

# COMISSÃO ESPECIAL DO IMPEACHMENT



SF/16649.45200-72

## VOTO EM SEPARADO

Página: 1/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

Brasília, em 02 de agosto de 2016



## Sumário

<b>1</b>	<b>RELATÓRIO .....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>ANÁLISE.....</b>	<b>13</b>
<b>2.1</b>	<b>Da motivação indevida e dos desvios no recebimento da denúncia .....</b>	<b>13</b>
2.1.1	Da usurpação das atribuições do Congresso Nacional pela CEI .....	13
2.1.2	Da nulidade da instauração do procedimento na Câmara dos Deputados.....	28
2.1.3	Da nulidade da votação na Câmara dos Deputados: o desvio de finalidade .....	29
2.1.4	Da suspeição do Relator .....	30
2.1.5	Do desvio de finalidade captado pela Operação Lava Jato .....	32
2.1.6	Da necessidade de caracterização da existência de ato comissivo e doloso .....	36
2.1.7	Da existência de autorização legislativa para a edição dos decretos.....	40
2.1.8	Da inexistência de usurpação de competências do Congresso Nacional pela Presidenta da República.....	41
2.1.9	Da aplicação do princípio da anualidade na aferição do adimplemento das metas fiscais .....	42
2.1.10	Da vedação à retroatividade da interpretação administrativa do TCU.....	46
2.1.11	Da atuação irregular do TCU .....	49
2.1.12	Da atuação irregular do Ministério Público de Contas.....	56
2.1.13	Da atuação do Congresso Nacional .....	62
<b>2.2</b>	<b>Da Comprovação da Inexistência do Crime de Responsabilidade .....</b>	<b>65</b>
2.2.1	Da edição dos decretos de crédito suplementar por decreto.....	67
2.2.1.1	Da compatibilidade das alterações com a obtenção da meta .....	68
2.2.1.2	Do equívoco em considerar abertura de crédito incompatível com a obtenção da meta .....	74
2.2.1.3	Da hipotética meta no plano orçamentário.....	76
2.2.1.4	Do equívoco em tomar os relatórios bimestrais como taxativos .....	82
2.2.1.5	Da alegada confissão do Governo de que não cumpriria a meta .....	84
2.2.1.6	Da compatibilidade, mesmo sem adoção da limitação extra .....	91
2.2.1.7	Qual deveria ser o propósito do processo .....	92
2.2.1.8	Do efetivo cumprimento das metas.....	95
2.2.1.9	Das fontes de recursos utilizadas para abrir os créditos .....	99
2.2.1.10	Meta a considerar na abertura de um crédito.....	103
2.2.1.11	Afirmções constantes do Laudo Pericial .....	111
2.2.1.12	Depoimentos sobre a abertura dos créditos: .....	116
2.2.1.12.1	Depoimento do Dr. Júlio Marcelo de Oliveira, em 08/06/2016. ....	118
2.2.1.12.2	Depoimento do Sr. Leonardo Rodrigues Albernaz, em 13/06/2016 .....	1



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



SF/16649.45200-72

Página: 3/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196



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



SF/16649.45200-72

Página: 4/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196



## VOTO EM SEPARADO AO PARECER DO RELATOR

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

### 1 RELATÓRIO

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

1. Ofensa aos art. 85, VI, e art. 167, V, da Constituição Federal, e aos art. 10, item 4, e art. 11, item 2 da Lei nº 1.079, de 1950, pela abertura de créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional, e
2. Ofensa aos art. 85, VI, *[da Constituição Federal]* e art. 11, item 3, da Lei nº 1.079, de 1950, pela contratação ilegal de operações de crédito com instituição financeira controlada pela União.

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



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

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

É o que demonstraremos a seguir.

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

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



SF/16649.45200-72

Página: 6/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196



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

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

[...]

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

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

[...]

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

[...]

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

[...]

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



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

[...]

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

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

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

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

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



[...]

... **há que se proceder ao arquivamento**, pelas seguintes razões legais:

1. **Atipicidade em razão da ausência do elemento típico 'operação de crédito', no caso dos atrasos por parte da União nos repasses de valores devidos** ao BNDES (decorrentes da devida equalização da taxa de juros no âmbito do Plano de Sustentação do Investimento – PSI), **ao Banco do Brasil (decorrentes da devida equalização da taxa de juros no âmbito do Plano Safra)** e aos estados da federação e ao Distrito Federal (nos repasses dos '*royalties* pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais' e do valor do 'salário educação');

[...]

Ante o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** requer o arquivamento dos presentes autos relativamente à possível prática do crime previsto no artigo 359-A do Código Penal, nos termos acima expostos, submetendo este ato ao juízo homologatório de Vossa Excelência. (*negritamos*)

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

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

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

<sup>1</sup> Art. 6º. Compete ao Ministério Público da União:

[...]

V – promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;



SF/16649.45200-72

Página: 9/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196



Os fatos ora tratados – as equalizações devidas pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, ao longo de 2015, e os quatro decretos de créditos suplementares, editados em julho e agosto de 2015 – ocorreram sob a presunção de legitimidade, aos olhos daqueles que o praticaram. *(destacamos)*

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

12. Pela análise dos dados, dos documentos e das informações relativos ao Plano Safra, **não foi identificado ato comissivo da Exma. Sra. Presidente da República que tenha contribuído direta ou imediatamente para que ocorressem os atrasos nos pagamentos.** *(negritamos)*

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

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

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

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

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



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

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

No Laudo Pericial, no entanto, restou a indicação de que **apenas três dos quatro remanescentes** teriam promovido alterações na programação orçamentária incompatíveis com a obtenção da meta. São eles: os decretos de 27 de julho de 2015, nos valores de R\$ 1.701.389.028,00 e R\$ 29.922.832,00; e o Decreto de 20 de agosto de 2015, no valor de R\$ 600.268.845,00<sup>2</sup>.

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

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

Dado o resultado primário obtido, e considerando a metodologia de cálculo desse resultado constante da LDO/2015, **conclui-se que o Poder Executivo cumpriu as metas de resultado fiscal**, mesmo com a liberação do limite de empenho e execução financeira promovida pelo Decreto nº 8.581/2015. Logo, **os decretos de contingenciamento editados foram suficientes para assegurar o cumprimento das metas de resultado fiscal 2015.** (*destacamos*)

<sup>2</sup> Ver pag. 212, item 2 “Das Conclusões”, do Laudo da Junta Pericial – Documento nº 144 acostado aos aut



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

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

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

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

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



## 2 ANÁLISE

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

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

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

A afirmativa não encontra sustentação na realidade!

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

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

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

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

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



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

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

Art. 49. É da **competência exclusiva** do Congresso Nacional:

[...]

IX – julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.  
*(negrito nosso)*

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

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

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

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

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



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

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

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

XXIV - **prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro do prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa**, as contas referentes ao exercício anterior;

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

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

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

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

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

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

<sup>5</sup> Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF):

Art. 4º ...

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



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

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

...entendo que a denúncia oferecida atende aos requisitos mínimos necessários, eis que indicou ao menos seis Decretos assinados pela DENUNCIADA no exercício financeiro de 2015 **em desacordo com a LDO** e, portanto, sem autorização do Congresso Nacional. (fl. 3.712)

[...]

O eventual crime de responsabilidade, como sustentam os DENUNCIANTES, pode ser configurado também pelo descumprimento do artigo 4º da Lei 12.952 de 2014 (Lei Orçamentária Anual LOA), que determinou que a abertura de créditos suplementares (ou adicionais) estava condicionada ao alcance da meta de resultado primário (poupança) estabelecida. (fl. 3.713)

[...]

Também não ignoro ter o Poder Executivo enviado ao Congresso Nacional projeto de lei alterando a meta fiscal de 2015 (PLN nº 5/2015), porém, além de pendente de apreciação, mesmo se for aprovado, não altera a realidade dos fatos: até o presente momento, **o Poder Executivo, comandado pela DENUNCIADA, administrou o orçamento de 2015 como se a situação fosse superavitária, quando o déficit estimado pode chegar a R\$ 100.000.000,00 (cem bilhões de reais)**. (fl. 3.714)

...os créditos orçamentários eram irregulares à época em que os seis Decretos não numerados apontados pelos DENUNCIANTES foram por ela assinados. (fl. 3.714)

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

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, **mediante parecer prévio**, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; (*grifo nosso*)



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Ação direta de inconstitucionalidade.

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



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

Em seu douto voto condutor, justificou o Ministro:

Ainda que se pretenda prestigiar a iniciativa criadora do constituinte estadual, não parece haver dúvida de que, ao dispensar o parecer do Tribunal de Contas, na espécie, alterou-se, significativamente, o sistema de controle previsto na Carta Magna.

Nesses termos, o meu voto é pela procedência da ação direta de inconstitucionalidade.

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

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

XXXVII – não haverá juízo ou tribunal de exceção;

[...]

LIII – ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente;

LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV – aos litigantes, em processo judicial **ou administrativo**, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa com os meios e recursos a ela inerentes; (*negritamos*)

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



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

21. Esses elementos apontam no sentido de que **o julgamento das contas anuais do Presidente da República pelo Congresso Nacional deve ocorrer em sessão conjunta de ambas as Casas, e não de forma isolada**. Embora as votações em sessões conjuntas sejam tomadas de forma separada para cada Casa Legislativa (ao contrário das sessões unicamerais, como a prevista no art. 3º do ADCT), as respectivas deliberações ocorrem num ambiente unificado, em que Deputados e Senadores podem debater e se influenciar reciprocamente. É o que ocorre, por exemplo, nas votações para a derrubada de vetos presidenciais (CF, art. 66, § 4º). Essa deliberação conjunta torna efetivo o diálogo entre as Casas e é capaz de evitar alguns problemas que podem se verificar em deliberações separadas.

22. Isto porque a sessão conjunta não apenas tem um procedimento deliberativo mais amplo (que abrange todo o Parlamento), mas também se caracteriza por um processo de votação concentrado de ambas as Casas, impedindo que a inércia de uma delas prejudique a conclusão da apreciação das contas. Com a sessão conjunta, as contas são sempre julgadas no âmbito de uma mesma legislatura, ou, mais precisamente, no mesmo dia, após debate conjunto; já as sessões apartadas permitem que as apreciações de cada Casa se distanciem muito no tempo, caso uma delas se mantenha inerte. [...]

23. A propósito, e tal como necessário para a derrubada de vetos, a rejeição das contas anuais do Presidente da República – hipótese excepcional em razão da gravidade em tese de suas consequências, **pois pode resultar na instauração de processo de impeachment (CF, art. 85, VI)** – pressupõe que ambas as Casas se manifestem no mesmo sentido. Vale dizer: a rejeição das contas presidenciais, seja pela aprovação de um parecer da CMO nessa linha, seja pela rejeição de um parecer em sentido contrário, não pode ocorrer se uma das Casas aprova e a outra rejeita o parecer da Comissão Mista. Para produzir efeitos, a rejeição das contas deve se dar por ambas as Casas do Congresso, em sessão conjunta. Aprovadas as contas na votação de uma das Casas, não se pode dizer que o Congresso as tenha rejeitado, razão por que se consideram aprovadas.

24. Vale observar que, em matéria de contas anuais do Presidente da República, quando a Constituição pretendeu a atuação isolada de uma das Casas, instituiu previsão expressa nesse sentido. É o que se vê do art. 51, II, da CF, que atribui à Câmara dos Deputados – e não ao Congresso Nacional – a competência para tomar as contas do Chefe do Poder



Executivo, quando ele não as tenha prestado no prazo. **O respectivo julgamento, porém, sempre incumbe ao Congresso (art. 49, IX).**

[...] **Trata-se de contas de caráter geral, prestadas em bloco, a partir das quais se pode aferir a correta execução orçamentária.** E, se as leis orçamentárias em geral são votadas em sessão conjunta, o julgamento quanto à sua correta execução, logicamente, também deve obedecer à mesma forma. *(negrito nosso)*

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

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

**7 – O art. 49, IX, da Constituição Federal atribui exclusivamente ao Congresso Nacional a competência para julgar as contas anualmente prestadas pela Presidência da República** e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.

**8 – Pela inteligência dos arts. 49, IX, 51, II, 62, §§ 8º e 9º, 166, caput e §§ 1º e 2º, da CF/1988, é obrigatória a realização de sessão conjunta do Congresso Nacional para julgamento de contas presidenciais.**

9 – Parecer pela concessão da ordem, para que sejam cassados os atos de julgamento das contas analisadas na forma dos Projetos de Decreto Legislativo 384/1997, 40/2011, 1.376/2009 e 42/2011. *(negrito nosso)*

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

O art. 49, IX, da Constituição Federal atribui exclusivamente ao Congresso Nacional a competência para julgar as contas anualmente prestadas pela Presidência da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo. Essa disposição figura como guia interpretativo das demais normas constitucionais correlatas ao tema.

[...]

Afirma-se, no art. 166, caput e §§ 1º e 2º, do Texto Magno, que o exame e a emissão de parecer sobre projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como sobre as contas apresentadas anualmente pela



Presidência da República, serão de incumbência da *comissão mista permanente de Senadores e Deputados*.

[...]

...quando fala da aprovação de contas presidenciais, após exame e emissão de parecer da Comissão Mista de Orçamento, a Constituição somente se pronuncia pela submissão ao Plenário das duas Casas do Congresso Nacional. Não há registro de apreciação em sessões separadas por essas mesmas Casas, nem poderia haver, em razão da incidência do art. 49, IX, da CF/1988 na espécie.

Aqui o Constituinte reclama a atuação conjunta dos parlamentares representantes da população e dos Estados, na forma do Regimento Comum do Congresso Nacional, **dada a relevância nacional da apresentação regular das contas da Presidência da República. Cuidasse de bem jurídico que exorbita os interesses da União ou, mesmo, da Federação, por atingir diretamente a confiabilidade interna e internacional na gestão do país, com reflexos para toda a população brasileira.** (*negrito nosso*)

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

Pertinente a lição de Maury R. de Macedo<sup>7</sup>:

O direito em vigor deve ser apenas interpretado, por quem tenha que aplicá-lo, e não alterado ainda que para melhor, no momento de sua aplicação, hipótese em que padeceria, pelo menos, de três graves defeitos: origem ilegítima, casuísmo e retroatividade.

O direito será mais importante que a lei sempre que esta, sua expressão escrita, se desvirtue sob a influência do intérprete, faltando, pois, à sua finalidade.

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

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

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



pareceres e colegiado Máximo para julgamento conclusivo, cujo procedimento para 2015 está ainda em fase prematura.

Enquanto tais etapas não se concluírem, não poderia haver inferências sobre irregularidades na conduta da Presidente, menos ainda justa causa para subverter o procedimento constitucional, reduzindo prazos e suprimindo instâncias, visando estabelecer rito abreviado e novo ambiente decisório, ainda que para um fim pretensamente mais legítimo e republicano.

A comissão especial seria, portanto, incompetente para a causa, no presente momento, bem assim os órgãos que na sequência cuidarão da matéria.

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

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

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

[...]

Não é possível, portanto, antecipar-se a Câmara, a pretexto de apuração de crime de responsabilidade do Presidente da República, 1



exame de certas particularidades de execução orçamentária nos mencionados exercícios.

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

O arcabouço jurídico brasileiro que norteia o controle dos atos na Administração Pública reflete a existência de um verdadeiro microsistema de proteção e controle da gestão pública.

Assim é que **um único ato ou fato pode deflagrar a instauração de processos em diversas esferas autônomas de responsabilização** - administrativa, de controle externo, civil, penal comum e político-penal (Mandado de Segurança nº 21.623-9, Rel. Ministro Carlos Velloso, 1992) -, possibilitando a aplicação de sanções administrativas, de controle externo, cíveis, criminais e político-penal (ou político-administrativo-constitucional segundo **ADPF nº 348**), muitas delas com repercussões no plano eleitoral em razão da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135, de 2010), sem que se incorra na vedação do *bis in idem*.

A própria Constituição revela o apreço pela independência das instâncias a propósito do julgamento de ilícitos de natureza diversa, tal como ocorre na apuração de improbidade administrativa ou de crime.

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

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



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

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

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

Em outra oportunidade, decidiu o eminente Ministro Celso de Mello<sup>8</sup>:

O controle externo das contas municipais, especialmente daquelas pertinentes ao Chefe do Poder Executivo local, representa uma das mais expressivas prerrogativas institucionais da Câmara de Vereadores, que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas (CF, art. 31).

Essa fiscalização institucional não pode ser exercida, de modo abusivo e arbitrário, pela Câmara de Vereadores, eis que – **devendo efetivar-se no contexto de procedimento revestido de caráter político-administrativo** – está subordinada à necessária observância, pelo Poder Legislativo local, dos postulados constitucionais que asseguram, ao Prefeito Municipal, a prerrogativa da plenitude de defesa e do contraditório.

A doutrina vai nessa mesma direção. Segundo Hely Lopes Meirelles, **in verbis**<sup>9</sup>:

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

<sup>8</sup> RE 682011/SP – publicação no DJe 114, de 12/06/2012.

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

#### 2.1.4 Da suspeição do Relator

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

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



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

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

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

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

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

<sup>11</sup> Volume 1 anexado aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, p. 65.



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

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

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

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

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

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

**JUCÁ** - Eu acho que...

**MACHADO** - **Tem que ter um impeachment.**

**JUCÁ** - **Tem que ter impeachment. Não tem saída.**

**MACHADO** - E quem segurar, segura.

**JUCÁ** - Foi boa a conversa, mas vamos ter outras pela frente.

**MACHADO** - Acontece o seguinte, objetivamente falando, com o negócio que o Supremo fez [autorizou prisões logo após decisões de segunda instância], vai todo mundo delatar.



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

**MACHADO** - Odebrecht vai fazer.

**JUCÁ** - Seletiva, mas vai fazer.

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

[...]

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

[...]

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

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

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

**JUCÁ** - **Com o Supremo, com tudo.**

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

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

[...]

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

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

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

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

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

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

[...]

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



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

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

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

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

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

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

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

MACHADO - Acha que não pode ter reunião a três?

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

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

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

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

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

**JUCÁ - É, a gente viveu tudo.**

\*

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



**MACHADO - Eu acho o seguinte, a saída [para Dilma] é ou licença ou renúncia. A licença é mais suave.** O Michel forma um governo de união nacional, faz um grande acordo, protege o Lula, protege todo mundo. Esse país volta à calma, ninguém aguenta mais. Essa cagada desses procuradores de São Paulo ajudou muito. [referência possível ao pedido de prisão de Lula pelo Ministério Público de SP e à condução coercitiva dele para depor no caso da Lava jato]

JUCÁ - Os caras fizeram para poder inviabilizar ele de ir para um ministério. Agora vira obstrução da Justiça, não está deixando o cara, entendeu? Foi um ato violento...

MACHADO - ...E burro [...] Tem que ter uma paz, um...

JUCÁ - Eu acho que tem que ter um pacto.

[...]

MACHADO - Um caminho é buscar alguém que tem ligação com o Teori [Zavascki, relator da Lava Jato], mas parece que não tem ninguém.

JUCÁ - Não tem. É um cara fechado, foi ela [Dilma] que botou, um cara... Burocrata da... Ex-ministro do STJ [Superior Tribunal de Justiça].

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Vejamos, nesse tema, o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello e de Fabio Konder Comparato<sup>12</sup>:

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

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



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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

**Art. 167.** São vedados:

[...]

V – a **abertura de crédito suplementar** ou especial **sem prévia autorização legislativa** e sem indicação dos recursos correspondentes; (*grifamos*)

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

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



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

A resposta é afirmativa.

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

**Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:**

**I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; (*grifamos*)**

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

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

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

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

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



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

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

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

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

- i) **o prazo** para aferição do cumprimento de metas, prioridades e diretrizes fixadas na lei de diretrizes orçamentárias e abrangidas pelas contas do Presidente da República, **é anual**;
- ii) o único prazo constitucional com periodicidade inferior a um ano relacionado à matéria orçamentária é aquele que estabelece a necessidade de publicação de relatórios resumidos da execução orçamentária – obrigação acessória – trinta dias após o encerramento de cada bimestre;
- iii) há no texto constitucional (art. 166, § 17) previsão de manejo de medidas administrativas com vistas a limitar a execução financeira (contingenciamento) das emendas individuais dos parlamentares ao projeto de lei orçamentária, em face da constatação de tendência de inadimplemento das metas fiscais anuais; todavia não afasta a compreensão de que há apenas uma meta fiscal de caráter anual;
- iv) a despeito do extenso rol de vedações elencadas nos incisos do art. 167 e em outros dispositivos da Seção II referente aos Orçamentos, **a única previsão expressa de caracterização de crime de responsabilidade, que no caso de comprovado cometimento doloso pelo Presidente da República, daria ensejo ao proces**



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

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

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

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

Art. 4º. [...]

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

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

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal **estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais**, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.



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

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

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

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

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

Vejamos.

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



### 2.1.11 Da atuação irregular do TCU

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

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

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

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

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

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

<sup>13</sup> Art. 59...

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

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

*[...]*

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



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

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

Art. 1º Nos termos do art. 59 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, **compete diretamente ao Tribunal de Contas da União:**

[...]

II – **alertar os Poderes ou órgãos** referidos no inciso I, quando constatar:

a) a **possibilidade de limitação de empenho e movimentação financeira**, prevista pelo art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

[...]

e) a ocorrência de fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou **indícios de irregularidades na gestão orçamentária;**

Art. 2º Observado o disposto no art. 59 da LRF, **compete ao Tribunal de Contas da União auxiliar o Poder Legislativo a fiscalizar o cumprimento das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, com ênfase no que se refere a:**

I - **alcance das metas físicas e fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;**

II - **limites e condições para realização das operações de crédito;**

[...] *(negritamos)*

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

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

<sup>14</sup> Art. 9º ...

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

<sup>15</sup> Art. 51. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. ...



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

Fundamentação legal, com a citação específica da norma e dos dispositivos, que ampararam a decisão desta Corte de Contas de fazer incluir, nas contas presidenciais de 2014, como irregularidade capazes de levar à rejeição dessas contas, fatos sobre os quais não havia decisão definitiva por este Tribunal, como os referidos no Acórdão nº 825/2015-TCU-Plenário, de 15/04/2015, no que tange à suposta necessidade de registro nos passivos das estatísticas fiscais e aos alegados atrasos no pagamento de tais passivos junto a bancos públicos.

Tais questões, ao que consta, somente vieram a ser decididas em definitivo, pelo Tribunal, por meio do Acórdão 3.297/2015-TCU-Plenário, de 09/12/2015. O “parecer prévio” sobre as contas de 2014, contudo, fora dado no início de outubro do mesmo ano (Acórdão nº 2.461/2015-TCU-Plenário).

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 32, §1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo FGTS à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida nos exercícios de 2010 a 2014 (itens 2.3.6 e 8.3);

Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 32, §1º, incisos I e II, e 36, *caput*, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo BNDES à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento nos exercícios de 2010 a 2014 (itens 2.3.6 e 8.4);

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

Encerrada a sessão de apreciação do Relatório Preliminar, o Procurador do Ministério Público junto ao TCU, Júlio Marcelo de Oliveira, e o Ministro-Substituto André Luis de Carvalho, formalizaram a apresentação de novos indícios de irregularidade, sem que tais indícios integrassem o Aviso 664-GP/TCU, de 19/6/2015, que encaminhou o Acórdão em referência para manifestação da Presidente da República.

Em paralelo, o Ministro Relator encaminhou os novos indícios de irregularidades para análise da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), que se pronunciou pela necessidade de abertura de novo prazo para que a Presidente da República, caso manifestasse interesse e entendesse necessário, se pronunciasse sobre os novos fatos. Por meio de despacho, o Ministro Relator acolheu a proposta da Semag e fixou o prazo de 15 dias para a manifestação, cuja cópia foi encaminhada à Excelentíssima Presidente da República mediante o Aviso 895-GP/TCU, de 12/8/2015, nos seguintes termos:

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

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

É um acinte à Carta Política!

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

<sup>18</sup> divulgado na página do TCU na internet, p. 597.



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

A propósito<sup>19</sup>:

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

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

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

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

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

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

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

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

<sup>20</sup> Art. 49. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, com a finalidade de:

[...]



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

O § 1º, incisos I e V, do art. 59<sup>24</sup> da LRF, que existe desde 2000, estabelece que o TCU deve “alertar” os Poderes e os órgãos públicos sempre

<sup>22</sup> Cópia das respectivas reportagens em anexo.

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

<sup>24</sup> § 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:



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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

[...]

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



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

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

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

### 2.1.13 Da atuação do Congresso Nacional

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

São inconsistentes todas essas alegações!

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

---

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



SF/16649.45200-72

Página: 64/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196



## **2.2 Da Comprovação da Inexistência do Crime de Responsabilidade**

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

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

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

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

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

Na Denúncia, a ilegalidade residiria na artificialidade de “*superávit e excesso de arrecadação*”, “*pois, conforme se pode verificar a partir do PLN n° 5/2015, encaminhado ao Congresso Nacional em 22 de julho de 2015, o Poder Executivo já reconheceu que as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei n° 13.080/2015, não seriam cumpridas.*” Segundo os denunciantes:

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

Diz o art. 4º da LOA 2015:

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

O debate em todo o processo gira em torno da condição destacada em negrito: **“desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015”**.

Para o Senador Anastasia, que resume o raciocínio desenvolvido na Denúncia e no Relatório do Deputado Jovair Arantes, os créditos suplementares discutidos não poderiam ser abertos porque seriam “incompatíveis” com a obtenção da meta de resultado primário.

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



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

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

Primeiramente, destaca-se que o art. 4º da Lei nº 13.115/2015 possui vinte e nove incisos e sete parágrafos. Cada um desses incisos estabelece regras específicas para a abertura de créditos suplementares no âmbito de órgãos, ações orçamentárias ou grupos de natureza de despesa específicos, além de outras possibilidades. Desse modo, a investigação sobre a possível violação de cada um desses incisos por algum decreto de suplementação editado em 2015 é tarefa que se encontra fora do objeto deste trabalho pericial.

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

Se o art. 4º, *caput*, da LOA/2015 autoriza, tão somente, a abertura de créditos suplementares **cujas alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício**, é de se concluir **os três Decretos que não se subsumem a tal regramento não encontram substrato legal de validade, ou seja, não possuem autorização legislativa**. Esses três Decretos, portanto, afrontam o art. 167, inciso V, da CF/88, que veda “**a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes**”.

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Nota Técnica nº 042, de 04/04/2016:

É curial compreender que o decreto de abertura de crédito adicional opera apenas no âmbito normativo da despesa. Não impacta a meta fixada, porque não é ato de execução. Não altera, em nenhuma hipótese, as metas estabelecidas (os tetos de gasto) para o exercício financeiro, até porque o crédito aberto deve obedecer, na sua execução, as metas fixadas.

Ainda que se possa prever que, em dado exercício, a arrecadação não seja suficiente para cumprir as metas, não existe vedação para que decretos de créditos sejam abertos (existem apenas condições a serem atendidas). A razão é simples: é dever do Estado adequar as programações às situações e necessidades ocorrentes (art. 174, **caput**, da CF), inclusive por decreto.

A abertura de crédito não pode ser vista, porque efetivamente não o é, como mera licença para aumentar as despesas reais, ainda que inclua programação nova no orçamento com amparo em excesso de arrecadação. Foi nisso que parece terem se confundido os denunciante.

Os orçamentos no Brasil não são impositivos. Logo, determinada abertura de crédito, ainda que ampliando as “possibilidades” do gasto (opera apenas no âmbito dos registros gráficos e estáticos do orçamento, fixando tetos das programações), não implica necessário crescimento no gasto final. Isto porque **o gasto somente ocorrerá se, e somente se, as metas fiscais programadas para o exercício o permitirem.** (*negritamos*)



Nota Técnica nº 061, de 25/04/2016:

**Os decretos suplementares são precedidos de análise técnica por funcionários públicos especializados, integrantes das estruturas do sistema de planejamento e orçamento federal.** Em razão disso, jamais se poderia imaginar a adoção de um ato incongruente, ilógico e ilegal.

No entanto, apenas para efeitos de argumentação, ainda que o Chefe do Poder Executivo abra um crédito desarrazoado e sem fonte, essa “abertura” não gera qualquer efeito na meta. Como se trata de mero ato formal, que altera apenas o conjunto de programações, depende de atos posteriores para ser executado.

Por isso, é correto afirmar que, **naquilo que tange às programações autorizadas, decreto algum é incompatível com a obtenção da meta, porquanto não tem ele qualquer efeito na realidade das coisas.**

**A edição de decreto (ou sanção da LOA) tem relação apenas com a formação das normas, opera apenas na formalidade, cumprindo condição para realização do gasto. (negritamos)**

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

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

**É o art. 4º da LOA.** (Sr. Clayton Luiz Montes, em 16/06/2016)

As universidades e institutos fazem essa solicitação, **e elas se baseiam exatamente na LOA, no art. 4º**, e também se baseiam nesse acórdão do TCU. (Sr. Luiz Cláudio Costa, em 16/06/2016)

**Os créditos foram feitos com base no art. 4º da LOA**, no caso de 2015, inciso XII e inciso XIV do art. 4º. (Sr. Wagner Vilas Boas de Souza, em 16/06/2016)

**A Lei Orçamentária autoriza a abertura de créditos.** (Sr. Georgimar Martiniano de Souza, em 17/06/2016)

**Os créditos foram abertos por decreto, porque a Lei Orçamentária assim o permitia.** (Sr. Antonio Chatack Carmelo, em 17/06/2016, em resposta ao Relator)



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

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

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

[...]

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

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

[...]

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

[...]

II – as despesas nele legalmente empenhadas.

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

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

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

Esse também é o entendimento de técnicos que deram depoimento:

Segundo a Lei nº 4.320, **somente podem ser consideradas do exercício as despesas nele legalmente empenhadas.**

**O impacto na meta fiscal se dá no momento do pagamento da despesa.** Então, é preciso empenhar, liquidar e pagar.

**A despesa apenas autorizada**, se ela não foi executada, empenhada, liquidada e paga, ela **não afeta a meta de resultado primário.** (*Sr. Clayton Luiz Montes, em 16/06/2016*)

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

---

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



SF/16649.45200-72

Página: 75/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196



### 2.2.1.3 Da hipotética meta no plano orçamentário

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

Tomando-se por referência a LOA/2015 (Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015), tem-se que o art. 4º **versa sobre a gestão orçamentária**, atribuindo carga normativa para a compatibilidade entre as alterações decorrentes da abertura de créditos suplementares e a obtenção da meta de resultado primário... *(fl. 80 – Laudo inicial)*

**A estrita redação do art. 4º da LOA/2015 não faz menção à compatibilidade entre os Decretos e a programação financeira, mas entre aqueles e a programação orçamentária.** Os institutos, embora correlacionados, não se confundem. *(fl. 212 – Laudo inicial. - negritamos)*

...no caso das suplementações de dotação por decreto, não é a realização da despesa que deve ser compatível com a obtenção da meta. Deve-se aferir a compatibilidade, **com a meta, da alteração promovida na programação orçamentária, o que ocorre em momento anterior à realização da despesa.** *(fl. 6 – Laudo compl. – negritamos)*

No momento da edição do decreto complementar, **a despesa autorizada impacta a obtenção da meta de resultado do exercício financeiro**, caso não decorra de anulação de outras despesas primárias, pois aumenta a projeção de gastos, interferindo na relação entre as receitas e despesas primárias *(fl. 42 – Laudo compl. – negritamos)*



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

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

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

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

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

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

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

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



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

É financeira! (*Leonardo Albernaz, depoimento em 13/06/2016*)

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

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

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

I – conterà, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º.

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

A incidência do inciso II, art. 35, da Lei 4.320/1964, guarda relação com o momento do empenho e, portanto, não tem ligação com a obtenção da meta de resultado primário, **que se opera no nível do efetivo pagamento das despesas.** (*fl. 42 – Laudo compl.*)

O resultado fiscal não considera as despesas apenas autorizadas, pois não é mensurado a partir das dotações orçamentárias, mas **considera as despesas autorizadas e pagas...** (*fl. 60, Laudo compl.*)

Portanto, o momento em que se mensura o atingimento ou não da meta fixada para o exercício de 2015 é **aquele ao final do exercício**,

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

- (i) das eventuais alterações da própria meta por meio de lei, que certamente afastam a correspondência com o montante implícito nos orçamentos;
- (ii) dos créditos adicionais abertos por lei ou medida provisória.

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

Não existe confissão nesses demonstrativos, mas projeções.

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

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

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

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



estamos no início do ano – imaginem o primeiro relatório que fazemos que é em março –, temos ainda dez meses pela frente. **Então, obrigatoriamente, ela tem que ter estas duas dimensões:** na retrospectiva, vemos o que aconteceu. No primeiro bimestre, por exemplo, só sabemos a receita e a despesa de dois meses. **Então, temos que projetar para a frente.**

[...]

E aí coloco para vocês uma coisa importante. O decreto tem uma tramitação. O dia que vale, obviamente, é o dia em que ele é publicado, mas ele tem toda uma tramitação. Então, os decretos de julho já estavam considerados ali, possivelmente dentro ainda do relatório anterior, no segundo relatório, em que tínhamos feito um contingenciamento de R\$70 bilhões, e os outros, possivelmente, estavam no relatório que enviamos no dia 22 de julho. Eles estavam considerando. Então, nessa metodologia, o que fazemos? Quando olhamos para a frente, vemos o quê? Qual o cenário mais provável? O cenário de realização de receita e despesa, inclusive as possibilidades de alteração legal. Volto a colocar que essa é uma metodologia... A gestão da meta foi sendo consolidada ao longo do tempo. Ela foi sendo consolidada usando diversos mecanismos, e esse sempre foi o mecanismo utilizado e válido, inclusive validado pelos órgãos de controle. *(depoimento em 15/06/2016)*

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

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

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

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

4. Desse modo, considerando os efeitos de frustração de receitas e elevação de despesas obrigatórias, o esforço fiscal já empreendido não será suficiente, **no momento**, para a realização da meta de superávit primário para o setor público não financeiro consolidado estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentária.



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

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

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

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

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

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

R\$ bilhões

Item	LOA	2º Bimestre	3º Bimestre	4º Bimestre	5º Bimestre	Dezembro
Receita Primária Líquida	1.223,39	1.158,27	1.111,58	1.111,57	1.056,69	1.056,69
Despesa Obrigatória	841,75	847,50	858,86	858,84	861,61	861,61
Despesa Discricionária	326,37	255,49	246,89	246,90	246,90	246,90
Resultado Primário (Meta)	55,28	55,28	5,83	5,83	-51,82	-51,82
Contingenciamento	-	(70,88)	(8,60)	0,0	(11,15)	11,15
Meta vigente	55,28	55,28	55,28	55,28	55,28	-51,82
Efeitos dos Dec. sup. (1)	-	-	-	(1,75)	-	-
Contingenciamento necessário	-	(70,88)	(58,05)	(1,75)	(107,10)	107,10
Valor adicional de contingenciamento necessário	-	-	(49,45)	(1,75)	(95,95)	-

Fonte: Relatórios de Avaliação de Receitas e de Despesas Primárias dos 2º, 3º, 4º e 5º bimestres de 2015 e de dezembro de 2015.

Notas:

(1) Efeitos primários decorrentes da alteração na programação orçamentária realizada pelos Decretos de crédito suplementar objeto desta perícia.



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

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

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

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

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

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

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



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

No Relatório:

9. Em relação à execução orçamentária de 2015, apesar de todas as medidas adotadas pelo governo, não se observou, até junho, retorno do superávit primário para um nível que estabilize a dívida pública. A elevação do superávit primário é parte importante da estratégia do governo para retornar o crescimento econômico ao seu potencial no médio prazo.

10. Em termos específicos, **parte importante desta dificuldade em avançar em direção à meta fiscal reside na deterioração da arrecadação, explicada em grande parte pela queda na atividade econômica muito acima da estimada ao final do ano passado.** Se, como dito anteriormente, parte da frustração na arrecadação pode ser explicada pela queda na atividade econômica acima da estimada ao final do ano passado, há ainda uma parte não capturada pelas projeções da RFB. Tal constatação nos faz pensar em outros fatores explicativos além das variáveis conhecidas, tais como os impactos negativos da reacomodação no setor de óleo e gás e a reprogramação fiscal das empresas, à luz de um cenário ainda muito incerto.

11. A meta de superávit primário do setor público consolidado não financeiro para 2015, fixada inicialmente em R\$ 66,3 bilhões, equivalente a 1,2% do PIB, foi definida quando da revisão da LDO em dezembro de 2014. Naquele momento, o governo e o mercado trabalhavam com expectativa de obtenção de um superávit primário de 0,19% do PIB em 2014 e crescimento de 0,80% do PIB em 2015 (conforme apontado pelo relatório Focus de 21/11/2014).

12. Para garantir que essa meta fosse atingida, **o governo adotou um amplo conjunto de medidas para reduzir despesas e para recuperar a arrecadação.**

13. No âmbito do controle dos gastos, destacam-se: (i) aumento das taxas de juros em diversas linhas de crédito para reduzir os subsídios pagos pelo Tesouro Nacional; (ii) racionalização dos gastos de diversos programas de governo, com revisão das metas; (iii) fim do subsídio à CDE no valor de R\$ 9,0 bilhões; (iv) revisão das regras de pensão por morte e auxílio doença e; (v) revisão do seguro defeso, do seguro desemprego e do abono salarial. Adicionalmente, deve-se considerar o contingenciamento das despesas discricionárias no valor de R\$ 70,9 bilhões.



14. Com relação à receita, destacam-se as seguintes medidas: (i) elevação da alíquota do IPI para automóveis, móveis, laminados e painéis de madeira e cosméticos; (ii) PIS/Cofins sobre importação; (iii) IOF-Crédito para pessoa física; (iv) PIS/Cofins e CIDE sobre combustíveis; (v) PIS/Cofins sobre receitas financeiras das empresas e; (vi) correção de taxas e preços públicos.

15. Além disso, foram enviadas propostas legislativas que visam o aumento da arrecadação: (i) o projeto de Lei 863/2015, que reverte parte da desoneração da folha de pagamento e; (ii) a Medida Provisória 675, que aumenta a CSLL cobrada das instituições financeiras de 15% para 20%.

16. Apesar de todas essas medidas adotadas pelo governo, desde dezembro de 2014, **não se observou, até junho, retorno do superávit primário para o nível previsto inicialmente, em função da grande frustração da estimativa de receitas**, decorrente de vários choques que ocorreram desde o final de 2014.

17. Nesse contexto, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional Projeto de Lei que altera a LDO -2015 no sentido de reduzir a meta de resultado primário. O presente relatório de avaliação bimestral já considera o projeto de lei em questão. Em termos nominais, o Projeto de Lei encaminhado fixa a meta de superávit primário do setor público não financeiro consolidado para 2015 em R\$ 8.747,0 milhões, equivalente a 0,15% do PIB, sendo R\$ 5.831,0 milhões do Governo Central.

[...]

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

#### Na Exposição de Motivos do PLN 5/2015:

3. A redução do ritmo de crescimento da economia brasileira afetou as receitas orçamentárias, tornando necessário garantir espaço fiscal adicional para a realização das despesas obrigatórias e preservar investimentos prioritários. De outra parte, não obstante o contingenciamento de despesas já realizado, houve significativo crescimento das despesas obrigatórias projetadas.

4. Desse modo, considerando os efeitos de frustração de receitas e elevação de despesas obrigatórias, o esforço fiscal já empreendido não será suficiente, no momento, para a realização da meta de superávit primário para o setor público não financeiro consolidado estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentária.



5. Nesse sentido, propomos a revisão da meta fiscal originalmente definida, associada à adoção de medidas de natureza tributária e de novo contingenciamento de despesas que, uma vez implementadas, propiciarão os meios necessários à continuidade do ajuste fiscal em curso.

6. A esse respeito, merece destaque a ampliação dos esforços dirigidos ao combate à evasão e à sonegação de tributos, bem como a adoção de medidas que privilegiem a recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial e de outras voltadas ao incremento das receitas tributárias, contribuições e demais receitas. De outra parte, **há limitado espaço para medidas de limitação de empenho e de movimentação financeira, sem que se ocasione acentuado prejuízo à continuidade de inúmeras ações essenciais em curso, cujo sobrestamento, em uma análise de custo benefício, implicaria maiores consequências para a sociedade.**

7. Por certo, a meta de resultado primário encerra conteúdo de disciplina fiscal do Estado Brasileiro, consentâneo com os ditames da LRF. Entretanto, ela não deve ser vista como um fim em si mesmo, admitindo-se que, uma vez esgotados os mecanismos de ampliação da receita e os meios de limitação de despesas, se proponha, justificadamente, a sua alteração, tendo por base o pressuposto da transparência que deve orientar a gestão fiscal. *(negritamos)*

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

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



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

[...]

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

[...]

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

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

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

Temos que reconhecer que há um esforço legítimo para equacionar o déficit público e restabelecer a confiança na capacidade de o país superar os percalços vividos neste momento atípico. **O projeto ora analisado prima pela transparência ao explicitar a realidade das finanças públicas. Mesmo diante das adversidades, não há abandono da disciplina fiscal. Ao contrário, evidenciam-se todos os esforços realizados que, em vista da conjuntura, apenas começam a produzir os resultados esperados.**

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

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



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

[...]

Sabemos que desde o final de 2014 o Brasil está passando por momento de forte desaceleração econômica, em meio a redução da expectativa de crescimento de diversos países emergentes e queda dos preços das commodities e, no plano interno, retração da economia, realinhamento dos preços administrados e as incertezas trazidas por uma aguda crise hídrica. A frustração de receitas superou as piores expectativas e surpreendeu negativamente os analistas e agentes econômicos. Uma vez esgotados os mecanismos de curto prazo para ampliação das receitas e os meios de limitação dos gastos, a presente proposta, na forma do substitutivo, justifica-se tendo por base o interesse público e a transparência necessária à boa condução da gestão das finanças públicas. *(negritamos)*

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

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

Quanto à primeira parte do questionamento, ressaltamos não haver evidências que demonstrem, de forma inequívoca, que o Poder Executivo tenha abandonado a perseguição da meta originalmente estabelecida na LDO/2015.

A propósito, importa destacar que, segundo o Relatório de Avaliação citado, o Poder Executivo havia adotado uma série de medidas **visando ao atingimento da meta originalmente estabelecida**. *(negritamos)*

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



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

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

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

O Senhor Zarak explicou isso no seu depoimento:

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

### **2.2.1.7 Qual deveria ser o propósito do processo**

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

<sup>30</sup> A grande diferença é que, neste caso, foi dado um “cheque em branco”, tendo em vista que as despesas que gerarão o déficit não foram plenamente especificadas.

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

<sup>32</sup> Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

[...]

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

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

[...]



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

Esse também é o entendimento do Procurador Júlio Marcelo:

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

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

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

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

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

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

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

---

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



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

"Enquanto o exercício não se encerra é possível afirmar quais serão os respectivos resultados fiscais?" É claro que não. Só se podem fazer projeções a respeito.

"Antes do encerramento do exercício, podem ocorrer eventos que impactem positiva ou negativamente nos resultados?" Sim, sem dúvida. *(depoimento do Sr. Fernando Alberto Sampaio Rocha, em 29/06/2016)*

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

Precisam de um crime; por isso querem inventar um!

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

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

Esse também é o legado dos golpistas!

### **2.2.1.8 Do efetivo cumprimento das metas**

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

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



...o Poder Executivo cumpriu a meta estabelecida. (fl. 15)

Logo, os decretos de contingenciamento editados foram suficientes para assegurar o cumprimento das metas de resultado fiscal 2015. (fl. 16)

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

**Tabela 38: Resumo dos Decretos**

R\$ 1,00

Crédito	Dotação inicial (LOA/2015)	Dotação atualizada	Total Empenhado na Ação	Total Pago
27/07/2015	12.633.992.559	15.480.994.798	13.682.965.023	11.145.865.961
27/07/2015	408.444.161	478.404.894	336.505.568	263.008.479
20/08/2015	9.529.417.906	10.298.164.760	8.196.334.725	5.875.077.696
20/08/2015	1.008.636.653	1.217.440.264	426.016.188	123.818.785
<b>Totais</b>	<b>23.580.491.279</b>	<b>27.475.004.716</b>	<b>22.641.821.504</b>	<b>17.407.770.921</b>

Fonte: Elaboração própria

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

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



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

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

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

R\$ 1,00

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

Fonte: SIGA Brasil. Elaboração própria

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Ainda que uma parcela dos créditos abertos tenha sido executada, isso ocorreu com amparo na inexecução de outras programações, em decorrência da vigência de limites de empenho e pagamento, sem provocar, por isso, impactos no cumprimento da meta além do que já implícito na LOA.

Portanto, efetivamente a meta do exercício não foi afetada pelos créditos abertos. Mesmo em análise individualizada dos créditos, embora desnecessária para certificar a já provada ausência de impacto, **pode-se constatar que os decretos realmente não representaram ameaça à obtenção da meta.**



[...]

Além do que, não se pode desconsiderar que, o eventual impacto que pudesse ocorrer quando da realização das despesas autorizadas pelos decretos, haveria de ser compensado ao longo do exercício pela inexecução de programações anteriormente autorizadas.

No mérito, quando se analisa cada crédito, **a própria execução demonstra cabalmente que nenhuma parcela dos seis decretos citados foi capaz de prejudicar o alcance da meta**, conforme ficou evidenciado pelos montantes autorizados na LOA 2015 (dotação inicial) e pelos totais executados (despesa paga). *(fls. 32 e 46 – negritamos)*

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

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

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

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

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

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

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



SF/16649.45200-72

Página: 99/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196



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

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

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

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

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

Como é um superávit financeiro de recursos que haviam sido doados ao Fundo Nacional dos Direitos da Criança e ao Fundo Nacional do Idoso, superávit financeiro do exercício 2014, **esses recursos têm que, necessariamente, ser suplementados no próprio fundo. Não há como destinar para outras finalidades.**

[...]

**Portanto, não há como utilizar esses recursos, até porque foram doações que contribuintes pessoas físicas e contribuintes pessoas jurídicas fizeram.**

[...]

**Então, não há como se pegar esse recurso e destiná-lo para outra coisa.** *(Ex-Ministro Pepe Vargas, em 21/06/2016).*

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



As receitas próprias arrecadas pelo Ministério da Defesa, incluindo os seus fundos, podem ser destinadas a outros órgãos? **Não.** As receitas próprias são vinculadas àquela arrecadação própria. Então, elas são usadas dentro do que foi previsto em lei, quando foi criado. *(Sr. Luiz Antonio de Souza Cordeiro, em 22/06/2016)*

Em quais despesas são aplicados os recursos específicos do FAT? Em relação ao crédito que foi aberto ao Ministério do Trabalho e Emprego do FAT, **ele diz respeito a um recurso com vinculação constitucional.**

[...]

