar a ordem jurídica como foi elaborada, ao aplicar o direito positivo.

Sempre assim agi dessa maneira, como advogado e professor, e será à luz desta visão que elaborarei este parecer ⁴.

⁴ Para que fique claro que o presente parecer é apenas jurídico, sem qualquer conotação política, transcrevo o Decálogo do Advogado, que escrevi para meus alunos da Universidade Mackenzie, na década de 80:

“1. O Direito é a mais universal das aspirações humanas, pois sem ele não há organização social. O advogado é seu primeiro intérprete. Se não considerares a tua como a mais nobre profissão sobre a terra, abandona-a porque não és advogado.

2. O direito abstrato apenas ganha vida quando praticado. E os momentos mais dramáticos de sua realização ocorrem no aconselhamento às dúvidas, que suscita, ou no litígio dos problemas, que provoca. O advogado é o deflagrador das soluções. Sê conciliador, sem transigência de princípios, e batalhador, sem tréguas, nem leviandade. Qualquer questão encerra-se apenas quando transitada em julgado e, até que isto ocorra, o constituinte espera de seu procurador dedicação sem limites e fronteiras.

3. Nenhum país é livre sem advogados livres. Considera tua liberdade de opinião e a independência de julgamento os maiores valores do exercício profissional, para que não te submetas à



IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal - 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

*força dos poderosos e do poder ou desprezes os fracos e insuficientes. O advogado deve ter o espírito do legendário **El Cid**, capaz de humilhar reis e dar de beber a leprosos.*

4. *Sem o Poder Judiciário não há Justiça. Respeita teus julgadores como desejás que teus julgadores te respeitem. Só assim, em ambiente nobre a altaneiro, as disputas judiciais revelam, em seu instante conflitual, a grandeza do Direito.*

5. *Considera sempre teu colega adversário imbuído dos mesmos ideais de que te reveste. E trata-o com a dignidade que a profissão que exerces merece ser tratada.*

6. *O advogado não recebe salários, mas honorários, pois que os primeiros causídicos, que viveram exclusivamente da profissão, eram de tal forma considerados, que o pagamento de seus serviços representava honra admirável. Sê justo na determinação do valor de teus serviços, justiça que poderá levar-te a nada pedires, se legítima a causa e sem recursos o lesado. É, todavia, teu direito receberes a justa paga por teu trabalho.*

7. *Quando os governos violentam o Direito, não tenhas receio de denunciá-los, mesmo que perseguições decorram de tua postura e os pusilânimes te critiquem pela acusação. A história da humanidade lembra-se apenas dos corajosos que não tiveram medo de enfrentar os mais fortes, se justa a causa, esquecendo ou estigmatizando os covardes e os carreiristas.*

8. *Não percas a esperança quando o arbítrio prevalece. Sua vitória é temporária. Enquanto, fores advogado e lutares para recompor o Direito e a Justiça, cumprirás teu papel e a posteridade será grata à legião de pequenos e grandes heróis, que não cederam às tentações do desânimo.*

9. *O ideal da Justiça é a própria razão de ser do Direito. Não há direito formal sem Justiça, mas apenas corrupção do Direito. Há direitos fundamentais inatos ao ser humano que não podem ser desrespeitados sem que sofra toda a sociedade. Que o ideal de Justiça seja a bússola permanente de tua ação, advogado. Por*



IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e, da Magistratura do Tribunal Regional Federal - 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

Como cidadão senti-me, no curso de minha vida, no direito de criticar governos de qualquer ideologia, quando entendi não estarem cumprindo o seu dever para com a pátria e a sociedade. À evidência, tal crítica decorreu sempre do meu repúdio a desmandos, desvios, principalmente quando a corrupção ou concussão estavam na essência de tais comportamentos públicos.

Como cidadão, portanto, não me sinto prisioneiro do direito positivo, do qual sou, como advogado. Embora respeite o direito posto, como cidadão, sou livre para expor minhas opiniões e críticas. É o que tenho feito

isto estuda sempre, todos os dias, a fim de que possas distinguir o que é justo do que apenas aparenta ser justo.