Esse recurso pode ser destinado para outros órgãos, como, por exemplo, pagamento de juros da dívida à União ou para outra despesa? **Não. Tem vinculação constitucional.** Esse recurso que foi suplementado não teria outra destinação, não poderia ter outra destinação, que não o repasse ao BNDES. *(Sr. Francisco José Pontes Ibiapina, em 24/06/2016)*

Essa questão das fontes específicas, se podem ser utilizadas para outros pagamentos, eu penso até já ter respondido na questão anterior. Novamente eu enfatizo a questão do art. 8º da LRF, que fala que as receitas vinculadas devem ser utilizadas apenas dentro dessa vinculação. *(Sr. Antônio Carlos Stangherlin Rebelo, do CNJ, em 28/06/2016)*

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

9.2.11. utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 em finalidade diversa do objeto da vinculação, em ofensa ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000 (item III.4.3);

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

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



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

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

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

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

Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43;

(...)

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

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



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

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

Sim. Nas fontes vinculadas, você tem o dever de abrir os créditos suplementares. Existe uma previsão na Lei nº 4.320 de que todo superávit deve ser incorporado ao Orçamento nos anos seguintes.

Espero ter atendido ao Senhor. *(Sr. Antônio José Chatack Carmelo, em 17/06/2016)*

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

Ao que o depoente respondeu, também frustrando o Relator:

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

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

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

**...não se pode afirmar que a abertura de créditos suplementares leva necessariamente ao aumento dos gastos, os quais se subordinam, em última instância, aos limites de contingenciamento e de movimentação financeira**. E se, a despeito de terem sido abertos, não forem executados, não causarão impacto na meta. (fl. 116, *Laudo inicial*)

Dessa forma, no momento da edição do decreto de crédito suplementar, ocorre a ampliação da dotação orçamentária, **não havendo geração de despesa**. Se a dotação autorizada não for objeto de contingenciamento, a sua execução gerará despesa, consubstanciada pela emissão do empenho. Frise-se que, nessa situação, o impacto sobre a meta de resultado primário ocorrerá no momento do pagamento da despesa. (fl. 41, *Laudo complementar*)

A rigor, **a abertura de um crédito suplementar não afeta a meta de resultado primário**, posto que a meta é única, fixada pela LDO/2015, mas **afeta a perspectiva de atingimento dessa meta...** (fl. 49, *Laudo complementar*)



O resultado fiscal **não considera as despesas apenas autorizadas**, pois não é mensurado a partir das dotações orçamentárias, mas considera as despesas autorizadas e pagas, conforme elucida o ofício encaminhado pela SOF e acostado aos autos no DOC 089. (fl. 60, *Lauda complementar*)

A propósito, o Senhor Relator fez as seguintes indagações ao ex-Ministro Nelson Barbosa, no depoimento prestado em 17/06/2016 a esta Comissão, inclusive insistindo na mesma pergunta feitas às duas testemunhas acima:

Dr. Nelson Barbosa, farei a V. Ex<sup>a</sup> quatro indagações cujas cópias já estão com V. Ex<sup>a</sup> e que têm o seguinte teor:

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

Segunda: quando da abertura do crédito suplementar de R\$1,7 bilhão, que é o objeto do decreto sobre o qual V. Ex<sup>a</sup> depõe, qual foi a meta de resultado primário considerada para efeito de avaliação da compatibilidade do crédito proposto com o art. 4º, *caput*, da LOA de 2015? A meta até então vigente ou a expectativa de meta que constava do projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional?

Terceira indagação: de acordo com o art. 5º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o projeto de Lei Orçamentária Anual deve conter demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com a meta de resultado primário definida na LDO. Significa dizer que, desde já, no projeto de LOA, o confronto entre as receitas primárias e despesas primárias deve respeitar a meta de resultado primário fixada pela LDO. Trata-se do resultado primário dito programado no plano orçamentário. Com base nessa informação, indago: V. Ex<sup>a</sup> reconhece o fato de que, além do resultado primário executado, existe também o resultado primário programado pela Lei Orçamentária desde a sua elaboração?

E a quarta e derradeira questão: relativamente ao crédito aberto no valor de R\$1,7 bilhão, pergunto: V. Ex<sup>a</sup> confirma o fato objetivo de que o referido crédito utilizou de superávit financeiro no valor de 666 milhões e adicionou dotações primárias da Lei Orçamentária de 2015, sem que houvesse, em contrapartida, origens primárias de um mesmo montante?

O Sr. ex-Ministro deu as seguintes respostas, que, pela objetividade e clareza, transcrevemos na integralidade:

Em relação às quatro perguntas apresentadas, procurarei respondê-las dentro do tempo estabelecido.



Primeira: "Em quais situações a abertura de crédito suplementar por meio de decreto afeta negativamente a obtenção da meta de resultado primário?" Um crédito suplementar por meio de decreto não afeta a obtenção de meta de resultado primário se não for acompanhado de um decreto de descontingenciamento. **A meta de resultado primário é uma meta financeira**; então, ela só é afetada se houver liberação de gasto financeiro. Se o crédito suplementar foi editado sem mudança no decreto de programação fiscal, o crédito suplementar simplesmente altera as alternativas nas quais pode ser utilizado o mesmo valor estipulado no decreto de contingenciamento.

Questão nº 2: "Quando da abertura do crédito suplementar [no valor] de R\$1,7 bilhão, [...] qual foi a meta de resultado primário considerada para efeito de avaliação da compatibilidade do crédito proposto com o art. 4º, *caput*, da LOA de 2015? A meta até então vigente ou a expectativa de meta que constava do projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional? **Por se tratar de um crédito suplementar que não tem impacto sobre a meta – seja a meta vigente, seja a meta proposta –, não foi considerada a meta de resultado primário**; foi considerado um crédito suplementar para dar mais liberdade para a alocação de um valor já disponibilizado, lembrando que, naquela época, esse decreto foi editado após um aumento do contingenciamento. Então, **não há que se falar em que meta fiscal foi utilizada como base para o decreto pelo simples fato de que a edição desse decreto, por não criar uma obrigação de gasto financeiro, não afetava o cumprimento da meta vigente nem da meta proposta.**

Questão nº 3: "De acordo com o art. 5º, inciso I, da [...] [LRF], o projeto de [...] [LOA] deve conter demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos, com a meta de resultado primário definida na LDO". Ao final, o senhor pergunta: "V. Exª reconhece o fato de que, além do resultado primário executado, existe também o resultado primário programado pela Lei Orçamentária desde a sua elaboração? Senador Anastasia, o único momento em que se fala de um resultado programado é na elaboração da Lei Orçamentária. A Lei Orçamentária deve seguir as diretrizes orçamentárias estabelecidas na LDO. A LDO, entre outras coisas, estabelece uma meta de resultado primário. Então, baseado na projeção de receita enviada pelo governo e depois revisada pelo Congresso Nacional, o Congresso tem que aprovar uma despesa, na Lei Orçamentária, compatível com a meta programada na LDO. **Uma vez feito isso, na execução do Orçamento, a discussão do cumprimento da meta passa a se dar somente sobre os critérios de empenho de gasto, de autorização para contratação e de pagamento do gasto, critério para liquidação financeira do gasto.** Tanto é assim que, nos relatórios de programação fiscal e financeira, quando é detectado, seja por uma variação de receita, seja por uma variação de despesa obrigatória, além do programado na LOA, o governo deve fazer o quê? Ele deve contingenciar o empenho e o gasto financeiro. Ele não deve contingenciar as dotações



Os decretos de programação orçamentária não cancelam ou aumentam automaticamente as dotações orçamentárias; eles apenas limitam ou liberam valores de empenho e valores financeiros. Então, **o único momento em que há uma meta programada é na elaboração da LOA.** Uma vez a LOA aprovada, a partir da sua execução, o que vale, para efeito fiscal, é a meta de gasto. Tanto é assim que eu gostaria de chamar a atenção do senhor e dos demais presentes que, na PEC de controle de gastos encaminhada pelo Governo do Vice-Presidente em exercício a esta Casa, em nenhum momento da exposição de motivos, aborda-se uma questão semelhante. O § 16 da exposição de motivos da PEC do Limite do Gasto, como ela tem sido chamada, encaminhada, se não me engano, ontem a esta Casa, diz o seguinte, abro aspas: *A conciliação de metas de resultado primário com limite de despesa nos levou a escolher o conceito de despesa sobre o qual se imporá o limite de gastos. Poderíamos tanto limitar a despesa empenhada (ou seja, aquela que o Estado se comprometeu a fazer, contratando o bem ou serviço) ou a despesa paga (aquela que gerou efetivo desembolso financeiro), aí incluídos os “restos a pagar” vindos de orçamentos de exercícios anteriores e que são efetivamente pagos no ano. Como é sabido, o resultado primário é apurado pelo regime de caixa (desembolso efetivo de recursos), o que nos leva a escolher o mesmo critério para fins de fixação de limite de despesa. Assim, com o mesmo critério adotado nos dois principais instrumentos de gestão fiscal, teremos maior transparência no acompanhamento dos resultados obtidos e maior facilidade para considerar o efeito simultâneo do resultado primário e do limite de gastos. O Governo do Vice-Presidente em exercício, ao propor o seu limite de gastos, escolheu qual critério? O critério financeiro.* Não escolheu o critério de empenho, muito menos o critério de dotação orçamentária. Isso, para mim, mais do que qualquer coisa, demonstra a correteza da tese da Defesa da Presidente.

Questão nº 4. "Relativamente ao crédito aberto no valor de R\$ 1,7 milhão, código do Decreto 142-42, pergunta V. S<sup>a</sup>: Confirma o fato objetivo de que o referido crédito se utilizou de superávit financeiro no valor de seiscentos e sessenta e dois milhões e duzentos mil, e adicionou dotações primárias à lei orçamentária sem que houvesse contrapartida em origens primárias do mesmo montante?" Em primeiro lugar, vou quebrar essa resposta. Sim. O Decreto código 142-42 se utilizou de superávit financeiro de seiscentos e sessenta e dois milhões e duzentos mil, adicionando isso às dotações primárias. Isso é um fato. Sem que houvesse contrapartida em origens primárias? Não. Há contrapartidas em origens primárias, porque se esse valor fosse utilizado, ele poderia utilizar como fonte o superávit financeiro de exercícios anteriores, mas teria que ser compensado por uma redução de despesa equivalente em outra área, ou por um aumento de receita equivalente em outra área. Então, ele considerou, sim, origens primárias do mesmo montante se e quando ele fosse autorizado. E quando acontece isso? Na edição de um decreto de contingenciamento. **Se após a edição desse decreto fosse feito um gas**



**de seiscentos e sessenta e dois milhões, ele teria que ser compensado ou por um aumento de receita, ou por uma redução de despesa.**

O Senhor Relator, possivelmente querendo retirar alguma contradição, replicou, então, ao ex-Ministro:

Qual seria, então, o sentido do art. 4º da LOA? Porque o art. 4º da LOA autoriza, nos termos do art. 167 da Constituição, a autorização prévia para que o Poder Executivo possa, sem autorização legislativa, baixar os decretos de crédito, desde que – é a condição colocada – haja compatibilidade com a meta. Pelo que eu entendi, na explicação de V. Ex<sup>a</sup>, o dispositivo é inócuo, porque em qualquer momento ela poderá ser baixada e poderá estar – vamos dizer assim – ao bel prazer das modificações do exercício financeiro que só vai ser apurado no final do ano. Então, queria indagar, por fim, tão somente a V. Ex<sup>a</sup>, o que V. Ex<sup>a</sup>, então, considera do propósito dessa norma? Será, então, uma norma vazia que não tem nenhum efeito? É a minha indagação a V. Ex<sup>a</sup>.

Respondeu o ex-Ministro, em tréplica, frustrando de novo o Senhor Relator:

**Não considero a norma vazia.** A norma visa a dar uma flexibilidade limitada ao Poder Executivo para aprovar créditos suplementares que sejam compatíveis com a meta. **Com qual meta? A meta que é apurada para efeito de verificação do cumprimento da LRF, que é a meta financeira.** Então, você pode criar créditos suplementares, desde que esses créditos suplementares não venham acompanhados de um decreto de liberação de gasto financeiro ou de empenho que comprometa a meta. Foi exatamente o que foi feito pelos quatro decretos mencionados nesse processo. O art. 4º, a meu ver, tem por objetivo dar uma flexibilidade limitada para se alocar com maior discricionariedade, em critérios definidos pelo Congresso. Diga-se de passagem, o art. 4º tem 28 incisos, tem 28 itens estipulados pelo Congresso Nacional, de modo que você possa ter mais alternativas para alocar o mesmo valor financeiro determinado pelo decreto de contingenciamento, que é o valor final a ser executado pelo Governo.

O depoimento do ex-Ministro da Fazenda é de uma clareza ímpar. Reforça todas as colocações que temos feito ao longo desse processo. Não existe meta para fração do exercício, assim como não existe meta no “plano orçamentário” a ser alcançada, de tal modo que a abertura de um crédito não afeta o resultado primário (o que foi dito e reforçado pelas três testemunhas que prestaram depoimento no mesmo dia 17).



O art. 5º da LRF, a que fez referência o Relator, apenas exige compatibilidade das programações da LOA com outras normas orçamentárias e com a meta do resultado primário. Não exige a busca por uma meta no plano orçamentário; isso não existe!

Por uma questão de convenção prática, o projeto de lei orçamentária e a lei respectiva contém um resultado implícito no valor esperado para a meta no final do exercício. Mas não há qualquer dispositivo legal determinando a manutenção dessa meta interna aos orçamentos. O que existe é a exigência do cumprimento da meta efetiva, como bem salientou o ex-Ministro.

**A meta é financeira**, ficou isso muito bem esclarecido, inclusive com base do depoimento das demais testemunhas, inclusive do Senhor Leonardo Albernaz, do TCU, e do Procurador Júlio Marcelo, como abaixo se verá.

Feitas essas considerações, seguem trechos do Laudo Pericial e dos depoimentos prestados pelas diversas testemunhas arroladas, que corroboram o quanto aqui dito, em relação à legalidade e constitucionalidade da abertura dos créditos impugnados.

#### 2.2.1.11 Afirmações constantes do Laudo Pericial

Em resposta ao quesito 5, que questionou se a abertura dos créditos em análise encontrou amparo em pareceres jurídicos, o Laudo transcreveu trechos dos pareceres de todos os decretos, respondendo **afirmativamente**.

Ou seja, os decretos foram todos abertos com base em pareceres especializados, de funcionários de carreira do Estado, e não de governos, em essência afirmando a aderência dos decretos com o art. 4º da LOA 2015 e com o art. 167, inciso V, da Constituição, como exemplo do proferido na minuta do decreto de R\$ 29,9 milhões, de 27/07/2015 (fls. 87/88, Laudo inicial):

4. Em relação ao conteúdo, esta Consultoria Jurídica **não identificou qualquer óbice ou risco de natureza jurídica capaz de interferir na efetivação dos objetivos da proposta. O Projeto de Decreto está em conformidade com:** (i) a competência constitucional da Presidente da República para expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis (art. 84, IV, da Constituição Federal); (ii) **as normas constitucionais e infraconstitucionais que regulam a abertura de créditos suplementares (art. 165, V, da Constituição Federal, arts. 40 a 46 da Lei nº 4.320/1964 e art. 4º, incisos I, alínea “a”, II, V, alínea “b”, itens “1**



e VIII, e § 1º, da Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015)”. *(negritamos - obs.: a Lei 13.115/2015 é a própria LOA 2015)*

Essa resposta é de suma importância, porque confirma a inexistência de qualquer indício de má fé da Senhora Presidenta da República na edição dos decretos de abertura os créditos suplementares e atesta o entendimento firme e robusto da cadeia de técnicos que participam do processo.

Em atenção ao questionamento sobre se a abertura de crédito suplementar afasta os limites de empenho e de pagamento (quesito 19, fl. 114, Laudo inicial), a Junta Pericial respondeu negativamente. Ou seja, embora os créditos tenham sido abertos, o que é corriqueiro na administração pública, como ficou comprovado, restaram sujeitos aos limites de empenho e pagamento, de forma a ficarem compatíveis com a obtenção da meta fiscal. Trecho da resposta:

**Não há previsão legal que possa legitimar o afastamento dos limites de contingenciamento orçamentário**, comandados pelo art. 9º LRF. **Ao revés, o que o artigo determina é justamente a limitação de empenho e movimentação financeira**, diante da tendência de não atingimento das metas fiscais. *(negritamos)*

Questionada sobre se a abertura dos créditos necessariamente leva ao aumento de gastos ou ao descumprimento da meta, a Junta foi categórica ao dizer que **não!** Isto é, a abertura de crédito não aumenta despesa, sendo inclusive ilegal fazê-la impactar nos resultados fiscais, haja vista o disposto no art. 35, inciso II, Lei 4.320/1964. **Ora, se a abertura de crédito não aumenta gastos, como poderia ser incompatível com a obtenção da meta?** Eis trecho da resposta (quesito 20, fl. 116, Laudo inicial):

**...não se pode afirmar que a abertura de créditos suplementares leva necessariamente ao aumento dos gastos**, os quais se subordinam, em última instância, aos limites de contingenciamento e de movimentação financeira. **E se, a despeito de terem sido abertos, não forem executados, não causarão impacto na meta fixada.** *(negritamos)*

Na mesma linha, perguntada se a abertura do crédito amplia a autorização do gasto financeiro, a Junta foi também categórica na negativa. Sendo assim, **se não houve ampliação do gasto financeiro na abertura dos créditos, logicamente não ocorreu impacto na obtenção da meta, que é**



**financeira.** Logo, os créditos eram compatíveis com a obtenção da meta. Trecho do Laudo (quesito 22, fl. 119, Laudo inicial):

Em síntese, **o ato que edita o decreto complementar apenas consigna o aumento da dotação orçamentária**, autorizando a sua inserção no SIAFI, que passa a refletir a dotação autorizada. Por essa percepção, nesse estágio, o órgão passa a contar com autorização para executar a respectiva ação do planejamento orçamentário. Pela ótica operacional, **a execução efetiva dessa ação depende do aporte de recursos financeiros**, o qual obedece ao cronograma previsto na programação financeira mencionada pelo art. 8º da LRF. *(negritamos)*

Indagada se a execução das ações suplementadas pelos decretos ficou acima ou abaixo da dotação inicial da LOA 2015 (quesito 24, fl. 127, Laudo inicial), a Junta informou que a execução foi R\$ 6,1 bilhões inferiores à dotação original da LOA 2015 (v. tabela 38, p. 127, acima replicada). Ou seja, **essa resposta arrasa com a tese da Acusação**, pois como os créditos teriam sido incompatíveis com a obtenção da meta, se a execução da despesa ficou abaixo do montante originalmente alocado na LOA?

Isso mostra que as alterações decorrentes dos decretos apenas serviram para melhorar a eficiência da gestão, sem, contudo, afetar a obtenção da meta fiscal.

O quesito 26 indagou se houve algum alerta à Presidenta da República, quanto à existência de alguma incompatibilidade das alterações promovidas pelos decretos com a obtenção da meta. A resposta da Junta demonstra cabalmente que **a Senhora Presidenta assinou os decretos na mais absoluta boa fé**, pois **não houve em nenhum** decreto qualquer informação sobre incompatibilidade. Eis a conclusão da Junta (fl. 132, Laudo inicial):

Não houve, portanto, na requisição dos Decretos editados, apontamento de incompatibilidade com a meta fiscal.

Resposta semelhante foi dada ao quesito 27, nesses termos (fl. 134, Laudo inicial):

Em relação ao Órgão Central, os pareceres jurídicos, conforme demonstrado na resposta ao Quesito 26, não revelaram indicação de incompatibilidade de ato normativo em relação à meta fiscal.



Na verdade, em todas as exposições de motivos dos decretos havia assertiva em sentido inverso (fls. 128/132 – Laudo inicial), tal como essa do decreto de 27/07/2015, de R\$ 29,9 milhões, afirmando a compatibilidade:

Esclareço, a propósito do que dispõe o caput do art. 4º da Lei nº 13.115, de 2015, que **as alterações decorrentes da abertura deste crédito não afetam a obtenção da meta de resultado primário fixada para o corrente exercício...** (*negritamos*)

Questionada se a meta de resultado é fixada para um exercício ou para fração dele (quesito 6.1, fl. 46, Laudo complementar), a Junta, coerente com os arts. 4º, § 1º, e 9º da LRF, respondeu corretamente que “*a meta aprovada por meio da citada lei é válida para o exercício de 2015, não havendo previsão para aplicação parcial dos valores que menciona*”. Logo, é conclusão inevitável, não haveria como exigir o cumprimento da meta, ou mesmo afirmar o descumprimento dela, por ocasião da abertura dos créditos aqui discutidos.

Interrogada em seguida se a meta é uma “obrigação” ou uma diretriz para o gestor (quesito 6.3, fl. 48, Laudo complementar), **a resposta da Junta desmonta toda a pretensão punitiva do processo**, pois afirmou, inclusive apoiada em Carvalho Pinto (fl. 39, Laudo compl.), que a meta é um “elemento norteador”, não uma obrigação.

Se não é obrigação, porque tentar impor pena, a mais tão pesada, o **impeachment** da Presidenta, com base em descumprimento da meta? Eis fragmento da resposta:

Por essa acepção, **a meta de resultado configuraria como elemento norteador para a gestão dos recursos públicos. O significado de "meta" remonta a um objetivo a ser alcançado, uma diretriz a ser perseguida na condução do orçamento.** Observa-se, nesse ponto, o inciso II do art. 4º da LRF, que se refere às metas anuais como uma pretensão. (*negritamos*)

Interpelada se o cálculo da meta em qualquer fração do exercício representa a meta de resultado do exercício (Quesito 9.5, fl. 56, Laudo complementar), **a Junta mais uma vez foi precisa, acachapante**, pois disse que **a apuração de resultado em fração do exercício representa, logicamente, o resultado daquele período, não sendo a do ano.**



Em razão disso, quando a Denúncia e o Senador Anastasia disseram que a meta não estava sendo cumprida, em verdade, referiam-se ao momento específico, não servindo a afirmação para o exercício. Portanto, não poderia ser exigido o cumprimento da meta em período inferior ao do encerramento do ano, pelo que **não há justa causa para o processo prosseguir**. Trecho da resposta da Junta:

O resultado primário apurado por quadrimestre representa a diferença obtida entre as receitas e despesas primárias naquele período de referência, **não representando o resultado do exercício, que só é apurado após o último quadrimestre**. Em relação ao exercício de 2015, o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 3º quadrimestre, publicado em fevereiro de 2016, trouxe o resultado primário do exercício de 2015. *(negritamos)*

Questionada se a obtenção da meta é aferida pelo aspecto orçamentário ou financeiro (Quesito 1.1, fl. 59, Laudo complementar), a Junta mais uma vez foi correta e precisa, ao asseverar que **é aferida pelo aspecto financeiro**. Nesses termos:

Dessa forma, verifica-se que o resultado primário é realizado pelo pagamento da despesa e, portanto, **relaciona-se com o aspecto financeiro**. *(fl. 60, Laudo compl. - negritamos)*

Todavia, essa resposta, que se coaduna com a das testemunhas para a mesma pergunta, contradiz a própria Junta, que, lamentavelmente, em um dos seus poucos atos falhos, afirmou no item 4.1.1 das Conclusões do Laudo (fl. 212) que a meta seria aferida pela programação orçamentária. Essa afirmação, porém, não encontra respaldo em lei nem nos depoimentos de todos os técnicos analistas em orçamento. Até o Procurador Júlio Marcelo e o Sr. Leonardo Albernaz, do TCU, concluíram que a meta é financeira, apesar de algumas explicações desconexas.

É óbvio que a aferição é pelo aspecto financeiro, pois a meta a ser atingida é justamente o resultado entre a arrecadação e os pagamentos, conforme se infere do art. 4º, **caput**, da LOA 2015 combinado com o art. 9º, **caput**, LRF.

Pelo que se acaba de ver, na edição dos decretos, a Senhora Presidenta da República cumpriu procedimentos de rotina, visou atender as normas sobre



vinculação de receitas, não ampliou gastos, tampouco foi avisada sobre qualquer contrariedade à Constituição ou à lei orçamentária de 2015.

Assim, de acordo com o Laudo Pericial, fica cabalmente comprovado que os créditos abertos por decretos seguiram o entendimento até então adotado e se conformaram com a legislação vigente. Essa assertiva também se ampara nas afirmações da Junta (fl. 140, Laudo inicial):

**Os fatos ora tratados** – as equalizações devidas ao Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, ao longo de 2015, e os quatro decretos de crédito suplementar, editados em julho e agosto de 2015 – **ocorreram sob a presunção de legitimidade, aos olhos daqueles que o praticaram.** (*negritamos*)

#### **2.2.1.12 Depoimentos sobre a abertura dos créditos:**

Como se pôde observar nos depoimentos, todas as testemunhas foram assertivas, no sentido de reconhecer que o art. 4º da LOA 2015 dava autorização para a abertura dos créditos suplementares objeto de discussão, o que corrobora a afirmação de que também não afronta à Constituição Federal, especialmente ao art. 167, inciso V.

Os depoimentos não causam surpresa, porque, sabíamos disso, essa compreensão era unânime no âmbito da administração federal, desde a aprovação da LRF.

Além do mais, ficou muito claro nos depoimentos, as fontes de recursos vinculadas não poderiam ser destinadas para outras despesas, senão para aquelas objeto da vinculação. Isso foi observado pelos créditos suplementares abertos, evidenciando mais ainda o acerto da edição dos decretos.

Antes, porém, de entramos em detalhes dos depoimentos, transcrevemos a conclusão técnica dos consultores do Senado Federal que elaboraram a Nota Técnica nº 109, de 2015 (juntada aos autos). Segue, também, a conclusão dos quatro Diretores e dois Secretários-Adjuntos da SOF, que elaboraram a Nota Técnica nº 6.358, de 06/05/2015 (anexada neste voto), quanto à legalidade da abertura dos créditos suplementares aqui tratados:



### Nota Técnica nº 109, de 2015:

Tendo em vista o embasamento legal apresentado, não houve qualquer impacto na obtenção da meta de superávit, em virtude da abertura dos créditos ora analisados. Isso porque as dotações autorizadas somente se convertem em despesa do exercício financeiro quando legalmente empenhadas (art. 35, Lei nº 4.320/64). Reafirme-se que, para fins de apuração do resultado primário no âmbito da União, considera-se exclusivamente a despesa que tenha sido paga.

Considerando-se o critério “despesa paga” fundado nos art. 35 da Lei nº 4.320, de 1964, combinado com o art. 50, II, da Lei Complementar nº 101, de 2000, não há possibilidade lógica nem legal de incompatibilidade da abertura de créditos adicionais com a obtenção da meta primária do exercício.

[...]

Analisando por outro enfoque, ainda que os decretos pudessem gerar algum impacto na meta no momento da abertura, as normas constitucionais e da LRF, que são de hierarquia superior à da LOA, não admitem conduta diversa à Chefe do Poder Executivo, que não a edição dos decretos, tendo em vista a especificidade e a vinculação das fontes de receita em discussão e o fato de que a proteção e a supremacia do interesse público não podem ser ignorados pelo Poder Executivo durante a execução do orçamento.

Além do que, não se pode desconsiderar que, o eventual impacto que pudesse ocorrer quando da realização das despesas autorizadas pelos decretos, haveria de ser compensado ao longo do exercício pela inexecução de programações anteriormente autorizadas.

No mérito, quando se analisa cada crédito, a própria execução demonstra cabalmente que nenhuma parcela dos seis decretos citados foi capaz de prejudicar o alcance da meta, conforme ficou evidenciado pelos montantes autorizados na LOA 2015 (dotação inicial) e pelos totais executados (despesa paga).

Em suma:

- 1) As dotações constantes dos créditos suplementares mencionados não poderiam impactar o resultado primário objeto da meta fixada para o exercício, senão quando fossem efetivamente pagas as despesas deles decorrentes, o que somente poderia ocorrer após o prévio e regular empenho, condição para que a despesa seja considerada como pertencente ao exercício financeiro (art. 35 da Lei nº 4.320, de 1964); e
- 2) Ainda que fossem computadas, tais dotações não causaram, passada a execução orçamentária, qualquer impacto que não pudesse ser produzido pelos montantes originais da LOA 2015.



SF/16649.45200-72

Página: 117/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196



Nota Técnica nº 6.358, de 2015-SOF:

32. Ante o exposto, conclui-se que o Governo Federal não incorreu em qualquer irregularidade à luz da LRF e da LDO, bem como adotou as providências requeridas para a suplementação das dotações no momento necessário para a execução das despesas dos referidos créditos. Ademais, cabe observar que após o Tribunal de Contas da União externar seu posicionamento, contrário ao entendimento do Governo de que a abertura de crédito suplementar não afeta a meta de resultado primário por ficar a execução dessas despesas restritas aos limites de empenho estabelecidos nos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira, por meio do Acórdão nº 2.461/2015-TCU-Plenário, de 7 de outubro de 2015, que trata da apreciação das Contas da Presidência da República de 2014, o Governo não mais editou decretos de créditos suplementares utilizando como fontes de recursos o superávit financeiro e o excesso de arrecadação, inclusive quando esse excesso era destinado a repartição de receitas entre os demais Entes.

33. Pelos argumentos apresentados nesta Nota técnica, entende-se que os procedimentos adotados pelo Poder Executivo observam o ordenamento jurídico e são consistentes com os princípios da legalidade, da moralidade, e dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável.

Os primeiros a depor na Comissão foram as testemunhas arroladas pela Acusação.

Por absurdo que pareça, a Comissão fez aprovar a audiência do Senhor Procurador Júlio Marcelo de Oliveira e de três servidores do TCU, todos envolvidos não apenas no fomento à rejeição das contas da Senhora Presidente da República relativas a 2014 e 2015, mas também no trabalho ativo em se pronunciar, tendenciosamente, no âmbito daquela Corte, nos processos inerentes às questões aqui discutidas.

Não é por outra razão, que, em suas alegações finais, os denunciantes não dão destaque à fala das demais testemunhas, senão à desses específicos servidores do TCU.

**2.2.1.12.1 Depoimento do Dr. Júlio Marcelo de Oliveira, em 08/06/2016.**

O Dr. Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador junto ao TCU, foi arrolado pela Acusação.



SF/16649.45200-72

Página: 118/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196



No que se refere à edição dos decretos, o Relator fez as seguintes indagações à testemunha (conforme consta das respectivas atas):

Como se avalia a compatibilidade dos pedidos de abertura de crédito suplementar com a meta fiscal?

Qual meta deve ser considerada no caso: a meta vigente no momento do pedido, a meta pendente de aprovação no Congresso Nacional ou a meta vigente ao final do exercício?

Nos casos dos decretos do ano de 2015, qual a meta adotada pelo Governo?

As respostas do depoente seriam de muita valia, pois revelariam de onde partiram toda a base de sustentação do Parecer do Relator, bem assim permitiriam melhor debate sobre a questão. Disse ele:

E, com relação ao critério de compatibilidade com a meta vigente, **o critério que apontamos como critério de validade é a meta vigente no momento da edição do decreto**, e não uma meta incerta, futura, constante de uma proposta de alteração da meta feita ainda ao Congresso Nacional e passível de ser recusada.

Frustrante essa resposta inicial, porque nada esclarece.

É falso o argumento de que se deve considerar a meta vigente como elemento de compatibilidade para abertura de um crédito, até porque não se sabe se essa meta é a que estará vigorando ao final do exercício. Examina-se apenas se o decreto cria alguma incompatibilidade para a obtenção de meta, sem importar qual a meta. A meta ganha relevância apenas quando a despesa for executada, na medida em que somente a execução pode impactar a obtenção da meta.

**A pergunta do Senhor Relator é inclusive capciosa, ardilosa, porque restringe a resposta a apenas duas possibilidades de modo a atender à sua argumentação.** Fato é que a resposta correta não atende a indagação, porque não corresponde a nenhuma das duas possibilidades.

Não há no ordenamento jurídico norma alguma que exija a compatibilidade da abertura de um crédito suplementar com a meta fiscal vigente. A exigência de compatibilidade com o alcance da meta demanda a inexistência de obstáculos que levem à obtenção dela. É dizer: os créditos não



podem criar embaraços ao alcance da meta, meta essa, obviamente, a vigente no momento da apuração do resultado. As alterações da programação devem ser compatíveis com a obtenção da meta **vigente no momento da apuração**, qualquer que seja ela, independente de quantas alterações sofreu e em que direção.

O crédito aberto significa apenas uma autorização sem qualquer efeito na realidade da execução, portanto não cria qualquer óbice ao atingimento da meta. Se os decretos não estabeleceram nenhuma ingerência nos critérios de contingenciamento, relaxando-os, então as alterações dele decorrentes foram compatíveis com a obtenção da meta, independentemente da que estivesse vigorando ao final do exercício. A respectiva execução, entretanto, somente será levada a efeito pela inexecução de outras autorizações despesa ou pelo aumento da arrecadação.

Os critérios de abertura de um crédito suplementar estão previstos apenas no art. 167, inciso V, da Constituição, no art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964, e, no caso de 2015, no art. 4º da LOA 2015, em que se exigem a indicação das fontes de custeio, e em formalidades estabelecidas na LDO.

Em nenhum desses dispositivos se exige “compatibilidade” com a meta vigente, ou com qualquer outra. O art. 4º da LOA 2015 dá como condição apenas **a compatibilidade** das alterações orçamentárias **com a obtenção** da meta estabelecida para 2015.

Em resposta a indagação do Senador Waldemir Moka, o depoente procurou esclarecer a resposta que deu ao Relator, dizendo:

Aproveitando esse tempo para complementar a resposta ao Senador Anastasia, em relação aos decretos, o nosso entendimento é que, uma vez que o Governo se encontre numa situação de descumprimento da meta fiscal, estabelecida em lei, com força de lei, condicionante da conduta do Governo, ele perde aquela autorização que o Congresso lhe deu para suplementação de créditos orçamentários sem ter que pedir novamente ao Congresso essa modificação do Orçamento.

O meu entendimento pessoal sobre essa matéria, o critério jurídico que entendemos é que ele perde por completo. O critério que o TCU adota, que é um critério mais flexível, que foi adotado no exame da questão, é que, quando se tratar de decretos cujo aumento da despesa primária esteja sendo custeado pela anulação de despesas também primárias, não haveria o impacto que merecesse uma rejeição desse decreto.



Esse é o entendimento que não é o mais restrito, já é um entendimento mais flexível, portanto restariam, segundo esse critério do TCU, como violadores da Constituição e da Lei Orçamentária, aqueles decretos que têm outras fontes de financiamento, o superávit financeiro ou o excesso de arrecadação.

O depoente se confunde e confunde a todos. Apenas para efeitos de argumentação, porque descumprimento da meta antes de findar o ano é improvável, uma alegada possibilidade de “descumprimento” da meta antes do encerramento do exercício não inviabilizaria, nem poderia, a abertura de créditos. Planejar é próprio da administração pública e exigência constitucional (art. 174, CF), e a abertura de um crédito implicar apenas autorização de despesa, não efetivação desta. Essa efetivação, se ocorrer, por certo terá de se conter nos limites de execução.

Não existem amarras na Constituição ou em lei infraconstitucional, ainda que na LRF, que impeça ou que condicione o Governo a abrir crédito suplementar, além das hipóteses dos citados dispositivos legais (art. 167, inciso V, da Constituição, art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964, e art. 4º da LOA 2015) e das formalidades previstas em cada LDO.

Até porque, a partir de determinado momento, o decreto é a única via possível para ajustar as programações à realidade (salvo no caso de despesas imprevisíveis, para as quais se usa medida provisória), tendo em vista que a possibilidade de envio de projeto de lei ao Congresso Nacional quase sempre se encerra no dia 15 de outubro de cada ano (v. art. 39, § 2º, LDO 2015).

A LOA 2015, no entanto, como todas as leis orçamentárias anteriores, autorizou a abertura dos créditos até 15 de dezembro, no caso da maioria das despesas discricionárias, e até 31 de dezembro, no caso de despesas obrigatórias e algumas discricionárias (v. art. 4º, § 2º). Claro, sempre com a condição de compatibilidade com a obtenção da meta fixada.

Se o Procurador estivesse correto, não poderia ser aberto nenhum crédito nesse período até o encerramento do exercício, porque, na visão dele, já na abertura haveria incompatibilidade com o alcance da meta.

Isso significa que, quando as necessidades de alterações orçamentárias surgissem após 15 de outubro, num quando crítico semelhante ao de 2015, dever-se-ia paralisar a administração pública, já que não haveria como envi



PL de crédito adicional ao Congresso, e a opção por decreto estaria vedada, segundo pensa o Procurador.

As leis precisam ser interpretadas com um mínimo de razoabilidade. Não seria razoável estancar o pagamento do seguro desemprego, do bolsa família, do salário do servidor, dos auxílios aos servidores e empregados, da transferência de recursos aos estados, entre tantas outras despesas essenciais, apenas porque a abertura por decreto dos créditos correspondentes poderiam potencialmente afetar a obtenção da meta.

Diz o art. 5º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (Decreto Lei nº 4.657, de 04/09/1942):

Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.

A interpretação oferecida pelo Procurador, com todo respeito, é absurda, porque atenta contra a finalidade social do orçamento e às exigências do bem comum, na medida em que a única solução possível seria a completa paralização do Estado, até que o Congresso voltasse a se reunir no exercício seguinte.!

Não seria aceitável essa interpretação, tendo em vista que os créditos, como sempre se fez, podem ser abertos sem ser incompatíveis com a obtenção da meta fixada, bastando que se respeite o limite financeiro previamente estabelecido!

Lamentavelmente, o depoente não demonstra como a meta estaria sendo descumprida no correr do exercício. Diz que se apoia em critério jurídico, mas não aponta a norma.

Em relação às fontes de recursos indicadas na abertura dos créditos a que se refere o processo, são elas fontes vinculadas às ações constantes das programações neles contidas. Por isso, nenhuma ilegalidade.

Estranhamente e em contrário ao que afirmara, a testemunha, em resposta a indagação da Senadora Gleisi Hoffmann sobre se a apuração do cumprimento da meta é orçamentária ou financeira, pontua:

É o resultado da atividade financeira ao final do exercício!



Sendo assim, como se poderia considerar irregular uma abertura de crédito suplementar se a irregularidade somente tem como ser aferida ao final do exercício?

Ainda em resposta a pergunta da Senadora Gleisi, agora sobre se o excesso de arrecadação de receitas primárias para financiamento de despesas primárias causa algum efeito no orçamento, disse:

Se a meta estiver sendo cumprida, o efeito é neutro.

Se a meta estiver sendo cumprida, isso não afeta, isso é autorizado.

**Se não estiver sendo cumprida, esse excesso de arrecadação tem de ser economizado para o cumprimento da meta.**

É óbvio que o efeito é neutro, sempre! No tal do “plano orçamentário”, que só existe na boa intenção do Procurador, mas não na legislação, nenhum efeito ocorre, pois as dotações aumentadas nos orçamentos mediante os decretos foram equilibradas pela inclusão de igual previsão de receitas. Portanto, impacto zero na meta implícita!

O depoente se apega a um tal de cálculo no “plano orçamentário”, mas mistura as coisas, quando condiciona a abertura do crédito olhando a execução, o fato de a meta “não estar sendo cumprida”. Ora, se a obtenção da meta se dá “plano financeiro”, não posso a ela fazer referência numa apuração no “plano orçamentário”. O plano orçamentário se restringe às autorizações de despesa, não à execução.

A abertura de um crédito opera no campo do planejamento, embora mirando a expectativa de ser executado.

A afirmação sobre impacto na obtenção da meta somente fará sentido se a despesa for executada, coisa que ainda não se sabe se o será por ocasião da abertura de um crédito. As incertezas quanto ao cumprimento da meta, contudo, são estancadas com o estabelecimento de limites de empenho e de pagamento por meio de decretos de contingenciamento.

São esses limites que garantem a compatibilidade das despesas autorizadas (na lei orçamentária, em créditos adicionais e em restos a pagar inscritos) com a obtenção da meta fixada para o exercício.



Se ainda assim a meta eventualmente não vier a ser alcançada, não será por falta de compatibilidade, mas sim por fatores não controláveis pelo gestor, entre os quais a arrecadação, como bem sabe a testemunha, quando diz:

Não se controla... A receita é o fenômeno da arrecadação. Depende do comportamento da economia

A abertura de um crédito não tem nenhuma relação com o fato de a meta estar ou não sendo cumprida, porque não afeta esse cálculo. A margem de execução das programações discricionárias, prevista nos relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas e fixada por limites de empenho e de pagamento, não determina quais despesas serão executadas. Apenas estabelecem o teto, de modo que o gestor tenha flexibilidade para executar aquelas que mais satisfaçam ao interesse público.

Assim, havendo limites impostos pelo contingenciamento, é óbvio que despesas autorizadas por créditos suplementares podem ser executadas sem prejudicar o cumprimento da meta, dentro do espaço fiscal previsto nos relatórios. Outras despesas anteriormente autorizadas (pela lei orçamentária, por créditos adicionais e por restos a pagar inscritos) deixam necessariamente de ser realizadas.

Quanto ao excesso de arrecadação, a rigor, diferentemente do que disse o depoente, somente se deve economizar para o cumprimento da meta o que for referente a fontes ordinárias. No caso dos decretos tratados no processo, as fontes, no entanto, são vinculadas, protegidas pelo parágrafo único do art. § 8º da LRF.

Por tudo isso, também soam sem sentido as seguintes declarações, em resposta a questão do Senador José Medeiros:

Os decretos tinham fontes incompatíveis? Sim, foram usadas fontes de superávit financeiro, de excesso de arrecadação e fontes que, naquele momento da edição do decreto, este não era compatível mais com o atingimento daquela meta que era vigente naquele momento.

Então, sim, violou a Lei Orçamentária no seu art. 4º. A Presidente tinha consciência disso? Sim, porque ela mesma enviou o Projeto de Lei nº 5, para alterar a meta. E, na exposição de motivos, ela mesma disse que não teria mais condições de cumprir a meta vigente, portanto, pedia ao Congresso Nacional que alterasse a meta. E, assim como pediu ao Congresso para alterar a meta, tinha que ter pedido ao Congresso pa



modificar o orçamento naquilo que fez, sem pedir ao Congresso, por meio de decretos de sua lavra.

As fontes não eram incompatíveis, porque vinculadas às ações constantes dos decretos e pela proteção que gozam da LRF e da Constituição.

É impossível que a Presidenta tivesse conhecimento que essa abrupta mudança de interpretação do TCU viesse a ocorrer. Abrupta e irracional, pois se apega a aspectos formais, a meta ilusória, que não têm aplicação na realidade. Não tem fundamentação técnica, tanto que o Relatório do Senador Acyr Gurgacz, sobre as contas presidenciais de 2014, apresentado à CMO, contraria integralmente as conclusões da Corte.

Mais adiante, em atenção ao Senador Cristovam Buarque, disse o depoente:

O princípio da anualidade é apenas o seguinte. O Orçamento se refere a receitas e despesas de um ano. Não existe nenhum desdobramento legal do princípio da anualidade que autorize a ilação de que a meta fiscal não precisa ser cumprida e aferida bimestralmente e quadrimestralmente, como estabelecem os marcos temporais da Constituição e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Então, a meta, se pudesse ser alterada, no fim do ano, para convalidar tudo o que pudesse ter sido feito de errado ao longo do ano, deixaria de ser meta e passaria a ser conta de resultado. Não teria nenhum efeito prático no condicionamento do Governo para o seu atingimento.

O depoente pareceu pretender vulnerar o princípio da anualidade orçamentária. A anualidade se refere ao período (exercício financeiro, ano financeiro, ano civil) dentro do qual as receitas e despesas devem ser realizadas. Ademais, em relação a esse período, a execução orçamentária e financeira deve ser demonstrada, os resultados orçamentários e fiscais precisam ser apurados, a prestação de contas do gestor público tem de ser apresentada e o julgamento de contas realizado. Não existe quebra no princípio da anualidade. O depoente, todavia, aponta exigência de meta inferior a esse prazo!

Existem, isto sim, os marcos de controle de apuração pelo aspecto financeiro, conforme o art. 9º da LRF, dentro de cada exercício financeiro. Mas para monitoramento e ajuste. Não existe meta fracionária prevista em lei, tampouco prazo para cumprimento dessa alegada fração de meta. Havendo



alteração da meta, aplica-se a alteração para todo o exercício. A essa conclusão também chegou a Junta Pericial.

Relativamente às várias perguntas que fizemos, merecem destaque as respostas a duas delas, para que possam ser contrastadas com a de outros depoentes.

Questionamos (i) se o TCU havia feito algum alerta à Presidência da República, quanto às alegadas irregularidades objeto deste processo, e (ii) se os recursos de fontes vinculadas podem ser usados para outros fins.

À primeira pergunta, respondeu de forma não objetiva, mas implicitamente afirmando que **não houve o alerta**, de modo que o TCU se omitiu em relação ao dever legal estabelecido no art.59, § 1º, da LRF:

Olha, o julgamento de 2014, em abril, não poderia ser um alerta mais eloquente. A auditoria foi feita, foi identificada, houve um julgamento, **não alertando, mas já condenando a prática e determinando a sua correção.**

Em relação ao destino das fontes vinculadas, foi claro ao afirmar que não podem ser destinadas a finalidade diversa da vinculação. No entanto, no seu entendimento, o Poder Executivo somente poderia abrir crédito por decreto se a meta estivesse sendo cumprida. Caso contrário, é o que pensa, a abertura teria de ser por meio da aprovação de projeto de lei:

As fontes vinculadas, como o próprio nome diz, têm que ser aplicadas naquelas destinações estabelecidas em leis. E, se houver excesso de arrecadação, esses recursos, tem que ser autorizado o seu uso pelo Congresso Nacional, de acordo com a legislação brasileira. Se estiver havendo o cumprimento da meta, o Poder Executivo poderá fazer a abertura de decreto; se não estiver havendo o cumprimento da meta, tem que pedir ao Congresso Nacional.

A testemunha, por interpretar a legislação de modo exageradamente restritivo, inclusive apoiando-se em norma inexistente, portanto incorre em raciocínio equivocado, considera que a incompatibilidade com a obtenção da meta, que não explica como ocorre, impediria a edição de decreto, aceitando, contudo, que o crédito pudesse ser aberto pela aprovação de projeto de lei. Estabelece condição não presente em qualquer norma, ao dizer que o Congresso



Nacional pode autorizar a abertura dos créditos, em afronta à obtenção da meta, o que não é aceitável.

Se por um lado busca-se criminalizar a abertura de crédito suplementar por parte da Presidente da República, por outro insinua-se que o Congresso Nacional não precisaria observar regra legal a que igualmente estaria submetido.

**Lembre-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015 (Lei nº 13.080, de 02/01/2015), estabeleceu para os projetos de lei de crédito condição semelhante à prevista no art. 4º da LOA 2015 para os decretos:**

Art. 39 [...]

[...]

§ 4º As exposições de motivos às quais se refere o § 3º, relativas a **projetos de lei de créditos suplementares** e especiais destinados ao atendimento de despesas primárias, **deverão conter justificativa de que a realização das despesas objeto desses créditos não afeta a obtenção do resultado primário anual previsto nesta Lei.** (*negritamos*)

Ou seja, a abertura de crédito suplementar, tanto por decreto como por lei, não pode ser incompatível com a obtenção da meta de resultado primário. Se o Poder Executivo não pudesse editar decreto por falta de compatibilidade com a obtenção da meta, não poderia o Congresso Nacional aprovar um projeto de lei para abrir o mesmo crédito, obviamente!

No nosso entendimento, como no entendimento prevalente na administração pública federal, mantidos os limites de empenho e de pagamento, o crédito suplementar poderia ser aberto tanto por decreto como por meio da aprovação de projeto de lei. A contrário senso, se não pode por um meio, não pode pelo outro.

Em comentários à réplica que fizemos, o depoente falseou a verdade, ao afirmar que a lei prevê apenas *“alertas para limites de pessoal, que estão próximos de serem descumpridos. Não é para fraudes que estão sendo descobertas naquele momento”*.

Para demonstrar a falsidade da afirmação, registra-se o disposto no art. 59, § 1º, da LRF, que não se restringe a alerta sobre despesas de pessoal, mas a



qualquer tipo de possível irregularidade, inclusive em relação ao potencial descumprimento da meta de resultado fixada para cada exercício financeiro:

Art. 59. [...]

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

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

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

**V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.**  
(*negritamos*)

A par disso, não perguntamos sobre fraudes, as quais, quando ocorrem, precisam ser apuradas para a adequada responsabilização e punição dos responsáveis, inclusive quando cometidas pelo TCU ou o Ministério Público de Contas. Queríamos saber se o Tribunal cumpriu seu relevante dever legal de alertar a Presidente sobre possíveis irregularidades ocorrentes na execução dos orçamentos.

A Corte, bem assim o Ministério Público de Contas, não são órgãos de persecução penal, tampouco de perseguição política, como asseveramos no início deste voto. Ambos são partícipes do sistema de controle externo, do qual o Congresso Nacional é o titular, destinado à garantia da boa e regular administração dos recursos públicos.

O declarante somente poderia denominar de fraude aquilo que, após regularmente apurado e reconhecido pelo Tribunal e pelo Congresso Nacional, assim fosse qualificado.

No caso do processo, no entanto, estamos ainda cuidando de uma investigação, que vem sendo vencida apenas pelo aspecto político, não pelo entendimento técnico, apesar da dedicação tendenciosa do depoente.



Em resposta ao Senador Álvaro Dias, o declarante repisa pontos acima discutidos, mas agrega ingredientes novos, que merecem comentários. Disse:

E não é só a execução financeira que tem que observar a meta. **A própria peça orçamentária, quando é elaborada, por determinação da Constituição e da LRF, tem que ser compatível.** A Lei Orçamentária, no começo do ano, já tem que ser compatível com a meta fiscal estabelecida pela LDO, que não é meramente a execução financeira. A própria autorização de gasto já tem que estar compatível.

Quando o Congresso estabelece essa condicionalidade, essa regra, ele quer justamente evitar que haja um excesso de autorizações de despesas que, depois, não serão passíveis de execução, porque não haverá espaço fiscal para essa execução.

Então, o momento, repetindo, de aferição da compatibilidade da meta é no momento da edição do decreto, e tem que ser observada essa compatibilidade com a meta vigente naquele momento.

A meta fiscal é estabelecida em lei para ser perseguida durante todo o ano, bimestralmente, quadrimestralmente, de acordo com os marcos de avaliação da execução orçamentária.

Repete essa reflexão, quando responde à Senadora Lúcia Vânia e ao Senador Ricardo Ferraço:

Voltando à questão da meta, a meta estabelecida na LDO para ser obtida como resultado da execução do Orçamento anual, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que ela tem que ser percebida e acompanhada e monitorada bimestralmente e quadrimestralmente, inclusive com audiências públicas feitas perante a Comissão Mista do Orçamento. Então, não é algo que se possa esquecer e deixar apenas para o fim do ano. **Se a tese da Defesa estivesse correta, não precisaria de condicionante nenhuma. Na verdade, qualquer decreto poderia ser aberto e, na hora da execução, aí, sim, eu iria olhar a meta.** Aí sim. Então, a condicionante que o Congresso colocou seria letra morta. E a própria condicionante da LDO de que a peça orçamentária inicial já tem que refletir um conjunto de receitas e despesas que conduzam ao atingimento daquela meta no final do ano seria irrelevante, porque só interessa a meta no fim do ano. Então, poderia se fazer o Orçamento com qualquer previsão de despesa e dizer: "Você pode executar toda despesa que você quiser, desde que, no fim do ano, haja o cumprimento da meta."

Não é isso que a Constituição prevê, não é isso que LRF prevê. A Constituição prevê que o orçamento já tem que ser compatível com a me



e que a edição dos decretos... A pré-autorização que o Congresso deu, na Lei Orçamentária, para o Poder Executivo estabeleceu que os decretos só podem ser abertos pelo Executivo sem pedir para o Congresso caso o Poder Executivo esteja obtendo o atingimento da meta. Caso contrário, ele precisa pedir ao Congresso. Então, essa é a questão. A LRF estabelece um monitoramento do comportamento do Governo em relação ao futuro atingimento da meta. *(resposta à Senador Lúcia Vânia)*

Em situações normais, entendendo normalidade como o cumprimento da meta ou a execução do Orçamento em compatibilidade com a meta que está sendo perseguida ao longo do ano, e havendo autorização no Orçamento para tanto, que é o caso do art. 4º da Lei Orçamentária, o Poder Executivo poderia editar decretos de abertura de créditos suplementares. Não havendo o cumprimento da meta, estando em situação de descumprimento da meta, essa autorização cessa. E essa compatibilidade tem que ser aferida no momento da edição do decreto. Se não fosse no momento da edição do decreto, a condicionalidade restaria vazia. A lei seria letra morta, tanto essa lei quanto o dispositivo da LRF, que estabelece que o Orçamento, quando inaugurado, já tem que ser compatível com a meta. *(resposta ao Senador Ricardo Ferraço)*

O depoente claramente não tem argumentos, passando a ser apelativo. Afirmar que a Constituição exige compatibilidade do modo como ele pensa, é falso! Qual o dispositivo? A Constituição não fala em compatibilidade orçamentária, mas certamente vela pelo equilíbrio orçamentário, o que é natural.

Se há acerto nas palavras do depoente é justamente quando diz que os créditos poderiam ser abertos a qualquer tempo. Isso é fato, porque o gestor precisa de flexibilidade para atender às necessidades que se lhe apresentam cotidianamente. A LOA 2015 pensou nisso, como todas as leis orçamentárias anteriores, desde 2001.

Ainda assim, a condicionante é indispensável, para que não se minimize a importância da obtenção da meta. Além disso, não se pense que existe uma possibilidade ilimitada de abrir créditos, porque isso não existe. Em cada caso, precisam ser apontadas as fontes efetivas de recursos. Foi o que ocorreu nos decretos cuja validade a testemunha faz de tudo para não aceitar.



Não dá para saber o que o depoente e seus colegas do Tribunal de Contas da União entendem por “compatibilidade”, a única condição questionada que o art. 4º da LOA 2015 exigia explicitamente.

Compatibilidade não é um termo técnico. Logo, sua sinonímia pode ser buscada em qualquer dicionário geral. Significa “harmonia”, “conciliação”, “adaptação”... Ou seja, tudo o que efetivamente caracterizam os créditos abertos, porque todos foram harmônicos, conciliáveis e adaptáveis à obtenção da meta fiscal fixada para 2015.

Todas as vezes que a Constituição Federal toca nesse termo, o faz com o sentido que estamos apresentando.

#### **2.2.1.12.2 Depoimento do Sr. Leonardo Rodrigues Albernaz, em 13/06/2016**

Como todos os depoentes da acusação, o Senhor Albernaz foi outro escolhido por quem apoia a cassação da Presidenta Dilma. Neste caso, foi indicação da nobre Senadora Simone Tebet.

Essa testemunha, no entanto, foi desprestigiada inclusive pelos denunciantes, já que nada do que disse foi aproveitado nas alegações finais da Acusação.

O Sr. Relator, como sempre o primeiro a perguntar, fez os seguintes questionamentos ao depoente (excluímos a primeira pergunta, porque trata de temas de 2014, que não é objeto do processo):

Segunda: como a Secretaria comandada por V. S<sup>a</sup> avaliou o comportamento do Governo em 2015 no que diz respeito às chamadas pedaladas fiscais e a edição de decretos de abertura de crédito suplementar incompatíveis com a meta de resultado primário?

E terceira e última: em 2015, a meta pendente de análise pelo Congresso Nacional foi adotada apenas para abertura de créditos suplementares ou também para a edição dos decretos de contingenciamento?

Respondeu o declarante:

O segundo ponto, em relação a 2015, o entendimento das equipes técnicas – é importante frisar isso porque não temos ainda o relatório do TCU, dado que a sessão de apreciação das contas do governo de 2015



ocorrerá na próxima quarta-feira, dia 15 – e o trabalho da Secex Fazenda e o trabalho da Semag mostram que, em relação aos decretos de abertura de crédito suplementar, houve a mesma prática verificada em 2014, ou seja, houve a edição de seis decretos com as mesmas irregularidades.

[...]

E o terceiro ponto sobre o uso de uma meta proposta em PLN, em lugar de uma meta vigente aprovada por esse Congresso, foi utilizada de duas formas: foi utilizada para fazer um contingenciamento menor do que o necessário, e isso fica consignado, isso fica claro no terceiro bimestre do ano, em que era necessário um contingenciamento perto de R\$57 bilhões e o contingenciamento executado foi de cerca de R\$8 bilhões.

E essa mesma meta serviu como base para a emissão de decretos de abertura de crédito suplementar que, nesse caso, foram então irregulares, desobedecendo o art. 4º da Lei Orçamentária Anual e, portanto, o art. 167, Inciso V, da Constituição da República.

O depoente não se fez claro em sua resposta. Como poderiam os créditos de 2015 representar a mesma prática de 2014, se o ambiente fiscal é outro, a meta fixada é outra, as fontes de recursos dos créditos são outras, as programações diferentes, os órgãos beneficiários também diferentes? Há fontes, há despesas e há órgãos privilegiados pela legislação, de modo que não se pode tratá-los por igual, de modo generalizado sem observar as particularidades definidas por lei.

No caso dos créditos suplementares de 2015, considerados aqueles supostamente eivados de vício, todos se embasam em fontes específicas, protegidas pelo art. 8º, parágrafo único, da LRF e pela Constituição, razão pela qual não poderiam deixar de ser abertos, como anteriormente se esclareceu e de acordo com o que afirmaram as testemunhas. Esse inclusive é o próprio entendimento do Plenário do TCU, conforme visto acima em tópico específico.

Quanto à decisão de não realizar contingenciamento, também foi esclarecido acima tratar-se de uma posição de Governo, que tinha em vista a manutenção da prestação dos serviços públicos, em termos quantitativos e qualitativos. A decisão foi, portanto, legítima, e, se fosse considerada irregular, no máximo motivaria imposição de pena administrativa.

O servidor do TCU não esclareceu porque a abertura dos créditos desatenderia o art. 4º da LOA 2015 e o art. 167, inciso V, da Constituição.



SF/16649.45200-72

Página: 132/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196



Logo, não há como contraditar em defesa da Senhora Presidenta. Diz o ditado que “alegar e não comprovar é equivalente a nada alegar”!

Talvez por isso, o Relator tenha pedido mais esclarecimentos. Mas o declarante respondeu se amparando na Emenda Constitucional nº 32, de 2001, que **nada tem a ver com a abertura de créditos suplementares**. Tal Emenda cuida da edição de medidas provisórias, não de orçamentos. A citação, portanto, foi muito infeliz, além do que o Governo não fez nenhuma menção de que se embasou nessa Emenda na abertura dos créditos! A abertura dos créditos se deu por decreto, que vigoram de imediato.

O Senador José Medeiros, logo em seguida, fez a seguinte pergunta, que permitiu ao depoente melhor esclarecer seu entendimento:

Dr. Leonardo, a Defesa tem alegado que a compatibilidade de créditos suplementares abertos por decreto se dá no plano da execução, em função da programação orçamentária e financeira estabelecida por meio dos decretos de contingenciamento. Em face disso, eu pergunto: como deve ser feito o exame de compatibilidade dos créditos abertos por decreto?

Na sua resposta, o depoente demonstra a mesma incompreensão feita pelo Procurador do TCU. Disse:

Essa confusão certamente existe, Senador, porque, realmente, **existem dois planos**, que são planos independentes, mas que apresentam algum tipo de conexão. Ou seja: existe **o plano de controle da autorização orçamentária**, assim como existe **o plano de controle da execução orçamentária**.

Não é apenas no caso do art. 4º da LOA que a nossa legislação estabelece formas de controle sobre a autorização do crédito orçamentário. Por exemplo – e vou dar um exemplo que acho que elucida bastante bem isso, embora não seja o único: a Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu art. 5º, diz que o Projeto de Lei Orçamentária a ser enviado a esta Casa já tem que ser compatível com a meta. **É evidente que o Projeto de Lei Orçamentária não tem nenhum impacto imediato na meta; ele tem apenas um impacto potencial**. E, ainda que isso seja verdade, ele já tem que vir compatível.

Ou seja, em algumas circunstâncias, o Congresso exige não simplesmente o controle da execução, mas também o controle da abertura.

No caso do art. 4º, os dois controles importam.



A resposta não encontra respaldo em nenhuma, vou repetir, nenhuma norma do ordenamento positivado sobre orçamentos no Brasil!

Foi mencionado o art. 5º da LRF, como uma das bases de apoio legal. Contudo, esse artigo, que exige a “compatibilidade” entre o orçamento e as metas fiscais, somente fala do projeto e da respectiva lei orçamentária. Não se refere a créditos adicionais.

Já o art. 4º da LOA 2015, por muito debatido por nós, apenas exige a “compatibilidade” das alterações orçamentárias **com a obtenção** da meta fixada para o exercício. Nada mais!

Não se encontra um tal de “plano orçamentário” previsto na legislação a ser obedecido na abertura dos créditos.

A confusão que existe é o próprio depoente que cria, ao pretender exigir procedimentos não previstos em lei. Segundo o inciso II do art. 5º da Constituição, ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

A interpretação feita pelos técnicos da Corte de Contas é complexa inclusive para quem há muito trabalha com a matéria. Basta ver a enxurrada de depoimentos dos técnicos dos demais Poderes, à unanimidade, que sequer compreendem o que foi deliberado no TCU. Segundo funcionários da SOF, levaram eles mais de 10 dias somente para entender a exigência inovadora da Corte!

A propósito:

Confesso a vocês que, no início, a gente demorou.... Ah, é importante consignar que eram 15 dias originariamente para a gente fazer as contrarrazões, o que, depois, foi ampliado para 30 dias. E nós **levamos pelo menos 10 dias para entender o que estava sendo questionado**. Nós não conseguimos entender, porque ele não ia direto ao ponto, colocava essa questão e mais outras questões. Por exemplo, relacionava o art. 8º da LRF, que não tem nenhuma relação com isso, e falava de despesa vinculada. *(Sr. Cilair Rodrigues de Abreu, em 15/06/2016, em resposta ao Senador Lindbergh Farias)*

As explicações do declarante em nada ajudam. Ao contrário, aumentam as dúvidas. Disse ele, em acréscimo:



Então, nós temos duas situações no art. 4º: se a meta estiver sendo cumprida, ou seja, se o controle financeiro estiver funcionando, se o controle da execução – para ser mais preciso – estiver funcionando, tudo bem, aquela autorização vale e os decretos podem ser abertos. Se, ao contrário, a meta não estiver sendo cumprida por falhas naquele controle de execução, então, há um controle no campo orçamentário, no campo da abertura de créditos. E aí, você tem que avaliar crédito a crédito se ele ajuda a recompor a meta ou se ele não prejudica a meta. Percebem?

Então, aí você tem esses dois tipos de controle e eles podem coexistir e isso aparece em alguns momentos da nossa legislação.

Nós realmente não percebemos o que quis dizer o depoente!

Segundo disse, primeiro se faz o controle financeiro pela execução; se não estiver funcionando, se faz pelo campo orçamentário.

Contudo, é óbvio, para saber se o controle financeiro funciona é preciso aguardar a execução! Se eventualmente esta se tornar inviável, não teria como retroagir para verificar apenas no campo orçamentário, na abertura do crédito, a viabilidade...

O fato é que esse entendimento, independentemente da complexidade que lhe é inerente, não encontra respaldo em lei. **O alcance da meta é preservado pelo mecanismo do contingenciamento, o único previsto no art. 9º da LRF.** É eficiente, inclusive porque pode ser ajustado bimestralmente conforme projeções da arrecadação e da execução das despesas. Diferentemente de um controle em um tal “plano orçamentário”, que seria sempre feito com base em suposições.

Das perguntas que lhe fizemos, foi objetivo na resposta pelo menos em relação ao critério e ao momento da apuração da meta de resultado: “**é financeira**”, respondeu sem pestanejar!

Em relação ao momento da apuração, foi enfático:

Em relação ao momento de apuração para efeito de cumprimento: **no final do ano é que é feito**, ou seja, **a gente sabe se uma meta foi cumprida no final do ano.** Isso é mais ou menos evidente.

Essa resposta, dada por testemunha arrolada pela acusação, nos faz refletir mais uma vez sobre a loucura desse processo. Se a meta é financeira (ou



SF/16649.45200-72

Página: 135/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196



seja, apurada pela execução) e somente é apurada ao final do exercício, como pode a Acusação insistir que, na abertura do crédito suplementar, as programações seriam incompatíveis com a obtenção da meta?

Respostas como a que deu o depoente explicam por que a Acusação não aproveitou o depoimento dessa testemunha em suas alegações: as declarações, retiradas as contradições, restam favoráveis à Defesa.

Mais adiante, esclarece o depoente, complementando nossa pergunta e em adesão ao nosso entendimento, que não existe previsão legal de crime para o inatingimento da meta:

Quando eu digo que a meta é anual, estou dizendo que o aferimento para ver se a meta foi alcançada ou não é feito no final do ano. **Isso quer dizer que é o único momento em que se vai poder dizer se a meta foi ou não cumprida é quando acabar o exercício.**

Eu não sei se isso é muito claro, mas não houve nenhum tipo de acusação do tipo "a meta não foi alcançada", ou seja, **não é exatamente um crime previsto em lugar nenhum, não é nem mesmo uma infração administrativa não alcançar a meta no final do ano.**

[...]

O que eu quero dizer é: o que a Lei de Crimes Fiscais prevê como infração administrativa – é uma previsão legal, ou seja, decorrente do art. 9º da LRF – é que, se não houver o ato de contingenciamento, existirá uma omissão – no caso, do responsável; no caso do Poder Executivo, do Chefe do Poder Executivo.

Essas afirmações do depoente escolhido pela Acusação estão totalmente em linha com o que acima afirmamos, no sentido de que a meta de resultado fiscal é apenas uma diretriz, não havendo previsão de crime para o caso de não ser alcançada.

Então, o que é que se procura nesse alucinante processo, mesmo que tivesse havido inobservância da meta (que não ocorreu, porque foi cumprida), já que não há crime previsto para esse fato?

O declarante ainda completou resposta a pergunta nossa, esclarecendo que os pontos de controle bimestral e quadrimestral servem para fazer os ajustes, na forma prevista no art. 9º, LRF:



Não obstante exista a apuração anual, a gente tem que ter o desdobramento dessa meta, por força do art. 8º da LRF, e **a gente tem os acompanhamentos bimestrais e quadrimestrais para verificar a necessidade de contingenciamento**. Se não houver nenhum tipo de apuração de meta fiscal ao longo do ano, eu não tenho nenhuma forma de fazer medidas corretivas e, portanto, toda atividade de contingenciamento prevista no art. 9º perde o sentido, e aí eu não tenho medidas corretivas para colocar o resultado fiscal em convergência com a meta aprovada na LDO por este Congresso.

Essa mesma conclusão pode ser extraída da seguinte afirmação da Junta Pericial:

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

Essa resposta vai ao encontro de tudo o que temos afirmado. Inclusive tivemos a oportunidade de replicar para a testemunha a questão que consideramos nuclear:

**Meta, do ponto de vista legal, só existe uma, a meta é anual.** A Lei de Responsabilidade muda essa meta? Não muda, mesmo porque uma lei, mesmo que quisesse, não poderia mudar a Constituição Federal. É a Constituição Federal que diz que o exercício é anual. [...] Como ela [*a Presidente da República*] pode, em setembro e em agosto, ferir uma meta – ferir uma meta! – que só será auferida em dezembro?

Ainda na audiência do mesmo depoente, completamos nosso raciocínio, nos seguintes termos, amparados no ordenamento jurídico:

**Há os relatórios bimensais, os relatórios quadrimestrais...** É verdade. E para quê? **Para fazer aferimento, para fazer os ajustes.** E que aferimento? Que ajustes? Não precisava eu falar isso para o senhor, porque aqui quem cuida de contas não sou eu, é o senhor. Mas o senhor sabe melhor do que a gente: **esses relatórios são para fazer as adaptações necessárias.** Não é à toa que os créditos são abertos geralmente no início, ou na metade, em meados do ano, mas eles são pagos quando geralmente? Lá para o final do ano.



### 2.2.1.12.3 Depoimento do Sr. Clayton Luiz Montes, em 16/06/2016.

O Sr. Clayton, técnico experiente, lotado na Secretaria de Orçamento Federal, foi extremamente preciso, objetivo e, ao mesmo tempo, **arrasador dos argumentos da Acusação**, ao responder nossas indagações. Ao lhe perguntar se a meta de resultado fiscal é anual, ou relativa a fração do exercício, taxativamente disse: **“a meta é anual, com avaliações bimestrais, quadrimestrais. Mas a meta é anual”**.

Na pergunta seguinte, se poderiam ser consideradas como despesas, com impacto na meta fiscal do exercício, meras programações orçamentárias aprovadas em lei ou decreto, também foi objetivo na resposta. Trechos do que disse:

Segundo a Lei nº 4.320, **somente podem ser consideradas do exercício as despesas nele legalmente empenhadas.**

**O impacto na meta fiscal se dá no momento do pagamento da despesa.** Então, é preciso empenhar, liquidar e pagar.

**A despesa apenas autorizada**, se ela não foi executada, empenhada, liquidada e paga, ela **não afeta a meta de resultado primário.**

**Esse depoimento é fulminante!** Com amparo na lei, o Senhor Clayton afirma cabalmente que não se pode considerar como despesas apenas programações autorizadas, como fizera a Denúncia e o Parecer do Senado. Ou seja, somente se pode afirmar que determinada programação impacta a meta fixada se houver execução do gasto. Antes disso, contraria-se a Lei nº 4.320/1964!

Ao mesmo tempo, o depoente exterminou com o argumento da existência de uma meta no “plano orçamentário”, já que a meta é controlada pelo aspecto financeiro.

Quando questionado se as programações aprovadas são autorizações para a gestão ou se são gastos efetivos, respondeu como já se esperava, pois é da lógica do sistema:

**Elas são apenas autorizações de gastos. Podem ou não ser empenhadas, podem ou não ser executadas.**



Sobre em que momento a programação autorizada entra no estágio da execução para ser considerada despesa, afirmou:

**A primeira fase da execução da despesa é o empenho, e ela vai afetar a meta de resultado primário no pagamento.**

Para reforçar a resposta, redarguimos, “no pagamento?”. “No pagamento”, respondeu.

Questionamos qual o momento, **conforme a prática desde 2001**, em que a despesa deve impactar a obtenção da meta de resultado fiscal, se na autorização ou no pagamento, no que reforçou mais uma vez a resposta:

**No pagamento!**

Perguntamos se a abertura de um crédito altera o limite de execução do órgão beneficiário, no que respondeu:

**Não, não altera.**

Para essa pergunta essencial “**qual o fundamento legal da abertura dos créditos aqui tratados?**”, a resposta foi:

**É o art. 4º da LOA.**

Vejam a importância dessa resposta simples, direta e objetiva, **mas de conteúdo pleno, arrasador!** Quando aqui se fica questionando se houve ou não obediência ao artigo 4º da LOA 2015 na abertura de crédito suplementar, bastaria indagar a um especialista isento que trabalha com a matéria no seu dia a dia.

Nada mais precisaríamos provar, a resposta está dada por quem entende!

Essa resposta inclusive está de acordo com os pareceres jurídicos constantes das minutas dos créditos enviados à Senhora Presidenta para assinatura, como visto páginas atrás, e com as notas técnicas que fizemos juntas aos autos.



Em mais duas últimas perguntas, sobre se “**os relatórios bimestrais e quadrimestrais servem para demonstrar o comportamento da meta e promover ajustes ou o cumprimento da meta**” e sobre se “**essa meta é fixada para o ano ou para fração dele**”, as respostas foram, respectivamente:

**Servem apenas para demonstrar o comportamento da meta.**

**A meta é fixada para o ano inteiro.**

Quanto à questão da possibilidade de existência de excesso de arrecadação, num quadro geral de frustração de receitas, o Senhor Clayton aduziu que:

**Pode haver frustração das maiores receitas, como está acontecendo no momento, e um excesso de arrecadação de uma receita vinculada, uma receita própria.** A gente tem, no orçamento, cerca de... Que eu me lembre, cerca de 96 fontes de receitas. Então, naturalmente, eu posso ter excesso de arrecadação em uma dessas fontes e frustração em outras. Nesse caso, a frustração que a gente está vivendo no momento é uma frustração global. Mas isso não impede de eu ter um excesso de arrecadação em uma receita específica.

Essa resposta é muito importante, não só porque contraria o depoimento do Procurador de Contas, mas também porque a parcela dos decretos que o Senhor Relator disse ser viciada tem como fonte de recursos justamente **excesso de arrecadação e superávit financeiro**. O Relator disse ser impossível ocorrerem excessos num ambiente global de frustração de receita, coisa que não é. Na verdade é até comum, como fez crer o depoente em consonância com outras testemunhas, o que deixa o Senador Anastasia sem argumento.

Portanto, estão aí, todas as informações dadas por um técnico de primeira linha, como o são os técnicos da SOF, que lidam unicamente com orçamentos. Não resta nenhuma dúvida sobre a legalidade da abertura dos créditos discutidos. Não precisaríamos transcrever outros depoimentos, mas o faremos para reforçar o quanto dito.

#### **2.2.1.12.4 Depoimento da Sra. Iara Ferreira Pinheiro, em 16/06/2016.**

Formulamos a primeira pergunta, para saber se as universidades públicas recebem recursos de convênios e doações, ao que nos respondeu qu-



“**sim**”. Emendamos a segunda pergunta, para saber se tais recursos podem ser destinados para outros fins, tendo dito:

**Não. No convênio, eles já marcam uma destinação que é específica, então, quando a universidade assina um convênio, é para um projeto específico.**

Essa resposta é muito valiosa, porque o Relator não teve o cuidado de analisar as fontes que custeiam cada despesa objeto dos decretos. Fontes vinculadas têm de ser aplicadas, logicamente, no objeto da vinculação. Não podem ficar retidas em caixa para reduzir a dívida líquida, até porque não podem ser utilizadas para pagar juros.

A resposta da testemunha está de acordo com a legislação pátria, nos termos do parágrafo único do art. 8º da LRF, e contraria o depoimento do Senhor Procurador, que afirmou que essas receitas devem ficar em caixa para proporcionar o atingimento da meta.

Não custa lembrar que as vinculações são decorrentes de leis e da própria Constituição. Some-se que as receitas de convênios e de doações estavam inclusive ressalvadas do contingenciamento pela própria LDO 2015 (art. 52, § 1º, II).

Além disso, eram recursos efetivos, já arrecadados, conforme justificou as razões do pedido de crédito, por exemplo, o Desembargador Presidente do TJDF, Mário Machado, pelo Ofício 21.595/GPR, de 15/06/2016, à CEI:

Acrescente-se, por oportuno, que não foi necessária a apresentação de memória de cálculo à Secretaria de Orçamento Federal, haja vista que **os recursos já haviam sido arrecadados** e estavam devidamente registrados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, gerido pelo Ministério do Planejamento.

Logo, de fato, o Senhor Relator cometeu uma barbaridade em relação às fontes vinculadas, ao entender que poderiam ficar retidas em caixa, atendendo objeto distinto do previsto originalmente, pois seu entendimento não encontra respaldo na lei.



### 2.2.1.12.5 Depoimento do Sr. Luiz Cláudio Costa, em 16/06/2016.

O Sr. Luiz Cláudio também prestou declarações muito importantes, que desmontam a Denúncia.

Em relação à motivação das solicitações dos créditos suplementares para o Ministério da Educação, disse:

**Tentando ser objetivo, Senadora, o que motivou foi o superávit do exercício anterior, o excesso de arrecadação. Então, aquilo que ocorre, a universidade faz um convênio, tem uma doação, tem uma arrecadação que ela precisa – evidentemente, isso não está previsto no seu orçamento –, ela precisa internalizar.**

Ou seja, o servidor deixa muito claro que o objetivo do crédito não necessariamente é ampliar as autorizações, mas incorporar (internalizar) as fontes vinculadas oriundas do excesso de arrecadação ou do superávit financeiro nos orçamentos, a fim de que possam ser usados.

Sobre qual o amparo normativo para requerer os créditos suplementares, respondeu:

As universidades e institutos fazem essa solicitação, e **elas se baseiam exatamente na LOA, no art. 4º**, e também se baseiam nesse acórdão do TCU.

Mais esse técnico, com toda segurança, afirma que o amparo para a abertura do crédito é o art. 4º da LOA 2015, o que também detona os argumentos do Relatório do Senador Anastasia. Essa declaração se soma à do Sr. Clayton e de tantos outros depoentes, que responderam a mesma coisa, quanto ao amparo legal para abrir os créditos.

Indagado se as universidades públicas gozam de autonomia financeira e orçamentária, afirmou que:

**Elas gozam de autonomia? Sim.** Isso permite a ela fazer a gestão. Quando ela faz essa abertura de crédito, ela tem mais possibilidade de gestão, porque ela não tem limite adicional. O Ministério da Educação não passa limite adicional para as instituições. Então, ela tem que fazer... **Como ela vai fazer com a doação, com o convênio e os recursos próprios se for negado?** Vai voltar ao modelo de fundação? É uma



pergunta que nós temos de fazer, se esse entendimento prevalecer, e verificar se isso é bom para o Estado brasileiro.

Ou seja, como as universidades gozam de autonomia, inclusive prevista na Constituição (art. 207, *caput*), há de se garantir que seus recursos próprios sejam considerados na abertura de crédito suplementar, para que possam ser utilizados.

Indagado por nós se a execução do Ministério da Educação é limitada pelas autorizações ou pelos limites de contingenciamento, também foi categórico, ao afirmar:

Gente, é o limite, é o decreto (de contingenciamento). [...] Então, é isso que faz o limite, não é o crédito.

Enfim, questionado se, após a mudança de interpretação pelo TCU, houve abertura de créditos por decreto nas mesmas condições, informou que:

Após a mudança e após a Secretaria de Orçamento financeiro ter sido notificada, **não houve mais decreto**. Tanto é que nós fizemos uma solicitação, porque houve uma doação para a Capes, e nós pedimos, e disseram: "Não pode mais". Então, eu tenho esse testemunho a dar. **Após a notificação, não houve mais emissão de decretos**.

Vejam todos que os depoimentos são muito coerentes e consistentes, desacompanhados de impressões pessoais. Inclusive em relação aos decretos para o Ministério da Educação, lembrou que foi o próprio TCU que exigiu agilidade na abertura dos créditos para esse Ministério, por meio do Acórdão 2.371/2008-TCU. Depois que esse Tribunal mudou sua interpretação em 2015, nenhum outro decreto foi aberto nas condições anteriores, apesar de a decisão do TCU nessa questão depender de confirmação pelo Congresso Nacional (art. 49, IX, CF).

#### **2.2.1.12.6 Depoimento do Sr. Wagner Vilas Boas de Souza, em 16/06/2016.**

Fizemos as seguintes perguntas ao Senhor Wagner:

- 1) os recursos destinados por lei especificamente às universidades poderiam ser destinados para outras despesas, por exemplo pagamento de juros?



- 2) os recursos recebidos mediante doação ou convênio pela Capes e pelas entidades de ensino poderiam ser destinados a outro objetivo que não aquele pactuado na doação ou no convênio?
- 3) a abertura de um crédito adicional e sua incorporação à Lei Orçamentária permitem que o órgão executor possa gastar os recursos correspondentes imediatamente?
- 4) com base em qual instrumento normativo as instituições vinculadas ao Ministério da Educação controlam os gastos de modo que respeitem ao teto das despesas?
- 5) a abertura de crédito, mesmo com fonte financeira, impede a obediência do limite de execução fixado para cada instituição?
- 6) a abertura de crédito em análise seguiu os mesmos trâmites e entendimentos dos anos anteriores, ou isso foi uma novidade, esses créditos que nós estamos debatendo?
- 7) a abertura de crédito ora analisado teria afrontado o art. 4º da Lei Orçamentária de 2015 e, por conseguinte, a Constituição Federal?
- 8) o TCU enviou alerta em algum momento para o Ministério da Educação informando que os decretos estão sendo abertos fora da lei?

Em suas respostas, o depoente foi conciso e categórico:

Portanto,  **você não pode destinar para outra despesa um recurso que está aprovado na LOA para uma finalidade específica**. O próprio programa de trabalho que define em que essa despesa é executada, por si, já estabelece isso. Então, por força de lei, não, não posso usar para outra coisa, no caso aqui para o pagamento de juros.

Os recursos recebidos por meio de doação ou convênio pela Capes poderiam ser destinados a outro objeto? Não.  **Se eu assino um convênio, eu tenho de cumprir o objeto desse convênio. Se eu recebo um recurso, eu tenho de entregar um produto referente a esse recurso. Então, eu não posso utilizar uma doação ou um recurso de um convênio... Eu tenho de prestar conta do objeto. Então, o recurso é para atender o objeto convênio.**

Com relação às perguntas 3 e 4, acho que as duas se enquadram na mesma resposta. A abertura de um crédito adicional se sujeita à LDO. O art. 52 da LDO, §13, estabelece que "os créditos adicionais estão sujeitos às limitações de empenho que estão estabelecidas no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira".  **Então, não tenho como gastar**



**Saiu o crédito, eu preciso ter limite de empenho, limite de pagamento para gastar. Se eu não tiver esse crédito, eu não tenho como executar.**

A base, o instrumento normativo que as instituições seguem é o Decreto de Programação Orçamentária e Financeira, que, no caso em questão, é o Decreto nº 8.456, do dia 22 de maio, e suas alterações.

A abertura de crédito, mesmo com fonte financeira, impede a obediência do limite? Não. **Todos os créditos estão vinculados ao Decreto de Programação Orçamentária e Financeira.**

Os créditos seguem os trâmites anteriores? Os créditos seguem, sim, os mesmos trâmites anteriores desde 2009, quando foi incluído no art. 4º da Lei Orçamentária a questão da possibilidade, no caso do Ministério da Educação, de fazer créditos orçamentários do superávit das fontes vinculadas à educação – no caso, são as fontes 12 e 13 – até o limite do saldo não empenhado no ano anterior. Desde 2008, nós temos vários decretos. Eu tenho aqui a data de todos eles. Depois eu posso passar, quando for o tempo apropriado. Nós temos seguido a mesma lógica desde 2009. Temos decretos de 2009 até 2015 nas mesmas sistemáticas, com o mesmo amparo legal.

Em seguida, o Dr. Wagner respondeu às perguntas 7 e 8, conjuntamente, nos seguintes termos, o que está de acordo com o que defendemos:

Eu fui responsável pela área de orçamento do MEC, a Coordenação Geral de Orçamento, de 2009 até 2011, e depois pela Subsecretaria de Orçamento e Planejamento de Orçamento, de 2011 até fevereiro de 2015. Nesse período, eu posso afirmar, na Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do MEC, que é a área que cuida do orçamento, que nós não recebemos nenhuma orientação, nenhum acórdão contrário a créditos semelhantes a esse. Os créditos foram feitos com base no art. 4º da LOA, no caso de 2015, inciso XII e inciso XIV do art. 4º. Pelo contrário, em 2008, nós tivemos um acórdão do Tribunal de Contas da União que recomendava ou determinava ao Ministério da Educação e ao Planejamento para flexibilizar a questão de créditos para as universidades, porque estava criando alguns contratemplos para as universidades. [...] Portanto, durante o período em que eu estive à frente do orçamento do MEC, **eu não recebi, na Subsecretaria, nenhuma orientação, nenhum questionamento sobre isso.**

Vejam que **depoimento desconcertante para a Acusação**. É por isso que eles, defensores da cassação, deixaram de fazer perguntas. Tudo foi sendo respondido de forma totalmente fundamentada na lei, contrário ao entendimento deles.



**Os créditos foram abertos com base no art. 4º da LOA 2015 e o TCU nunca alertou sobre qualquer vício na abertura desses créditos. Não há irregularidades!**

**2.2.1.12.7 Depoimento do Sr. José H. Paim Fernandes, ex-Min da Educ, em 17/06**

O ex-Ministro da Educação José Henrique Paim esteve na Comissão Especial do *Impeachment* não apenas porque foi Ministro da Educação, e, portanto, domina perfeitamente o assunto sobre o qual estamos instruindo os autos, mas também porque, dos quatro créditos que a Presidenta está sendo acusada de ter aberto por decreto, na sua grande maioria (70% dos recursos) envolve créditos do Ministério.

Perguntamos ao Dr. Paim (i) se a edição dos decretos em 2015 era alguma novidade, ou se em anos anteriores eram semelhantes os procedimentos; (ii) se o TCU fez algum alerta ou recomendação sobre esse procedimento de 2015 e (iii) se no âmbito do Ministério há fontes de recursos vinculadas, ao que nos respondeu:

**Eu diria que não é uma inovação, porque a inovação foi realizada justamente em 2009, quando fizemos uma discussão com o Congresso, com a Comissão Mista de Orçamento, e se chegou, foi aprovada pelos Parlamentares, a essa redação que ocorreu em 2009, sendo reeditada nos anos seguintes.** Eu diria que foi uma construção importante, envolvendo as universidades, como eu já falei, envolvendo o Tribunal de Contas da União. Então, não há um processo de inovação nesse sentido no ano de 2015, mas houve um processo de inovação, sim, no ano de 2009, numa discussão realizada em 2008 com o Congresso Nacional.

**Nós não tivemos nenhuma anotação do TCU em relação a essa questão específica dos decretos que foram feitos todos os anos, desde que nós tivéssemos superávit financeiro.** O que nós tivemos foi um acompanhamento do TCU, que se encerrou em 2011. Nesse acompanhamento do TCU, num acórdão editado em 2011, da Segunda Câmara, o TCU deu por cumpridas as determinações que ele havia feito no acórdão de 2008. Deu por cumprido, porque conseguimos resolver essa questão das instituições de ensino superior federais.

Nós temos, sim, as fontes de financiamento da educação. Temos a Fonte 112, que é de manutenção do desenvolvimento do ensino, que é uma fonte oriunda de vinculação; nós temos a Fonte do Salário Educação, que é a 113; temos a Fonte 250, que é uma fonte de receita própria, e **as universidades costumam receber recursos de vários convênios,** (



**vários acordos que se fazem com a iniciativa privada, com órgãos públicos, agências de fomento, e isso se transforma em receita própria. Essa receita própria, então, tem de ter um crédito suplementar para recepcioná-la.** Obviamente que esse recurso, esse limite de empenho, só é dado às universidades a partir do momento em que temos o limite dado por decreto, que é o famoso decreto de contingenciamento. E temos outra fonte, a Fonte 280, que é uma fonte de receitas próprias financeiras, ou seja, recursos são recebidos pelas universidades, que fazem aplicação financeira junto ao mercado financeiro. Temos também as receitas de convênio, que é a Fonte 281, que são receitas provenientes desses convênios realizados por essas instituições com outras entidades. Então, essas são fontes novas, são fontes alternativas, vamos dizer assim, ao MDE, ao salário educação, essas fontes que já são vinculadas. Sim. **A aplicação do recurso, em se tratando de MDE, em se tratando de salário da educação tem uma destinação específica, que é sempre observada pelo Ministério da Educação.**

A cada testemunha que ouvimos, mais nos convencemos da distorção desse processo. Por isso que a Acusação e seus apoiadores ficam incomodados com os depoimentos: **é tudo contra o que disseram!**

#### **2.2.1.12.8 Depoimento do Sr. Antônio José Chatack Carmelo, em 17/06/2016.**

Já entrando direto nas respostas do depoente, porque auto explicativas, o Senhor Chatak é mais uma daquelas testemunhas que esclareceram o ordenamento orçamentário. Disse ele:

**O art. 4º da LOA prevê que a compatibilidade dos créditos com a meta de resultado primário. Os créditos estão no locus orçamentário, volto a repetir, eles não afetam a meta, que é financeira.**

Quanto à segunda pergunta, **só é considerado como despesa para impacto na meta quando é feito o efetivo pagamento**, lembrando que são três fases da despesa: o empenho, a liquidação e o pagamento. Só nessa terceira fase que é considerado para impacto na meta de resultado primário. Eu acho que, falando dessa forma, acredito que tenha atendido à terceira pergunta.

A autorização do gasto. Na autorização do gasto, não. **A autorização do gasto simplesmente ajusta a programação orçamentária, ajusta o orçamento. Ele só é impactado quando efetivamente é realizado** ^



**pagamento.** Os relatórios bimestrais previstos na LRF apontam para esse controle fiscal.

[...]

Só fazendo um esclarecimento: **os relatórios quadrimestrais apenas informam o comportamento da despesa nos quatro meses a que se referem. Eles só fazem isso. São relatórios apenas informativos sobre a execução orçamentária financeira.**

[...]

**A meta é anual. Ela é fixada para o ano; ela não é fixada para períodos. Ela é anual, conforme previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias.**

Vejam que, de respostas simples, retiramos todas as conclusões, para afirmar a farsa desse processo: (i) as programações são autorizações orçamentárias, pelo que não afetam a meta, que é financeira, aferida a partir do pagamento; (ii) essas programações orçamentárias simplesmente ajustam o orçamento, que não impactam a obtenção da meta; e (iii) os relatórios bimestrais visam ao controle da meta fiscal.

Essas respostas foram dadas por mais esse técnico concursado, de carreira! Confiamos ou não em nossos técnicos, especialmente quando todos, sem exceção, dizem a mesma coisa?

Portanto, onde estaria a ilegalidade na abertura dos créditos? O art. 4º da LOA 2015 exigia compatibilidade das alterações programáticas com a obtenção da meta, o que ocorreu, pois as alterações não obstaculizaram o atingimento dela, que se faz pelo aspecto financeiro.

Que absurdo pretender afirmar, como fazem os acusadores, que a meta não foi cumprida em determinado mês do ano, sendo que a aferição somente se torna possível no encerramento do exercício.

A analogia que temos feito ao longo dos debates é a seguinte: **“como querer reprovar o aluno, porque tirou nota baixa em determinado bimestre, sem querer esperar pela recuperação dele ao longo do ano!”** O período letivo é anual, não bimestral ou quadrimestral!



Essa é a mesma lógica da apuração do resultado da meta fiscal: não é bimestral, é anual! Se decepcionar em um bimestre, pode se recuperar no seguinte!

#### **2.2.1.12.9 Depoimento do Sr. Georgimar Martiniano de Sousa, em 17/06/2016.**

Partamos diretamente para as respostas às indagações que formulamos ao Senhor Georgimar, porque são auto explicativas e estão em linha com nossa linha de entendimento:

Se a abertura de crédito foi autorizada previamente em lei? **A Lei Orçamentária autoriza a abertura de créditos.**

Recursos decorrentes de convênio e doações podiam ser contingenciados? **Não. Eles não estão incluídos no decreto de contingenciamento, esses recursos.**

Os recursos podem ser destinados para outras finalidades que não o próprio objeto do convênio? Não. Eles têm que ser usados na finalidade do objeto do convênio.

Em que momento a programação autorizada entra no estágio de execução para ser considerada despesa? **Só no pagamento, no último estágio da despesa.**

Qual o fundamento legal para a abertura dos créditos aqui tratados? **É o art. 4º [da LOA 2015].**

O senhor tomou algum conhecimento de alerta do TCU, nos termos do art. 59, sobre a existência de possíveis irregularidades na abertura de créditos? **Não. Até aquele momento, não.**

Senhor Presidente, Senhoras Senadoras e Senhores Senadores, no que se refere aos decretos, não restam dúvidas, e o Sr. Chatak resume o entendimento técnico de todos os órgãos do Poder Executivo, no sentido de que: (i) **o art. 4º da LOA 2015 autorizava a abertura dos créditos;** (ii) **os recursos de convênio e doações não poderiam ser retidos para pagar juros;** (iii) a autorização constante dos decretos somente poderia ser considerada despesa, de modo a impactar a obtenção da meta, no momento da execução, do pagamento; e (iv) o TCU não fez qualquer alerta, de que os créditos não poderiam ser abertos!



SF/16649.45200-72

Página: 149/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196



São todas as respostas de que precisamos para afirmar a lisura do procedimento de abertura dos créditos pela Senhora Presidenta ora afastada.

Portanto, aqueles que acusam a Presidenta não estão atrás de crime coisa alguma. **Inventaram esses falsos argumentos para tomar o poder, para se proteger da lava jato e para implantar políticas contrárias ao povo brasileiro!**

#### 2.2.1.12.10 Depoimento do Sr. Zarak de Oliveira Ferreira, em 17/06/2016.

Vamos apenas expor as respostas do Senhor Zarak, porque também nos dão ideia das perguntas que fizemos:

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

Sobre a segunda questão: "Segundo a Lei nº 4.320, podem ser consideradas do exercício as despesas nele legalmente empenhadas? Logo, poderiam ser consideradas como despesas com impacto na meta fiscal do exercício meras programações orçamentárias aprovadas por lei ou por decreto?" Ele somente impacta na meta fiscal, como eu disse, quando é efetivamente pago.