10. *Tua paixão pela advocacia deve ser tanta que nunca admitas deixar de advogar. E se o fizeres, temporariamente, continua a aspirar o retorno à profissão. Só assim poderás, dizer, à hora da morte: "Cumprí minha tarefa na vida. Restei fiel à minha vocação. Fui advogado"*.



IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal - 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

em livros, palestras e pela imprensa escrita, radiofônica e televisiva ⁵.

Quero deixar claro, pois, neste primeiro esclarecimento, que a análise que farei, neste parecer, não é a do cidadão, exercendo a cidadania -no meu caso, com modéstia e limitações--, mas a do jurista, mantendo-me exclusivamente adstrito ao texto constitucional, de resto, por ter exercido a cátedra de direito constitucional até 1992, na Faculdade de Direito da Universidade Mackenzie, e ter comentado a lei suprema, em mais de 12.000 páginas, 15 volumes, pela Editora Saraiva, com o saudoso professor Celso Bastos.

O segundo esclarecimento diz respeito aos sistemas de governo.

⁵ Nas minhas duas trilogias ("O Poder", "A nova classe ociosa" e "O Direito do Estado e o Estado de Direito" e "Uma visão do mundo contemporâneo", "A era das contradições" e "A queda dos mitos econômicos" escrevi como cidadão, que se sente na obrigação de trazer sua pessoal reflexão sobre o exercício do poder.



IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal - 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

Sempre fui parlamentarista. Essa minha preferência, eu a manifestei nas diversas conversas com os constituintes; no livro "Roteiro para uma Constituição", que redigi a pedido de 66 constituintes, editado pela Forense em 1986; nos artigos publicados em obras sobre o parlamentarismo (Mário Henrique Simonsen e eu defendemos, por ocasião do plebiscito, esta forma de governo) ⁶; no livro que coordenei com Celso Bastos e editado também pela Forense em 1987 e 1993 ⁷; no livro escrito para o plebiscito de 1993 (embora não

⁶ O livro está intitulado "Plebiscito: como votarei?" (José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1993), tendo dele participado os seguintes autores Antonio Ermírio de Moraes, Antonio Fernando de Bulhões Carvalho, Benito Gama, Carlos Alberto Sardenberg, Edmar Bacha, Ives Gandra Martins, Marco Maciel, Mário Henrique Simonsen, Ozires Silva e Paulo Rabello de Castro.

⁷ O livro intitulado "Parlamentarismo ou Presidencialismo?", de coordenação minha e de Celso Bastos, foi editado pela Academia Internacional de Direito e Economia e Editora Forense, Rio de Janeiro, 1993, 2ª. edição, tendo como autores: Celso Bastos, Eduardo Muylaert Antunes, Imaculada Milani, Ives Gandra Martins, Maria Garcia, Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo Santos.



IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal - 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

sendo monarquista), intitulado “O que é Parlamentarismo Monárquico?”⁸ e no artigo publicado no livro⁹ do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, por comemoração de seus 80 anos, sobre os três anos em que exerci a presidência do único partido parlamentarista do Brasil, antes do Ato Institucional nº 2, em São Paulo. Sempre defendi esta forma de governo, mais moderna e adotada por todos os países desenvolvidos, menos os Estados Unidos.

⁸ “O que é Parlamentarismo Monárquico?”, Ed. Brasiliense, São Paulo, 1993.

⁹ “Minha presidência do Diretório Metropolitano do Partido Libertador”, texto publicado no livro “Paulistânia Eleitoral - ensaios, memórias, imagens”, 80 anos do TRE-SP, editado pela Imprensa Oficial do Governo do Estado de São Paulo, 2011, organizador José D’Amico Bauab, colaboradores: Antonio Aguillar, Rodrigo Archangelo, Paulo Bomfim, Marília Gabriela Buonavita, Maria Celina D’Araújo, Célio Debes, Carlos Alberto Ungaretti Dias, Rubem Azevedo Lima, Ives Gandra da Silva Martins, Geraldina Marx, José Álvaro Moisés, Bryan Pitts, Maria Ligia Coelho Prado, Ubirajara de Farias Prestes Filho, Jade Almeida Prometti, Renato Janine Ribeiro e Marcelo Tápia.



IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal - 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

Lijphart, ao analisar as 20 democracias mais estáveis do mundo, após a 2ª guerra mundial, encontrou apenas um país presidencialista e dezenove parlamentaristas ¹⁰.

A própria Constituição brasileira foi projetada, nas diversas Comissões (8), Subcomissões (24) e na Comissão de Sistematização, para hospedar o sistema parlamentar, o que só veio a ser modificado no plenário, após a formação do grupo denominado "Centrão", sob a liderança do Deputado Roberto Cardoso Alves.

Alguns dos institutos próprios do sistema parlamentar — medida provisória, por exemplo, copiado do texto constitucional italiano — não foram retirados do texto constitucional, quando, na undécima hora, voltou-se ao sistema presidencial, com diversas versões históricas sobre o motivo da mudança, que não são

¹⁰ "Democracies", Ed. Yale, 1984.



IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal - 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martín de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

objeto de reflexão neste parecer. É de se lembrar que os constituintes repudiavam o que denominavam de instrumento da ditadura, ou seja, o Decreto-lei, que foi retirado do texto. Mas, introduziram a Medida Provisória, concebida para o sistema parlamentar, como instrumento de governança, sujeita, sempre, a sua aprovação final pelo Parlamento. Sua rejeição poderia gerar até voto de desconfiança ao Gabinete.¹¹

¹¹ Leon Fredja Szklarowsky escreve: "As Medidas Provisórias foram feitas de encomenda, para o regime parlamentarista que não vingou (a figuração do Estado Brasileiro está toda modelada na estrutura parlamentarista, restando um sistema quase-híbrido), inspiradas no modelo constitucional italiano (parlamentarista). "Verbis": 'O governo não pode, sem delegação das Câmaras, promulgar decretos que tenham valor de lei ordinária'.

'Quando, em casos extraordinários de necessidade e de urgência, o governo adota, sob a sua responsabilidade, medidas provisórias, com força de lei, deve apresentá-las no mesmo dia para a conversão às Câmaras que, mesmo dissolvidas, são especialmente convocadas a se reunirem no prazo de cinco dias.' Essa ordem constitucional dispõe também sobre a perda de eficácia, desde o início, se não se converterem em lei, no prazo de sessenta dias, a partir de sua publicação e faculta (a Lei brasileira determina) ainda às Câmaras regulamentar por lei as relações jurídicas oriundas desses decretos não convertidos.





SF

Órgão:

COCEI

Folha:

14617

Rubrica:

TERMO DE ENCERRAMENTO DE VOLUME

29/04/2016 18:43

Por este termo, encerro à folha nº14617 o volume nº38 do processado referente à 1ª autuação da matéria DEN 1/2016.

(Assinatura)

MARCELO ASSAIFE LOPES



SENADO FEDERAL
Coordenação de Arquivo

Termo de Arquivamento do(a): DENÚNCIA n°01 Vol.: 38

Este processado possui 508 folhas, contando com este termo, no momento de seu arquivamento no Serviço de Arquivo Legislativo – SEALEG/COARQ.

Páginas sem rubrica:

Páginas sem carimbo e sem rubrica:

Páginas consideradas no verso:

Páginas sem carimbo, sem numeração e sem rubrica:

Páginas duplicadas:

Erro na numeração (ex: "da página 133 pula para 151" ou "entre as págs. 52 e 53 há 03 folhas sem numeração"):
14140 sem carimbo

COARQ, 17 de Novembro de 2016

Conferido por,

Endy Camila Alves Ferreira

Revisado por,

p/Jackson Augusto

Maria Lucília da Silva

Matrícula 224392