"As programações aprovadas por lei, medida provisória ou decreto são autorizações para ampliar a gestão administrativa ou são gastos efetivos?" **Qualquer crédito, seja ele medida provisória, seja ele crédito suplementar ou especial, é somente um gasto efetivo depois de pago.**

"Em que momento a programação autorizada entra no estágio da execução para ser considerada despesa?" **Ela é considerada despesa quando é empenhada.** Isso já diz a própria Lei nº 4.320. Depois de empenhada, ela é liquidada e paga. **Inclusive, se formos ler literalmente a Lei nº 4.320, ela só pertence ao exercício se for empenhada, ou seja, ela, em tese, pode nem pertencer àquele exercício se ela não for empenhada.**

"Qual o fundamento legal para abertura dos créditos aqui tratados?" **É a própria Lei Orçamentária, no seu art. 4º.**



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

[...]

Respondendo as duas últimas perguntas, o que é necessário, como eu havia dito antes, é fazer uma distinção entre disponibilidade orçamentária e efetivo pagamento. O orçamento tem um regime misto, como eu havia falado; e apuração da meta, o regime de caixa. **A própria Lei de Responsabilidade Fiscal, quando fala, em seu art. 9º que, verificado ao final de um bimestre que a realização da despesa não comporta o cumprimento das metas, tem que se fazer uma limitação de empenho de pagamento. Então, quando se fala em realização da receita, ela já remete ao que chamamos mundo da execução.**

A partir daí, **tenho o relatório de avaliação de receita e de despesa, que me diz se vou ter uma limitação de empenho ou não.** E essa meta, segundo a pergunta aqui, na verdade, é uma meta para o ano inteiro. Tenho que lembrar também que o decreto de contingenciamento não só limita o empenho; há também uma limitação financeira. Inclusive, esse limite financeiro não é somente para pagar as despesas do exercício, é para pagar as despesas de restos a pagar que foram empenhadas em exercícios passados, ou seja, para mostrar complexidade. Quando eu elaboro orçamento, trabalho com estimativas de receitas e fixação de despesas, e tenho uma meta de resultados. Só que, durante a execução, tenho que levar em conta não só as despesas do exercício, mas também as despesas de exercícios anteriores. Por isso, é que há apuração pelo regime de caixa, ou seja, porque tenho que levar em consideração essas despesas do passado. **O seu cumprimento, como eu disse, é aferido pelo financeiro, tanto pelo Banco Central, que afere o resultado abaixo da linha, como chamamos, bem como pelo Tesouro Nacional, que afere esse resultado acima da linha.**

[...]

Com relação à última pergunta: "o senhor conhece algum controle da abertura de crédito por meio de uma tal de meta programada? Se sim, qual a norma que dispõe a respeito, quando e como se daria esse controle?" **Bom; eu desconheço. É a primeira vez que eu ouço essa expressão. Desconheço.**

Diante do exposto, eu pergunto: o senhor confirma que suplementar despesas primárias discricionárias, à conta de recursos de origem financeira, não afeta a obtenção da meta de resultado primário? Não afeta



a meta de resultado primário. Inclusive, vou fazer um histórico aqui mostrando o porquê disso.

As próprias LDOs foram sendo aperfeiçoadas ao longo dos anos – e isso em conjunto com a própria assessoria do Congresso Nacional. Então, alguns anos atrás, quando a gente encaminhava um crédito suplementando com recursos... Desculpe; só um momentinho. É de recursos financeiros que a senhora falou, não é? Superávit. Então, quando suplementava com recursos financeiros de superávit, a gente encaminhava em conjunto... um anexo mostrando o cancelamento de algumas despesas primárias, para mostrar que aquele crédito estava sendo compensado, ou seja, não causava impacto. Mas isso foi modificado pelas outras LDOs.

Por quê? A gente chegou à conclusão de que o próprio decreto de contingenciamento orçamentário e financeiro já fazia esse papel, ou seja, eu não tinha que encaminhar um crédito que era financiado com superávit financeiro, ou seja, uma despesa financeira que iria causar impacto, e eu encaminhava um cancelamento de dotação. Isso era desnecessário, porque **o próprio decreto de programação orçamentária e financeira já cumpria esse papel.** Então, a própria LDO remete, lá no seu art. 52, dizendo que a abertura de créditos ou a reabertura de créditos suplementares já estão contidas nos limites de empenho e pagamento. **Não é necessário demonstrar isso. Por quê? Se eu for empenhar essa despesa, significa que vou deixar de empenhar ou pagar outra despesa.** É limitado. Se eu tenho 100 na lei, 80 de despesa primária, sendo de 20 o meu resultado primário, e faço um decreto de contingenciamento em função da minha queda na receita, de 20, ou seja, se o meu limite de empenho e pagamento passa a ser de 60, se diminuiu em 20, para empenhar outra despesa, eu tenho que me ater a esses 60 do meu limite de empenho. Há uma compensação. **Se empenho e pago uma despesa, eu tenho que deixar de empenhar e pagar outra despesa.**

Vejam que o depoimento do Senhor Zarak é um primor, sendo dos mais importantes, porque explicativo. Em linha com nossas afirmações e com as dos demais depoentes que falaram sobre as mesmas questões, **esse depoimento realmente destrói os argumentos da nefasta Denúncia!**

#### **2.2.1.12.11 Depoimento do Sr. Bruno Moretti, em 20/06/2016.**

Para a acusação, a única possibilidade de abertura dos créditos discutidos seria a aprovação de projeto de lei, não a edição de decreto. Entendemos de modo diferente, pois se um decreto não pudesse ser editado por incompatibilidade com a obtenção da meta, também o projeto de lei encontraria o mesmo impedimento.



Os créditos abertos por lei têm, com certeza, o mesmo efeito que aqueles abertos por decreto. Logo, os créditos suplementares não teriam como ser abertos.

Colocamos a questão ao Dr. Bruno, que nos respondeu:

Acho que a única hipótese de o Congresso Nacional poder autorizar o Poder Executivo a não cumprir a meta vigente é aprovando um projeto de lei que altere a Lei de Diretrizes Orçamentárias e reduza a meta fiscal, conforme fez há pouco, em sessão do Congresso Nacional, com esse déficit de 170 bilhões.

**Então, se a tese é a de que não poderia abrir decreto de crédito porque não haveria compatibilidade com uma meta bimestral, tampouco se poderia fazê-lo para o caso do projeto de lei.** Eu acho até que é importante registrar que um Acórdão do TCU – eu não sei se eu vou achar aqui – nº 3.324, de 2015, determina à Secretaria de Orçamento e à do Tesouro Nacional que apresentem e divulguem nos relatórios de avaliação bimestral – reforçando essa tese da qual discordo, é verdade – justificativas pormenorizadas com análises das despesas empenhadas e a empenhar quando a limitação de empenho e movimentação for realizada em montante inferior ao necessário para o atingimento da meta fiscal vigente para o exercício.

Ora, se o próprio Tribunal indaga os órgãos executores, as áreas econômicas pelas justificativas de um eventual descumprimento dessa meta bimestral, é que, acho eu, ele entende que seria problemático você proceder a uma limitação de empenho de pagamento com prejuízos, em última instância, à população. **Se a tese é a de que não pode por decreto, por descumprimento da meta, também não poderia fazê-lo por PL.**

Aí despesas essenciais, repito – é entre essas que estão nos decretos com Fundeb, transferências constitucionais, seguro-desemprego –, não poderiam ser executadas. Acho que ficaria um pouco, digamos assim, desequilibrada, a relação do Orçamento, atendendo muito a aspectos formais e menos a aspectos essenciais de interesse da população, sobretudo nas circunstâncias de crise que já foram aqui colocadas.

Em atenção às nossas demais perguntas, o Sr. Bruno Moretti disse:

Em relação aos decretos, a Casa Civil, por determinação da Presidente, alterou algum desses créditos? **Não. Os créditos vêm formatados já, nos parâmetros, inclusive por meio de um sistema, que é o SIOP, passa por análise, tanto do órgão setorial, que está demandando, quanto do Planejamento, e depois encaminha-se à Casa Civil.**



"A Casa Civil ajustou os pleitos ou os créditos foram aprovados conforme elaborados pelos solicitantes e analisados pelo órgão central?" **Foram aprovados, foram editados conforme a solicitação do Ministério do Planejamento e dos órgãos setoriais.**

"Houve alteração nas rotinas de autorização de abertura de crédito suplementar mediante decreto em 2015?" **Não houve alteração dos procedimentos, tampouco houve alteração do entendimento durante esse período todo, até outubro de 2015.**

"Em relação aos créditos solicitados por outros Poderes – pelo Ministério Público e pela Defensoria – qual o procedimento?" **Procedimento igual ao de qualquer outro órgão setorial, que demanda o crédito e esse crédito é encaminhado ao Planejamento, que depois encaminha à Casa Civil, após uma série de análises técnicas e jurídicas, tanto do Poder, quanto do Ministério do Planejamento, e depois das áreas técnicas da Casa Civil.**

[...]

Sobre o excesso de arrecadação, realmente não se confundem os dois conceitos. **Uma frustração geral de receitas**, que leve à necessidade de se reestimar a meta, ou de se fixar uma outra meta, ou de se limitar um empenho ou pagamento de um órgão, **não se confunde com uma receita específica**. E aqui dou um exemplo bastante importante, inclusive, se não me engano, é objeto de um dos quatro decretos da Denúncia. Hospitais universitários têm receita SUS, receita de produção do Sistema Único de Saúde, se ele aumenta a produção em relação ao que estava previsto no exercício, há um excesso de arrecadação, esse é o conceito da Lei nº 4.320, sobre o excesso de arrecadação.

O que ele pode pleitear? **Ele pode pleitear um crédito baseado nesse excesso de arrecadação, que é bom, ele produziu mais para o Sistema Único de Saúde, um procedimento a mais, utilizou um leito dele a mais para o Sistema Único de Saúde.** Com base nesse excesso de arrecadação, ele pede um crédito. Agora, a condição para atender a Lei Orçamentária e a Lei de Diretrizes Orçamentárias é de que não se aumente o limite de empenho de pagamento dele, mas o excesso de arrecadação, de fato, ele teve numa receita que é própria a ele. **Nós não poderemos usar essa receita do SUS para outra coisa senão como fonte para esse hospital que fez a produção do SUS.**

Os pedidos de abertura de crédito por decreto respeitam uma rotina previamente estabelecida, totalmente controlada pelos órgãos envolvidos. São inseridos em sistema parametrizado (Sistema Integrado de Orçamentos Públicos - SIOP), onde tramitam, como reafirmaram as diversas testemunhas.



Quando a Presidenta da República assinava as minutas dos decretos, a demanda já se encontrava devidamente instruída com pareceres técnicos e jurídicos dos órgãos interessados, inclusive de outros Poderes, bem como do Ministério do Planejamento e da Casa Civil.

**Assim, a Presidenta da República, ao autorizar a suplementação de dotações constantes da lei orçamentária, endossava os procedimentos realizados por toda a cadeia de técnicos envolvidos na análise e na solicitação do crédito suplementar, assim como faziam todos os Presidentes anteriores.**

Ainda que houve algum resquício de ilegalidade, que comprovadamente não há, não haveria dolo, porque a orientação técnica e jurídica deram o suporte para a edição dos decretos.

O Sr. Bruno nos deu a chance de confirmar tudo isso, revelando que nem a Casa Civil, tampouco a Presidenta da República, realizam qualquer alteração nos dados constantes das solicitações, até por se tratar de questões muito detalhadas e absolutamente técnicas.

Lembra, por fim, o Dr. Bruno, ser possível o excesso de arrecadação, no caso de receitas específicas, mesmo num quadro de frustração global na arrecadação, coisa que o Relator disse ser impossível ocorrer! No caso, tratando-se de receita específica, os recursos somente podem ser destinados para o objeto a que estejam vinculados. Não podem ficar retidos em caixa, para pagar juros ou abater dívida líquida, porque não se destinam a esses fins.

#### **2.2.1.12.12 Depoimento do Sr. Felipe Daruich Neto, em 20/06/2016**

Vamos direto às respostas objetivas do Dr. Felipe aos nossos questionamentos:

A pergunta nº 1: "O art. 4º da LOA exige a compatibilidade do crédito com a meta de resultado fiscal para todo o exercício de 2015 ou para o período inferior?" A compatibilidade é para todo o exercício. **A meta se cumpre no final do exercício. Embora haja monitoramento periódico, quadrimestral, sobretudo, e também bimestral, o atingimento da meta se mede no final do exercício.**

[...]



Quatro: "Há limite financeiro para execução dos créditos? Se sim, que norma estabelece esse limite? Esse limite é fixado por órgão orçamentário?" **Sim, há limite financeiro para a execução dos créditos estabelecidos nos decretos de contingenciamento**, mas tecnicamente o decreto de programação orçamentária e financeira é estabelecido pelo decreto. **E ele só se altera quando se altera o decreto, reduzindo aqueles limites, caso haja contingenciamento, ou expandindo, caso haja condições propícias fiscais para que ele possa ser elevado.** Esse limite é fixado por órgão orçamentário. Cada órgão orçamentário...

"Quando começa o estágio da execução da despesa segundo a Lei nº 4.320 [de 1964]? É pela autorização da despesa ou pelo empenho?" **Não, é pelo empenho.** Há uma sequência: empenho, liquidação e pagamento.

"A obtenção da meta se mede pelo aspecto financeiro, pagamento, ou pelo aspecto orçamentário, autorizações de despesas?" **É pelo pagamento; é pelo efetivo desembolso. Aí que há o impacto da meta.**

A pergunta número sete: "A simples abertura de um crédito tem impacto na meta de resultado fixada para o exercício?" **Não, não tem. A abertura de crédito é uma autorização que se dá que pode ser exercida ou não, em termos de despesa.** Se ela for exercida no contexto de que nós estamos falando, dos quatro créditos que foram abertos, se o órgão que obteve aquele crédito executar, ele vai ter que abrir mão de outra despesa. É uma troca. **Isso só aumenta a sua gama de possibilidades de execução.**

Oito: "Depois da elaboração de um relatório bimestral... é possível garantir que a receita e a despesa vão se comportar exatamente como previsto no relatório?" **De forma nenhuma! Receita e despesa são parâmetros que variam, mudam o tempo todo;** então, não têm esse comportamento retilíneo e uniforme. **Por isso que se tem que monitorar permanentemente.**

"Os relatórios bimestrais trabalham com projeções tanto para receitas como para despesas, ou com certezas?" **Com certeza nenhuma, de forma alguma. Eles trabalham é com projeções.**

Vejam a qualidade das respostas objetivas, diretas, sem rodeios ou impressões pessoais, de um técnico de carreira, experiente! E estão em conformidade com todos os demais depoimentos, salvo com aqueles de técnicos do TCU!

Os argumentos da acusação perderam, se é que havia alguma, qualquer base de sustentação!



### 2.2.1.12.13 Depoimento do Dr. Ivo da Motta Azevedo Correa, em 20/06/2016.

Considerando que o Dr. Ivo é advogado experiente, com doutorado em Harvard, decidi dirigir-lhe perguntas mais sob o aspecto jurídico.

A primeira indagação foi sobre se houve mudança de entendimento do TCU quanto à legalidade da abertura de crédito suplementar por decreto. Respondeu afirmativamente de forma segura e fundamentada, esclarecendo ao final que a abertura dos créditos ocorreu de forma hígida e amparada na jurisprudência então vigente:

Começando pela primeira observação de V. Ex<sup>a</sup>, parece-me muito importante frisar o que V. Ex<sup>a</sup> colocou no início: **nós estamos tratando de uma mudança completa no entendimento jurisprudencial de práticas que estavam consolidadas há muito tempo.** Do ponto de vista específico dos decretos, a orientação, a leitura orçamentária, a jurisprudência que se tinha, desde 2001 até o dia 7 de outubro de 2015, era a mesma. **Por mais de 14 anos, tinha-se a mesma leitura.** E o procedimento para edição dos decretos que eu tratei aqui, como eu disse, pelo menos desde o Decreto nº 4.176, de 2002, é o mesmo e vem sendo adotado ano após ano. Então, este é até um tema em que depois eu vou entrar com mais detalhes. **Mas acho que isso é importante para quem está na administração, como eu estava, porque gera uma insegurança muito grande nos servidores.** Se V. Ex<sup>a</sup> for tratar hoje com os servidores da SOF ou do Tesouro ou da área jurídica, **eu imagino que a preocupação seja muito grande, porque, se a jurisprudência pode mudar de uma hora para outra de maneira tão radical e gerar responsabilidade para trás, como é que eu vou assumir posturas e assinar pareceres se depois eu poderei ser responsabilizado por coisas que hoje o Tribunal de Contas, a CGU, a AGU, os órgãos jurídicos e os Tribunais Superiores entendem que é absolutamente correto e, eventualmente, com a mudança de postura, eu venha a ser responsabilizado.** Então, isso gera uma insegurança para quem é servidor da Administração Pública muito grande.

[...]

Eu volto a dizer que – do ponto de vista objetivo e jurídico, que é o que me cabe aqui – **os atos seguiram exatamente a jurisprudência que tinha sido consolidada nos anos anteriores tanto pelo Tribunal de Contas da União quanto por esta Casa, pelo Congresso Nacional, que aprova as contas após parecer do Tribunal de Contas da União, e que nunca havia sido questionado do ponto de vista judicial; então, presumo também com acordo do Poder Judiciário.** Basta lembrar especificamente – porque acho que este é um ponto relevante na denúnc



– que, tanto em 2009 quanto em 2011, nós tivemos a mesma prática, também com alteração da meta – acho que esse é um ponto que foi muitas vezes levantado – fiscal na LDO. Então, situações absolutamente idênticas. No Direito, há uma discussão grande, como eu disse à senhora, Senadora, dessa questão da mudança de jurisprudência. A escola mais conhecida hoje está nos Estados Unidos que discute a questão do *overruling*, que é como os americanos chamam essa mudança drástica de jurisprudência, que é um tema já acolhido inclusive pelo nosso Supremo Tribunal Federal, em voz do Ministro Gilmar Mendes, do Ministro Barroso, do Ministro Celso, do Ministro Fux, do Ministro Teori. Todos eles já trataram desse tema.

De maneira geral, o que essa doutrina diz é o seguinte: uma mudança drástica e grave de jurisprudência numa corte ou num órgão como o TCU tem duas modalidades: ou se enfrenta qual mudança houve na sociedade, a mudança de entendimento que gera diferença em relação ao precedente e se aponta: aqui houve, de fato, uma diferença em relação aos precedentes e por isso o tribunal está alterando a sua interpretação; ou se faz o que eles chamam *prospective overruling*, que é: o *overruling* vale só dali em diante. Então, eu mudei a orientação, mas isso não retroage. Só poderia valer para frente, justamente para garantir o quê? Isonomia, casos iguais, mesma lei, e segurança jurídica. Parece-me que é o caso preciso aqui de que estamos tratando.

Tendo em vista que os apoiadores da cassação da Presidenta, especialmente o Senador Ronaldo Caiado e a Senadora Ana Amélia, vinham insistentemente reverberando que servidores da STN teriam elaborado nota técnica sobre os alegados passivos da União junto ao Banco do Brasil, que a imprensa já viria noticiando possíveis irregularidades na gestão e que esses fatos serviriam como o “alerta” a cargo do TCU, previsto no art. 59, § 1º, da LRF, questionamos ao Dr. Ivo se procede o entendimento desses nossos colegas Senadores.

Mais uma vez preciso e sereno, respondeu com a sapiência de um grande jurista, sepultando a pretensão dos nobres colegas acusadores:

**De maneira nenhuma me parece que notas técnicas ou matéria jornalística suprem a incumbência de alertar os Poderes ou que a nota técnica determine alteração de procedimento da Administração Pública. O Tribunal de Contas, especificamente o Tribunal de Contas da União só se pronuncia por meio do seu Pleno, por decisão do Pleno; eventualmente decisões monocráticas dos ministros, mas, via de regra, por decisão do Pleno.** Seria o mesmo você pensar que um parecer do Ministério Público junto ao TCU ou mesmo de alguma área técnica se



manifestaria pelo TCU; seria o mesmo imaginar, por exemplo, que, em uma comissão desta Casa, como a CCJ, o parecer de um relator expressasse a opinião da Comissão ou mesmo da Casa sem a sua própria votação na Comissão. Estamos tratando de um parecer individual de um Senador que ainda vai ser levado, discutido e aprovado ou não pela Comissão. **Quanto ao poder-dever do TCU de alertar os Poderes ou órgãos, a possibilidade de ocorrência de necessidade de limitação, empenho e indício de irregularidade na execução orçamentária deveria ser antes ou depois?** Parece-me evidente que o ideal é que fosse antes. **Alertas são feitos anteriormente.**

#### **2.2.1.12.14 Depoimento do ex-Ministro Renato Janine Ribeiro, em 20/06/2016.**

No seu depoimento, o ex-Ministro Renato Janine foi muito direto e claro. Afirmou que não se recordava de qualquer alerta do TCU sobre indícios de irregularidades na gestão e falou sobre a legalidade da abertura dos créditos tratados no processo de **impeachment** e a execução das ações no Ministério da Educação em 2015:

Considero que são legais porque, como eu disse, não aumentou a despesa do Governo. Simplesmente foram remanejamentos de créditos, ou seja, cancela-se uma destinação para substituí-la por outra, ou então receitas próprias das universidades, em institutos federais e análogos, através da venda de bens ou prestação de serviço, receitas que queremos que eles tenham, porque queremos que eles produzam, que eles tenham uma articulação com o setor produtivo, as quais precisavam ser utilizadas. E casos de doações como, por exemplo, historicamente a Capes recebe várias doações, entre elas da Vale, para oferecer prêmios e outras ações, que foram frutos de uma gestão extremamente rica, que faço questão de homenagear aqui, a do Prof. Jorge Guimarães como Presidente da Capes, ao longo de mais de dez anos.

[...]

Eu não tenho condições de lhe responder sobre o ano passado, mas o que nós tivemos foi o corte de 10,7 bilhões, quase R\$11 bilhões do discricionário. É bom deixar claro: o discricionário, apesar da palavra, não é rigorosamente, a bem da verdade, discricionário, porque discricionário é o que se pode, à sua discricionário, gastar ou não gastar. Agora, inclui bolsas. Nós tínhamos 97 mil bolsas de Pibic, dezenas de milhares de bolsas em mestrado e doutorado, que são o que forma nossos alunos de pós-graduação, o que forma nossos doutores e mestres. Entre os cortes que tivemos que ter, que a Capes teve que organizar – o órgão que é uma das joias da coroa do MEC –, esteve uma redução muito grande do dinheiro destinado aos programas de pós-graduação, porque não havia dinheir



Então, a execução do MEC foi reduzida. Houve uma perda de quase um quarto do valor que seria o valor discricionário, mas, como eu disse, uma boa parte disso, ao se cortar, tem um custo alto para o País.

#### 2.2.1.12.15 Depoimento da Ex-Min. do Planejamento Miriam Belchior, em 21/06.

Às nossas perguntas, sobre o porquê de a abertura de crédito suplementar não impactar a meta fiscal e, caso fosse vedado abrir por decreto, a razão de não se poder fazer a abertura por lei, respondeu:

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

[...]

Então, o que define o resultado primário são os limites de empenho, especialmente o limite financeiro. **Com isso, a mera edição de um crédito só, digamos, aumenta o cardápio do que uma área pode fazer, mas ela não pode aumentar o gasto em si.**

Aqui a pergunta é a seguinte: se eu não posso abrir por decreto, por que eu poderia abrir por lei? É isso mesmo: **se eu não posso abrir por decreto, se está ali aumentando, ferindo a meta definida, também não poderia fazer por lei,** a menos que a meta fosse alterada. Então, essa questão que a senhora coloca é isso mesmo. É por isso que o decreto estabelece limites.

[...]

Essa questão dos decretos, queria até lembrar aqui, sequer estava no relatório preliminar sobre as contas, de tão tradicional, de tantos anos que ele é feito da mesma maneira. São 15 anos sendo feitos da mesma maneira.

Nem no relatório preliminar das contas isso estava levantado pelo Tribunal de Contas. Então, no mínimo, parece-me estranho que uma coisa que hoje justifica levar ao impedimento da Presidenta vire... Por 15 anos foi feito e não se penalizou ninguém; por que agora, de repente, sem nunca antes ter sido questionado, isso aparece? Eu me pergunto muito isso.

**A meta, não há dúvida nenhuma, é anual.**

Por vários anos, a gente não havia ainda cumprido a meta em alguns bimestres, mas, no final do ano, foi cumprida.

Para pegar os três anos em que uma situação semelhante ocorreu: 2001, 2009 e 2015 –, ou seja, em que houve redução da meta, com projeto de lei de redução da meta, em 2009 e em 2015, a meta foi alcançada



final do ano; já em 2001, a meta não foi alcançada. Mesmo assim, o Tribunal de Contas não recomendou nenhuma penalidade aos ordenadores de despesa e aos responsáveis pela execução orçamentária e ao não alcance da meta de então.

Então, acho que é uma mudança. Eu acredito muito em inovação, em melhorias contínuas de tudo, de processos, da legislação. Agora, isso não pode valer para trás; ele vale para a frente.

O entendimento da ex-Ministra está de acordo com o que já pontuamos linhas atrás. Se a intenção é proteger a obtenção da meta, uma vez isso sendo ferido por abertura de crédito por decreto, o mesmo vício ocorreria com a abertura por lei. Logo, também não poderia ser realizado, o que engessaria a administração pública, tornando a interpretação dada pelo Relator e também pelo Procurador de Contas desarrazoada e prejudicial à administração da coisa pública.

#### **2.2.1.12.16 Depoimento do Sr. Orlando Magalhães da Cunha, em 21/06/2015**

Passemos direto às respostas do Sr. Orlando, inteligíveis por si quanto às perguntas que fizemos:

"As fontes de arrecadação própria da Polícia Rodoviária Federal e da Polícia Federal, no exercício do poder de polícia, podem ser destinadas a outros órgãos?" Não. Diz o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal: "Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso." Se ele ocorreu no ano, abro por excesso; se ocorrer no outro, abro para o superávit.

"O crédito aberto a essas polícias alterou para maior o limite financeiro gasto dessas entidades policiais? Se sim, outro órgão teve seu limite reduzido?" **No Ministério da Justiça, nós tivemos redução do limite.** Só que eu pude atender a Polícia Federal e Rodoviária com esses créditos. Porém, tivemos um grande choque de gestão, de alteração de vários contratos de área meio, de terceirizados, de vigilância. Então, a economia que a gente teve, se não me falha a memória, foi em torno de R\$20 milhões, de R\$30 milhões. Algumas políticas públicas de outras áreas ainda não estavam amadurecidas para ir para frente. Então, a gente pôde, com esse limite interno do Ministério, dar para esses créditos específicos da Polícia Federal. Mas, pelo contrário, nosso limite caiu para R\$2,8 bilhões, R\$2,6 bilhões e R\$2 bilhões até retornar com a alteração da meta fiscal.



"Em 2015 foi a primeira vez que se abriu crédito?" **Não. Todo ano, isso é feito sistematicamente.** Por quê? Porque as polícias fazem projeções, na hora em que vão elaborar a lei, de quanto vão arrecadar com taxa de poder de polícia. Então, quando fica superior, elas podem abrir esse crédito. **E, sistematicamente, elas abrem, sempre – lembro – condicionadas à não ampliação de limites.**

[...]

"Desde quando é válida a possibilidade de abertura de crédito suplementar nessas mesmas condições que o crédito questionado foi aberto?" Eu acho que esse artigo da meta fiscal vem desde a Lei de Responsabilidade Fiscal. Realmente, eu não tenho essa informação.

"Qual dispositivo legal autorizava a abertura desse crédito?" **Foi o art. 4º da Lei Orçamentária.**

[...]

Os créditos abertos por decreto respondem mais rapidamente, porque eu só posso mexer até determinado limite por decreto; no caso de superávit, o superávit é apurado lá pela portaria da secretaria.

**A meta fiscal é anual**, isso está bem claro na LDO e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

**Os relatórios bimestrais e quadrimestrais previstos na lei são feitos para acompanhar justamente o comportamento dessas receitas**, para poder, como ocorreu nesses últimos anos, mandar um projeto de lei para tentar alterar. É por meio desses relatórios da receita que você faz uma avaliação se vai precisar, lá na frente, fazer algum ajuste na meta. Pela queda da arrecadação, pela desaceleração da economia, você pode ter de fazer esses ajustes.

**As respostas do Senhor Orlando somente reforçam a tese segundo a qual o processo é esquizofrênico, uma aberração.**

Repete o depoente o que todo o conjunto dos técnicos tem dito: o amparo legal para abrir os créditos suplementares é o art. 4º da LOA 2015, que o Relator considera infringido! Pode isso?

O Sr. Orlando ainda reforça o que já vínhamos argumentando também com amparo em vários outros depoimentos: as receitas próprias têm de ser destinadas ao órgão que as arrecada; as receitas vinculadas devem ser aplicadas no objeto da vinculação, não podendo ser utilizadas para pagar juros ou ficar retidas em caixa com a finalidade de reduzir a dívida líquida.



### 2.2.1.12.17 Depoimento do Ex-Ministro Pepe Vargas, em 21/06/2016.

Disse o ex-Ministro, especificamente sobre o decreto que favoreceu a pasta em que era titular, cujos créditos foram embasados em fontes específicas (doações):

Como é o procedimento, Senadora Vanessa: o Tesouro Nacional, por meio de portarias, faz a apuração do superávit financeiro. Com base nisso, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República solicita a elaboração do crédito de suplementação, faz o pedido junto ao Siop, que, então, providencia essa suplementação.

**Como é um superávit financeiro de recursos que haviam sido doados ao Fundo Nacional dos Direitos da Criança e ao Fundo Nacional do Idoso, superávit financeiro do exercício 2014, esses recursos têm que, necessariamente, ser suplementados no próprio fundo. Não há como destinar para outras finalidades.** Tecnicamente, na realidade, é uma mudança de fonte. Troca-se da fonte 196 para a fonte 396. Tecnicamente é isso. É só uma mudança de fonte. E a 396 permite, então, que se possa executar recurso de exercício orçamentário anterior nesse próprio exercício orçamentário.

**Portanto, não há como utilizar esses recursos, até porque foram doações que contribuintes pessoas físicas e contribuintes pessoas jurídicas fizeram.** Foram doações aos fundos. Essas pessoas físicas e pessoas jurídicas, com base na lei, podem abater 3%, 6% – no caso do idoso, 1%, da pessoa jurídica – no Imposto de Renda a pagar.

**Então, não há como se pegar esse recurso e destiná-lo para outra coisa.**

São importantes essas doações para esses grupos? Sim, são importantes. Citei aqui, anteriormente, várias situações.

No caso do idoso, por exemplo, houve recursos para a Federação das Fraternidades Cristãs de Pessoas com Deficiência. Então, além do aspecto da pessoa idosa, também tratou o idoso, que é pessoa com deficiência.

São programas importantes em todo o Território nacional.

No caso dos direitos da criança, do fundo, recursos para melhoria do sistema de atendimento socioeducativo, para capacitação de recursos humanos, recursos que, de fato, são importantes e cuja aplicação é decidida nos respectivos conselhos nacionais: no Conselho da Criança e do Adolescente e no Conselho da Pessoa Idosa.

**Então, sequer o Poder Público tem o poder discricionário de dizer onde é que vai aplicar o dinheiro. Esse recurso é definido com a participação social em ambos os conselhos nacionais, como eu já fiz referência anteriormente.**



[...]

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

Esses recursos contribuíram para não se cumprir a meta fiscal? **Não; eles não contribuíram para o não cumprimento da meta, porque a meta foi, inclusive, cumprida.** Consequentemente. Se a gente pegar os números, então, fica tão claro! **Veja que, no Fundo Nacional do Idoso, nós tínhamos lá disponibilizados 15 milhões; na LOA, 12 milhões – estou arredondando os números aqui. Foram executados sabe quantos, Senadora? Foram executados 2,57 milhões do idoso.** Por quê? Porque passa pelo conselho.

[...]

Para o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente, foram disponibilizados R\$33,8 bilhões; na LOA, R\$22,74 bilhões; foram executados R\$16,89 bilhões.

Então, não contribuíram, quer dizer, é aquilo que eu já falei anteriormente. Você tem uma suplementação, porque foi o superávit do exercício anterior. Esse recurso fica disponibilizado, mas não necessariamente gera um empenho e uma despesa. Então, fica muito claro, quando a gente analisa esses números, essas três questões que coloquei.

É fato que a LOA prevê que pode suplementar superávit financeiro do exercício anterior; é fato que foi suplementação do superávit financeiro do exercício anterior; é fato que sempre o procedimento foi assim; e é fato que não contribuiu para o não cumprimento da meta, porque a meta foi cumprida.

[...]

Não tem como o governo não suplementar, porque são doações. As pessoas doam esses recursos para o apoio a projetos de promoção, defesa e proteção dos direitos da criança e do adolescente e da pessoa idosa. Então, só queria precisar esses dados mais concretos do fundo: na LOA, havia 12,19 milhões, e foram executados 2,57.

No que diz respeito à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, no ano de 2015, Senadora Vanessa, Senadores e Senadoras aqui presentes, nós tivemos o mais draconiano e mais severo contingenciamento da história. No orçamento global da Secretaria, havia 182 milhões, e foram contingenciados 53 milhões – foi o maior contingenciamento da história da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República no ano de 2015, como, de resto, em outros



ministérios, também houve um forte contingenciamento naquele ano, justamente para contribuir para a meta fiscal.

O depoimento do ex-Ministro confirma, portanto, o que viemos falando por essas longas páginas: **a autorização para abertura dos créditos estava prevista no art. 4º da LOA 2015**; as fontes vinculadas têm de ser destinadas ao objeto da vinculação; e as alterações programáticas não foram incompatíveis com a obtenção da meta, inclusive porque a execução final foi inferior ao que já constou originalmente da LOA 2105.

O crédito teria de ser aberto, enfim, porque os recursos, sendo específicos, não poderiam ficar retidos em caixa, cumprindo outra finalidade.

Foi hígida legalmente e correta administrativamente, portanto, a decisão da Presidenta da República de abrir os créditos por decreto!

#### **2.2.1.12.18 Depoimento do Sr. Robson Azevedo Rung, em 22/06/2016.**

Como técnico especializado em informática, o Senhor Robson saltou algumas questões específicas, formuladas por nós, porém respondeu outras na sua área de conhecimento, por ser analista de planejamento e orçamento na SOF. Nesses termos:

**Pelo dispositivo legal que autorizava a abertura em 2015, nós temos, primeiro, a Lei Orçamentária Anual, que, no art. 4º, faz a sua autorização para esses créditos; em segundo lugar, temos a Portaria Anual da Secretaria de Orçamento Federal, que em 2015 foi a Portaria nº 16, de 29 de abril, que regulamentou a operacionalização desses créditos autorizados no art. 4º.**

[...]

Então, são esses dois instrumentos que autorizavam a abertura – a portaria da SOF, **em consonância com a própria Lei Orçamentária, no art. 4º.**

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



**Submete-se ao limite financeiro, sim, e isso está descrito claramente no decreto de programação orçamentário-financeira, e inclusive os créditos** suplementares são sujeitos aos limites constantes do **decreto de programação orçamentário-financeira.**

E sim para a outra pergunta sobre se submete a esse limite. Todos os gastos submetem-se a esse limite.

[...]

Continuando aqui na lista de perguntas, eu só posso reforçar o que já foi dito aqui, de que realmente a Secretaria de Orçamento recebeu uma nova interpretação de algo que já estava bem sedimentado há bastante tempo. E essa mudança veio em 2015. Tanto é verdade que, em 2009, aconteceu situação semelhante e não houve nenhum tipo de apontamento de irregularidades por parte do TCU.

#### **2.2.1.12.19 Depoimento do Sr. Luciano Carlos de Almeida, em 22/06/2016.**

O Dr. Luciano, servidor da Justiça do Trabalho, embora não trabalhe diretamente com a operacionalização dos créditos, por isso mesmo não respondeu a todas as nossas questões, acabou por reforçar tudo quanto dito por todas as demais testemunhas, fora em parte as do TCU, quanto à legalidade da abertura dos créditos.

Além disso, reforçou que um pedido de crédito da Justiça do Trabalho é aprovado pelo Tribunal Pleno do Conselho Superior da Justiça do Trabalho e pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ. Ou seja, são os próprios Ministros que reconhecem a legalidade e aprovam as solicitações de crédito.

Disse o Senhor Luciano:

As solicitações de crédito do Poder Judiciário, da Justiça do Trabalho, especificamente, têm que ser referendadas pelo Pleno, pelo Tribunal Pleno do Conselho Superior da Justiça do Trabalho. Só que isso geralmente acontece posteriormente ao envio, até pela questão de prazos – tanto de envio das propostas como os prazos internos, mesmo, de reuniões do Conselho. Mas são submetidas, sim, ao Pleno do CSJT.

[...]

Ele é analisado internamente pelo Pleno, mas a Constituição e a Lei de Diretrizes Orçamentárias determinam que o CNJ dê parecer de mérito em relação aos nossos pedidos.

[...]



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

#### **2.2.1.12.20 Depoimento do Sr. Luiz Antonio de Souza Cordeiro, em 22/06/2016.**

Passemos direto para as respostas do depoente, que são singelas, porém esclarecedoras, de que não havia qualquer ilegalidade na abertura dos créditos:

As receitas próprias arrecadas pelo Ministério da Defesa, incluindo os seus fundos, podem ser destinadas a outros órgãos? **Não. As receitas próprias são vinculadas àquela arrecadação própria. Então, elas são usadas dentro do que foi previsto em lei, quando foi criado.**

O crédito aberto a essas políticas alterou para maior o limite financeiro do gasto do Ministério da Defesa? **Não.**

O controle do cumprimento do limite financeiro de gasto é feito na abertura do crédito ou na execução da despesa? Na execução despesa.

Créditos abertos após a fixação do limite financeiro de gasto se submetem a esse limite? **Sim**, nós temos o LME, que dá nosso limite de crédito, e o LP, que dá o nosso limite financeiro. **E ficamos dentro disso independentemente de qualquer pedido.**

Créditos abertos por decreto, por lei ou medida provisória se submetem ao limite financeiro fixado para o exercício financeiro? É o que eu falei: dentro do limite financeiro, já está pré-determinado; então, **os créditos não têm interferência no limite financeiro recebido**, a não ser que venha um crédito extraordinário, que vem junto com o limite financeiro e aumenta o nosso PL.

#### **2.2.1.12.21 Depoimento do Sr. Anderson Lozi da Rocha, em 23/06/2016:**

As respostas do Senhor Anderson também atestam nosso entendimento e de todos os técnicos do Poder Executivo e do Judiciário, segundo o qual a abertura dos créditos se deu dentro do estrito marco legal. Na verdade, os depoimentos se tornaram repetitivos, porém na linha da Defesa.

Vejamos mais este:



Respondendo objetivamente: "Qual a lei e o respectivo artigo que autoriza abertura de crédito em 2015?" **Nós temos a LOA 2015, especificamente o art. 4º;** temos a LDO 2015, no art. 51, inciso III, salvo engano, que diz que a abertura de crédito tem de respeitar o que é indicado no decreto de programação orçamentária e financeira, e temos uma portaria da SOF, de que eu não recorro a numeração, que também diz quais são os procedimentos para requisição e aprovação dos créditos.

"A autorização estava de acordo com o art. 167, inciso V, da Constituição, que veda abertura de créditos sem prévia autorização legislativa?" [...] **Então, pelo menos do que partiu do Ministério, essa primeira etapa eu posso garantir que estava de acordo com o art. 167 da Constituição.** Não é nossa função fazer as outras avaliações, mas, no que tange respectivamente ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, estava tudo correto.

"Créditos abertos por decreto, por lei ou por medida provisória se submetem ao limite financeiro fixado para o exercício financeiro?" **Sim, submetem-se.**

"Mesmo os créditos abertos depois da fixação do limite financeiro de gastos se submetem a esse limite?" **Sim. Todos os créditos abertos após se submetem a esse tipo de limite.**

"Usualmente, o limite financeiro é suficiente para pagar as despesas autorizadas, ou o mais comum é ser bastante inferior?" **Bastante inferior. Se tomarmos, por exemplo, 2016, nós temos aproximadamente quatro bilhões de restos a pagar e três bilhões de... Quatro bilhões de limite orçamentário.** É lógico que a gente não executa todo o limite orçamentário, e alguns restos a pagar podem ser cancelados. Pega-se uma necessidade de pagamento da ordem de cerca de sete bilhões, o nosso limite de pagamento é da ordem de quatro bilhões; então, é bastante inferior.

"Se a abertura de um crédito fosse possível somente quando houvesse recursos suficientes para pagar todas as despesas já autorizadas, o senhor acha que alguma vez haveria condição de se abrirem créditos?" **Eu creio que seria bastante dificultado o processo. Uma vez, se fosse necessário esse tipo de coisa, seria bastante dificultado todo o processo, haja vista que os limites são bastante inferiores.**

"Os gastos do Ministério foram superiores ou inferiores ao montante aprovado na LOA 2015?" O montante aprovado na LOA de 2015, eu entendo como a dotação aprovada. A dotação em 2015 foi da ordem de 7 bilhões. O nosso limite de empenho foi da ordem de 5 bilhões. **Então, é bastante inferior.** O limite de pagamento é 5, um pouquinho inferior ao limite de empenho; é 5 também, mas um pouquinho inferior, da mesma ordem.



"Depois que um crédito é aberto, necessariamente as programações autorizadas são executadas?" **De forma nenhuma. O crédito é só a primeira etapa necessária para a execução da despesa. Eu abro meu crédito... Então, após abrir o crédito, eu tenho que obedecer os limites de empenho para empenhar e depois o limite de pagamento. O empenho e a liquidação do pagamento têm que obedecer ao limite para o pagamento.**

"Depois que um crédito é aberto, quais os procedimentos necessários para a execução...? Ou seja, empenhar, liquidar e pagar uma despesa?"

A abertura do crédito apenas fornece a dotação necessária, a dotação orçamentária. Para empenhar, eu preciso ter limite de empenho. O que especifica o limite de empenho e o limite de pagamento do órgão é o decreto de programação orçamentária e financeira, também conhecido como decreto de contingenciamento. Então, há a dotação, há o determinado limite de empenho; se eu ainda não tiver utilizado todo aquele limite, eu posso empenhar a despesa. Posteriormente, após a etapa da liquidação, que é onde eu reconheço que ou eu recebi o serviço requisitado ou eu recebi aquele bem que me interessava, eu liquido a despesa, e, depois, há a etapa do pagamento após a liquidação. **Para pagar, eu também preciso de limite de pagamento. Se eu tiver limite de pagamento, eu pago.** Então, são etapas distintas.

Eu acho que essa era a última pergunta, Sr<sup>a</sup> Senadora.

Só para concluir, já que há tempo, especificamente no crédito na Nuclep, houve a dotação, uma dotação adicional de cerca de 14,5 milhões. A dotação dela foi ampliada, **mas, devido a restrições no limite de empenho**, o crédito não foi executado em sua integralidade. Eu acho que apenas 300 mil, ou uma coisa assim, de 14 milhões foram executados, **um valor pequeno, devido à restrição da limitação de empenho.**

#### 2.2.1.12.22 Depoimento da ex-Secretária da SOF, Sra. Esther Dweck, em 23/06.

Entregamos uma lista de perguntas à depoente, nos seguintes termos:

- 1) Aqui alguns perguntam o que aconteceria se a mudança da meta não fosse aprovada. Eu lhe pergunto: a meta é uma obrigação ou é uma diretriz?
- 2) Os próprios técnicos do TCU afirmaram que sequer existe pena para o caso de não cumprimento da meta. Haveria pena apenas para o caso de não contingenciamento, mas reprimenda administrativa? A senhora concorda com esse entendimento?



- 3) Alguns colegas seus afirmaram que levaram dias para entender a tese desenvolvida pelo TCU, em relação às condições para abrir o crédito. Eu lhe pergunto: eles, de fato, entenderam? Qual seria a conclusão?
- 4) Em suma, penso que a tese parece ser a de que somente se poderia abrir crédito quando a receita prevista para o exercício pudesse suportar as despesas já autorizadas para o mesmo exercício. Considerando que entre as despesas autorizadas incluem-se os restos a pagar, a senhora já verificou se, em algum ano, ocorreu esta condição de as receitas serem suficientes para todas as autorizações de gasto?
- 5) Se prevalecer essa tese, será possível administrar os orçamentos?
- 6) Especificamente quanto aos créditos suplementares: 1. Existe meta de resultado fixada por lei para período inferior ao do exercício? 2. Para que servem os relatórios bimestrais e quadrimestrais? 3. Qual o dispositivo legal que autoriza a sua abertura em 2015? 4. A autorização estava de acordo com o art. 167 da Constituição Federal? 5. Créditos abertos por decreto, por lei e por medida provisória se submetem ao limite fixado para o exercício financeiro? 6. Mesmo os créditos abertos depois da fixação do limite financeiro de gasto se submetem a esse limite? 7. Ao longo dos anos, a tendência do Congresso foi de ampliar ou de restringir os limites e as possibilidades de abertura de crédito?
- 7) Quanto à análise dos técnicos, seus colegas, houve mudança de interpretação do TCU quanto aos decretos? A nova interpretação do TCU em relação aos créditos com efeitos retroativos tem gerado insegurança e preocupação nos técnicos da SOF, em virtude de uma possível responsabilização deles?
- 8) A última, Sr. Presidente: a afirmação aqui feita que, no meu entendimento, é equivocada, mas vimos essa afirmação hoje, inclusive, por isso eu coloco entre aspas: "O crime não está no descumprimento da meta. O crime foi assinar os decretos quando a meta não estava sendo cumprida" – fecho aspas. Essa afirmação foi feita hoje aqui.



Em suas respostas, assim declarou a Senhora Esther, que merece toda atenção por se tratar da ex-Secretária de Orçamento da União, ou seja, a servidora que estava à frente da supervisão técnica necessária à elaboração e à alteração dos orçamentos:

Em relação à primeira, em primeiro lugar, **a meta foi cumprida**. Eu acho que é importante dizer isso. Mesmo alterada, foi cumprida. [...]

Quanto a se há ou não pena, pela Lei nº 10.028, se não me engano, o não contingenciamento ou um contingenciamento diferente daquele que seria do entendimento do art. 9º é uma infração administrativa. **De fato, não é um crime**.

Ou seja, levaram dias para entender. Sim, porque, na verdade, o questionamento que veio fazia referência ao parágrafo único do art. 8º da LRF, que é sobre a vinculação das receitas. Fazia uma referência ao *caput* do art. 4º, mas também fazia uma referência ao parágrafo único do art. 8º. Isso realmente nos deixou dúvida sobre se estava se questionando a vinculação ou a questão do cumprimento da meta.

De fato, uma coisa importante em relação às autorizações orçamentárias ou o que a gente chama de dotação orçamentária, como eu já disse. A parte da LRF que trata do cumprimento da meta é muito clara ao definir os instrumentos para isso. São três artigos na parte de cumprimento da meta na LRF: o art. 8º, o art. 9º e o art. 10º. O art. 10º tem a ver com sentenças judiciais, não se aplica tanto. O art. 8º é muito claro quando diz que, uma vez aprovada a lei, se faça uma programação financeira em 30 dias. Por que isso? Por vários motivos. Como os senhores sabem, a receita é apenas uma estimativa, mesmo na Lei Orçamentária. E, como a senhora descreve aqui, ela vai ter que fazer frente a uma série de despesas que não são apenas aquelas que estão na Lei Orçamentária.

Elas têm de fazer frente a possíveis reaberturas de créditos especiais ou extraordinários, abertos no último quadrimestre do exercício anterior. Isso é uma autorização dada pela Constituição. E também fazer frente aos restos a pagar, que também é um exercício bastante comum em diversos orçamentos, porque, muitas vezes, especialmente em investimento, você empenha num ano, mas a medição é feita no ano seguinte. Portanto, pago no ano seguinte. Então, justamente porque você precisa fazer frente – a receita estimada tem de fazer frente a despesas que estão, inclusive, fora do que está autorizado na Lei Orçamentária, mas que têm autorização legal para isso –, é preciso fazer uma programação financeira para poder adequar a receita às despesas. E, bimestralmente, **o art. 9º define limitações de empenho e movimentação financeira e jamais um controle da dotação orçamentária**. Inclusive, o § 1º do art. 9º permite o descontingenciamento, caso a receita seja maior. Para descontingenciar, há justamente uma



dotação orçamentária acima do que está autorizado. E é o que normalmente acontece.

Senadora, eu queria até começar, vou mudar um pouquinho a ordem aqui. Acho que é importantíssimo não parecer, de jeito nenhum, que houve uma tentativa de passar por cima do Congresso Nacional. Ao contrário, quanto à pergunta 6.7, que a senhora fez, que é justamente se a tendência do Congresso foi ampliar ou restringir os limites à abertura de crédito, eu queria novamente aqui dizer que o art. 4º, na LOA de 2015, tinha 29 incisos, e cada um com mais duas, três alíneas no mínimo, e algumas com itens. Esse é um artigo que é muito discutido com o Congresso Nacional.

Eu não participei da elaboração da LOA 2015, mas participei, sim, como Secretária da LOA 2016 e tive intensas conversas com, na época, Deputado, e hoje Ministro Ricardo Barros, que era o Relator do Orçamento. E a gente discutiu, sobre cada um dos itens, qual seria o que o Congresso consideraria razoável de ser aberto, por meio de decreto, ou seja, por meio do Poder Executivo, para todos os Poderes, e não só o Poder Executivo, sem ter de voltar para o Congresso Nacional. Isso é feito por uma questão. Por que qual é a ideia de você fazer uma alteração na programação orçamentária? É basicamente melhorar o gasto público; essa é a ideia básica.

As programações são feitas com muita antecedência. A limitação que haverá de financeiro mesmo não se sabe, *a priori*, quando os Ministérios fazem as suas programações e, quando eles, de fato, se confrontam com qual é o limite que eles têm, **muitas vezes, eles optam por fazer uma mudança na programação e preferem suplementar uma determinada despesa, porque é aquela que eles irão executar, mesmo que não haja nenhum aumento no que eles vão ter de limite.**

Então, isso é uma questão que é muito associada à programação. Se os senhores olharem, a maior parte dos incisos do art. 4º dizem respeito a despesas obrigatórias, que são despesas que, na verdade, a União ou o Executivo não têm como não executar, tanto que a maior parte diz respeito a isso. Inclusive, uma das que talvez seja mais clara aqui, que não tem o que fazer, é a transferência para Estados e Municípios, que é uma repartição de receita, que é uma receita que nem pertence à União.

Então, todos aqueles incisos são debatidos, ano a ano, com o Legislativo, para que se defina qual é o grau de poder que o Executivo vai ter para isso.

Bom, eu vou responder bem rapidamente as do 6, porque eu queria guardar um tempo para o 7.

[...]

"Existe meta de resultado fixada por lei por período inferior a um ano?" **Não!** "Os relatórios bimestrais e trimestrais são essenciais para a gestão fiscal?" **Acho que o motivo principal deles é transparência e**



**relação ao resultado fiscal, eles têm uma questão muito importante de transparência, de demonstrar para a sociedade qual está sendo o ritmo da execução e como estão também as perspectivas para frente.**

[...]

O artigo que autorizava é a combinação da Constituição com o art. 4º da lei. E todos os créditos abertos por lei e por decretos se submetem, sim – desde que sejam despesas discricionárias –, aos limites do decreto de contingenciamento. **Um projeto de lei também não pode descumprir a meta.** O art. 39 da LDO, no §4º – se não me engano, não tenho certeza absoluta –, diz que os projetos de lei devem também trazer um demonstrativo de serem compatíveis com a meta. E, como eu disse, usamos exatamente a mesma sistemática dos decretos.

Em relação à sétima pergunta, em relação à análise dos técnicos, dos meus colegas...

Sobre essa parte, novamente, **toda a sistemática, tanto na análise de mérito de compatibilidade com a meta feita na SOF quanto nas consultorias jurídicas, seguiu o mesmo rito de antes que, como eu disse, é o mesmo para decretos e para projetos de lei.**

Na nossa opinião, o mais complicado disso é que ficamos com uma sensação de que agora vamos ter sempre pensar qual poderia ser uma nova possível interpretação.

#### **2.2.1.12.23 Depoimento do Sr. Francisco José Pontes Ibiapina, em 24/06/2016.**

Assim como procedemos em relação à ex-Secretária da SOF, também dirigimos uma lista de perguntas ao Senhor Francisco, que assim respondeu:

Qual lei autorizava a abertura de crédito em 2015? **No meu entender, é a LOA. No seu art. 4º autoriza a edição dos decretos de créditos suplementares.**

Quando esses créditos foram abertos, a margem financeira do Ministério não foi ampliada. Porque são duas coisas. Uma, é você fazer a suplementação do orçamento do Ministério. **Mas para que possamos fazer a execução desse orçamento, nós estamos submetidos a um decreto de limite de empenho e pagamento.** Então, não houve alteração no decreto de limite de empenho e pagamento para o Ministério do Trabalho e Emprego à época.

A terceira pergunta é se foi questionada a abertura do crédito com base em fonte de superávit financeiro alguma vez. Durante o tempo em que eu estive no Ministério, que seja do meu conhecimento, **não houve**



**nenhum questionamento em relação à abertura de crédito com base em fonte de superávit financeiro.**

[...]

A execução de uma programação aberta por decreto aberto é obrigatória? **Não! Você faz uma mudança no orçamento do órgão, e fica lá a previsão, que você pode executar ou não.** A execução de uma programação depende de que você siga os passos normais. Você empenha, liquida e paga.

E, mais uma vez, a simples alteração do orçamento do Ministério não implicou aumento no nosso limite de empenho e pagamento.

Como o Ministério fez para cumprir o limite financeiro de gasto, considerando que o crédito ampliou suas autorizações de despesas? Como o limite financeiro do Ministério é aquém do nosso orçamento, então **nós tivemos que fazer cortes em vários programas. Algumas ações não puderam ser atendidas ou tiveram que ter mitigada a sua implementação.**

Em quais despesas são aplicados os recursos específicos do FAT? Em relação ao crédito que foi aberto ao Ministério do Trabalho e Emprego do FAT, ele diz respeito a um recurso com vinculação constitucional.

De todas as arrecadações da contribuição do PIS/Pasep, 40% têm que ir para o BNDES, para que sejam aplicados em um dos programas diversos do BNDES de financiamento. Então, os recursos que foram objeto do decreto de suplementação foram destinados ao BNDES, para serem aplicados nos diversos programas que ele tem em sua carteira de empréstimos.

Esse recurso pode ser destinado para outros órgãos, como, por exemplo, pagamento de juros da dívida à União ou para outra despesa? **Não. Tem vinculação constitucional.** Esse recurso que foi suplementado não teria outra destinação, não poderia ter outra destinação, que não o repasse ao BNDES.

Os gastos do Ministério foram superiores ou inferiores ao montante aprovado na LOA 2015? [...] **Então, o executado foi bem inferior ao que estava previsto na LOA.**

A 12ª pergunta: como se verifica se o superávit financeiro é efetivo ou é uma fraude? Infelizmente, eu não tenho conhecimento técnico suficiente para fazer essa análise.

[...]

**Em relação à questão do superávit, porque havia a vinculação constitucional. Não há o que se discutir.** Então, por isso, o encaminhamento nessa questão dos créditos suplementares para o Ministério do Trabalho em 2015 ficou bem mais discutido na área técnica



do que na Secretaria Executiva. Claro, tomamos ciência, tomamos conhecimento e demos a nossa anuência no seu prosseguimento.

#### **2.2.1.12.24 Depoimento do Sr. Marcos de Oliveira Ferreira, em 24/06/2016.**

Transcrevemos as respostas do Senhor Marcos, as quais já embutem nossas perguntas. Disse ele:

1) "Qual a lei que autorizava a abertura do crédito de 2015?" **A gente tem trabalhado sempre com a autorização contida na Lei Orçamentária Anual, chamada LOA, o art. 4º da LOA, este que está sendo objeto do questionamento.** No preâmbulo, diz que, desde que haja adequação com a meta de resultado primário, para a gente, os créditos se remetem aos decretos de programação e estão sujeitos aos limites vigentes que são estabelecidos. Portanto, esse é o entendimento que a gente tem para que se possa fazer a abertura dos créditos. Ou seja, **eu aumento a autorização de gasto, mas condiciono os limites desses créditos ao limite já estabelecido no decreto de programação.**

2) "A mera abertura de um crédito afeta a meta de resultado fixada?"  
**Eu já respondi: não!**

#### **2.2.1.12.25 Depoimento do ex-Ministro do Esporte, Aldo Rebelo, em 28/06/2016.**

Dirigimos duas perguntas inicialmente ao Senhor ex-Ministro e colega de Partido, Aldo Rebelo, para saber se foi alertado pelo TCU, na forma do art. 59, § 1º, LRF, sobre alguma possível irregularidade na abertura dos créditos e se havia limite de contingenciamento para o Ministério, quando o crédito suplementar foi solicitado à Presidenta da República.

A Resposta do ex-Ministro, fazemos questão de transcrever na íntegra, não apenas por seu teor, mas também pela importância histórica de quem as enuncia – membro do Partido Comunista do Brasil, que ocupou cargos da mais alta importância na República, dentre os quais o de Presidente da Câmara dos Deputados:

**Eu nunca recebi nenhuma advertência do Tribunal de Contas. Pelo contrário.** A ideia que eu tenho, depois de uma longa experiência no Poder Executivo de execuções orçamentárias, é que o orçamento obedece à lógica da figura geométrica de uma pirâmide invertida: inverte-se a figura de uma pirâmide e, naquilo que seria a base – que ficaria em cima, portanto –, estariam a LDO e a Lei Orçamentária. Aí é onde está o recurso.



Em seguida, todo ano o governo faz um duro contingenciamento. E, aí, o recurso disponível fica ainda mais reduzido. Numa terceira fase dessa pirâmide invertida, quando vai se estreitando em direção ao vértice, você tem o limite orçamentário, que é uma parte ainda menor daquilo que foi contingenciado. Depois desse limite orçamentário que você consegue junto ao Ministério do Planejamento, você vai ao Ministério da Fazenda e consegue o limite financeiro, que é ainda uma fatia menor do que foi no orçamento, do que foi contingenciado, do que foi o limite orçamentário. **Assim é que você chega ao limite financeiro. Você transformar o limite financeiro em pagamento é outra luta.** Basta examinar, todo ano, no fechamento do orçamento, que nenhum ministério consegue executar o limite financeiro de que dispõe. Nenhum ministério consegue executar. É um milagre quando um consegue, porque, às vezes, há inadimplência por parte daquele que vai receber o pagamento; às vezes, há exigências técnicas que não são preenchidas e que impedem... Ou seja, o orçamento e os órgãos de controle, no Brasil, funcionam na lógica de não se executar orçamento. É para o orçamento não ser executado. É isso que nós vivemos nos últimos 20 anos.

Portanto, a minha experiência vai exatamente no sentido inverso, no sentido contrário daquilo que tem sido debatido aqui. **Ou seja, não sei como encontrar, no âmbito do Poder Executivo – com todos esses filtros, com todas essas barreiras –, decretos que tenham ferido a rigidez... Porque a única coisa que não é avaliada aqui é a despesa financeira.** Ou seja, quanto aos juros, o Estado brasileiro pode pagar livremente. A última auditoria foi feita por um gaúcho, Oswaldo Aranha, nos anos 30 do governo de Getúlio. Para essa rubrica, o dinheiro é sagrado. Agora estamos discutindo aqui as pequenas migalhas: R\$300 mil para comprar isótopos, radioisótopos e fármacos para tratamento de câncer. Foi o que nós conseguimos dar: R\$300 mil! E isso se transforma num escândalo e, possivelmente, num fator que leva a se questionar até o mandato da Presidente da República.

“Vossa Excelência, que também foi Presidente da Câmara, como é medida uma meta? Se o exercício é anual, a meta tem de ser medida anualmente ou alguém pode dizer que feriu porque não cumpriu a meta antes do final do ano?”, indagamos ao Ministro, que respondeu:

Nós temos aqui Senadoras e Senadores que foram executivos: o Senador Fernando Bezerra foi Prefeito de Petrolina; a Senadora Simone Tebet foi Prefeita de Três Lagoas; o Senador Lindbergh foi Prefeito de Nova Iguaçu; temos aqui ex-governadores e alguns futuros prefeitos e governadores também, que assim Deus queira. E sabem que no Poder Executivo você depara com duas barragens de fogo para fazer qualquer coisa. Um prefeito uma vez me falou: "50% das coisas que eu quero fazer, o financeiro diz que não pode; os outros 50%, o jurídico não permite".



É quase essa a situação. **E os técnicos que passaram por aqui já referendaram que essas contas só podem ser apuradas definitivamente quando a despesa já foi executada, ou seja, quando o gasto foi realizado.**

**2.2.1.12.26 Depoimento do Sr. Antônio C. Stangherlin Rebelo, em 28/06/2016.**

Eis as respostas do Senhor Antônio, que pertence ao Poder Judiciário, às quais nossos questionamentos estão implicitamente acoplados:

Se os decretos, se a abertura desses créditos se submete ao limite, aí existe um dispositivo na LDO, é o § 13 do art. 52 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2015. Vai depender da fonte de recursos que der suporte a essa abertura. Esse parágrafo fala basicamente o seguinte: que os créditos suplementares abertos têm que se submeter ao limite estabelecido para empenho em movimentação financeira. Mas ele dá uma exceção, e a exceção é o excesso de arrecadação de receitas próprias do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público da União.

Então, um decreto aberto, não sendo excesso de arrecadação de receitas próprias ele tem que se submeter ao limite de movimentação e empenho previamente estabelecidos. Mas se for com excesso de arrecadação, não se submete a esse limite.

[...]

Essa questão das fontes específicas, se podem ser utilizadas para outros pagamentos, eu penso até já ter respondido na questão anterior. **Novamente eu enfatizo a questão do art. 8º da LRF, que fala que as receitas vinculadas devem ser utilizadas apenas dentro dessa vinculação.**

Se passa por um órgão colegiado. Aqui, nós temos uma diferença nas solicitações. Há as solicitações que são da proposta orçamentária. A Constituição, art. 99, prevê que as propostas orçamentárias sejam aprovadas pelos órgãos colegiados.

[...]

Mas em relação a ter recebido algum alerta sobre isso, não recebemos, eu particularmente, nem o CNJ, até porque não caberia.

**2.2.1.12.27 Depoimento do ex-AGU, Dr. Luís Inácio L. Adams, em 28/06/2016.**

Fizemos questionamentos jurídicos, por se tratar de um depoente jurista, na tentativa de encontrar respostas adequadas para a atuação do TC



SF/16649.45200-72

Página: 177/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196



em todo o processo de prestação de contas presidenciais relativas ao exercício de 2014, o qual tem servido de base para esse processo torto e ilegítimo.

Disse o ex-Ministro:

Em relação à questão 2, a praxe reiterada do ato para o gestor, sem contestação de qualquer ordem, tem relevância jurídica? Ou seja, o agente pode ser apenado por uma prática de ato conforme a praxe? Eu só não usaria a palavra "praxe", mas eu acho que a conduta se amolda ou não à lei. A lei é afirmada não pela leitura literal, simplesmente, mas também pela sua interpretação, pela sua aplicação interpretada.

Na jurisprudência, não existe lei não interpretada – norma é norma interpretada. Como exercício de interpretação, você se socorre da jurisprudência. Então, o que eu digo é que não é que havia uma praxe – como a mesma coisa que um criminoso que sempre foi criminoso –, mas havia uma jurisprudência que se amoldava a essa prática, que dava esse entendimento, essa compreensão e que era executada por muitos e muitos anos. Aqui não é um problema de responsabilidade política de governo X, Y, Z. É uma questão de praxe administrativa recorrente.

O processo orçamentário é quase automatizado. Os órgãos formulam as suas demandas via sistema, a SOF analisa, formula proposta, e o assunto chega, basicamente formatada a decisão, à aprovação presidencial. Isso vale para projeto de lei, vale para medidas provisórias e vale para esses decretos. Todos esses atos são objeto de questionamento jurídico, evidentemente. Nós tivemos várias ações diretas de inconstitucionalidade em que foram discutidos, por exemplo, os fundamentos das medidas provisórias de crédito. Houve crime ao editar o crédito? O Supremo nunca considerou isso. Sempre entendeu que era inconstitucional e encerrou o assunto. Agora, esse é um processo que é comum, e há uma evolução jurisprudencial do próprio Supremo ao analisar o assunto, que entendia diferentemente do passado.

Rapidamente, a questão de operação de crédito, de fato, é um conceito que é muito abrangente na LRF, tanto que a LRF incluiu outras operações que não são operações de crédito, que não são usuais na operação de créditos, e ainda coloca "e outros semelhantes". Ora, esse contexto dá uma abrangência enorme que você tem que compreender em cima da realidade de execução.

De novo, eu não rejeito que essa interpretação possa vir a ser adotada pelos órgãos de controle. A única coisa que eu ressalvo sempre é que, se os órgãos de controle, como fizeram no passado, entenderam que as cláusulas pactuadas eram legais – nunca impugnaram, todos os contratos foram analisados, a cláusula está lá, explícita, nunca foi objeto de qualquer ressalva –, como, agora, de um momento para o outro, vira, como se fosse uma prática de improbidade perene?



Então, essa é uma discussão que acho deve ser ponderada. Tenho preocupações, porque o Direito não é uma norma de conveniência. O Direito é uma norma de estabilidade e, como não há estabilidade, ela tem de ser aplicada sempre, de forma constante. Pode ser alterado, mas essa alteração sempre se projeta para o futuro.

Quanto à manifestação do Procurador de Contas no processo de contas presidenciais, disse o ex-Advogado Geral:

Evidentemente, o Tribunal de Contas pode achar relevante processar, mas pode ignorar.

**Não é obrigado a processar a manifestação do Procurador.** Ele é obrigado a processar a manifestação se for do Procurador-Chefe, porque esse tem, por disposição legal, competência para fazer a manifestação no processo de contas. É isso.

Então, é uma questão de opção do Tribunal, mas ele não é obrigado a acatar. E, evidentemente, se acatar, é um direito dele, como qualquer pessoa pode representar e apresentar elementos para discussão.

O que fica claro, na visão de dois advogados de respeito, como o Senhor Luís Adams e o Dr. Ivo, é que **as decisões do TCU não podem surpreender e valer para o passado.** Adotada nova interpretação, ainda que pela primeira vez, tem de valer para a frente, haja vista o princípio da segurança jurídica.

Além disso, o Procurador de Contas compareceu na Comissão de **Impeachment**, na visão dos acusadores, como representante do TCU. Mas isso é falso, pois não tem qualquer Procurador de Contas competência para representar o Tribunal ou mesmo participar da análise das contas presidenciais. Ressalve-se a manifestação que o Procurador-Geral ofereça como subsídio à apreciação da Corte de Contas.

Na sua fala final, o ilustre ex-Advogado Geral da União foi taxativo, quanto à necessidade de ato da Presidente, para efeitos de sua responsabilização no processo, não valendo uma tal de “responsabilidade política geral” por todos os atos da Administração Federal. Disse:

Eu só queria, na verdade, na primeira parte, só registrar rapidamente o seguinte. **A exigência constitucional do crime de responsabilidade é ato do Presidente.** Essa expressão é muito importante. A Constituição não usa palavras em vão.



**Então, a exigência de um ato é que torna passível de responsabilização, e não uma responsabilidade política geral por atos de todos os seus administrados, que foram praticados autonomamente.**

**2.2.1.12.28 Depoimento do Sr. Marcel Mascarenhas dos Santos, em 29/06/2016.**

O Senhor Marcel Mascarenhas foi mais um importante depoente que prestou esclarecimentos valiosos. Por atuar na área jurídica do Banco Central, fizemos a essa testemunha as as mesmas perguntas que faríamos ao seu colega, Dr. Fernando. Eis nossas perguntas:

- 1) Em 2014 e 2015 foram os primeiros exercícios em que os passivos da União a bancos públicos não integraram as estatísticas fiscais?
- 2) Por que o Banco Central não contabilizava até 2014 esses passivos nas estatísticas fiscais e não os divulgava?
- 3) A Presidente da República determinou alguma modificação na contabilidade realizada pelo Banco Central para distorcer ou ocultar dívidas?
- 4) Existe alguma lei que estabeleça metodologia de cálculo dos resultados fiscais previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal?
- 5) Com base em que critérios o Banco Central calcula os resultados fiscais? Por que também cabe ao Banco Central o cálculo dos resultados fiscais?
- 6) Por quais motivos o Banco Central passou a divulgar, a partir de 2016, estatísticas fiscais contendo o passivo da União junto aos bancos públicos?
- 7) O setor jurídico do Banco Central entende ter havido operação de crédito?
- 8) Os passivos da União junto aos bancos públicos, embora não tenham sido considerados nas estatísticas fiscais desde 2001, eram públicos?
- 9) Desde que ano há passivo da União ao Banco do Brasil, no que tange ao Plano Safra?
- 10) A metodologia empregada pelo banco, há mais de 25 anos, era coerente com a inclusão dos passivos da União junto aos bancos públicos ou precisou de alteração para atender ao Tribunal de Contas?



- 11) Há algum impacto da determinação do Tribunal para o exercício autônomo do Banco Central como autoridade monetária?
- 12) Quais os fundamentos do Acórdão nº 825? Houve algum recurso do Banco Central? O senhor saberia nos dizer quando as decisões transitaram em julgado?

Respostas do Senhor Marcel Mascarenhas:

Deixe-me tentar fazer um pingue-pongue aqui: 2014 e 2015 não foram os primeiros exercícios em que esses passivos, especificamente, deixaram de constar das estatísticas. Como eu havia comentado anteriormente, há uma avaliação de que determinados passivos que não atendem simultaneamente aos requisitos de abrangência, ou seja, setor público não financeiro *versus* setor financeiro; quanto ao critério de caixa para contabilização; quanto à disponibilidade e tempestividade dos dados; quanto a outros procedimentos operacionais, enfim, **esses passivos não eram registrados, e o Banco Central tinha a convicção técnica de que não deveriam ser registrados**. Por isso que fez em relação à Caixa Econômica, os passivos decorrentes dos programas sociais, mas não em relação aos passivos junto ao Banco do Brasil, de equalização, a Finame, de equalização, junto ao FGTS.

Isso acaba já respondendo também à questão 2.

No caso do Plano Safra, por exemplo, esse passivo era contabilizado em uma conta Cosif, que é o Plano Contábil das Instituições Financeiras, de uso interno, **em que o próprio Banco do Brasil declarava que não tinha característica de operação de crédito**, pela descrição do Cosif colocada lá. Então, essa conta do Cosif especificamente não estava na captura automática, automatizada do processo de compilação das estatísticas fiscais. O que aconteceu? Quando o TCU nos indagou a respeito do assunto, nós dissemos: "Não consideramos por conta disso." O TCU discordou. Após a primeira decisão do TCU, nós recorremos, porque continuávamos entendendo que os critérios da metodologia não estavam preenchidos, e aguardamos a decisão final porque havia um efeito suspensivo dado pelo Ministro Vital do Rêgo, em julho de 2015, em que ele disse claramente que o descumprimento daqueles itens do acórdão inicial não geraria nenhuma sanção, porque, na verdade, era a primeira oportunidade de defesa que a União e o Banco Central tiveram no processo. Então, ele suspende a decisão e diz: "Agora vamos ouvir a defesa pela primeira vez."

Aí nós discutimos com recurso, aguardamos o julgamento, e o julgamento é em dezembro. **A partir dessa ocorrência do julgamento em dezembro, aí, sim, nós desistimos de um novo recurso ou de judicializar a questão, até porque nós não gostaríamos, do ponto de vista da segurança que deve reger a atuação das estatísticas, prolongar**



**ainda mais essa discussão, e acatamos.** O próprio Procurador-Geral, na tribuna do TCU, na ocasião, disse que não recorreria. De fato, não recorreu. Em janeiro, nós cumprimos essa determinação do TCU.

Acho que acabei já respondendo também à questão 5.

Quanto à questão 4, **não existe propriamente nenhuma lei que estabelece a metodologia de cálculo dos resultados fiscais. A LRF atribuiu essa competência ao próprio Senado Federal.**

Houve uma resolução sobre a questão do endividamento da União que não abordou a questão da metodologia. E o que fez, então, à época, o Presidente Fernando Henrique Cardoso? Passou, nas mensagens presidenciais que encaminham o projeto de lei orçamentária...

Então, continuando a questão 4: **essa legislação complementar da LRF não foi editada. O que existe é a mensagem presidencial, que orientou a utilização da estatística do Banco Central como referência para cálculo do resultado primário, nominal, que é feito com base em metodologia e, como eu citei antes, com base no *Manual de Estatísticas Fiscais*.** O TCU entendeu que o Banco Central teria descumprido o seu próprio manual. **Nós temos um entendimento diverso**, mas – digamos assim –, com base na determinação do Acórdão nº 3.297, de dezembro, passamos a fazer da forma que o TCU determinou.

Passando à questão 6: passou a divulgar, então, a partir de 2016, justamente por conta da decisão do TCU. **Os passivos da União junto a bancos públicos, embora não tenham sido considerados, eram públicos.** Normalmente, esses dados estão divulgados em balanços das próprias instituições credoras.

Então, no caso, por exemplo, do Banco do Brasil, **a própria auditoria do TCU buscou esse dado nos balanços publicados pelo Banco do Brasil.**

[...]

Desde que ano há passivo da União ao Banco do Brasil no que tange ao Plano Safra? Eu não saberia dizer exatamente, mas eu passei os olhos na tabela que foi divulgada em janeiro de 2016 e me parece que é algo que remonta a 2001, mas os valores exatos... Talvez o colega do departamento econômico os tenha mais de memória.

A metodologia empregada há mais de 25 anos era coerente com a inclusão? **Eu respondi que, na nossa avaliação, não.**

Há algum impacto da determinação do TCU para o exercício autônomo do BC como autoridade monetária? Essa é uma questão de difícil mensuração. A gente entende – ou defendeu – que deveríamos ter certa liberdade e discricionariedade técnica para não só editar o manual, mas para interpretá-lo. Essa posição ficou vencida no TCU. Então, não cabe mais a gente discutir isso.



Quanto às questões que transitaram em julgado: no caso do Banco Central, como não houve recurso, todas as questões transitaram em julgado. Estamos aguardando apenas a responsabilização, o processo quanto à responsabilização dos gestores.

Eu gostaria só de complementar a questão 12, que foi a última que eu respondi, muito rapidamente.

Então, houve o trânsito em julgado, pelo fato de o Banco Central não ter interposto novo recurso, em dezembro de .... Como a gente foi intimado no início de dezembro, lá pelo dia 20 de dezembro, eu não sei a data precisamente...

Quanto ao Acórdão nº 825, é só para comentar que, realmente, elas estavam com as suas determinações suspensas por decisão... O efeito suspensivo, na verdade, decorre da lei, a própria Lei nº 8.843, do TCU, prevê o efeito suspensivo quando há interposição do recurso, mas há uma necessidade de confirmação desse efeito suspensivo pelo ministro-relator, que, no caso, era o Ministro Vital do Rêgo, e ele deu essa decisão, em julho de 2015, suspendendo e alegando que o caso era inédito, complexo, que não havia jurisprudência firme do TCU sobre o assunto, e não ensejava, portanto, medida cautelar, e que caberia ouvir a Defesa pela primeira vez para, então, decidir, dada a complexidade da causa.

O que fica evidente do testemunho do Dr. Marcel Mascarenhas é que as informações relativas aos passivos da União junto a bancos públicos, apesar de não terem sido consideradas nas estatísticas publicadas pelo Banco Central até a decisão do TCU, **eram públicas, sim, ao contrário do que defendeu o Senhor Tiago e o Senhor Antônio D'Avila, do Tribunal, falseando a verdade.**

Também fica claro que a Senhora Presidenta nunca mandou esconder informação ou manipular dados, para fazer parecer que as contas públicas estavam em melhor situação. Essa é a história inventada pelo Senhor Procurador de Contas, em seus memoriais indevidos, porque não tem competência legal para atuar em contas presidenciais.

A consideração de determinados passivos nas estatísticas fiscais não ocorria, primeiro, porque o Senado Federal não se desincumbiu de elaborar as normas previstas na LRF (art. 30); segundo, porque o Banco Central entendia que a metodologia de apuração dos resultados fiscais, desenvolvida pelo próprio órgão, não comportava a inclusão de passivos sem que tivesse havido o correspondente ingresso de recursos no caixa do Tesouro Nacional.



SF/16649.45200-72

Página: 183/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196



Prolatado o Acórdão nº 3.297, de 09/12/2015, que somente transitou em julgado em 29/12/2015, a partir daí o Banco Central passou a publicar as estatísticas da forma como entendeu o Tribunal.

#### **2.2.1.12.29 Depoimento do Sr. Fernando Alberto Sampaio Rocha, em 29/06/2016.**

O Senhor Fernando, por ser técnico do Banco Central, pôde nos esclarecer por que as estatísticas fiscais não capturavam os passivos da União junto a bancos públicos. Ficou muito claro que isso se devia à metodologia empregada pelo Bacen, que é o órgão responsável pela apuração do resultado primário do exercício, valor oficial a ser cotejado com a meta fiscal estabelecida com vistas à verificação do seu cumprimento.

Além disso, ficou bem esclarecido que a Senhora Presidente não tem qualquer interferência nessas questões, que são absolutamente técnicas. Eis o que disse:

Em relação a se 2014 e 2015 foram os primeiros exercícios em que os passivos da União não integraram as estatísticas, aqui há uma divergência de entendimento sobre qual é o critério para compilar as estatísticas.

Esse tipo de despesa primária, com subvenções econômicas, equalizações de taxas de juros, sempre incorporou as estatísticas fiscais, **mas elas eram apuradas a partir de um evento**. Em qualquer estatística, é preciso ter um evento que dê ensejo à compilação. **Esse evento era a redução das disponibilidades do Governo da União na Conta Única. Então, essa metodologia não foi alterada.**

Em relação à pergunta dois, ou seja, por que o Banco Central não contabilizava, até 2004, esses passivos, digo que ele contabilizava pelo critério de caixa.

Se a Presidente da República determinou alguma modificação ao BCB para compilação estatística, **digo que não**.

Existe alguma lei que estabeleça metodologia de cálculo par o Banco Central? O Banco Central começou a fazer essa estatística de moto-próprio, em 1991. Quando chegou em 2000, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a lei dizia que era preciso haver metas para os resultados fiscais. E, para essas metas, a LRF previa que seriam desenvolvidas metodologias e conceitos próprios, condizentes com a LRF, para essa apuração; e que caberia ao Senado Federal estabelecer essa metodologia. Como essa metodologia não foi estabelecida ainda, as



**mensagens presidenciais que encaminhavam o Projeto de Lei Orçamentária Anual estabeleceram que a metodologia fiscal do Banco Central seria usada para fins de verificação de meta.** Ela não impunha nenhuma modificação. **Essas mensagens se repetem idênticas desde 2000** – aproximadamente idênticas, o sentido é o mesmo – **e não estabeleceram qual é a meta. A metodologia é definida pelo próprio Banco Central** e o resultado, ao final, é visto se está de acordo com o valor numérico estabelecido pelo Congresso Nacional.

Em 2006, como o TCU precisava fiscalizar metas e não tinha parâmetros, houve um acórdão que determinou que o Banco Central publicasse sua metodologia. O Banco Central o fez, publicando o Manual de Estatísticas Fiscais, que, ao longo do processo, no TCU, **foi tratado como norma regente das estatísticas, embora não tivesse poder normativo.**

[...]

"Enquanto o exercício não se encerra é possível afirmar quais serão os respectivos resultados fiscais?" **É claro que não. Só se podem fazer projeções a respeito.**

"Antes do encerramento do exercício, podem ocorrer eventos que impactem positiva ou negativamente nos resultados?" **Sim, sem dúvida.**

A partir desse depoimento, pôde-se perceber que sequer há uma metodologia legal de apuração da meta de resultado fiscal, sendo utilizado para tanto a desenvolvida pelo próprio Banco Central. Esse órgão, na condição de Autoridade Monetária, tem todo o interesse em informações precisas sobre a política fiscal efetiva, uma vez que inevitavelmente tem efeitos sobre a política monetária.

Outra importante conclusão é que, enquanto não se encerra o exercício financeiro, não se pode afirmar o cumprimento ou descumprimento da meta fiscal prevista, pois, por lógico, como evidencia o depoimento do Dr. Fernando, podem até lá ocorrer eventos que impactem o resultado primário.

#### **2.2.1.12.30 Audiência da Junta Pericial, em 05/07/2016**

Essa foi uma das audiências mais decepcionantes, porque os peritos não foram eficazes na audiência quanto o foram por meio do Laudo Pericial.

Perguntamos a eles, com base no item 3 do Laudo que produziram, por quais razões um crédito suplementar que não pudesse ser aberto por decreto, poderia, na visão deles, sê-lo por lei, já que, se houvesse impacto 1



obtenção da meta num caso, no outro também haveria. Vejam como respondeu o Coordenador da Junta, Sr. João Henrique Pederiva:

Vamos começar pela diferença entre decreto e lei. O art. 4º da Lei Orçamentária Anual para 2015 regulamenta, regula, disciplina a edição de decretos presidenciais para abertura de créditos suplementares. Outra forma de promover, de abrir esses decretos é por projeto de lei. Só que a disciplina está nas diretrizes orçamentárias, na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015. Então são disciplinas diferentes.

As condicionantes da apresentação, da submissão, do tratamento de cada um, do processo legislativo, do devido processo legislativo orçamentário seguido por cada um desses meios de editar então o crédito suplementar são diferentes, e as condicionantes são diferentes.

Portanto, a comissão entende que não se pode equiparar o decreto a uma lei, porque o devido processo legislativo orçamentário que seguem são diferentes.

O que se entende desses esclarecimentos? Nada! Cadê a diferenciação entre decreto e lei, que o perito na sua resposta disse que faria? Não existem! Que condicionantes de apresentação, submissão e tratamento de cada um são esses? Não disse! O que tem a ver o processo legislativo de um e de outro com o impacto na obtenção da meta? Nada, mas ele afirmou que esse é um dos motivos!

O Senhor Diego Prandino, em socorro, tentou esclarecer do seguinte modo:

O segundo questionamento é se por lei poderia ser aprovado o crédito suplementar e por decreto, não. O art. 4º, *caput*, estabelece que a alteração na programação orçamentária deve ser compatível com a obtenção da meta. E aí estamos falando de programação orçamentária, não estamos falando de execução financeira.

Quando o crédito é aberto por lei, no art. 39 da LDO, § 4º, exige-se, na exposição de motivos, que o Poder Executivo declare que a execução das despesas do decreto será compatível com a meta. E a junta deixou bem claro, nos esclarecimentos, que uma regra de hermenêutica é que não há expressão ou palavra na lei que seja em vão. Então, se em um momento o legislador – inclusive por proposta do Poder Executivo – utiliza a expressão "execução de gastos" e na outra utiliza "programação orçamentária", os conceitos devem ser interpretados de formas distintas.



Quanta infelicidade! O Senhor Prandino isola as palavras que quer, para interpretá-las fora do contexto legal, na tentativa de encontrar alguma justificativa para a aberração que tentam produzir.

Ora foi a Junta e o Senhor Relator que disseram que a obtenção da meta deve ser aferida num tal de “plano orçamentário”, pois a meta precisa ser garantida nesse momento. Como se poderia, então, aprovar projetos de lei sem se considerar esse tal plano orçamentário? Qual a lógica?

A Junta omitiu nessa oportunidade, no entanto, que, no **caput** do art. 4º da LOA 2015, a questão da compatibilidade deve ser averiguada na execução, pois exige-se que as “alterações na programação” devem ser compatíveis com a “obtenção” da meta. Como muito foi repetido, a “obtenção” da meta somente ocorre pela execução, pelo aspecto “financeiro”, o que esvazia todo o discurso da Junta na audiência sobre esse ponto.

Por essa razão é que os créditos poderiam ser abertos, seja por decreto, seja por lei.

A própria Junta, por meio do Laudo, já havia reconhecido que a apuração da meta se dá pelo aspecto financeiro. A propósito:

Dessa forma, verifica-se que o resultado primário é realizado pelo pagamento da despesa e, portanto, relaciona-se com o aspecto financeiro. *(fl. 59, Laudo compl.)*

Inclusive, a seguir, o Senhor Diego Prandino, para esclarecer se os decretos causaram algum impacto ao final do exercício, afirmou que a Junta solicitou informações sobre a execução à SOF e à STN. Disse:

Por isso, perguntamos à SOF, pedimos esses dados à STN, que nos indicassem se haviam sido executadas orçamentária e financeiramente exclusivamente as dotações suplementadas. Infelizmente, esses dados não nos foram encaminhados. Mas, para não deixar o quesito sem resposta, pegamos, por amostragem, uma suplementação de cada decreto e conseguimos demonstrar que pelo menos uma de cada decreto foi executada financeiramente, causando o resultado fiscal negativo ao fim do exercício.

Ora, essa é uma clara confissão de que, para saber se efetivamente há impacto na obtenção da meta, tem de ser analisada a execução.



Infelizmente, agiu mal a Junta, ao apresentar no Laudo dados parciais da execução orçamentária (fls. 70/73, tabela 14 a 16), sem esclarecer que, para que tenha ocorrido execução de despesa à conta de crédito suplementar aberto pelos decretos, outras despesas deixaram necessariamente de ser executadas. Isso é consequência dos limites de empenho e de pagamento impostos pela programação financeira, estabelecida pelos comumente denominados decretos de contingenciamento. Então, a informação divulgada ficou definitivamente distorcida, explicitando a parcialidade da Junta na questão!

Apesar desse episódio, as tabelas consolidadas produzidas pela Junta, que comentamos anteriormente, **informam claramente que os decretos não impactaram em nada a obtenção da meta**, tanto que a execução final foi inferior ao montante aprovado originalmente na LOA 2015 e que **a meta foi respeitada ao final do exercício de 2015**.

Os esclarecimentos da Junta na audiência realmente mais confundiram que esclareceram. Vejam o que nos disseram, em relação às doações:

Sr<sup>a</sup> Senadora, o impacto, na verdade, é definido pela programação orçamentária nos exatos termos do art. 4º. Então, o fundamento e o que está em discussão é exatamente o art. 4º. E o art. 4º fala em programação orçamentária. E o argumento que tem sido usado é que essa programação orçamentária seria estipulada pelos limites de contingenciamento que já estavam postos à época da edição do decreto.

Ocorre que esse Decreto 8.456, de 22 de maio de 2015, excepciona desses limites as despesas custeadas com receitas oriundas de doações de convênio, que, circunstancialmente, equivalem à metade do efeito fiscal negativo que foi apurado pela Comissão, não na parte financeira, mas na parte orçamentária. Então, a compatibilidade orçamentária, quando mais não seja, nesse montante, não estava sendo observada nos termos. Então, fica, praticamente, metade da programação orçamentária...

*“Para que servem, então, os decretos de contingenciamento?”*, indagamos.

Não servem para doações e convênios, porque estão excepcionados. Segundo o art. 1º. *(respondeu o Sr. João Henrique Pederiva)*

Estava certíssimo o Senador Lindbergh Farias, quando, imediatamente retrucou: *“não é para aceitar doação? Isso é uma loucura!”*.



Em outro momento, asseverou o Senhor Pederiva:

Então, do ponto de vista da Junta, primeiro: **a compatibilidade tem que ser orçamentária**, isso não envolve movimentação financeira. Segundo, compatibilidade deve ser aferida pelos decretos, pela dotação e não pelo limite. Sendo que um dos motivos é justamente que apenas esses limites excluem exatamente as despesas custeadas com receitas oriundas de doações e de convênio, ou seja, eles não estão no limite.

Afirmam que a compatibilidade tem de ser orçamentária, mas admitem que os créditos possam ser aprovados por lei, independente da observância dessa tal meta no plano orçamentário... É muito confuso, dando razão aos técnicos da SOF, que levaram dez dias para compreender a pretensão do TCU, em que se embasam os peritos.

O que quis dizer o Senhor Pederiva? As doações e convênios deveriam ser consideradas independentes dos decretos de contingenciamento, ou não? Ora, se a LDO os exclui da incidência dos limites de empenho e de pagamento (art. 52, § 1º, II), do mesmo modo que o fazem os decretos de programação financeira, é óbvio que estão fora do contingenciamento.

Contudo, esquece-se o Sr. perito que, nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, divulgados bimestralmente, o efeito de previsões de ingressos e de dispêndios relativos a convênios e doações são necessariamente considerados. Havendo desbalanceamento, a consequência será o aumento do contingenciamento de outras despesas discricionárias por meio da redução dos limites de empenho e de pagamento. Verificando-se algum descompasso entre receitas e despesas, a divulgação do novo relatório redundaria na atualização da programação financeira, o que é feito, no âmbito do Poder Executivo, por meio de decreto.

#### **2.2.1.12.31 Audiência do Assistente da Defesa, Sr. Ricardo Lodi Ribeiro, em 05/07.**

Pela precisão das conclusões do Senhor Ricardo Lodi, transcrevemos a integralidade dos esclarecimentos que nos prestou.

Seu depoimento se coaduna com os dos técnicos do Poder Executivo e do Judiciário que compareceram na Comissão na qualidade de testemunhas, portanto juramentados.



Não se harmoniza, no entanto, com os depoimentos de técnicos do TCU e do Procurador de Contas, o que não chega a ser surpresa. Foi destes justamente de onde brotou todo o imbróglgio que aqui se discute para cassar a Presidenta. Mas esses técnicos do TCU, que por certo não são representativos dos técnicos da Corte, não conseguiram, apesar da boa vontade, explicar suas conclusões. Quem tentou segui-los, como a Junta em alguns pontos, também fez confusões como as que vimos acima.

Eis o que disse o Dr. Ricardo Lodi Ribeiro:

É importante esclarecer a interpretação do art. 4º da Lei de Orçamento. Estabelece-se aqui a necessidade de compatibilização da programação orçamentária. **Quando se fala da programação orçamentária, estamos falando do próprio decreto que abre o crédito suplementar com a obtenção da meta de resultado primário, que, obviamente, tem fins financeiros.** Aqui hoje já se disse que essa interpretação nossa levaria à inocuidade dessa condição. Na verdade, essa interpretação nossa vem desde a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Isso mudou a partir do ano passado.**

E é preciso lembrar que o decreto que abre o crédito suplementar não compromete a meta se houver contingenciamento. E hoje, a partir da LDO de 2014, a partir do seu art. 52, § 13, esse contingenciamento é automático. Então, esse art. 4º vem tendo a sua redação reproduzida ano a ano. Hoje, já há o contingenciamento automático com base na LDO, mas antes não, e a redação continua sendo a mesma. **Então, se não houver flexibilização da meta de contingenciamento, a abertura de crédito suplementar não compromete o atingimento da meta.**

E aí, Senadora, **tanto por lei quanto por decreto, se formos tomar como base a interpretação da Acusação, haveria a mesma violação.** Mas não é essa a interpretação que deve prevalecer porque a abertura de crédito não se relaciona com a obtenção da meta primária, porque não flexibiliza a regra do contingenciamento.

Por fim, a questão dos recursos vinculados. **De fato, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que os recursos vinculados devem ser observados mesmo em caso de superávit e excesso de arrecadação.**

Eu queria aproveitar para esclarecer um ponto. **Foi dito aqui, hoje de manhã, a respeito de doações e convênios, que são considerados como despesas obrigatórias já pelos decretos de contingenciamento. Quer dizer, se eles já entram como despesas obrigatórias, naturalmente, há necessidade de contingenciamento de outras despesas discricionárias.** Tem de haver essa compensação. E no final do exercício se verificou que não houve aumento de gasto nem nessas ações, nem nesses decretos, nem no Governo como um todo.



Uma coisa que deixa dúvida, no laudo pericial, é a afirmativa de que o decreto impacta negativamente na meta. **A Comissão, a Junta esclareceu que utilizou como base para essa afirmativa a identificação, a investigação de uma das fontes de cada uma das ações, de cada um dos decretos. Só que, evidentemente, isso não é mecanismo hábil para chegar a essa conclusão, porque eu posso ter tido um aumento de gasto em determinada fonte e uma redução em outra. E foi exatamente isso que aconteceu em todos os três, não; em todos os seis decretos, como o próprio laudo comprova através das tabelas.**

Quer dizer, naquelas ações, naquelas fontes em que houve um gasto maior do que a rubrica original, isso foi compensado pela redução em outras rubricas. É importante que, no final do ano, a gente chegue a um resultado que esteja não só abaixo do que foi previsto com a suplementação, mas, como nós tivemos, abaixo do que foi previsto originalmente pela Lei de Orçamento. É importante ressaltar isso.

**Ficou comprovado com a perícia que os decretos suplementares não levaram à elevação do gasto geral do Governo, não levaram à elevação do gasto geral contido em cada decreto e nem em cada ação de Governo.**

**Portanto, eu não consigo enxergar como é possível, a partir da investigação de uma única fonte, se concluir que um decreto tem o condão de comprometer a meta, porque já vimos que o decreto se relaciona à previsão orçamentária e a meta, à execução orçamentária, como sempre se interpretou neste País.**

Esses esclarecimentos são importantes, também, porque nos ajudam a contraditar a conclusão da Junta.

Como vimos acima, os peritos, com base na execução orçamentária de apenas uma parte (uma fonte) de cada um dos créditos suplementares que examinaram (tabelas 14 a 16, fls. 70/73 do Laudo inicial), afirmaram ter havido impacto na obtenção da meta de resultado primário. Não esclareceram que, por se tratar de créditos suplementares, não criaram despesas, mas apenas aumentaram o valor das dotações que já constavam da LOA 2015. Deixaram de informar, também, que a execução orçamentária somente pôde ser viabilizada pela necessária inexecução de outra despesa, anteriormente autorizada no orçamento.

Tanto é verdade, que a meta de resultado fixada foi finalmente cumprida, como reconheceu a própria Junta (fl. 16, Laudo inicial):



Conclui-se que o Poder Executivo cumpriu as metas de resultado fiscal, mesmo com a liberação do limite de empenho e execução financeira promovida pelo Decreto nº 8.581/2015.

Além disso, a Junta elaborou diversas tabelas, aqui reproduzidas, em que claramente ficou demonstrado que as alterações orçamentárias decorrentes dos decretos não exerceram nenhum impacto na obtenção da meta.

### 2.2.1.13 Conclusão quanto à abertura dos créditos por decreto

Em razão de todo o exposto e do declarado nos depoimentos das testemunhas, nossa conclusão quanto à edição dos decretos de abertura de crédito suplementar é oposta à do Parecer do Senado. Para nós, não havia qualquer ilegalidade ou contrariedade ao ordenamento jurídico vigente, porque:

- a) **quanto ao art. 10, item 4, da Lei nº 1.079, de 1950:** (a.1) a ação delitiva seria “infringir” (violar, transgredir, ofender), de forma qualificada, pois se exige que a infringência seja “patente” (explícita, notória, manifesta) e “de qualquer modo” a lei orçamentária, mas não se identificou qualquer “infringência” a dispositivo da LOA 2015, menos ainda de forma “patente”, porquanto a abertura dos créditos por decreto estava amparada no **caput** do artigo 4º da LOA 2015, conforme a orientação dos pareceres técnicos e jurídicos dos setores competentes e os depoimentos dos técnicos do Poder Executivo e do Judiciário, que testemunharam na Comissão; (a.2) as fontes de recursos utilizadas eram específicas, com previsão constitucional e legal, razão pela qual deveriam ser destinadas às despesas indicadas nos decretos, não podendo ficar retidas para fazer caixa, ou reduzir a dívida líquida, tendo em vista o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF, de acordo também com os depoimentos colhidos e com decisões do TCU; (a.3) os decretos não tiveram impacto na obtenção da meta, tanto na sua abertura, pois o art. 35 da Lei nº 4.320, de 1964, não admite considerar programação orçamentária como sendo despesa do exercício, quanto na posterior execução, pois os valores finalmente pagos ficaram abaixo dos montantes originalmente aprovados na própria LOA 2015, segundo atestou a



Junta Pericial por escrito (fl. 16, Laudo inicial) e em diversas tabelas (v.g. tabelas 38 e 39, fl. 127, Laudo inicial);

- b) **quanto ao art. 11, item 2, da Lei nº 1.079, de 1950:** (b.1) a conduta viciada consiste em abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais, mas os seis decretos analisados atendiam o disposto no art. 4º da LOA 2015, segundo a interpretação vigente por ocasião da abertura dos créditos manifestada pelos depoentes; (b.2) além disso, também visaram cumprir dispositivos constitucionais e legais, em relação à aplicação específicas das fontes utilizadas nos créditos suplementares, não havendo outra conduta esperada da Presidência da República que não a abertura dos créditos (art. 8º, parágrafo único, LRF), restando patente a consonância da abertura dos créditos com o ordenamento jurídico; e
- c) **quanto aos artigos 85, VI, e 167, V, da Constituição Federal:** como a abertura dos créditos foi realizada de acordo com as leis orçamentárias e financeiras, especialmente com os arts. 8º, parágrafo único, e 9º da LRF, o art. 4º da LOA 2015 e o art. 52, § 1º, II, e 13 da LDO 2015, não foi constatada qualquer afronta ao inciso V do art. 167 da Constituição, o que não habilitaria fazer uso do disposto no art. 85, VI, para dar seguimento ao processo de **impeachment**.

## 2.2.2 Do passivo da União ao Banco do Brasil relativo ao Plano Safra

Em relação a esse ponto, o Parecer do Senado o acolheu nos seguintes termos:

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

Detalhamos essa questão apenas para efeitos de argumentação, pois, como dito no início deste voto, o MPF já opinou que não há “operação de crédito” na relação da União com o Banco do Brasil sobre o Plano Safra, mas tão somente inadimplemento, razão pela qual mandou arquivar o inquérito respectivo. Logo, não há crime a ser apurado.



Em relação à alegada existência de “operação de crédito” no âmbito do Plano Safra, a nobre Senadora Kátia Abreu foi fulminante, por ocasião da audiência na Comissão da Sra. Maria Fernanda, em 28/06/2016. Disse com muita propriedade a Senadora, espancando a alegação:

Gostaria apenas de reafirmar alguns pontos que aqui foram colocados na ocasião em que estive fazendo a defesa da Presidente no quesito Plano Safra, mas eu só gostaria de insistir com relação à questão de operação de crédito. Primeiro, que banco não tem prejuízo, não conheço banco que dá alguma coisa para alguém. Eu até gostaria de conhecer. Mas, nesse caso específico, **quem passa e quem faz o empréstimo aos produtores não é a União**, que recebeu dinheiro dos bancos emprestado e repassou aos produtores. A União contratou apenas e viabilizou a operação de crédito subvencionada, aprovada em lei pelo Congresso Nacional. Então, nesse momento, **quem assina a operação de crédito é o produtor rural junto ao Banco do Brasil, junto à Caixa Econômica e demais bancos**. À União fica, a seu encargo, operar e repassar a subvenção.

[...]

A regra do Banco Central, a da portaria, diz que o banco que vai receber a subvenção tem que apresentar ao governo a conta fechada a cada seis meses, mas o próprio relatório diz aqui, claramente, que definem explicitamente o prazo de pagamento, **mas o fazem de forma implícita**. Eu gostaria de conhecer um contrato de empréstimo, de operação de crédito que tem data implícita, porque quero tomar esse crédito. Crédito com data implícita eu gostaria demais de ter. Só conheço contrato de empréstimo com data explícita, e todos os empresários que estão aqui sabem disso. **Então, com data implícita, não pode ser operação de crédito**, ou nós vamos ter que mudar todo o arcabouço jurídico. Então, eu só quero lembrar mais uma vez que **o TCU, inclusive, não fala, em nenhum momento, em nenhuma linha, em nenhuma vírgula, na responsabilidade da Presidente Dilma Rousseff sobre o Plano Safra e sobre a subvenção do Plano Safra, porque é de responsabilidade integral do Ministério da Fazenda via Tesouro Nacional. (negritamos)**

A essência da questão consiste em saber se há conduta ilegal (ato) da Presidenta afastada, determinando a retenção dolosa dos pagamentos de passivos de 2015 da União junto ao Banco do Brasil, em relação ao Plano Safra, o que configuraria a alegada operação de crédito.

Para o ex-Advogado Geral da União, em depoimento na Comissão no dia 28/06/2016, a existência de “ato” praticado pelo agente é indispensável à configuração do crime de responsabilidade. Disse o Dr. Luís Inácio Adams:



Eu só queria, na verdade, na primeira parte, só registrar rapidamente o seguinte. **A exigência constitucional do crime de responsabilidade é ato do Presidente.** Essa expressão é muito importante. A Constituição não usa palavras em vão.

**Então, a exigência de um ato é que torna passível de responsabilização, e não uma responsabilidade política geral por atos de todos os seus administrados, que foram praticados autonomamente.**

A Acusação sustenta que a conduta presidencial, consistente no atraso do pagamento de dívidas ao Banco do Brasil S.A. referente à operacionalização do Plano Safra de 2015, caracterizaria a ocorrência de crime de responsabilidade pela contratação ilegal de operações de crédito.

A Denúncia fala abertamente que a conduta da Senhora Presidenta da República é de natureza comissiva. Nesses termos (fl. 36 da Denúncia):

A conduta da denunciada, Dilma Rousseff, na concretização destes crimes, é de natureza comissiva, pois se reunia, diariamente, com o Secretário do Tesouro Nacional, determinando-lhe agir como agira.

A própria Junta Pericial concluiu taxativamente, no entanto, **de modo demolidor**, que não há ato presidencial comissivo nessa questão, nos seguintes termos (fl. 215, item 4.2.12, Laudo inicial):

Pela análise dos dados, dos documentos e das informações relativas ao Plano Safra, **não foi identificado ato comissivo da Exma. Sra. Presidente da República que tenha contribuído direta ou imediatamente para que ocorressem os atrasos nos pagamentos.** *(negritamos)*

Além disso, a mesma Junta também identificou que o Ministério da Fazenda, em resposta a solicitação da Comissão, já havia informado que (fl. 158, Laudo inicial):

“...**não há ato assinado pela Presidenta da República** no processo de concessão e pagamento da subvenção.” (DOC 101, p. 2)

Portanto, não há o que ser apurado.

Como a equalização de taxas de juros relativos ao Plano Safra é assunto extremamente técnico e bastante árido, trataremos, inicialmente



considerações de ordem conceitual e factual para esclarecer o caso concreto, nos valendo da exposição do ex-Ministro da Fazenda Nelson Barbosa, no âmbito da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, que assim se manifestou<sup>34</sup>:

Também tem sido objeto de questionamento a existência de passivos da União junto a bancos públicos e junto ao FGTS, passivos decorrentes de programas de equalização de taxas de juros - é o caso do Plano SAFRA, (...) Na opinião do Governo, esses adiantamentos e essa metodologia de equalização de taxa de juros não consistem em operação de crédito. Nós apresentamos esses argumentos ao TCU e estamos apresentando esses mesmos 20 argumentos à CMO, que ainda vai julgar as contas de 2014, independentemente desse questionamento, desse recurso por parte da União. Ao analisar as contas de 2014, o TCU entendeu necessário também aperfeiçoar a metodologia de pagamento tanto de equalização de taxa de juros (...) Quando esse entendimento foi formalizado? Nesse caso, senhoras e senhores, houve, na verdade, dois processos que correram no TCU sobre o mesmo assunto, Presidente. Um primeiro processo foi o relatado pelo Relator José Múcio, que foi objeto de um pedido de recurso do Governo, recurso esse julgado em dezembro de 2015. **Em dezembro de 2015, esse recurso foi julgado e, então foi feito um acórdão recomendando que a União mudasse a metodologia de pagamento e regularizasse todas as pendências anteriores - dos exercícios anteriores. Em paralelo a isso, no julgamento das contas conduzido pelo Ministro Nardes, também foi recomendado à União que mudasse essa metodologia e regularizasse esses pagamentos. Quando essa decisão do Ministro Nardes se transformou em acórdão? Em outubro de 2015. A partir dessa decisão final do TCU, e apesar de discordar dessa interpretação - e o Governo está apresentando as razões dessa discordância na CMO -, o Governo resolveu aplicar, de imediato, as recomendações do TCU, a partir do acórdão do TCU. Então, o Governo modificou a sistemática de pagamento de equalização de taxa de juros (...) da Portaria 336, de 2014, diga-se de passagem, ainda do Ministro Mantega, que versa sobre o pagamento de equalização de taxa de juros em programa de safra agrícola. O Governo estabeleceu uma metodologia em linha com as recomendações apresentadas pelo TCU. O que é essa metodologia? A apuração de equalização de taxas de juros deve se dar a cada 6 meses ... Essas portarias estabeleceram a seguinte metodologia: as despesas de equalização de taxa de juros são apuradas de modo semestral, porque envolvem várias operações; ao final de cada semestre, as instituições financeiras apresentam o valor a ser pago pela União em equalização de taxa de juros; e o Tesouro tem até 6 dias úteis para pagar esse valor. De modo que não há mais um descasamento excessivo entre o momento em que é**

<sup>34</sup> Volume 17 anexado aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, p. 5.965 a 5968.



**remetido e apurado o valor da equalização e o momento em que ele é pago.** E o que é mais importante: os valores apontados pelo TCU no final de 2014, os quais, teoricamente, deveriam ter sido objeto de pagamento de exercícios anteriores, atualizados, correspondiam, no final de 2015, a 55,6 bilhões de reais. **Ao final de 2015, através de uma autorização que nós pedimos autorização ao Congresso Nacional para fazer esse pagamento, a qual foi concedida - motivo por que quero agradecer aqui a todos os Parlamentares que votaram a favor dessa autorização -, nós não só mudamos a metodologia do pagamento para frente, mas também acertamos todas as pendências para trás. Pagamos todas as pendências de exercícios anteriores, sejam de equalização de taxa de juros, sejam de reembolsos necessários ao BNDES. Isso resultou no pagamento de 55,6 bilhões de reais feito ao final de 2015.** De modo que essa questão se encerrou, do ponto de vista administrativo e do ponto de vista legal e jurídico, ainda no ano de 2015.

Extraem-se pontos importantes da explanação do ex-Ministro Nelson Barbosa. O primeiro, que a equalização das taxas de juros no âmbito do Plano Safra, em 2015, **não é operação de crédito.** É procedimento que trata de apurar os valores devidos pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil em face da concessão de subsídios aos pequenos e médios agricultores.

Em segundo lugar, o TCU tinha uma orientação sobre a matéria e a alterou no final de 2015, por meio do Acórdão nº 3.297/2015-TCU-Plenário, de 09/12/2015, que somente transitou em julgado em 29/12/2015 (Aviso nº 487-GP/TCU, de 17/06/2016, à CEI).

A partir desse Acórdão, o Governo Federal passou a adotar a sistemática sugerida pelo TCU.

Por oportuno, trazemos as reflexões de Paulo de Tarso Cabral Violin sobre as supostas “pedaladas fiscais”<sup>35</sup>:

Lembre-se que nas chamadas “pedaladas fiscais” os bancos estatais foram remunerados com juros pelo atraso nos pagamentos, ou seja, não houve prejuízos para o Estado brasileiro, para os bancos estatais e nem para a população brasileira, o que seria caso claro de possibilidade de convalidação. **Mesmo se algo, supostamente, não for uma boa prática na área das finanças públicas, isso não quer dizer que seja um crime de responsabilidade passível de Impeachment. Note-se que não é uma operação de crédito a existência de débitos com bancos decorrentes do**

<sup>35</sup> Disponível em: <https://blogdotarso.com/2015/12/12/oito-raoes-juridicas-para-ser-contra-o-impeachment-de-dilma>.



**inadimplemento de obrigações contratuais, mas sim um crédito em decorrência de um inadimplemento contratual. A União simplesmente deve responder pelo atraso com os bancos, ainda que seja controladora dessas entidades, mas de forma alguma isso seria um crime de responsabilidade por violação da lei orçamentária.** É uma manobra contábil já utilizada desde o segundo governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), mesmo que em valores menores, sempre com a aceitação do Tribunal de Contas da União e do Congresso Nacional, sem nunca ser considerada violação da Lei Orçamentária Anual (LOA). **Mesmo se fosse uma violação da Lei de Responsabilidade Fiscal, isso não é automaticamente a violação da LOA. E mesmo se a LOA fosse violada, não necessariamente isso seria um crime de responsabilidade previsto no art. 10 da Lei 1.079/50, que teria que ser baseado em atos comissivos e dolosos graves.** Além disso, não há fundamento jurídico para se considerar que exista uma dos arranjos financeiros necessários a composição do superávit primário em detrimento das prioridades sociais definidas pela sociedade e pela Constituição Social e democrática de 1988. Qual a lesão, qual o dolo grave, capaz de retirar do Poder alguém que foi eleita democraticamente?

**É importante reafirmar: a denúncia e a instrução probatória não conseguiram demonstrar a participação direta e dolosa da Presidenta da República com o intuito de atentar contra a Constituição e contra a lei orçamentária na operação de equalização de juros no âmbito do Plano Safra de 2015.**

Tomando-se como fundamento o Parecer Prévio às contas presidenciais de 2014 (Acórdão nº 2.461/2015-TCU-Plenário, de 07/10/2015), a Corte de Contas não fez ressalvas ou apontou qualquer irregularidade, no que tange a dívidas da União ao Banco do Brasil S/A - BB. O único apontamento existente (irregularidade 1) se refere à ausência de registro, nas estatísticas da dívida pública de 2014, de passivos da União junto a esse Banco.

A Denúncia fez referência expressa apenas a parecer de Procurador junto ao Tribunal (fls. 23/24). No entanto, no rito constitucional estabelecido para as contas presidenciais, não há previsão normativa para tal parecer, e o entendimento do Ministério Público de Contas não supre nem substitui o do TCU.

A Denúncia afirma, ainda, que esse parecer teria sido acolhido em acórdão de 15/04/2015, do TCU (fl. 24). Pela data, referir-se-ia ao Acórdão 825/2015-TCU.



Mas dito Acórdão não se refere à Presidente da República, tampouco as conclusões nele alcançadas foram integralmente acolhidas no Parecer Prévio das contas de 2014, tendo ficado de fora a questão dos passivos ao BB relativos ao Plano Safra.

O Plano Safra foi estabelecido pela Lei nº 8.427, de 1992. Desde esse remoto ano, em que jamais foram questionados a regra ou o prazo de pagamento dos valores correspondentes, o Poder Executivo foi autorizado a conceder “subvenção econômica”, que é uma despesa corrente prevista nos orçamentos anuais, aos beneficiários do programa (produtores rurais, inclusive familiares, e suas cooperativas).

Não se trata de um favor ou escolha do Executivo aos tomadores dos empréstimos, que são beneficiados com a equalização da taxa de juros inerentes ao Plano, mas de uma previsão legal, que determina o pagamento de subvenção na forma regulada pelo Ministério da Fazenda.

O pagamento das subvenções pelo Tesouro devia se enquadrar nas etapas inerentes a todas as despesas públicas (empenho, liquidação e pagamento), em razão do disposto no § 2º do art. 1º da referida Lei.

**O pagamento da subvenção econômica devia obedecer, ainda, às disponibilidades orçamentárias e financeiras existentes**, cujos limites, condições, critérios e forma devem ser estabelecidos pelos Ministérios da Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (art. 3º).

Logo, a transação financeira relativa ao Plano Safra nenhuma relação de semelhança tem com tomada de empréstimo ou financiamento realizado pelo Tesouro Nacional para pagar despesas públicas, até porque não ingressam recursos dos bancos no caixa do Tesouro, tampouco os bancos pagam despesas da União.

Nesse programa, a operação de crédito é formalizada entre o produtor rural e o Banco do Brasil por meio de diversas modalidades de financiamentos (custeio ou investimento), como bem analisou a Senadora Kátia Abreu. O governo não participa, sob nenhuma forma, dessa operação firmada entre o Banco e seus clientes.



**Segundo a legislação, os pagamentos ao Banco do Brasil podem ser feitos de uma só vez ou não**, dependendo das disponibilidades orçamentárias e financeiras<sup>36</sup>, e **contemplam a correção pela taxa Selic até o dia do efetivo pagamento. Não existe sequer o pagamento de juros**, conforme esclareceu a testemunha, Senhora Maria Fernanda Ramos Coelho, respondendo aos Senadores Ronaldo Caiado, Dário Berger e Simone Tebet, em depoimento no dia 28/06/2016:

...**não houve pagamento de juros**, o que houve foi o pagamento da atualização monetária, que são coisas bastante distintas.

[...]

Entendemos que não existe atraso, porque a Portaria 420, que prevê a equalização, que disponibiliza os valores, os limites para as instituições financeiras operarem, no caso, especificamente aqui, para o Banco do Brasil, não prevê prazo de pagamento.

Então, não cabe falar em atraso. Se houvesse atraso, você teria o pagamento da pena, que é o juro de mora. **O que cabe aqui é a atualização monetária em relação aos valores.**

[...]

O questionamento que é feito ao Tesouro exatamente é se houve o pagamento de juros. E a resposta, a tabela que é apresentada pelo Tesouro Nacional se reporta ao principal, ao valor pago e à atualização monetária.

Por que não cabe falar em juros? Aqui está no item 13, que foi referenciado ontem pelo Senador Cássio, ao me fazer um questionamento. A pergunta é o item 13, página 40 de 223.

Então, quando se vê a composição dos pagamentos feitos pelo Tesouro ao Banco do Brasil, há o principal, o valor pago e a título de atualização do principal. Ou seja, para que se tenha o pagamento de juros, juro é uma pena; para existir essa pena precisaria haver um contrato, contrato com prazo definido para pagamento.

Então, o que se tem é uma atualização monetária. A atualização monetária é a correção dos valores, um valor que está devido e você faz essa atualização. É uma mera atualização do valor principal. **Não é juros.**

<sup>36</sup> Lei nº 8.427/1992: Art. 5º A concessão da subvenção de equalização de juros obedecerá aos critérios, limites e normas operacionais estabelecidos pelo Ministério da Fazenda, especialmente no que diz respeito a custos de captação e de aplicação dos recursos, podendo a equalização, **se cabível na dotação orçamentária reservada à finalidade**, ser realizada de uma só vez, a valor presente do montante devido ao longo das respectivas operações de crédito. *(negritamos)*



Portanto, no caso concreto, não houve assunção de compromisso financeiro por parte do Poder Executivo, já que esses passivos decorrem de expressa disposição legal.

Além disso, conforme já assentado, eventuais atrasos ou mora no pagamento de despesas orçamentárias, **NÃO** se constituem em modalidade de operação de crédito, pois o conceito jurídico de operação de crédito estabelecido no inciso III do art. 29 da LRF não contempla “atrasos” ou “inadimplência” no pagamento como uma de suas modalidades.

O Parecer do Senado enquadrado o caso em apreço equivocadamente nos conceitos abrangentes de operação de crédito firmados na LRF. Contudo, nem a interpretação autêntica fornecida por essa Lei, nem o Direito Financeiro amparam minimamente tal interpretação.

Como se pode verificar, a LRF não alterou, em essência, o conceito doutrinário vigente ao longo dos anos sobre “operação de crédito”, pois dispõe, **in verbis**:

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

[...]

III - operação de crédito: **compromisso financeiro** assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

[...]

§ 1º Equipara-se a operação de crédito a assunção, o **reconhecimento ou a confissão de dívidas** pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16.

[...]

Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no § 7º do art. 150 da Constituição;

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



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

IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços. (*negritamos*)

Conforme se observa da LRF (art. 29, III), “operação de crédito” é um “compromisso financeiro”, ainda que nas modalidades equiparadas ou assemelhadas. A abertura que o dispositivo admite, para abarcar as operações assemelhadas, tem que se conter na descrição do dispositivo. Não admite a Lei uma interpretação extensiva totalmente livre, com vistas a punir penalmente o gestor, porque a legislação penal não admite ampliação interpretativa em desfavor do acusado.

Portanto, é fácil perceber, o conceito jurídico de operação de crédito estabelecido pela LRF não contempla “atrasos” ou “inadimplência” no pagamento de compromissos financeiros como uma de suas modalidades.

Não se realiza no Relatório, no entanto, o devido cotejo entre o pagamento de subvenções econômicas relativas ao Plano Safra com os tipos legais de operação de crédito expressamente dispostos na citada Lei.

Obviamente, o Tesouro não realizou nenhum contrato com o Banco do Brasil visando financiar despesas orçamentárias. As despesas inerentes à equalização das taxas de juros do Plano Safra decorrem da lei e são financiadas com recursos orçamentários; ou seja, por fontes ordinárias.

Do nosso ponto de vista, a conclusão sobre a alegada existência de operação de crédito deveria contar com a análise prévia dos órgãos legalmente competentes.

Conforme se constata, a CF (art. 74, III) e a LRF (arts. 32, § 1º, e 59, **caput**) valorizam os órgãos de controle interno e os órgãos técnicos e jurídicos dos entes da Federação. Inclusive é atribuída atuação relevante ao Ministério da Fazenda, no que tange à verificação de limites e condições para realização de operações de créditos.

Para esses órgãos especializados do Poder Executivo, e são muitos deles, a exemplo das unidades jurídicas da Casa Civil, dos Ministérios c



Educação, da Saúde e do Desenvolvimento Agrário e da Previdência e Assistência Social, da Caixa Econômica Federal, do Conselho Gestor do FGTS, da AGU, **não havia relacionamento ilegal entre o Tesouro e os bancos públicos, tampouco a ocorrência de operações de crédito**<sup>37</sup>, porquanto tudo sempre transcorreu com base em contratos antigos ou em lei, sobre os quais jamais se levantou qualquer suspeita.

Ora, esse entendimento técnico massivo, amparado no ordenamento jurídico, dava ao Poder Executivo tranquilidade para gerenciar a questão como sempre se fez. O Senador Anastasia, porém, não levou tal entendimento em consideração.

O que se constata, em verdade, no que tange à relação do BB com o Tesouro é uma prática sistemática, prolongada e sem óbice de qualquer órgão de controle ou do Congresso Nacional, razão pela qual a questão se consolidou diante da boa fé objetiva dos agentes dos órgãos técnicos envolvidos e pela segurança jurídica da conduta.

Por oportuno, foi esse o entendimento que manifestou a Junta (fl. 140, Laudo inicial):

Os fatos ora tratados – as equalizações devidas pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, ao longo de 2015, e os quatro decretos de créditos suplementares, editados em julho e agosto de 2015 – **ocorreram sob a presunção de legitimidade, aos olhos daqueles que o praticaram.**

Não se quer com isso dizer que a prática de atrasos contínuos e crescentes seja desejável e, a longo prazo, saudável para as contas públicas. Como bem pontua Baleeiro:

Uma dívida flutuante vultosa e em contínua ascensão geralmente é sinal de administração financeira frouxa ou inepta. Racionalmente compreendida, não deve exceder de certos limites proporcionais ao orçamento, nem crescer aos saltos em tempos normais. Por isso mesmo, já tem sido apontada como sintoma infalível de finanças avariadas. (BALLEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças. Forense, 14. ed., rev e atualizada por Flávio Bauer Novelli, 1996, p. 484*)

<sup>37</sup> O mesmo pode se dizer em relação aos créditos abertos por decreto, que são totalmente preparados pelas equipes técnicas dos ministérios, em especial relevo a Secretaria de Orçamento Federal, composta por serviços de inegável saber técnico.



Contudo, atrasos nos pagamentos de compromissos financeiros da Administração não podem ser de uma hora para outra transformados em operação de crédito, ao sabor do intérprete, especialmente quando visa penalizar alguém.

Não parece passível de acolhimento a interpretação adotada pela Denúncia e pelo Parecer, que mistura e funde dois institutos jurídicos distintos, como o são as subvenções econômicas e as operações de crédito, como sendo um só, ignorando as disposições expressas da lei, da jurisprudência e da doutrina.

O Relatório do Senador Anastasia alega que não é razoável supor que a Chefe do Poder Executivo “*não soubesse que uma dívida da ordem de R\$ 50 bilhões junto a bancos públicos federais pairava na atmosfera fiscal da União, até mesmo porque esse endividamento foi utilizado como forma de financiamento de políticas públicas prioritárias*” (fl. 117).

Com todo respeito, mas esse argumento é que parece não ser razoável, porque fundamentado em subjetivismos e mera desconfiança. É plausível imaginar que tal autoridade soubesse da dívida, mas nada havia, até a decisão do TCU, que apontasse que eventuais atrasos ou inadimplência no pagamento de despesas orçamentárias, ocorrências naturais e usuais na execução orçamentária e financeira, se constituíam em ilegalidades, menos ainda com **status** de crime de responsabilidade.

A própria Junta Pericial, vale repetir, concluiu que as condutas ocorreram sob a presunção de legitimidade daqueles que a praticaram, condutas essas que nem mesmo foram praticadas pela Senhora Presidenta.

Por outro lado, se pagamentos, conquanto não seja isso desejável, podem ser atrasados em relações a inúmeros outros contratantes com o setor público, esdrúxulo que não pudessem sê-lo em relação às instituições financeiras estatais. O entendimento do Parecer cria, portanto, um privilégio a essas instituições estatais.

Tivessem ocorrido os alertas do Tribunal de Contas, nos termos do art. 59, § 1º, LRF, inclusive com apresentação de dados elucidativos sobre os potenciais vícios que agora se alega e sobre a tendência interpretativa da Corte,



a certeza imperaria e a transparência sobre a real situação do Erário determinaria as providências de toda ordem para sanar as possíveis falhas.

Desde 2001, vinha se verificando a ocorrência de passivos perante bancos públicos federais relativos a despesas decorrentes de contratos de prestação de serviço ou instituídas por leis específicas. Esses passivos, contudo, até onde se sabe, jamais haviam sido considerados operação de crédito. O TCU, portanto, mudou sua visão em relação a esses atrasos, considerando-os ilegais a partir de dezembro de 2015.

Em depoimento, servidores do TCU alegaram que a Corte não tomou conhecimento antes desses atrasos, porque os dados não eram divulgados. No entanto, outros depoentes, como o procurador junto ao Banco Central, Sr. Marcel Mascarenhas, deixaram absolutamente claro que as instituições envolvidas publicavam seus balanços considerando os passivos.

Em outra vertente, não se desconhece que no período alegado no Relatório, especialmente a partir de 2010, os passivos aumentaram significativamente. No entanto, conforme afirmado pelo Senhor ex-Ministro da Fazenda em audiência na CEI, isso se deve ao fato de que foi nesse período que se implantaram políticas mais fortes de sustentação e de fomento econômicos, inclusive com benefícios sociais, como o programa Minha Casa Minha Vida.

No mínimo, no entanto, é preciso reconhecer que jamais existiu má-fé, diante da omissão da Corte de Contas de alertar quanto a essa possível irregularidade na condução da coisa pública.

Por outro lado, em todo o processo, em todos os documentos, jamais se encontrou a participação da Senhora Presidenta da República, quanto à prática de qualquer ato, para atrasar os pagamentos de que aqui se trata, conforme também concluiu a Junta Pericial.

Nessa mesma linha foram os diversos depoimentos colhidos das testemunhas convocadas para depor sobre o fato. Aliás, oportuno salientar, o que se colheu foram relevantes informações negando não somente a existência de “operação de crédito” na relação da União com o Banco do Brasil, por conta do Plano Safra, mas a revelação da inexistência mesma de atrasos, porquanto não havia data prefixada para os pagamentos.



Enfim, depois das conclusões do TCU por meio do Acórdão nº 3.297/2015-TCU-Plenário, de 09/12/2015, que, repita-se, somente transitou em julgado em 29/12/2015, o Poder Executivo acolheu esse entendimento, de tal modo que todos os passivos do Tesouro ao Banco do Brasil, relativos ao Plano Safra, foram integralmente pagos ainda em 2015, antes do trânsito em julgado.

Importante esclarecimento final, diz respeito à conclusão da Junta Pericial, quanto à obediência à ordem jurídica em razão das subvenções do Plano Safra de 2015. Sabe-se que, para existir crime de responsabilidade, é indispensável ofensa direta à Constituição. A esse respeito, a Junta também foi taxativa mais uma vez, no sentido de que não há violação à LOA 2015, à LRF nem à Carta Política (fl. 43, Laudo inicial):

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

[...]

Nesse ponto, o Plano Safra 2015 não viola a CF/88, pois as dotações orçamentárias autorizadas (dotação inicial + créditos adicionais) totalizaram R\$ 9,46 bilhões, montante superior aos valores empenhado para o exercício (R\$ 6,25 bilhões) e pago (R\$ 6,09 bilhões) ao Banco do Brasil.

### **2.2.2.1 Depoimentos quanto às subvenções do Plano Safra:**

#### **2.2.2.1.1 Depoimento do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, dia 08/06.**

O depoente pouco contribuiu para os esclarecimentos dos fatos. Como participou de toda a elaboração conceitual, no âmbito do TCU, dos entendimentos que a Corte manifestou sobre os passivos da União junto a bancos públicos, não se poderia esperar isenção da parte dele. O que se viu, portanto, foram respostas apaixonadas, desacompanhadas do devido suporte legal e doutrinário, **o que não fica adequado para um fiscal da lei**, menos ainda operando como testemunha.

Questionado pelo Relator sobre “como foram detectadas e em que consistiram as chamadas pedaladas fiscais” e “quais são as condutas apontadas



como irregulares pelo Tribunal e que autoridades estão sendo responsabilizadas”, respondeu sem esconder suas paixões:

As pedaladas foram detectadas a partir de uma representação oferecida pelo Ministério Público de Contas em 2014, que deu ensejo a uma auditoria do Tribunal de Contas nas instituições financeiras federais, BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica, auditoria essa que detectou que essas instituições financeiras estavam funcionando como linha de financiamento, estavam funcionando como um cheque especial para gastos e despesas primárias do Tesouro, do Poder Executivo Federal.

Em junho de 2015, o Ministério Público de Contas, para verificar a continuidade ou não dessas práticas no exercício de 2015, enviou pedidos, requisição de informações às instituições financeiras federais, Caixa, BB e BNDES, e também informações sobre o FGTS, que também estava sendo usado como fonte de recursos, e, com base nas informações oficiais recebidas da Caixa, do BB e do BNDES, ofereceu uma representação, já em outubro de 2015, ao Tribunal de Contas, apontando a continuidade dessa prática ilegal de utilização de bancos federais como fontes de financiamento.

Vejam que a testemunha, além de declarar sua participação direta na condução da interpretação inovadora para fatos antigos, não se restringe ao objeto do processo (Plano Safra 2015), mas inclui outras possíveis irregularidades, para potencializar a negatividade que dá aos procedimentos da administração.

Lamentavelmente, o depoente não explica os fatos! Já os apresenta como irregulares. Ao usar expressões como: “as instituições financeiras estavam *funcionando como linha de financiamento, estavam funcionando com um cheque especial para gastos*”; “a continuidade dessa *prática ilegal* de utilização de bancos federais como fontes de financiamento!”, não permite aos juízes, Senadores, tirarem suas conclusões.

Ora, o mínimo que se esperava da testemunha era que se reportasse às circunstâncias fáticas, pois a qualificação de irregularidade ou ilegalidade compete aos membros e será decidida por esta Comissão e pelo Plenário do Senado.

Quando perguntado objetivamente pela ilustre Senadora Gleisi Hoffmann por que razão o TCU não colocou em seus relatórios de 2013, 2014, os problemas relativos aos passivos da União junto ao Banco do Brasil, já que



eram de conhecimento da Corte, o tom de desrespeito e deboche do depoente pelos que estão em defesa da Senhora Presidenta afastada se manteve, pois respondeu que:

Não foi colocado em relatório, porque era **uma fraude que não constava das dívidas registradas...**

Vejam que visou constranger a Senadora, demonstrando parcialidade, o que é inadequado para uma testemunha! Sua resposta nem mesmo condiz com a verdade, pois diversas testemunhas, inclusive o Laudo Pericial, atestam que as dívidas eram registradas nos balanços bancários e eram públicas, sim!

Lembremos que, em etapa anterior na Comissão do **Impeachment**, quando consultado por nós se o TCU havia expedido “alerta” à Senhora Presidenta nos termos do art. 59, § 1º, da LRF, respondera que aquela Corte não seria “babá” do Governo, o que **não se coaduna com a responsabilidade inerente a um “fiscal da lei”**.

Em resposta a pergunta do Senador Humberto Costa, da Senadora Marta Suplicy e do advogado da Defesa, o Procurador falseou a verdade, quando afirmou, respectivamente:

Esse atraso do Tesouro com o Banco do Brasil **gera um pesado pagamento de juros.**

Ao final, quando houve o pagamento, **pagaram-se juros, também, de um montante elevado.**

E tanto é uma dívida, tanto é uma operação de crédito que **gera juros diários.**

Ora, pelos depoimentos de diversas testemunhas, entre os quais o da Dra. Maria Fernanda e o do Sr. João Guadagnin, abaixo reproduzidos, a União jamais pagou juros ao Banco do Brasil, mas apenas atualização pela taxa selic, o que descaracterizaria a existência de “operação de crédito”.

Em resposta ao Senador José Medeiros sobre o Plano Safra, mais uma vez o depoente demonstra ser passional e parcial, ao transmitir seus sentimentos em vez de se reportar às ocorrências fáticas:



SF/16649.45200-72

Página: 208/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196



**Isso é o Tesouro apenas abusando do seu poder de controlador e não fazendo o pagamento que é devido ao Banco do Brasil.**

A paixão se torna flagrante no seguinte trecho de resposta à Senadora Lúcia Vânia, em que também se percebe o prejulgamento da causa por aquele que, como fiscal da lei, deveria zelar por ela:

**A omissão foi essencial para que o plano de fraude fiscal desse certo.** É um elemento que **tem um dolo evidente**. O dolo grita nos autos. Essa é aquela situação em que **o dolo grita**, porque sem essa omissão o espaço para **manobra** não existiria.

...E prejulga mais uma vez, entre tantas, em resposta ao advogado da Defesa, respectivamente:

O dolo é a vontade consciente de praticar a conduta. **E não há dúvida de que os atos foram praticados com o desejo de financiar outras despesas e promover um crescimento, uma expansão fiscal e obter com isso gastos públicos superiores aos que seriam possíveis.** *(respostas ao advogado da Defesa)*

[...]

**Isso é uma fraude!** E é uma fraude corroborada pela omissão desses valores nas estatísticas fiscais do Banco Central. E é justamente com essa omissão que a fraude produzia os efeitos perseguidos e desejados.

[...]

Então, como isso não é uma operação de crédito? Isso é uma evidente operação de crédito e uma operação de crédito vedada. **Uma operação de crédito feita não por acidente, mas com intenção de fazer.** Então, o dolo é evidente, porque foi **feito com intenção, com o querer.**

[...]

É realmente uma grave fraude que foi cometida e que causou danos à gestão fiscal no Brasil, em proporções sérias.

...E mais uma vez, quando responde à Senadora Marta Suplicy:

A conduta é da maior gravidade. Por meio dessas **fraudes fiscais**, que envolveram o uso dos bancos federais como um cheque especial e a omissão desses passivos junto ao Banco Central – o que fraudou as estatísticas fiscais e permitiu gastos que não seriam passíveis de execução –, **fraudou-se o processo democrático, porque criou-se uma falsa ilusão de governo** capaz de realizar despesas para as quais não havia arrecadação suficiente, e danificaram-se os alicerces da economia.



O que torna ainda mais grave, desqualificando por completo as declarações, não são suas conclusões, mas a ausência de referência ao ocorrido, aos atos alegadamente burladores da norma, aos eventos que seriam delituosos. Não descreve a conduta, mas apresenta tão somente suas conclusões. Esses vícios em depoimento são inaceitáveis! A testemunha ainda se imiscuiu em assuntos econômicos, que não é da sua alçada.

Perguntado por nós a respeito da base legal quanto a sua atuação nas contas presidenciais, divagou, não respondendo especificamente:

Base legal para a minha atuação é a Constituição Federal, que prevê o Ministério Público de Contas, que atua perante o Tribunal de Contas da União; a Lei Orgânica do TCU, que prevê a carreira e os cargos, e a nossa organização interna, que prevê competência geral de todos os membros do TCU para atuar em todos os processos.

Ora, a Lei nº 8.443, de 1992, arts. 81 e 82, não estabelece competência para o Procurador atuar nas contas presidenciais. Há previsão legal apenas para que o Procurador Geral atue, mas somente nas causas de competência da Corte. O julgamento das contas presidenciais, no entanto, é de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49, IX).

Portanto, lamentável que se diga isso em relação a uma autoridade com tamanha responsabilidade, mas o depoimento do Procurador é imprestável neste processo. Já prevíamos isso, quando apresentamos “contradita” ao seu testemunho, já antevendo toda sorte de exacerbação de suas próprias conclusões, mas vazias da demonstração das ações objeto delas!

A testemunha ficou devendo, ainda, a demonstração de que atuou por delegação do Procurador-Geral de Contas.

#### **2.2.2.1.2 Depoimento do Sr. Antônio Carlos Costa D’Ávila C. Júnior, dia 08/06.**

O depoente também foi arrolado pela Acusação, assim como o Senhor Procurador de Contas. Teve participação direta, no âmbito do TCU, no desenvolvimento de teses sobre as questões aqui discutidas. Possivelmente por isso, o seu depoimento foi também carregado de paixão, parcialidade e prejulgamento.



Basta ver que, em resposta a pergunta do Sr. Relator, sobre “qual a gravidade dessa prática para as finanças públicas”, disse, porém sem descrever os fatos:

Em relação à gravidade, o que foi identificado no relatório das pedaladas, no meu ponto de vista, **é de gravidade altíssima**. Foram identificadas ali **ofensas seriíssimas aos mais fundamentais princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal**.

Ora, essa não é uma conclusão deixada ao sabor da testemunha, a qual tem de se reportar às condutas, aos fatos. As conclusões são dos juízes. Quando ela se reporta ao relatório, está se referindo a relatório por ele próprio preparado no âmbito do Tribunal, logo não tinha isenção alguma para depor.

Em resposta à ilustre Senadora Gleisi Hoffmann, sobre o porquê de “o Tribunal de Contas nunca” ter feito um “alerta” ao governo, com base no art. 59, § 1º e seus incisos, da LRF, disse:

Com relação ao alerta, a pergunta é excelente pelo seguinte. Do meu ponto de vista, e acho que eu me lembro muito bem da redação desse dispositivo, o Tribunal deve alertar se a despesa de pessoal está no limite prudencial, se os limites de operação de crédito estão ultrapassando 90% e se está ocorrendo algum indício de irregularidade na gestão orçamentária. Nós estamos falando de uma gestão financeira. No caso, há um vazio lógico, do meu ponto de vista, que é o seguinte: como é que eu vou alertar alguém sobre o cometimento de uma operação de crédito irregular antes de ele cometer a operação de crédito irregular?

Eu não consigo antever o que o gestor vai fazer daqui a um mês. Eu só consigo verificar se ele cometeu uma operação de crédito irregular depois que ele a cometeu. Então, eu estou impossibilitado logicamente de alertá-lo em relação a esse tipo de conduta. Eu não posso falar para o gestor: "Olha, eu estou achando que você vai fazer uma operação de crédito irregular. Não faça, está bom?". Eu não posso fazer isso.

A testemunha, pela sua clara parcialidade, vê argumentos para liberar o Tribunal a que serve de cumprir a lei em assunto tão fundamental.

O dispositivo citado da lei determina que sejam alertados os “indícios” de irregularidades na gestão orçamentária. Quando o servidor observa que as tais “operações de crédito” se situam não na esfera da gestão orçamentária, mas na esfera da gestão financeira, entra em contradição com o que alega sobre



débitos junto a bancos, parecendo querer eximir o TCU da obrigação de emitir alertas para o caso.

Ora, se “operações de crédito” pudessem ser, como alega a Acusação, constituídas em decorrência de meros atrasos de transferências a instituições financeiras federais, que teriam, com recursos próprios, pago e/ou suportado despesas da União, dois fatos contábeis não poderiam escapar do reconhecimento.

Um seria a ocorrência de despesas orçamentárias pagas e/ou suportadas por terceiros. O outro, a ocorrência de receitas orçamentárias de capital arrecadadas em decorrência de operações de crédito realizadas. Então as tais “operações de crédito” estariam sim na esfera da gestão orçamentária e, vislumbrando o TCU indícios de irregularidades nos atrasos de transferências, deveria obrigatoriamente emitir alertas.

Também não é procedente o argumento de que não se podia antever a conduta do gestor que pudesse “fazer uma operação de crédito irregular”. Como a ocorrência dos fatos a que a testemunha se reporta já vinham de muitos anos, não há qualquer desculpa que suavize o desrespeito à LRF pelo Tribunal. Inclusive pelo montante da despesa. Admitir que o Tribunal não fiscalize valores tão elevados da execução é praticamente selar a dispensabilidade da Corte.

A falha do Tribunal é de tal monta relevante, que se tivesse ocorrido os alertas a tempo e modo, todos os possíveis vícios alegados não teriam ocorrido, haja vista que, assim que o TCU decidiu em definitivo pela existência de irregularidades, as condutas não mais aconteceram.

E não se trata de antever uma possível prática dolosa. Tanto a edição dos decretos como os atrasos de pagamento aos bancos públicos vinham se verificando ao longo de anos, mais do que década, sem qualquer sinal ao menos de dúvida com relação à sua licitude. A boa-fé objetiva imperou, de tal modo que não se poderia alegar dolo.

Mais revelador da paixão e prejulgamento do depoente foram as palavras dele para se referir aos vícios alegados, em resposta ao Senador Ronaldo Caiado:



Atuar em desconformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, no meu ponto de vista de professor da área, de estudioso, de amante da matéria, é gravíssimo.

É gravíssimo a tal ponto de, ao longo da auditoria, eu não acreditar nos achados que eu estava encontrando. Eu confesso isso a V. Ex<sup>a</sup>. **Eu não acreditava que eu estava diante daquela situação**, de tal sorte que, ao receber o contraditório, os argumentos da outra parte, **me dava um frio na barriga tão grande**, porque eu falava: "Não é possível. Eu devo estar errado. Eu devo ter cometido alguma falha no processo. Não é possível. Eu devo estar errado".

Mas, infelizmente – e eu não fico feliz em relatar o que vou relatar agora –, o que eu estava vivenciando era o cometimento de atos que, no meu ponto de vista pessoal, repito, contrariavam os mais fundamentais, os mais sensíveis, os mais caros fundamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como testemunho, são absolutamente imprestáveis. O depoente não descreve os fatos, mas seus sentimentos até de *frio na barriga* a respeito do que viu, que não se sabe o quê, pois não informou à Comissão! Curioso que não teve o mesmo desconforto, quando ajudou seu órgão a descumprir dever legal previsto na mesma LRF!

Em resposta a pergunta nossa, também falseou a verdade, quando afirmou que:

O Tribunal não tinha conhecimento dessas informações, porque omitidas nas estatísticas fiscais publicadas pelo Banco Central.

Essa versão, com toda vênia, não se coaduna com a verdade. É fato que o Banco Central não considerava determinados passivos da União junto a bancos federais em suas estatísticas fiscais, não porque simplesmente não quisesse, mas sim porque o procedimento não estava de acordo com a metodologia empregada, desenvolvida pelo próprio órgão.

Na condição de Autoridade Monetária, o Banco Central é um dos maiores interessados em conhecer com exatidão os resultados fiscais. É que esses resultados revelam o caminho trilhado pela política fiscal adotada pelo Governo, a qual pode influenciar decisões no âmbito da política monetária, cuja implementação está a cargo da instituição.



De qualquer forma, o Banco Central não é a única fonte de informações disponível, especialmente para o TCU, no que se refere a débito da União junto a instituições financeiras. Com efeito, as instituições financeiras federais publicavam, assim como publicam, seus balanços com todas as informações de que o TCU precisasse e precisa. E assim o fazem em observância a normas expedidas pelo Banco Central, em especial a que obriga a observância do Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (COSIF), aprovado pela Circular/Bacen nº 1.273, em 29/12/1987.

Portanto, apresentou uma desculpa, um falso argumento, segundo o qual os dados não estavam à disposição do TCU. O Dr. Marcel Mascarenhas, Procurador junto ao Banco Central, apesar de depor na condição de informante, explicou que essas informações estavam disponíveis nos balanços dos bancos, que são públicos:

Os passivos da União junto a bancos públicos, embora não tenham sido considerados, eram públicos. Normalmente, esses dados estão divulgados em balanços das próprias instituições credoras. *(depoimento em 29/06/2016 – resposta a perguntas nossas)*

Além disso, a própria Junta Pericial concluiu que, apesar de não aparecerem nas estatísticas fiscais, os valores eram registrados pelo Banco do Brasil em seu balanço patrimonial:

Em contrapartida, o Banco do Brasil registrava os valores devidos pelo Tesouro Nacional, em seu balanço patrimonial, em conta do ativo não captada pelas estatísticas fiscais elaboradas pelo Banco Central. *(fl. 21, item 3, Laudo inicial)*

### **2.2.2.1.3 Depoimento do Sr. Adriano Pereira de Paula, dia 08/06.**

O Senhor Adriano de Paula, técnico de carreira do Tesouro Nacional, Coordenador-Geral de Operações de Crédito, deu uma importante informação para a questão dos pagamentos.

Questionado pelo Senhor Relator sobre “quem tomou a decisão de suspender os pagamentos devidos”, respondeu:

Como faz parte inclusive do processo de defesa do Governo no Acórdão nº 825, existe uma nota assinada pelo então Secretário do Tesouro, Sr. Arno Augustin, em que ele chama a si a responsabilidade por



autorizar os volumes de recursos que serão destinados aos programas públicos.

Portanto, o que querem mais? Não existe operação de crédito. Não há ato da Senhora Presidenta e, segundo esse depoimento, há nota do antigo Secretário do Tesouro Nacional se responsabilizando pelos volumes de recursos a serem destinadas aos programas públicos. Isso, por si, já nos permite encerrar as discussões.

Em complemento à resposta ao Relator, mas agora atendendo ao Senador Ronaldo Caiado, o depoente afirmou que o Banco do Brasil e também o BNDES expediram, sim, documentos de cobrança dos valores em atraso, porém não houve autorização do Secretário do Tesouro Nacional para providenciar os pagamentos naquele momento, certamente por insuficiência na arrecadação:

Nós respondemos. Assim que chegou o documento, levei-o ao conhecimento dos meus superiores. **Como a decisão de não liberar os recursos para o pagamento é uma decisão do Secretário do Tesouro**, em minha resposta às duas instituições – eu posso fornecer as cópias, não sei se faz parte do processo documental – foram respondidas, inclusive, com essa informação. **Como não foi autorizada pelo Secretário do Tesouro a liberação de recurso financeiro, não seria feito pagamento até que eu recebesse ordem formal e os recursos para tal.** E foi formalizada junto ao Banco do Brasil e junto ao BNDES essa informação.

Essa insuficiência na arrecadação é inclusive corroborada pelas conclusões da Junta Pericial, que concluiu ter havido forte queda da receita em 2015. Nos termos da tabela 23 (fls. 79/80, Laudo inicial), que traça a trajetória da receita em 2015, a frustração total na arrecadação desse exercício foi de creca de R\$ 200,0 bilhões. Eis a reprodução da tabela:

Tabela 23: Trajetória da receita federal em 2015

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



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

Fonte: STN

O Senhor Adriano também confirmou que a ocorrência de passivos junto aos bancos passou a ser sistemática, pelo menos a partir de 2011, mas não apenas a partir de 2014, conforme havia sugerido o depoente do TCU:

Então, assim, a partir do momento em que começou, em 2011, 2012 e 2013, pode-se dizer que são sistemáticos.

Confirmou essa mesma informação em resposta a pergunta nossa, quando disse:

Eu vou me permitir, se não houver nenhum problema, me restringir ao período em que tomei posse e me tornei responsável pela área. Eu tomei posse em maio de 2010 chefiando essa área. Então, a partir desse momento, já se iniciava um processo de constituição desses débitos. Anteriormente, havia um registro de 2009 para 2010, não era relevante, até onde posso me lembrar, no entanto, ele começou e iniciou-se um processo de constituição sistemática nos anos seguintes.

O Sr. Adriano confirma também que todos os débitos vencidos até 2015 foram quitados naquele ano:

Iniciamos o pagamento e, ao final do exercício, após a mudança da aprovação do PLN 5, todos os pagamentos foram quitados, inclusive os valores do exercício.

O depoente, técnico do Tesouro, repita-se, deu mais uma grande contribuição ao esclarecimento dos fatos. Em resposta a indagação da ilustre Senadora Gleisi Hoffmann, sobre se havia um prazo, um momento determinado pela lei para serem pagas as equalizações de taxas de juros, respondeu com toda convicção:

**Não!**



SF/16649.45200-72

Página: 216/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196



Essa afirmação de um técnico do Tesouro Nacional que lida diretamente com o pagamento das contas é fundamental, porque se coaduna com idêntica afirmação da Sra. Maria Fernando e do Sr. João Guadagnin e contraria alegação de depoentes do TCU.

Enfim, respondendo à manifestação dos advogados da Acusação, o Sr. Adriano foi mais uma vez taxativo em afirmar que **todos os pagamentos dos passivos exigíveis em 2015 foram pagos ainda em 2015**, até 28/12, tão logo o TCU decidiu em definitivo sobre a questão, por meio do Acórdão 3.297/2015, de 9/12/2015:

Respondendo à questão de até que data, se **nós considerarmos tecnicamente o pagamento de todo o passivo, foi 28 de dezembro – tecnicamente, liquidação de todo o passivo**. O processo de pagamento ocorreu durante todo o exercício. Como eu expliquei em uma fala anterior, os recursos... Antes de fazer a quitação, nós tínhamos de fazer uma organização em ordem cronológica de todo esse passivo e tínhamos de fazer a verificação, ou seja, um processo que é parte da liquidação da despesa para poder fazer o pagamento. Então, se formos considerar a quitação plena do passivo, ela, primeiro, só foi possível após a manifestação do TCU, a partir da manifestação do TCU, ao não acatar o recurso, a aprovação do PLN 05, e aí, sim, abrir espaço fiscal para que toda a quitação fosse feita.

A partir daí, alguns atos administrativos foram baixados, alguns institutos, inclusive a própria portaria do programa do PSI, que tinha um gatilho de postergação de despesa de 24 meses. Ele teria que ser revogado e, ao ser revogado, ele traria para aquele exercício imediatamente um volume expressivo desse passivo.

Então, **ele só pôde ser completamente saldado no dia 28 de dezembro. Tecnicamente, liquidação completa, extinção do passivo foi no final de dezembro.** *(negritamos)*

#### 2.2.2.1.4 Depoimento do Sr. Otavio Ladeira de Medeiros, dia 08/06.

Em atenção ao Senhor Relator, o depoente esclareceu sobre os pagamentos da equalização de taxas de juros relativas ao Plano Safra, em total concordância com o que afirmara o seu colega, Dr. Adriano, que:

Então, em relação aos fluxos do Plano Safra, eles foram regularizados o mais rápido possível. **Ao longo de 2015, foram feitos os pagamentos referentes a 2015. Quanto ao estoque é que houve... Esperou-se a decisão do TCU para que pudéssemos fazer o pagamento.** *(negritamos)*



Tendo a ilustre Senadora Ana Amélia insistido, como insistira com várias testemunhas anteriores, em tratar de uma alegada nota técnica que para ela teria servido de alerta sobre a situação das contas públicas (ela não diz em que diploma legal encontra sustentação normativa para afirmar que uma nota técnica de servidores substitua o dever legal fixado no art. 59, § 1º, da LRF), o Senhor Otavio foi taxativo, em sepultar a questão, ao dizer que:

Como eu relatei, a reunião que ocorreu em novembro de 2013 foi com o Secretário do Tesouro Nacional, todos os coordenadores, mais os subsecretários com o Secretário do Tesouro Nacional. Foram colocadas as preocupações. **Não foi debatido o risco específico de não cumprimento de metas, mas sim o risco de que a deterioração fiscal levaria à perda do grau de investimento.** Era a preocupação mais em relação à sustentabilidade da dívida pública, ao financiamento da dívida pública. Essa era a grande preocupação levada, e a perda de todos os ganhos alcançados até então.

O Secretário fez uma outra apresentação, contrapondo a apresentação dos coordenadores, **e a reunião terminou sem nenhum encaminhamento em particular.**

Em resposta a questionamentos da ilustre colega Senadora Gleisi Hoffmann sobre se a meta é financeira ou orçamentária, o Sr. Otávio Ladeira espancou todas as dúvidas, assim como já haviam feito outras testemunhas. Disse o depoente:

**A meta é o financeiro. Não é o orçamentário.**

**Ao final, a meta é capturada pelo impacto financeiro de uma despesa. Então, quando ela ocorre, reduz a disponibilidade do Governo.** Olhando na análise do chamado abaixo da linha – acima também o reflexo é o mesmo –, **é o impacto financeiro.** Então, se eu postergo algum pagamento, **se eu não pago em um determinado exercício, aquela despesa não aparece como parte do resultado primário.**

A nobre Senadora emendou a seguinte pergunta: *“posso ter a meta cumprida no bimestre ou não. O que importa, do ponto de vista de apuração da meta, é o ano?”* Resposta do depoente:

**Isso.**

O relatório bimestral não é uma comprovação de meta bimestral. **O relatório bimestral, ele se presta a tentar antecipar riscos para o**



**alcance da meta ao final do exercício.** Então, você estima receitas, estima despesas a cada dois meses e avalia se é necessário ou não um contingenciamento em relação àquele bimestral. **A meta é anual, e o bimestral se utiliza dela;** o bimestral existe para ter a certeza de que as pessoas, os gestores são diligentes em antecipar os riscos fiscais.

[...]

**O bimestral não tem o objetivo de ser uma regra. A meta é anual.**

[...]

**O decreto de contingenciamento limita o total de empenho do ano.**

Enfim, ainda atendendo à mesma Senadora, que pediu esclarecimentos sobre se o excesso de arrecadação aplicado em despesas primárias geraria algum impacto na meta, disse:

**...se você tem um excesso de arrecadação e esse excesso de arrecadação é utilizado para pagar uma despesa primária, isto não afeta o resultado primário.**

**Ou seja, está em tudo por tudo de acordo com o que defendemos em todos os nossos pronunciamentos. Como as fontes utilizadas para abrir os créditos suplementares questionados são de excesso de arrecadação e de superávit financeiro (excesso de arrecadação em anos anteriores), então nada de errado com os créditos, mais ainda porque se referem a fontes de recursos específicas, cuja aplicação deve se dar necessariamente no objeto da vinculação.**

Questionado por nós sobre se os passivos de 2015 e de exercícios anteriores haviam sido totalmente pagos ainda em 2015, afirmou que sim, nesses termos:

O Tesouro Nacional trabalhou para pagar as despesas do ano de 2015 em 2015 e, em dezembro, com a confirmação do TCU, pagou os débitos referentes aos anos anteriores.

Essa resposta desdiz a falsa fala da acusação, em suas alegações finais, para quem as dívidas de 2015 não teriam sido totalmente pagas. Disse a Acusação (Alegações Finais, fls. 121/122, item 249):



**De outra parte, deixou-se de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro de 2.015 [...]**

**São várias inverdades pronunciadas em tão curto trecho de texto. Não houve operação de crédito, pois o disse o MPF e diversas testemunhas; os juros também fazem parte da ficção da advogada, pois vários depoentes confirmaram a existência de mera atualização monetária quando do pagamento dos passivos; e não restou qualquer saldo exigível em 2015 a pagar, pois assim o disseram o Sr. Otávio e o Sr. Adriano, ambos do Tesouro Nacional, enterrando mais essa deslealdade da Acusação.**

**O Sr. Otávio foi tão contundente em suas respostas, que se mostraram e em total harmonia como as do Sr. Adriano, seu colega, inclusive para quem os advogados da Acusação se recusaram a fazer perguntas, embora tenham sido arrolados pelos apoiadores da cassação da Presidenta!**

#### **2.2.2.1.5 Depoimento do Sr. Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra, em 13/06/2016.**

O Depoente é funcionário do TCU e foi arrolado pelo Relator.

Mais uma vez, registramos nosso protesto, pois o depoente não poderia ter sido arrolado como testemunha, já que interessado no desfecho da questão em desfavor da Senhora Presidenta, pois atuou no Tribunal no fomento das mudanças interpretativas que dão base ao processo em discussão.

O Senhor Relator dirigiu as seguintes perguntas à testemunha, no que interessa comentar:

Primeira: as fiscalizações promovidas pelo Tribunal de Contas da União concluem pela reiteração das chamadas pedaladas fiscais em 2015? Caso positivo, quais montantes e prazos de postergação de pagamento dizem respeito às alegadas operações de crédito da União e o Banco do Brasil, no âmbito do Plano Safra?

Segunda: como se sabe, no episódio das chamadas pedaladas fiscais, formou-se uma grande dívida do Tesouro com os bancos públicos. Quanto desse montante pode ser atribuído ao inadimplemento original do



SF/16649.45200-72

Página: 220/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196



Tesouro? E quanto teria sido acumulado após esse momento, ou seja, após já caracterizada a inadimplência?

Quanto à primeira pergunta, assim respondeu o depoente:

...sobre a primeira pergunta, se houve ou não reiteração das chamadas pedaladas fiscais em 2015, quais seriam os montantes e os prazos: no âmbito da fiscalização realizada no Tribunal de Contas, a partir de uma representação feita pelo Ministério Público, em outubro de 2015, **a unidade técnica concluiu, por meio de um relatório preliminar, que as operações de crédito junto a bancos públicos controlados pela União continuaram em 2015, no montante de R\$2,6 bilhões, que deveriam ter sido pagos em janeiro de 2015 e que foram pagos com um atraso de 11 meses – apenas no dia 28 de dezembro de 2015 –, e no montante de R\$3 bilhões, com um atraso de cinco meses, com mais de cinco meses, pagos somente no dia 28 de dezembro.** Isso somente o Plano Safra.

Seguramente, o depoente deu um testemunho falso e, como já esperávamos, tendencioso.

Conforme se poderá concluir dos depoimentos daqueles técnicos e gestores que participam diretamente da elaboração e da sistematização do Plano Safra, não havia na legislação prazo de vencimento para pagamento das equalizações de taxas de juros previstas em lei. Até compreendemos que, nesse aspecto, pode até haver falha na legislação, mas é a lei. Ainda que falha, é a lei!

Então, não se poderia considerar que existissem atrasos. Ademais, o TCU somente se posicionou definitivamente sobre o caso em 09/12/2015, por meio do Acórdão 3.297/2015, que somente transitou em julgado em 29/12/2015 e que sequer determinou o pagamento do que seriam passivos em atraso. Ainda assim essa posição definitiva se referia aos fatos de 2014, sendo que não há decisão em relação a 2015.

O Tribunal determinou apenas a elaboração de um cronograma de pagamento, isto sim! O Governo, no entanto, resolveu quitar até o dia 28/12 todos os passivos exigíveis em 2015, atendendo desde logo a pretensão da Corte de ver os débitos pagos. Portanto, que a verdade seja estabelecida, inclusive com amparo nos demais depoimentos tomados de testemunhas isentas.



Em relação à segunda pergunta do Relator, disse a testemunha:

Bom, principal e os juros, a diferença é mais ou menos a seguinte: até dezembro de 2015, foram pagos R\$15 bilhões. Desses R\$15 bilhões, R\$2 bilhões referentes a juros; e R\$3 bilhões referentes ao principal. Desses R\$15 bilhões, aproximadamente R\$10 bilhões, em 28 de dezembro de 2015, e o restante, pago ao longo de 2015, entre abril de 2015 e, se não me engano, outubro de 2015.

Desses dados, extrai-se claramente a afirmação do depoente de que tudo, toda a dívida, foi pago dentro de 2015. Está correto, porque, apesar de não ter sido exigido pelo Tribunal a plena quitação em 2015, o Governo achou por bem resolver em definitivo a questão.

Contudo, a afirmação de que houve pagamentos de juros não está de acordo com o que declararam todos os outros depoentes que falaram sobre a questão. Esse ponto é objetivo, podendo ser claramente verificado na legislação a inexistência de previsão legal para pagamento de juros. De fato, tanto a Lei nº 8.427, de 1992, quanto as portarias regulamentadoras não se referem a pagamento de juros, mas tão somente a atualizações.

A propósito, vejam os depoimentos da Senhora Maria Fernanda e do Senhor João Guadagnin, que afirmam não ter havido pagamento de juros!

Entende-se a insistência na afirmação do depoente, porque, não havendo juros, como de fato não houve, fica difícil sustentar o entendimento de que haveria “operação de crédito” no caso. Tanto é verdadeira a tentativa do depoente de fazer essa conexão, que, não se contendo durante seu depoimento, concluiu a resposta ao Relator da seguinte forma, mesmo sem lhe ter sido perguntado:

Porém, esses pagamentos referentes a abril de 2015 até outubro de 2015 são de passivos de anos anteriores, 2010, 2011 e até 2012. Os valores referentes que deveriam ter sido pagos em janeiro de 2015 e em julho de 2015 só foram pagos no dia 28 de dezembro, **o que caracterizaria a operação de crédito...**

Ora, quem deve concluir se houve ou não operação de crédito é esta Comissão. Até esse momento, ninguém pedira a opinião do declarante sobre o ponto, que, aliás, foi totalmente contrariado pelos demais depoentes, estes sim isentos, e pela manifestação do Ministério Público Federal, a que fizemos



referência no início deste voto, cuja conclusão foi pelo arquivamento do processo quanto à existência de “operação de crédito” no âmbito do Plano Safra.

Em sua tentativa de responder às nossas indagações, a testemunha sempre emitia opinião pessoal, o que não lhe foi demandado.

Por exemplo, perguntado sobre a existência de passivos junto a bancos públicos desde 2001, conforme divulgado pelo Banco Central, respondeu:

Primeiramente é bom deixar claro que o Banco Central só divulgou esses dados no dia 29 de janeiro de 2016 devido a uma determinação do Tribunal de Contas da União. Portanto, **antes disso não havia transparência sobre essas estatísticas fiscais. Não havia conhecimento por parte dos órgãos de controle sobre o impacto que essas transações teriam nas estatísticas fiscais.** Portanto, em relação a tudo que foi divulgado, é bom deixar claro o seguinte. De 2001, principalmente, até 2010, **há um conjunto de pequenos atrasos, que são normais**, da prestação de serviços feita pela Caixa Econômica Federal, que somam alguns milhões de reais. **É um atraso perfeitamente normal.**

Vejam que a testemunha extrapola tanto sua condição de depoente, quanto de auditor. Falamos isso com todo respeito, mas não podemos deixar de expor a intenção translúcida do depoente de influir no julgamento com opiniões.

Como testemunha, não lhe foi questionado se um pequeno atraso é ou não normal. Como técnico, a lei não lhe reserva, a ele e nem a qualquer outro, espaço para interpretar se determinado período de tempo e se determinado valor em atraso são ou não **normais**. Esse subjetivismo não encontra respaldo legal.

É por posicionamentos como esses que estamos nesse embate político, discutindo a retirada do poder de uma Governante legitimamente eleita!

É por coisas como essas que criticamos a decisão do TCU, que não possui fundamento legal ou racional, tendo sido emitida apenas para dar aparência de legalidade à cassação da Senhora Presidenta!

Nosso inconformismo se dá não somente com a condição de testemunha do depoente, mas especialmente com o que ele vem aqui dizer, sem amparo legal ou técnico.



SF/16649.45200-72

Página: 223/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196



Mais adiante, ainda em resposta a nossas indagações, novamente vem com suas opiniões para a Comissão:

Após a utilização desses dados em um gráfico, é perfeitamente possível verificar que esses dados são irrisórios se comparados ao tamanho dos programas. Não é possível caracterizar operação de crédito, porque não há atrasos permanentes, resistentes, sistemáticos desses repasses. O que caracteriza a operação de crédito é o tempo, é o fato de ser sistemático. Se ele deixa 30 dias sem pagar, faz parte do prazo operacional que é necessário.

[...]

E, com toda a vênua, não concordo que tenha havido operação de crédito de 2001 até os anos em que começaram os atrasos sistemáticos aos bancos públicos. **As operações de créditos começam quando há os atrasos significativos no tempo. Então, é isso que vai caracterizar operação de crédito.**

Vejam que o depoente inventou uma nova caracterização de “operação de crédito”, não encontrável em qualquer doutrina: atrasos que não são permanentes, não seriam relevantes para caracterizar operação de crédito; empréstimos de 30 dias seriam normais, e não caracterizariam operação de crédito!

Essas transcrições são importantes, porque com o passar dos anos esses registros serão consultados mais e mais vezes, analisados com a frieza e a isenção necessárias e permitirão que muitos conheçam a aberração jurídica e técnica produzida no âmbito do Tribunal de Contas da União.

Faltou à testemunha mencionar a base legal para suas conclusões. Com manifestações iguais a essas, ficamos com uma preocupação maior ainda sobre como a Corte de Contas tem tomado decisões até aqui e como as tomará no futuro!

Tivemos de colocar imediatamente as coisas nos seus devidos termos, com amparo inclusive em informações prestadas pelo Banco Central a pedido nosso:

Em relação à operação de crédito, Sr. Presidente, eu repito, está aqui a tabela. Foi o Banco Central quem disse, não sou eu que estou dizendo, respondendo a um questionamento e fazendo um trabalho a pedido do Tribunal de Contas, que desde 2001 há atraso. A lei é clara, vale para um,



vale para todos; ou há crime ou não há crime. Não é porque você matou alguém com uma facada que não é crime, agora, se matou com cinco facadas, há crime.

Então, é óbvio, desde 2012. E isso começou a crescer quando nós começamos a viver uma crise econômica, a partir de 2008. A partir de 2008, 2009, 2010 e 2011. Por que, então? O senhor me diga qual é a lei em que o senhor se baseia, qual é o dispositivo legal que define qual é o quantitativo que pode ficar em débito e não é considerado operação de crédito. Qual é o máximo desse quantitativo? Porque, a partir daí, é considerado operação de crédito. Diga-me qual é o dispositivo legal em que o senhor se baseia para chegar a esta conclusão.

Faz-se oportuno transcrever trecho da decisão do Ministério Público Federal, que pede o arquivamento do processo sobre apuração de crime em relação a débitos da União junto a bancos públicos e confirma, em termos aproximados, o que havíamos dito. Afirmou o Procurador responsável pelo caso, embora no trecho ora destacado se refira à Caixa Econômica Federal, mas que se aplica ao Banco do Brasil:

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

[...]

De modo que, desde o ano de 2000 esse crime vem sendo praticado e todos seus praticantes devem ser responsabilizados ou nenhum o deve, no caso de se entender que não tinham conhecimento de que o tipo penal criado no ano de 2000 se amoldava àquela praxe preexistente e que permanecera até 2015 sem qualquer questionamento por parte das autoridades de controle (TCU, MPF, etc).

Mais à frente, o depoente presta uma informação relevantíssima, que vai de encontro ao que ele próprio havia dito, mas que já era do nosso conhecimento e se conforma com os demais depoimentos:

A terceira questão é sobre a decisão definitiva. Após o recurso apresentado em abril de 2015, a decisão definitiva foi no dia 7 ou 9 de dezembro – não lembro exatamente a data. E não há prazo para quitação, o Tribunal apenas sugere um cronograma tendo em vista não possuir todas as informações necessárias para avaliar o impacto desse pagamento na gestão fiscal e na gestão orçamentária.



Ora, antes ele havia afirmado que o Tesouro fez a quitação dos passivos ao Banco do Brasil com atraso. Agora, ao contrário, diz, nesse caso reproduzindo a verdade, que não havia prazo para quitação, pois o Tribunal apenas sugeriu, mediante acórdão, um cronograma de pagamentos!

Portanto, entendemos que sequer precisamos continuar esclarecendo as confusões que a testemunha produziu em seu depoimento.

O que mais importa nesse tópico, confessou o depoente, é que, após a decisão definitiva do TCU, por meio do Acórdão 3.297/2015, de 09/12/2015, ocorreu a quitação total dos débitos ainda em 2015, no que tange a tudo que havia sido apurado até o primeiro semestre desse ano:

Há quitação dos passivos apurados no primeiro semestre de 2015, são pagos dia 28 de dezembro. E o valor referente ao segundo semestre de 2015 é pago logo em janeiro de 2016. Portanto, houve a regularização, em 2016, apenas após a decisão do TCU.

O depoente também acabou por esclarecer que, em decorrência do baixo limite estabelecido na programação financeira, os pagamentos de 2015 não foram realizados antes, haja vista a necessidade de cumprimento da meta fiscal fixada. Somente foi possível quitar os passivos depois que o Congresso Nacional aprovou o PLN 5/2015, alterando a meta do exercício e abrindo espaço para os pagamentos. Disse:

Porém, já que há tanto interesse, é importante esclarecer também que esse valor só foi quitado em 28 de dezembro de 2015, graças a uma solicitação de alteração da meta, feita por meio do PLN 5, em julho, e houve uma alteração, no final de outubro de 2015, solicitando que esse déficit chegasse a aproximadamente R\$120 bilhões. **E somente por isso, ao criar espaço fiscal, ao ter autorização orçamentária, foi possível fazer a quitação financeira desses passivos.**

Nisso o declarante estava correto, pois, para pagar os bancos públicos no segundo semestre, só seria possível se o Governo deixasse de lado obrigações da maior relevância, sacrificando parcial ou integralmente a prestação dos serviços públicos. Logo que o espaço fiscal foi ampliado, com a aprovação do PLN 5/2015, o pagamento pode ser realizado, pondo fim à questão.



Lamentável, enfim, um depoimento parcial e passional, com eivas de prejulgamento, o que se pode extrair mais uma vez das seguintes afirmações a Senadores favoráveis à cassação da Presidenta, onde não se descrevem os fatos, mas a visão emocionada do depoente:

**Trata-se de uma questão muito grave, muito séria, tem uma característica intencional muito forte.**

A diferença entre um erro e uma fraude é a intenção. E ficou consignado, no meu despacho, que se tratava de um artifício deliberado para maquiar as estatísticas fiscais e, portanto, impedir que decisões orçamentárias e fiscais fossem tomadas de forma correta, a partir de informações mais verdadeiras e confiáveis. *(em resposta ao Senador Ronaldo Caiado)*

Então, já havia uma série de atrasos, já estaria configurada a operação de crédito, e com a portaria há a institucionalização, a aparência... **a vontade de dar aparência de legalidade** a essas operações, por meio da Portaria 122... *(resposta à Senadora Simone Tebet)*

Ao final de sua fala, fica demonstrado que esse declarante não poderia mesmo ter prestado depoimento como testemunha, pois participou, como ele confessa, da fiscalização e elaboração de parecer contrário à Senhora Presidenta.

Enfim, em resposta a questionamento da ilustre Senadora Fátima Bezerra, manifestou-se no sentido de que o órgão não precisaria se pronunciar para que a LRF fosse cumprida. Disse ele, inclusive a outros Senadores:

Em relação ao TCU sempre ter autorizado, nenhuma lei depende de manifestação do Tribunal para passar a valer. Então, a LRF está valendo independentemente do processo que está tramitando no Tribunal.

[...]

Não é necessária a decisão do Tribunal para cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal. *(nesse caso, resposta ao Senador Ricardo Ferraço)*

[...]

Mas a legislação tem eficácia plena e imediata desde a sua publicação. Então, a Lei de Responsabilidade Fiscal tem de ser atendida desde o início. *(resposta ao Senador Lindbergh Farias)*



Lamenta-se um discurso como esse, porque mostra o despreparo técnico de quem o pronuncia. As leis e normas valem conforme os tribunais as declaram! O que parece ser uma obviedade necessária ao desempenho das funções do depoente, surpreende, porque passa ao largo do conhecimento dele.

**É fato que a LRF precisa ser cumprida. No entanto, no caso concreto, o TCU está criando a lei, está mudando o percurso do entendimento consolidado até então, por meio de interpretação inovadora, que repercute na segurança jurídica!**

As ideias do depoente e dos poucos que com ele concordam, não se podem extrair de modo algum da legislação vigente, nem de qualquer tribunal ou doutrina! Tanto é verdade que foram totalmente refutadas no Relatório do Senador Acyr Gurgacz na CMO. Aqui mesmo, nenhum, mas nenhum dos técnicos dos demais Poderes que depuseram como testemunhas, expressou entendimento sequer próximo ao dos técnicos da Corte!

Durante o depoimento, a nobre Senadora Gleisi Hoffman lembrou o crescimento anual do débito da União com bancos públicos, enquanto o TCU se mantinha em silêncio absoluto:

O demonstrativo apresentado pelo Sr. Relator, Anastasia, demonstra mesmo que, no período de dezembro de 2001 a dezembro de 2007, o débito anual da União junto aos bancos públicos não passou da média de um bilhão – havia débitos, não passou –, o que é explicável pelo tamanho dos programas sociais que esses bancos administravam. Eram bastante pequenos ainda, estavam iniciando, principalmente depois de 2004/2005.

Já em 2008, segundo o próprio parecer, o débito anual com os bancos públicos mais que duplicou, passou para R\$2,3 bilhões, um aumento de 130%. De 2008 a 2009, passou R\$4 bilhões, quase 100% a mais. De 2009 a 2010, passou para R\$8,4 bilhões, aumento de 110%. A partir de dezembro de 2010 até 2012, início de 2013, chegou a R\$36 bilhões.

Dito isso, questionou a ilustre Senadora:

Eu lhe pergunto se isso era uma constante crescente, por que o Tribunal de Contas da União não utilizou o art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, § 1º, inciso V, para alertar o Poder Executivo sobre esse crescimento dos débitos?



Em resposta à Senadora, mais uma vez a testemunha faltou com a verdade, tendo afirmado:

Bom, em relação a por que o TCU não alertou a evolução desses saldos, como eu já mencionei, de fato, na evolução desses saldos se caracterizam os atrasos. E possivelmente, desde essa época, estariam irregulares. Não há nenhuma manifestação dessa natureza, não há nenhum trabalho dessa natureza. E por que o Tribunal não identificou?

**Porque essas informações só foram públicas, só entraram nas estatísticas fiscais em janeiro de 2016**, porque o próprio Tribunal determinou ao Banco Central que computasse isso nas estatísticas fiscais.

Então, nós temos uma dinâmica de monitoramento das estatísticas fiscais lá na Secretaria de Macroavaliação Governamental, e, com certeza, **se esses saldos estivessem lá registrados, teriam identificado lá na origem**. Então, 2008, 2009, 2010 já teriam tido uma atuação do Tribunal se esses saldos estivessem registrados. **Infelizmente, não estavam** e, aí, nós vimos esse saldo chegar a 60 bilhões no ano passado.

Ora, a ausência de verdade está em querer justificar a omissão do Tribunal por meio de fatos inverídicos. Quando diz que a Corte de Contas silenciou porque as informações não eram públicas, falta honestidade, pois os balanços dos bancos eram e são fielmente publicados e continham todas as informações de que o Tribunal precisava. Essa publicação é confirmada pela Junta Pericial e por outros depoentes, como se poderá verificar adiante.

Portanto, das duas uma: ou o Tribunal não reconhecia o atraso como irregularidade, ou foi omisso quando não deveria!

Apenas para contextualizar mais ainda, vejam o que descreve a NT 109/2015, de consultores de orçamento do Senado (fls. 71/73):

Preocupa que os órgãos de controle, numa questão que é do interesse do Estado e não do Governo, como se afirmou no Relatório, não tenham detectado tamanha variação, ao longo dos anos, de passivos que somente agora se pretende realçar e imputar à responsabilidade única da Chefe do Poder Executivo.



Tentando minimizar o fato de que somente se chamou a atenção para o caso nas Contas de 2014, o Relatório sugere que em anos anteriores os valores eram irrisórios, não passando da casa de R\$ 1 bilhão.

O gráfico mostra que realmente, de dez/2001 a dez/2007, o débito anual da União junto aos bancos públicos não passou da média de R\$ 1,0 bilhão ao ano. Mas tal média não se poderia chamar de desprezível, especialmente para valores da época, e considerando as políticas públicas então em vigor.

Já em dez/2008, contudo, segundo o gráfico do Parecer, o débito anual da dívida com os bancos públicos mais que duplicou em relação ao ano anterior, tendo passado para R\$ 2,3 bilhões (aumento de 130%), sem qualquer alerta ou atuação dos órgãos de controle.

De dez/2008 a dez/2009, o valor volta a praticamente dobrar mais uma vez, passando a R\$ 4,0 bilhões, quadruplicando em relação a 2007, também sem qualquer observação desses mesmos controladores.

De dez/2009 a dez/2010, o valor do débito novamente mais que duplica, passando a R\$ 8,4 bilhões (aumento de 110% em único exercício). Num curto período de quatro anos (dez/2007 a dez/2010), o débito anual em atraso com os bancos públicos (BB, BNDES e CEF) e com o FGTS se multiplica, tendo variação de 740%, porém sem qualquer apontamento de irregularidade por parte de qualquer órgão de controle.

Nos três anos seguintes, ou seja, de dez/2010 a dez/2013, a dívida da União mais que quadruplicou, saltando de R\$ 8,4 bilhões para R\$ 36,1 bilhões. Mesmo assim, todas as contas presidenciais contaram com o “parecer prévio” favorável à aprovação, sem qualquer alegação de irregularidade, referência a existência de “operação de crédito” ou demanda de registro nos passivos das estatísticas fiscais. Tampouco se conhece qualquer procedimento adotado para apurar conduta dos gestores, até essa data.

**Dívida do Tesouro junto a Bancos Públicos**  
Variação % durante os anos 2007 a 2015

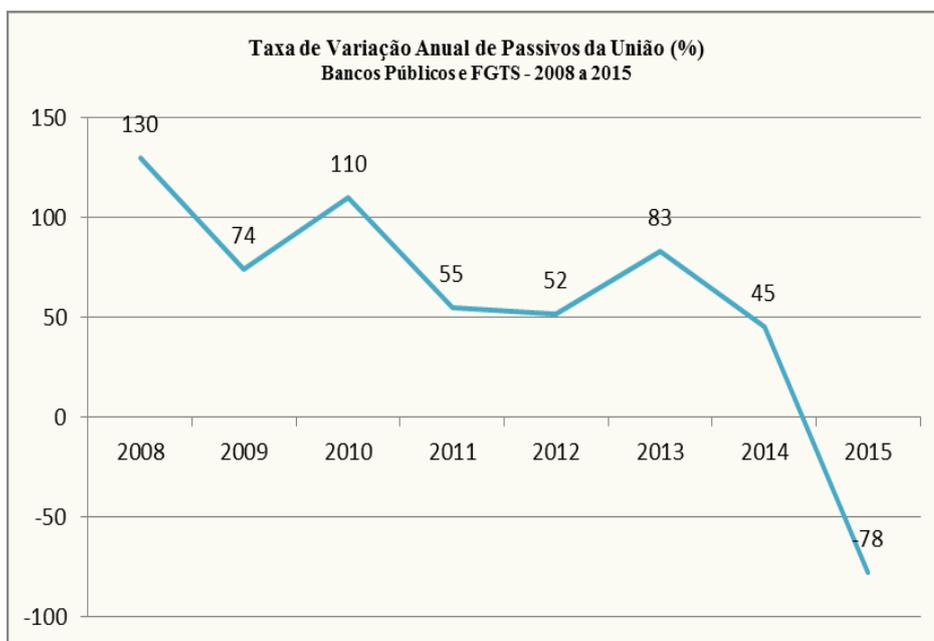
R\$ bilhões

Tabela 8

Período	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Δ% em relação ao ano anterior</b>	130	74	110	55	52	83	45	-78
<b>Δ% em relação a 2007</b>	130	300	740	1200	1870	3510	5120	1030
<b>Valor no final do Exercício</b>	2,3	4,0	8,4	13,0	19,7	36,1	52,2	11,3



O gráfico a seguir apresenta a variação anual, em relação ao ano anterior, dos débitos da União juntos às instituições financeiras federais<sup>38</sup>.



Surpreendentemente, contudo, apenas nas contas de 2014, quando o exercício já se encontrava encerrado e os acréscimos aos passivos em queda, chega-se a conclusões bastante diferentes, taxando-se tais débitos de “operação de crédito”, que, como consequência, deveriam ter efeitos sobre as estatísticas fiscais.

Registre-se, por fim, que, de tão parcial, o depoente foi advertido pelo Presidente Raimundo Lira, para não mais usar a expressão “fraude” em suas declarações.

Mais ao final do seu depoimento, já em resposta à advogada da Acusação, a testemunha, sem nenhuma dificuldade, anuncia que teve a coragem de propor a responsabilização dos gestores públicos, com base no entendimento esdrúxulo que teve.

Nós não aceitamos isso! O Tribunal pode alterar o entendimento que quiser, estabelecer nova jurisprudência, mas não pode, por sugestão de uma

<sup>38</sup> Considerando, ainda, os dados constantes do gráfico à página 67 do Relatório.



testemunha, querer responsabilizar, especialmente os técnicos de carreira, com fundamentos que não encontram um mínimo de sustentação técnica ou jurídica.

Ao fim e ao cabo, restou evidente que o depoente não veio depor, não veio apresentar fatos, veio defender sua paixão pessoal já anteriormente manifestada no Tribunal. Portanto, foi parcial.

#### **2.2.2.1.6 Depoimento do Sr. André Nassar, dia 14/06/2016.**

Embora tenha sido econômico em suas respostas, tendo em vista afirmar não ter participado diretamente dos fatos ligados à operacionalização financeira do Plano Safra, o depoente foi categórico ao informar que **o TCU não fez qualquer alerta** sobre a eventual irregularidade na gestão do Plano:

Não me lembro de ter recebido nenhum alerta. Várias coisas sobre o TCU eu recebi, mas não referente à equalização do Plano Safra, obviamente.

#### **2.2.2.1.7 Depoimento do Sr. Gilson Alceu Bittencourt, dia 14/06/2016.**

O Senhor Gilson, em atenção a nossa primeira indagação, sobre se as subvenções econômicas relativas ao Plano Safra decorrem da lei ou de contrato de operação de crédito da União com o Banco do Brasil, foi objetivamente conclusivo:

No meu entender, **não é uma operação de crédito e, sim, uma prestação de serviço, na medida em que a operação é feita pelo banco com seus recursos e a União só vai reembolsá-lo, só vai pagar ao banco efetivamente se a operação deu certo**, se a taxa de juros foi menos e, portanto, resultou numa diferença e somente a partir do momento que o banco encaminha essa cobrança, que é de seis em seis meses, para a União, e só passa a ser devida, efetivamente, com a cobrança e não com a efetiva contratação da operação de crédito. Muitas vezes, é só seis meses depois que isso acontece.

Essa resposta se coaduna com o que afirmamos em todas as audiências e com o que há poucos dias afirmou o Procurador Federal Ivan Cláudio Marx, mandando arquivar a apuração de existência de crime nessa questão, pela evidente inexistência de “operação de crédito”.



Não se poderia distorcer os conceitos, como pretende a Acusação, apenas com o propósito de cassar a Senhora Presidenta. Se os débitos da União ao banco decorrem de imposição legal, então efetivamente não há “operação de crédito”, mas obrigação *ex lege*. Ainda que ocorressem atrasos de pagamento em relação a uma data de vencimento, estaríamos diante de inadimplemento da obrigação, jamais operação de crédito.

A seguir, o depoente foi mais uma testemunha que esclareceu que os passivos até 2015 foram pagos totalmente em 2015, salvo os do segundo semestre, que, no entanto, somente venceriam em 2016.

Em relação à conduta da Senhora Presidenta, a testemunha foi taxativa de novo:

**Não há ato da Presidente.**

[...]

Então, **não há nenhum ato da Presidenta ligado ao Plano Safra** definindo equalização ou qualquer outra questão. [...] **Não há nenhuma informação, não conheço nada que diga que a Presidenta tenha instruído o Banco Central a mudar a forma de prestação de contas.** Pelo contrário, o próprio Banco do Brasil deixava explícito qual era a expectativa dele em relação aos serviços prestados relacionados ao Plano Safra, inclusive no seu balanço. Então, não há nada escondido em relação a isso.

A Presidenta apenas participa do anúncio do Plano Safra a cada ano, como todos os Presidentes fizeram, foi o que, em síntese, disse.

O declarante fez questão inclusive de esclarecer a composição do financiamento do Plano Safra, o que foi oportuno, para que pudéssemos compreender um pouco mais do que estávamos tratando:

Agora, a minúcia: num Plano Safra de R\$ 200 bilhões, por exemplo, cerca de R\$ 80 bilhões é custo zero, efetivamente, para a União, porque é recurso do depósito à vista. Uma parte é poupança, uma parte é FAT, uma parte é BNDES, uma parte é Fundo Constitucional. Um é regido pela TJLP, outro pela Selic, outro pela TR mais 6%, 6,17%. Então, a cada ano, essa composição da soma das diferentes fontes dá um custo, e isso é tratado diretamente pelo Ministério da Fazenda junto aos bancos.



SF/16649.45200-72

Página: 233/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196



Contrariando o que havia afirmado no dia anterior o Sr. Tiago, do TCU, o Sr. Gilson esclareceu, **de modo muito assertivo e seguro**, que o **conceito de operação de crédito independe do valor da operação e evidenciou que esse conceito não se vincula ao período do atraso**. Acabou por asseverar também que, em relação ao Plano Safra, **sequer havia prazo fixado para o vencimento das parcelas**.

Essa afirmação é importante, porque, além de ser confirmada por várias outras testemunhas, retira todo o discurso sobre o atraso no pagamento dos passivos:

**E operação de crédito é uma operação de R\$ 1 ou de R\$ 1 milhão. Ou é operação de crédito ou não é. O valor não é o que determina.** Sempre existiu essa variação em relação à data do pagamento. Tanto que a própria portaria de equalização não define um prazo exatamente para você... de vencimento!

Ela define um momento a partir do qual se torna devida aquela prestação de serviços exatamente porque aí depende muito do fluxo durante o ano do recurso financeiro, que permite que o Tesouro vá fazendo o seu balanço, exatamente para equilibrar os pagamentos, de acordo com a expectativa de receita que ele tem. Então, na minha expectativa, ela não é uma operação de crédito, e **uma operação de crédito independe do valor**.

Mais uma vez, suas assertivas estão no mesmo entendimento que já havíamos manifestado por diversas vezes, e que também acabou sendo o do Senhor Procurador Ivan Marx, do Ministério Público Federal, que determinou o arquivamento da apuração criminal em relação ao Plano Safra.

Não podíamos perder a oportunidade de chamar a atenção para a seriedade e postura da testemunha. Equilibrado, seguro e imparcial, seu depoimento destoou de modo significativo do que foi dito nos depoimentos dos servidores do TCU e do Procurador de Contas.

#### **2.2.2.1.8 Depoimento do ex-Ministro Patrus Ananias, em 27/06/2016:**

Formulamos as seguintes perguntas ao depoente:

- 1) Primeiro, o Tribunal de Contas alguma vez informou, que V. Ex<sup>a</sup> tenha tido conhecimento, que o atraso do Plano Safra se referia a



alguma operação de crédito? Ou seja, o senhor recebeu alguma informação, algum notificado?

- 2) Segundo, algum órgão de controle interno ou órgão jurídico chegou à conclusão sobre a existência de operação de crédito nessa relação da União com os bancos públicos em relação à equalização do Plano Safra?
- 3) Por último, o Ministro de Estado é quem decide quando e quais bancos devem pagar subvenções econômicas, ou essa é uma definição do Tesouro mediante múltiplas contas?

As respostas foram proferidas numa direção que somente ajuda a desconstituir a famigerada Denúncia:

Comecemos pela última questão, Senadora Vanessa: os recursos relacionados com o Pronaf, como eu disse, já vinham se desenvolvendo – V. Ex<sup>a</sup> se lembra bem disto – há alguns anos. É importante lembrar – já mencionei e quero reiterar – que, pelo menos há aproximadamente 20 anos, nós temos o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Então, nós encontramos o Programa já com sua estrutura básica, inclusive com sua estrutura de financiamento, que tem como referência principal, mas não exclusiva, o Banco do Brasil, operando também, em nível menor, com outros bancos, eventualmente até com cooperativas, em algumas situações também com bancos públicos, como o Banco do Nordeste e o Banco da Amazônia.

**Nunca, pessoalmente, como Ministro, recebi qualquer informação do Tribunal de Contas da União, com o qual sempre mantive uma relação de diálogo, inclusive visitando os ministros e recebendo-os também, sempre buscando orientações. Em nenhum momento, recebi qualquer informe sobre esse aspecto, como também, até onde sei, os órgãos do Ministério, nossos órgãos de avaliação, consultoria jurídica, controladoria, até onde estou informado, em nenhum momento, foram esclarecidos sobre isso.**

[...]

O que eu posso dizer é que toda a energia do Ministério do Desenvolvimento Agrário estava voltada para o desenvolvimento da agricultura familiar. Quer dizer, como nós sequer tínhamos uma relação direta com os recursos, esses eram repassados diretamente pelos bancos, especialmente o Banco do Brasil, mas não exclusivamente, às agricultoras e aos agricultores familiares, na verdade, o Ministério, que tem – aliás, tinha, esperamos que volte a ter – uma estrutura muito precária, pequena de poucos recursos, na verdade, toda a nossa energia estava muito me



voltada não para as questões contábeis, porque já existem os órgãos do Governo que fazem isso, as áreas econômicas, de planejamento, da fazenda, etc., mas a nossa motivação e o nosso trabalho eram no sentido de implementarmos, como estávamos implementando e ampliando, as políticas de apoio e desenvolvimento da agricultura familiar.

#### 2.2.2.1.9 Depoimento da Sra. Maria Fernanda R. Coelho, em 27 e 28/06/2016.

A Sra. Maria Fernanda prestou um dos depoimentos mais contundentes em relação ao Plano Safra. A ausência de participação da Senhora Presidenta nos fatos ficou indene de dúvidas. A depoente, por ter presidido a Caixa, conhece como ninguém o mecanismo da subvenção inerente ao Plano.

O Relator, Senador Anastasia, perguntou se a depoente saberia informar as razões pelas quais *“o Tesouro Nacional não realizou os pagamentos ao Banco do Brasil, tão logo se encerrou cada semestre de apuração das equalizações de taxas de juros”*.

Veja-se que, mais uma vez, o Relator não se constrange de fazer indagação capciosa, maliciosa, pois já parte do pressuposto de que os pagamentos eram devidos e não teriam sido realizados.

Perguntas como essa não podem ser formuladas, porque induzem a testemunha a erro. Mas foi feita, porque favorável à pretensão do Relator. Imaginem se a testemunha simplesmente dissesse “não sei”! Poder-se-ia entender que ela estaria concordando que os pagamentos não teriam sido realizados, apenas não sabendo o porquê!

Nesse caso, no entanto, a testemunha atenta e conhecedora profunda dos procedimentos, taxativamente respondeu que os pagamentos foram realizados. Nesses termos:

Em relação à segunda questão, quais os motivos pelos quais o Tesouro Nacional não realizou os pagamentos ao Banco do Brasil tão logo se encerrou, **o que podemos afirmar é que, no ano de 2015, todos os pagamentos foram efetuados no que se refere à apuração da equalização das taxas de juros...**

...E reforçou a afirmação, quando atendeu indagação do Sr. advogado da Defesa, Eduardo Cardozo:



Agora, sem dúvida, há uma questão que é inequívoca: em 2015, todos os valores foram pagos. Não existe dívida de 2015 em relação às instituições financeiras pela equalização, pelas planilhas que foram apresentadas.

Essa resposta está em linha com o que disseram todas as outras testemunhas, razão pela qual não caberia discutir se ficaram passivos de 2015 exigíveis da União a descoberto, pois todos foram pagos tão logo o TCU, por meio do Acórdão nº 3.297/2015-TCU-Plenário, de 09/12/2015, concluiu ser ilegal sua existência. Lembre-se, no entanto, que os valores referentes à equalização apurados no segundo semestre de um exercício financeiro somente são devidos no início do ano seguinte.

Registre-se também que, por meio desse Acórdão, que somente transitou em julgado em 29/12/2015, o Tribunal não determinou o imediato pagamento dos passivos. Exigiu apenas a elaboração de cronograma para quitar as despesas. O Governo, no entanto, resolveu pagar tudo até o encerramento de dezembro/2015, no que diz respeito aos valores apurados até o primeiro semestre de 2015.

Na sua última resposta no dia 27/06 a questionamento do Senador Ronaldo Caiado, foi precisa a depoente, em relação à inexistência de “operação de crédito”, quando disse:

Segundo, em relação à observação sobre se houve operação de crédito. **Nosso entendimento é que não se trata de operação de crédito**, porque não há contrato entre a União e o Banco do Brasil. O que você tem é a Lei nº 8.427, que regula essas relações, e, no caso do MDA, a Portaria nº 420.

A testemunha complementou a questão, quando respondeu à advogada da Acusação, esclarecendo que há operação de crédito apenas na relação do banco com o tomador direto do crédito (os agricultores):

Bom, acho que é importante salientar o que foi comentado anteriormente no que se refere à operação de crédito: **a operação de crédito se dá entre as instituições financeiras e os agricultores familiares que acessam o Pronaf**. Então, é exatamente nesse momento que você tem uma operação de crédito.



SF/16649.45200-72

Página: 237/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196



Há de se ver que a Sr<sup>a</sup> Maria Fernanda tem toda a autoridade para falar do tema, pois foi Presidente da Caixa Econômica Federal.

Continuando a resposta, no dia seguinte, emendou a testemunha:

Bem, a portaria que prevê a equalização para o Plano Safra do período 2015/2016 é a Portaria nº 420. A portaria é um ato em que o Ministro da Fazenda autoriza as instituições financeiras à equalização. Então, no nosso entendimento, **essa não é uma operação de crédito, sequer a portaria prevê prazo de equalização.**

E encerrou a resposta, confirmando que todos os passivos de 2015 foram quitados ainda naquele ano:

E, em relação à observação de hoje, o que nós temos é que, **durante o ano de 2015**, todas as – está aqui, inclusive por ofício da Secretaria do Tesouro Nacional -, que **as equalizações devidas foram pagas.**

Ainda a uma última indagação do Senador Caiado, foi enfática, em relação à inexistência de pagamento de juros no âmbito do Plano Safra, o que também desmente o testemunho do Procurador de Contas:

**...não houve pagamento de juros**, o que houve foi o pagamento da atualização monetária, que são coisas bastante distintas.

Em relação às nossas perguntas, vejamos o que disse a depoente no pequeno trecho disponível na ata, lamentando, desde logo, que não exista a fala por completo, tendo em vista falhas na gravação da audiência:

Bem, em relação a algum alerta do Tribunal de Contas de União, não. Durante o exercício, **não recebemos nenhum alerta, nenhuma observação, nenhum documento, ou de quaisquer outros órgãos de acompanhamento de gestão, de monitoramento ou de avaliação em relação a que fosse uma operação de crédito.**

Em relação à discussão da operação de crédito, eu acho que é importante salientar que a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê que, **para que exista operação de crédito, você precisa ter alguns requisitos, dentre eles um contrato de mútuo, e é preciso que haja prazo.** Então, eu me reporto à Lei nº 8.427 e à Portaria nº 420, que exatamente previu nela o processo de equalização. **Em nenhuma das duas está caracterizado nem o contrato de mútuo nem o prazo.** Além disso, o próprio parecer que ontem veio a público, e eu tive a oportunidade de ver especificamente esse item hoje pela manhã...



Retomadas as gravações, em atenção a indagações do Senador Dário Berger, que é favorável ao impedimento da Presidenta, a Sr<sup>a</sup> Maria Fernanda, muito delicadamente, o constrangeu, no sentido de que as respostas vieram em sentido contrário ao esperado pelo Senador. **Reforçou a inexistência de pagamento de juros**, tendo em vista a inexistência de relação contratual no caso:

O pagamento a que V. Ex<sup>a</sup> se refere foi o pagamento da atualização monetária, que é uma mera correção dos valores. **Não se trata de juros.** Nos juros, o que se dá é uma pena sobre o atraso, quando você tem uma relação contratual. **O que nós tivemos aqui foi uma atualização monetária dos valores.**

A depoente reforçou para esse Senador e para os Senadores Ataídes de Oliveira e Simone Tebet, também favoráveis à cassação, o que dissera ao Senador Caiado, quanto à inexistência de atrasos nos pagamentos:

Entendemos que **não existe atraso**, porque a Portaria 420, que prevê a equalização, que disponibiliza os valores, os limites para as instituições financeiras operarem, no caso, especificamente aqui, para o Banco do Brasil, não prevê prazo de pagamento.

Então, **não cabe falar em atraso. Se houvesse atraso, você teria o pagamento da pena, que é o juro de mora. O que cabe aqui é a atualização monetária em relação aos valores.** *(resposta ao Senador Dário Berger)*

[...]

Acho que é importante reiterar aqui um aspecto em relação à diferença entre a atualização monetária e juros. Os juros representam uma pena diante do atraso de pagamento. A atualização monetária é uma mera correção dos valores, que se dá normalmente por base do índice inflacionário.

Então, essa é a grande diferença que há entre juros... E essa pergunta foi feita pelos Srs. Senadores. **Na realidade, não se trata de juros, trata-se de atualização monetária.** *(resposta ao Senador Ataídes de Oliveira)*

O questionamento que é feito ao Tesouro exatamente é se houve o pagamento de juros. E a resposta, a tabela que é apresentada pelo Tesouro Nacional se reporta ao principal, ao valor pago e à atualização monetária.

Por que não cabe falar em juros? Aqui está no item 13, que foi referenciado ontem pelo Senador Cássio, ao me fazer um questionamento. A pergunta é o item 13, página 40 de 223.



Então, quando se vê a composição dos pagamentos feitos pelo Tesouro ao Banco do Brasil, há o principal, o valor pago e a título de atualização do principal. Ou seja, para que se tenha o pagamento de juros, juro é uma pena; para existir essa pena precisaria haver um contrato, contrato com prazo definido para pagamento.

Então, o que se tem é uma atualização monetária. A atualização monetária é a correção dos valores, um valor que está devido e você faz essa atualização. É uma mera atualização do valor principal. Não é juros. *(resposta à Senadora Simone Tebet)*

Cabe informar, por fim, que lamentavelmente a Senadora Ana Amélia mais uma vez fez uma série de afirmações sobre temas de competência da Sr<sup>a</sup> Maria Fernanda, mas em linha contrária ao que a testemunha já havia dito. No entanto, em vez de fazer perguntas, inclusive para beneficiar o esclarecimento da população e propiciar que a testemunha se manifestasse, resolveu nada indagar. Proferiu, o que é lamentável, um curto:

Eu não tenho nem perguntas a fazer à Dra. Maria Fernanda Coelho.

#### **2.2.2.1.10 Depoimento do Sr. João Luiz Guadagnin, em 29/06/2016.**

O Senhor João Luiz Guadagnin foi mais um dos depoentes a contrariar as manifestações dos técnicos do TCU e o Parecer. É por isso que, claramente, provocou desespero nos acusadores.

O Senador Cássio Cunha Lima, sincero com suas intenções de afastar a Presidenta, preferiu não ouvir as verdades do depoente. Poderia pelo menos ter brindado o eleitor com indagações de interesse do povo. No entanto, preferiu sair-se com essa:

Então, eu, para contribuir com a economia processual, dispenso-me da formulação de perguntas.

A ilustre Senadora Ana Amélia, por exemplo, podendo aproveitar a experiência e conhecimento desse técnico, preferiu, no momento em que era ouvido, fazer referência ao depoimento dirigido do Sr. Procurador de Contas. A nobre Senadora também perdeu a chance de ser juíza. Ao invés de trabalhar pela sociedade, pelo País, ainda que mantivesse seu posicionamento a favor da cassação, deveria requerer esclarecimentos para orientar o cidadão. Mas não, apenas declarou:



... eu não tenho perguntas a fazer à testemunha, Dr. João Luiz Guadagnin.

Tais palavras se aplicam ao nobre Senador Fenando Bezerra, também apoiador da destituição da Presidenta, que fez diversas observações na ocasião do depoimento. Temeroso de ouvir a verdade, preferiu se esconder na omissão, ao laconicamente declarar:

Sr. Presidente, eu também não tenho nenhuma pergunta a ser endereçada à testemunha, ao Dr. João Luiz.

Em resposta às perguntas da colega Senadora Gleisi Hoffmann, o depoente foi claro e objetivo, tendo dirimido todas as dúvidas quanto à não participação da Senhora Presidenta da República em relação a pagamentos das subvenções.

Nessa oportunidade, ainda ajudou a desmentir o Sr. Procurador de Contas, ao afirmar taxativamente que no Plano Safra, **além de não haver prazo prefixado para os pagamentos, não havia a incidência de juros sobre os valores apurados**, eliminando todas as chances de existência de operação de crédito na relação. Afirmou, ainda, que não recebeu qualquer comunicado do TCU sobre possível irregularidade no Plano Safra. Eis o que disse:

**Essa lei não estabelece nenhum prazo**, não há nada que diga, nas portarias de equalização, quando esse pagamento tem que ser feito.

**Não há nenhuma responsabilidade da Presidenta nesse processo**, até porque uma ação que passa, primeiro, pelo Congresso Nacional, quando aprova a Lei Orçamentária Anual, depois, pelo Ministério da Fazenda, que estabelece, com a área técnica do Ministério, o volume de recursos que vai ser equalizado, o máximo de recursos que os agentes financeiros podem emprestar. E isso está definido em portaria, a lei assim determina.

**Não há, portanto, nenhum processo de prazo, não é crédito.**

[...]

A outra questão que eu gostaria de emendar, embora não tenha sido perguntado, é que **correção monetária não é juro.**

[...]

Eu reafirmo: também **não tenho nenhum conhecimento em relação à comunicação de nenhum órgão de controle**. E, vejam, nós temos auditorias agora mesmo do TCU e da CGU tanto no Pronaf quan<sup>t</sup>~



nas outras políticas de Garantia-Safra, que nós desenvolvemos na Secretaria, desenvolvíamos lá, e **não há nenhuma comunicação em termos disso, nem do agente financeiro, nem dos órgãos de controle.**

Por quê? Porque **não há na lei um dispositivo que estabeleça esse prazo, essa forma e um juro moratório.**

**O juro moratório não incide sobre os atrasos.**

[...]

Sobre a participação de Presidente na ação, eu lembro que, em 20 anos de Governo Federal, sempre trabalhando na mesma área, a única reunião que mantive com o Presidente foi com o Presidente Fernando Henrique em 2000, quando se discutiram créditos para os assentados da reforma agrária.

Nós não tivemos em nenhum momento nenhum contato nem com o Presidente Lula e nem com a Presidenta Dilma em relação ao Plano Safra. Nunca fizemos reuniões sobre isso.

Ora, nos perguntamos: se o preço da operação de crédito é o juro que se paga, não havendo juro poderia existir operação de crédito? Parece-nos que não! Mais ainda: não há contrato, nem prazo de vencimento! Onde se praticaria operação de crédito nessas condições?

Foi a própria Junta Pericial que concluiu não haver prazo definido explicitamente nas portarias para o pagamento de equalizações de taxas de juros no âmbito do Plano Safra (fl. 214, Laudo inicial), mas sugerindo que o prazo estaria implícito:

As Portarias do Ministério da Fazenda que regulam os pagamentos no âmbito do Plano Safra não definem explicitamente o prazo para pagamento, mas o fazem de forma implícita, estipulando um marco temporal a partir do qual incidirá a correção da equalização devida.

A respeito da possibilidade de um prazo implícito, foi a Senadora Kátia Abreu quem já havia refutado definitivamente essa possibilidade, em sua fala do dia 28/06/2016, depois de ter tomado conhecimento do Laudo Pericial:

A regra do Banco Central, a da portaria, diz que o banco que vai receber a subvenção tem que apresentar ao governo a conta fechada a cada seis meses, mas o próprio relatório diz aqui, claramente, que definem explicitamente o prazo de pagamento, **mas o fazem de forma implícita.** Eu gostaria de conhecer um contrato de empréstimo, de operação de crédito que tem data implícita, porque quero tomar esse crédito. Crédi



com data implícita eu gostaria demais de ter. Só conheço contrato de empréstimo com data explícita, e todos os empresários que estão aqui sabem disso. **Então, com data implícita, não pode ser operação de crédito**, ou nós vamos ter que mudar todo o arcabouço jurídico. Então, eu só quero lembrar mais uma vez que **o TCU, inclusive, não fala, em nenhum momento, em nenhuma linha, em nenhuma vírgula, na responsabilidade da Presidente Dilma Rousseff sobre o Plano Safra e sobre a subvenção do Plano Safra, porque é de responsabilidade integral do Ministério da Fazenda via Tesouro Nacional.** (*negritamos*)

Ao final, ficou muito claro que a testemunha constrangeu os acusadores, desnorteando-os com seu conhecimento sobre o tema! A própria advogada da Acusação, depois de divagar sobre o “conjunto da obra” e de possíveis “alertas”, que no seu entender não precisariam ter sido feitos (em flagrante desconsideração para com o art. 59, § 1º, da LRF), preferiu dispensar a testemunha sem fazer perguntas. Foi desconfortante para sua posição, de quem acusa e tem muito a provar, dizer:

Não tenho perguntas!

Enfim, a testemunha ainda pontuou o seguinte entendimento, em resposta ao Senhor advogado da Defesa, Dr. José Eduardo Cardozo:

Em relação às perguntas do Dr. Cardozo: **não é uma operação de crédito, é uma prestação de serviço!** Há uma competição enorme entre os agentes financeiros privados desde 92, que também querem fazer essa prestação de serviço, porque, é lógico, existindo recursos equalizados, havendo condições de atrair clientes – porque a equalização favorece –, isso oportuniza aos bancos vários negócios.

### 2.2.2.2 Conclusão quanto aos passivos da União ao BB – Plano Safra

Em razão de todo o exposto e do declarado nos depoimentos das testemunhas, nossa conclusão quanto à operação do Plano Safra é oposta à do Parecer do Senado. Para nós, não havia qualquer ilegalidade ou contrariedade ao ordenamento jurídico vigente, porque, além de o Ministério Público Federal já ter solicitado o arquivamento do processo que trata da questão:

- a. **quanto ao art. 11, item 3, da Lei nº 1.079, de 1950:** a conduta viciada consiste em contrair empréstimo, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal, no entanto, os atos praticados pela administração em 2015, e não pela Chefe do Poder Executivo, diz



respeito a passivos de despesas correntes (subvenção econômica), que há mais de 13 anos se repete com essa configuração; não seria operação de crédito, porque não há repasse de dinheiro dos bancos à União, tampouco contrato entre as partes nesse sentido, visto que a obrigação decorre de imposição legal; e não se poderia converter mero inadimplemento de pagamento em “operação de crédito” com a finalidade de impor pena, porque as leis penais não admitem interpretação extensiva em prejuízo ao réu;

- b. Em nenhum ponto do Parecer é demonstrada a existência de atos da Presidência da República em relação à matéria, cuja competência é definida por lei ao Ministério da Fazenda, tendo ocorrido, na verdade, constatação pela Junta de que tal ato é inexistente;
- c. Não foi apresentada a prova de existência da conduta delituosa aqui referida, conforme exige o art. 16 da Lei nº 1.079, de 1950, tampouco havia decisão pelo menos do TCU até 9/12/2015 (Acórdão 3.297/2015), quanto à existência do possível vício na relação da União com o Banco do Brasil, por causa do Plano Safra, o que permite deduzir inexistir justa causa para a Denúncia, que fora apresentada ainda em outubro de 2015, cabendo aduzir que referida decisão do TCU trata de fatos de 2014, não havendo nada a respeito de 2015 até o momento; e
- d. No que se referes ao **artigo 85, VI, da CF**: a Constituição, neste inciso, estabelece como crime de responsabilidade os atos que atentem contra a lei orçamentária. Contudo, o atraso ou inadimplemento de obrigação legal não caracteriza contratação de “operação de crédito”, nos termos definidos no art. 29, III, da LRF, segundo se posicionaram diversos técnicos depoentes e conforme concluiu o MPF, que requereu o arquivamento de pedido do TCU nesse sentido; ainda que caracterizasse, a ofensa seria, como se vê, à LRF e não à lei orçamentária, como requer o dispositivo constitucional pretensamente violado.



### 3. ALEGAÇÕES FINAIS DA ACUSAÇÃO

Em respeito à sociedade, não poderíamos em nosso voto deixar de comentar, ainda que de modo breve, sobre as frágeis “alegações finais” da Acusação. Ataca um genérico “conjunto da obra” e abandona na maior parte da sua fala o objeto das discussões: a edição dos decretos de crédito suplementar e o alegado atraso no pagamento de equalização de taxas de juros em decorrência do Plano Safra. Quando se atreve a debatê-los, demonstra o desconhecimento da matéria, incorrendo em imprecisões e distorções conceituais, e enquadramento jurídico duvidoso.

É uma peça que faz afirmações inverídicas, mesmo sabendo que se encontram em patente contradição com os autos. É desleal, ainda, porque em inúmeras passagens não especifica claramente em que ponto dos autos se localizam as referências que faz, o que praticamente inviabiliza a Defesa e até a análise histórica dos autos, tendo em vista a magnitude do processo. É desleal, de novo, porque considera pronunciamentos preliminares do TCU sobre as contas presidenciais de 2015 como certeza, como prova robusta! (v. fls. 38/44 das alegações finais).

Ignora quase que por completo os depoimentos das cerca de quarenta testemunhas, quando se reduz a mencionar apenas diminuta parte daqueles que ela própria convocou. Não faz um apanhado das perguntas que fizeram os defensores da cassação, justo pela falta de conteúdo; não valoriza, nem debate o que disseram os depoentes da Defesa. Pelo contrário, dedica parte do seu discurso para agredir a honestidade e convicção das declarações, que, na sua esmagadora maioria, lhe foram contrários. Esse comportamento requer nosso mais veemente repúdio; é o que fazemos!

Por isso, as alegações finais da Acusação são destituídas de qualquer crédito, do pouco que já tinha.

Vejamos o que disse de essencial, que merece comentários.

1) Quanto à edição dos decretos:

117. Não bastasse o ocorrido no ano de 2.014, a mesma conduta da denunciada foi praticada no ano de 2.015. (fl. 63)



129. Esta constatação diz respeito às práticas ilegais intentadas pela denunciada no ano de 2.014. Além dos pareceres técnicos do TCU, de suas Notas Técnicas, dos pareceres do Ministério Público de Contas anteriores aos Decretos de 2.015, a Presidência da República recorreu da decisão e em junho de 2.015 fora – por ofício do presidente do TCU – alertada para não mais emitir Decretos de Suplementação de Verba sem autorização legislativa, conforme voto de Ministro do Tribunal de Contas e Parecer do Ministério Público de Contas. Alertada, a Presidente ROUSSEF insistiu no erro, demonstrando **dolo intenso**, é dizer: conhecimento da ilicitude e determinação na prática delituosa. (fl. 69)

Nesse primeiro bloco de afirmações da Acusação, percebe-se não somente o desconhecimento pelos denunciantes da matéria sobre a qual debatem, mas má-fé mesma. Fiam-se unicamente na decisão política que já demonstrou lhe ser favorável, independente do que diga. Não há o menor zelo com o acerto jurídico e com a fidedignidade dos fatos apresentados. Tudo vale para afastar a Presidenta.

Nos parágrafos 117 e 129, a Acusação quer dar a entender que em 2015 teria havido a continuidade dos fatos alegadamente viciados e que teria havido decisão do TCU sobre a edição dos decretos da qual a Presidenta teria sido informada.

É verdade que em 2015, assim como em todos os exercícios anteriores, houve a edição de decretos presidenciais de abertura de créditos suplementares, bem assim a continuidade da relação com bancos públicos, por força do Plano Safra, que decorre de lei permanente (Lei nº 8.427, de 1992). Certamente ocorreu e ainda ocorre também em 2016, por serem atos de rotina.

Houve continuidade de atos, mas não de ação delitiva, como quer fazer crer a Acusação, porque não havia qualquer decisão anterior considerando esses procedimentos de rotina viciados. Nunca houve pelo menos sinalização de que créditos não pudessem ser abertos, haja vista que em todos os exercícios a situação é absolutamente idêntica.

Para efeito de adequada cronologia, somente a partir do Aviso nº 895-GP/TCU, de 12/08/2015, que se toma conhecimento público da primeira manifestação do TCU de que poderia haver irregularidades em relação à edição dos decretos, apesar de as normas alegadamente infringidas estarem vigorando tal como se encontram desde 2001. No entanto, o TCU, por meio desse aviso,



SF/16649.45200-72

Página: 246/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196



apenas solicitou esclarecimentos à Presidência da República sobre a edição de decretos daquele ano de 2014. Como se pode observar, naquela data os decretos de 27/07/2015 já haviam sido editados.

Decisão da Corte somente saiu por meio do Acórdão nº 2.461/2015-TCU-Plenário, de 07/10/2015, que opinou pela rejeição das contas presidenciais de 2014, depois, portanto, que os demais decretos foram abertos. No entanto, essa *decisão*, por ser apenas opinativa (é pacífica a jurisprudência do STF nesse sentido), não teve, e não tem, força jurídica para determinar alteração nos procedimentos da administração pública, porquanto a matéria é de competência exclusiva do Congresso Nacional. Ou seja, enquanto o Congresso Nacional não realizar o necessário julgamento, não se pode entender que há ato (edição dos decretos) contrário ao ordenamento.

O próprio Congresso Nacional abriu prazo de 30 dias, posteriormente, por meio de despacho de 20/10/2015 do seu Presidente, Senador Renan Calheiros, para a Presidência da República se manifestar sobre as conclusões do Tribunal. A manifestação da Senhora Presidenta ocorreu em 14/11/2015, mediante o Aviso nº 525, que dormita na CMO, aguardando a decisão do Colegiado, para posterior julgamento pelo Plenário do Congresso.

Portanto, não se pode afirmar, como o faz em diversos passagens a Acusação, que haja continuidade delitiva quanto aos decretos, porque o órgão competente ainda não concluiu se há irregularidade no procedimento. O que se pode afirmar é que o Voto do Relator das contas de 2014 na CMO é totalmente contrário à decisão do TCU.

São também totalmente falsas as declarações da Acusação de que havia pareceres técnicos e notas técnicas do TCU e pareceres do Ministério Público de Contas anteriores à edição dos decretos de 2015, tanto que não faz menção a número, autoria e data desses alegados documentos. Ademais, ainda que esses documentos existissem, não há previsão legal para que tenham alguma influência no âmbito das contas presidenciais, tampouco para substituir o alerta previsto no art. 59, § 1º, da LRF, a ser elaborado pelo TCU e encaminhado por seu Presidente a todos os Poderes. Veja o que disse o Dr. Ivo, jurista, com doutorado em Harvard:

**De maneira nenhuma me parece que notas técnicas ou matéria jornalística suprem a incumbência de alertar os Poderes ou que a nota**



**técnica determine alteração de procedimento da Administração Pública. O Tribunal de Contas, especificamente o Tribunal de Contas da União só se pronuncia por meio do seu Pleno, por decisão do Pleno; eventualmente decisões monocráticas dos ministros, mas, via de regra, por decisão do Pleno.** Seria o mesmo você pensar que um parecer do Ministério Público junto ao TCU ou mesmo de alguma área técnica se manifestaria pelo TCU; seria o mesmo imaginar, por exemplo, que, em uma comissão desta Casa, como a CCJ, o parecer de um relator expressasse a opinião da Comissão ou mesmo da Casa sem a sua própria votação na Comissão. Estamos tratando de um parecer individual de um Senador que ainda vai ser levado, discutido e aprovado ou não pela Comissão. **Quanto ao poder-dever do TCU de alertar os Poderes ou órgãos, a possibilidade de ocorrência de necessidade de limitação, empenho e indício de irregularidade na execução orçamentária deveria ser antes ou depois?** Parece-me evidente que o ideal é que fosse antes. **Alertas são feitos anteriormente.** (Sr. Ivo da Motta Azevedo Correa, em 20/06/2016, em resposta a indagação nossa)

A Acusação age de má fé, de novo, quando diz que a Senhora Presidenta **fora alertada** em junho de 2015, quanto à irregularidade na edição de decretos. É falsa tal afirmação, tanto que desacompanhada da informação quanto a data, Relatoria, número do documento. Além disso, as testemunhas, inclusive os técnicos do TCU e o Procurador de Contas, declararam que o alerta não foi emitido, a exemplo:

Olha, o julgamento de 2014, em abril, não poderia ser um alerta mais eloquente. A auditoria foi feita, foi identificada, houve um julgamento, **não alertando, mas já condenando a prática e determinando a sua correção.** (Procurador de Contas Júlio Marcelo de Oliveira, em 08/06/2016, em resposta a questão nossa)

Portanto, durante o período em que eu estive à frente do orçamento do MEC, **eu não recebi, na Subsecretaria, nenhuma orientação, nenhum questionamento sobre isso.** (Sr. Wagner Villas Boas, em 16/06/2016, em resposta a pergunta nossa)

**Nós não tivemos nenhuma anotação do TCU em relação a essa questão específica dos decretos que foram feitos todos os anos, desde que nós tivéssemos superávit financeiro.** O que nós tivemos foi um acompanhamento do TCU, que se encerrou em 2011. Nesse acompanhamento do TCU, num acórdão editado em 2011, da Segunda Câmara, o TCU deu por cumpridas as determinações que ele havia feito no acórdão de 2008. Deu por cumprido, porque conseguimos resolver essa questão das instituições de ensino superior federais. (ex-Ministro da



*Educação José Henrique Paim, em 17/06/2016, em resposta a indagação nossa se houve alerta do TCU)*

...cumpre informar que **não houve**, em qualquer exercício financeiro, **alerta de órgãos de controle** sobre indícios de irregularidade na gestão orçamentária, especialmente quanto à abertura de créditos suplementar que pudesse impactar na obtenção da meta de resultado primário do exercício, salvo em relação ao exercício de 2014, o que somente ocorreu com o advento do Acórdão nº 2.461/2015-TCU-Plenário, de 7 de outubro de 2015... (*Ofício nº 34.837/2016-MP, de 17/06/2016, à CEI - negritamos*)

**Eu nunca recebi nenhuma advertência do Tribunal de Contas.**  
(*ex-Ministro do Esporte, Aldo Rebelo, em 28/06/2016, em resposta a questão nossa sobre se havia recebido algum alerta do TCU*)

Disse também a Acusação:

120. Todavia, esses superávit e excesso de arrecadação são artificiais, pois, conforme se pode verificar a partir do PLN nº 05/2015, encaminhado ao Congresso Nacional em 23 de julho de 2015, o Poder Executivo já reconhecia que as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei nº 13.080/2015, não seriam cumpridas. (*fl. 64*)

Para contrariar a Acusação, provando que as fontes de recursos não eram artificiais, mas efetivas, as palavras do Desembargador Presidente do TJDF, ao solicitar o crédito para o seu Tribunal:

Acrescente-se, por oportuno, que não foi necessária a apresentação de memória de cálculo à Secretaria de Orçamento Federal, haja vista que **os recursos já haviam sido arrecadados** e estavam devidamente registrados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, gerido pelo Ministério do Planejamento. (*Of. nº 21.595/GPR, de 15/06/2016, à CEI*)

Afirmou a Acusação quanto à compatibilidade das alterações promovidas pelos decretos com a obtenção da meta:

121. Ora, o art. 4º da Lei 13.115/2015, (Lei Orçamentária Anual de 2015), é expresso em prever que a abertura de créditos suplementares deva ser compatível com a obtenção da meta de resultado primário, tal como previsto na LOA/2014. (*fl. 65*)

135. O dado relevante é acentuado pelas testemunhas: não havendo o cumprimento da meta, estando em situação de descumprimento c



meta, essa autorização cessa. E essa compatibilidade tem que ser aferida no momento da edição do decreto. (fl. 77)

137. Por isso, a exigência de que haja autorização legislativa para suplementação de verba fora da meta fiscal, sob o controle do Congresso, sem soberbamente, transformar-se decreto em Medida Provisória, em menosprezo a esta Casa. (fl. 77)

254. Diz claramente o art. 4º que só não depende de autorização legislativa a abertura de crédito suplementar se estiver dentro da meta fiscal. E estava fora. O exame pericial o comprovou. (fl. 123)

A incompreensão sobre a matéria é evidente, por isso a confusão grassa. O art. 4º da LOA 2015 em nenhum momento diz que a abertura de crédito suplementar deve estar dentro da meta fiscal, até porque essa afirmação soa ilógica: como haveria crédito dentro da meta? Tal dispositivo apenas exigia que as alterações decorrentes dos créditos fossem compatíveis com a obtenção da meta. Ter compatibilidade tem o mesmo sentido de ser adaptável, de não criar obstáculos.

Não existe situação de descumprimento de meta em período anterior ao do encerramento do exercício, porque a meta é anual, sendo que, conforme o princípio da anualidade (acolhido pela Constituição, art. 165, pela LRF, art. 4º, pela Lei 4.320/64, art. 2º, e pelas demais normas sobre orçamentos), as receitas e despesas devem ser realizadas, e prestadas as respectivas contas, depois de encerrado o exercício. Antes desse prazo existe apenas pontos de controle, para orientar a gestão (art. 9º, LRF)

Ademais, a autorização legislativa para abrir o crédito já estava dada textualmente no **caput** do art. 4º da LOA, não havendo nenhuma incompatibilidade das alterações com a obtenção da meta. Se incompatibilidade houvesse, a abertura do crédito por lei (autorização do Legislativo) também não poderia ser feita, pois a compatibilidade deve ser igualmente respeitada por esse instrumento normativo, conforme exigência do art. 39, § 4º, da LDO 2015. O Congresso Nacional não poderia autorizar abertura de crédito nessas condições, o que anula o argumento da Acusação nesse sentido, tendo sido esse o entendimento dos depoentes:

**Então, se a tese é a de que não poderia abrir decreto de crédito porque não haveria compatibilidade com uma meta bimestral,**



SF/16649.45200-72

Página: 250/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196



**tampouco se poderia fazê-lo para o caso do projeto de lei.** (Sr. Bruno Moretti, em 20/06/2016, em resposta a indagação nossa)

Aqui a pergunta é a seguinte: se eu não posso abrir por decreto, por que eu poderia abrir por lei? É isso mesmo: **se eu não posso abrir por decreto, se está ali aumentando, ferindo a meta definida, também não poderia fazer por lei**, a menos que a meta fosse alterada. Então, essa questão que a senhora coloca é isso mesmo. É por isso que o decreto estabelece limites. (ex-Ministra do Planejamento, Miriam Belchior, em 21/06/2016, em resposta a pergunta nossa)

A compatibilidade a ser aferida diz respeito às disposições do decreto que abre o crédito, de modo a observar se cria alguma regra incompatível com a obtenção da meta. Isso porque, quanto ao cálculo do atingimento da meta, somente é realizado após encerrado o exercício financeiro, pelo aspecto financeiro (pagamento da despesa), como o afirmaram todas as testemunhas que falaram a respeito, inclusive as convocadas pela Acusação, como o Procurador de Contas e o Sr. Leonardo Albernaz. A propósito:

...informo que o montante que impacta na apuração do resultado primário é aquele apurado no pagamento da despesa, e que o critério utilizado para apuração do cumprimento da meta de resultado primário é também pagamento da despesa (regime caixa – “acima da linha”), cuja responsabilidade é da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda – STN/MF. (Ofício nº 34.826/2016-MP, de 17/06/2016, à CEI, em resposta a indagações nossas)

Dessa forma, verifica-se que o resultado primário é realizado pelo pagamento da despesa e, portanto, **relaciona-se com o aspecto financeiro** (fl. 59, quesito 1.1, do Laudo pericial complementar)

É o resultado da atividade financeira ao final do exercício! (Procurador de Contas Júlio Marcelo – depoimento em 08/06/2016)

Em relação ao momento de apuração para efeito de cumprimento: **no final do ano é que é feito**, ou seja, **a gente sabe se uma meta foi cumprida no final do ano**. Isso é mais ou menos evidente. (Sr. Leonardo Albernaz, em 13/06/2016)

Também afirmou a Acusação:

134. O importante é frisar que, conforme os testemunhos, editar um decreto de abertura de crédito suplementar sem ouvir a opinião do Poder Legislativo não é ato compatível com a Constituição, com o que determina a LRF, tampouco com o art. 4º da Lei Orçamentária, devend



se levar em conta **a realidade presente no momento da edição do decreto.** (fl. 77)

130. Em síntese: em 2.015, apesar de absolutamente ciente e consciente da ilegalidade da conduta infringiu a Constituição e a Lei Orçamentária. A mensagem do Poder Executivo confirma que a frustração nas expectativas de arrecadação e o aumento de despesas impediram o cumprimento das metas e a denunciada criou e continua criando despesas suplementares enquanto as metas vigentes estão comprovadamente desatendidas, o que infringe os artigos 167, V da CF, art. 4º da LOA/2014 e LOA/2015, e art. 9º da Lei Complementar 101/2000. (fl. 69)

Decreto de crédito suplementar não cria despesa. Tão somente autoriza alterações nas programações, incrementando as dotações. O decreto não altera as normas de execução, as quais, como a que estabelece limites de empenho e pagamento, devem ser observadas no momento próprio. Além disso, as aferições sobre o cumprimento da meta não são realizadas no momento da edição do decreto, mas com a execução realizada. A propósito:

O resultado fiscal não considera as despesas apenas autorizadas, pois **não é mensurado a partir das dotações orçamentárias.** (*Lauda complementar da Perícia, fl. 60 - negritamos*)

As testemunhas, ressalvadas unicamente as convocadas pela Acusação (justamente as que deram parecer contrário à Presidenta no âmbito do TCU), foram unânimes em afirmar que o art. 4º da LOA 2015 dava amparo para a abertura dos créditos por decreto, a exemplo de:

**Os créditos foram feitos com base no art. 4º da LOA,** no caso de 2015, inciso XII e inciso XIV do art. 4º. (*Sr. Wagner Vilas Boas de Souza, em 16/06/2016*)

**A Lei Orçamentária autoriza a abertura de créditos.** (*Sr. Georgimar Martiniano de Souza, em 17/06/2016*)

**Os créditos foram abertos por decreto, porque a Lei Orçamentária assim o permitia.** (*Sr. Antonio Chatack Carmelo, em 17/06/2016, em resposta ao Relator*)

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



"Qual o fundamento legal para abertura dos créditos aqui tratados?"  
**É a própria Lei Orçamentária, no seu art. 4º.** (Sr. Zarak de Oliveira, em 17/06/2016, em resposta a questão nossa)

Disseram também os Denunciantes em suas alegações finais:

122. O PLN 05/2015 diz expressamente que a meta fixada não estava sendo atendida, pois seu objeto era, exatamente, reduzir as metas estabelecidas na LOA. (fl. 65)

124. Os decretos acima transcritos foram editados e publicados após a data de propositura do PLN 05/2015 no Congresso Nacional, o que revela o pleno conhecimento, por parte da Denunciada, de que descumpria a determinação constitucional. Não vale como escusa agora dizer que recebia dos órgãos técnicos o decreto para ser assinado, pois despachava com os seus Ministros, em acompanhamento direto da situação fiscal e sabia o que devia fazer ou deixar de fazer. (fl. 67)

A incompreensão da Acusação sobre o tema debatido é flagrante. Quer ela fazer crer que um crédito aberto antes do envio de PL de alteração da meta é diferente de um crédito aberto depois desse envio. Ou seja, se o Governo tivesse primeiro editado os decretos e depois enviado o PL de alteração da meta, a compatibilidade estaria assegurada!

É falso esse entendimento, porque todas as programações são controladas pelo decreto de contingenciamento, no momento de a despesa entrar no processo de execução, independentemente da forma e do momento da abertura do crédito. Antes do processo de execução existe apenas autorização de gasto, que não impacta a obtenção da meta. A propósito, declarações da ex-Ministra do Planejamento, Miriam Belchior, e da Junta Pericial:

A senhora me pergunta por que se pode afirmar que a abertura de um crédito não impacta a meta do resultado. **Porque todos os créditos estão submetidos aos limites de empenho e pagamento.** Um crédito não está excepcionalizado. (Sra. Miriam Belchior, em 21/06/2016, em resposta a indagação nossa)

**...não se pode afirmar que a abertura de créditos suplementares leva necessariamente ao aumento dos gastos, os quais se subordinam, em última instância, aos limites de contingenciamento e de movimentação financeira.** E se, a despeito de terem sido abertos, não forem executados, não causarão impacto na meta. (fl. 116, Laudo inicial)



A rigor, **a abertura de um crédito suplementar não afeta a meta de resultado primário**, posto que a meta é única, fixada pela LDO/2015, mas **afeta a perspectiva de atingimento dessa meta...** (*fl. 49, Laudo complementar*)

Na seguinte fala, a Acusação admite que a LRF seja desobedecida, em autêntica contrariedade ao que diz defender. Ora, em nenhuma hipótese a lei pode ser afrontada. Se o TCU não a cumpriu como devia, deixou de observar dever legal, o que não se admite.

Em outra assertiva, diz a Acusação:

147. Não obstante, como a acusação, reiteradamente vem asseverando, alertas não seriam necessários, pois a própria Presidente, ao encaminhar o PLN-5 para esta casa, aponta, na exposição de motivos, que seria impossível cumprir a meta vigente. (*fl. 80*)

Como se pode perceber, a Acusação distorce intencionalmente a compreensão das coisas. Os alertas que o TCU deixou de dar são quanto à alegada irregularidade na abertura dos créditos na situação posta em 2015 e na existência de passivos da União em relação ao Plano Safra. Se a Corte de Contas tivesse cumprido seu papel, certamente a gestão não teria ocorrido como ocorreu.

Logo em seguida, afirma:

148. Além de a exposição de motivos do PLN-5 evidenciar a consciência da denunciada acerca da incompatibilidade com a meta, tem-se que o terceiro relatório bimestral, antes mesmo da aprovação do projeto, já considerava a meta proposta, o que confirma o desrespeito para com esta casa. (*fl. 80*)

Mais uma incompreensão da Acusação. Os relatórios bimestrais não têm por finalidade demonstrar incompatibilidade de abertura de créditos com a meta ou com a obtenção dela, mas sim refletir a expectativa da execução para o ano inteiro. Se de fato a obtenção da meta fosse o objetivo número um da República, em desconsideração com todas as normas constitucionais quanto à responsabilidade social, bastaria que o Governo, naquele terceiro trimestre paralisasse a oferta de serviços públicos, que a meta seria atingida.



Já se disse, e as testemunhas e a Junta Pericial assim o atestaram, que os créditos abertos não impactam a obtenção da meta, porque consistem apenas em autorização de despesas, mas não em gasto efetivo:

O resultado fiscal **não considera as despesas apenas autorizadas**, pois não é mensurado a partir das dotações orçamentárias, mas considera as despesas autorizadas e pagas, conforme elucida o ofício encaminhado pela SOF e acostado aos autos no DOC 089. *(fl. 60, Laudo complementar)*

O relatório bimestral não é uma comprovação de meta bimestral. **O relatório bimestral, ele se presta a tentar antecipar riscos para o alcance da meta ao final do exercício.** Então, você estima receitas, estima despesas a cada dois meses e avalia se é necessário ou não um contingenciamento em relação àquele bimestral. **A meta é anual, e o bimestral se utiliza dela;** o bimestral existe para ter a certeza de que as pessoas, os gestores são diligentes em antecipar os riscos fiscais.

[...]

**O bimestral não tem o objetivo de ser uma regra. A meta é anual.**

[...]

**O decreto de contingenciamento limita o total de empenho do ano.** *(depoimento do Sr. Otávio Ladeira, em 08/06, em resposta à Senadora Gleisi Hoffmann)*

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

Disse mais os denunciantes:

149. Aliás as testemunhas da defesa ouvidas foram uníssonas no sentido de que a meta considerada para a edição dos decretos não era a vigente, mas aquela proposta em projeto de Lei. *(fl. 80)*

As únicas testemunhas que fizeram alguma afirmação em sentido próximo foram as convocadas pela própria Acusação, justamente aquelas que



querem estabelecer uma nova interpretação para a sistemática de abertura de crédito. No entanto, não conseguiram explicar como isso funcionaria.

Na verdade, não importa saber a meta fixada para o exercício no momento da abertura do crédito. Importa isto sim, inclusive porque era essa a exigência do art. 4º da LOA 2015, que as alterações promovidas na programação não fossem incompatíveis com a obtenção da meta, aquela que estivesse em vigor no momento da apuração, encerrado o exercício.

Mais ao final de sua peça, afirmaram também os denunciantes:

250. Por fim, tipificada também está a afronta ao art. 10, n. 4 e n. 6, ao editar Decretos de Suplementação de Créditos sem autorização Legislativa, fora da hipótese prevista no art. 4º da LOA, pois, para evitar riscos, o exame da compatibilidade fiscal cabe ser feita no momento da edição do decreto. E naquele momento era preciso autorização legislativa havendo, portanto, desrespeito e não compatibilidade com o disposto no art. 4º da LOA. Deu-se força de lei a um decreto dependente da aprovação de um projeto de lei que só veio a ser aprovado seis meses depois. Desprezo absoluto ao Congresso. (fl. 122)

251. Em suma: os Decretos assinados pela presidente não eram compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2.015 e desrespeitavam o disposto no art. 10 n. 6 da Lei n. 1.079/50 por não ter fundamento na Lei Orçamentária. O fato é típico. (fl. 122)

Não há norma que exija a realização, no momento da abertura de um crédito, do exame do cálculo da obtenção do resultado fiscal do exercício, porque isso não tem sentido, O que importa para o erário e para a sociedade é a obtenção do resultado efetivo, a economia real decorrente da execução, não a observação de uma meta ilusória. Em nenhum dispositivo a lei protege uma alegada meta formal, existente apenas no “plano orçamentário”.

É falsa a afirmação de que o item 4 do art. 10 foi violado, o qual estabelece que, para constituir crime, a violação à lei orçamentária deve ser patente. A própria divergência entre os técnicos demonstra que não há sequer entendimento claro sobre a melhor interpretação para o art. 4º da LOA 2015. Divergência, no entanto, existe apenas entre a compreensão da massa de técnicos do Poder Executivo e do Judiciário com os poucos técnicos do TCU.



Aqueles técnicos testemunharam na mesma linha adotada para a abertura dos créditos impugnados.

O item 6 do art. 10 menos ainda foi infringido. Isso porque a Presidenta da República não ordenou nem autorizou a abertura de crédito. Ela própria o fez segundo a autorização contida no art. 4º da LOA 2015.

Ainda sobre os decretos, afirmou a Acusação:

258. De outra parte, contraria totalmente a finalidade, o escopo das leis orçamentárias se ter por base do cálculo da Meta Fiscal o resultado fiscal final. Se assim fosse ficaria sem sentido o fim de precaução, a exigência constitucional de relatórios bimestrais a serem apresentados pela Presidência da República e pelo Tesouro, bem como as avaliações quadrimestrais e bimestrais. **O impedimento de riscos se transforma na assunção de todos os riscos.** (fl. 124)

259. Por que, então, o PLN 05/2015 se a Meta era irrelevante? Como se prever qual seria o comportamento da economia e das finanças para, com todos os riscos, deixar para avaliar ao final do ano se o crédito aberto estaria ou não dentro da meta – a depender da hipótese de haver possível contingenciamento e da aprovação do projeto de lei? (fl. 124)

260. Dessas perguntas irrespondíveis defluiu, portanto, a irresponsabilidade da receita que as testemunhas da defesa trazem em socorro da Acusada. Um somatório de irresponsabilidades. (fl. 124)

Esses três últimos parágrafos demonstram que, efetivamente, os advogados da Acusação podem entender alguma coisa no campo jurídico, o que ainda estão devendo comprovar, mas nada entendem do sistema orçamentário e das regras fiscais estabelecidas pela LRF.

Qual seria a intenção de não se considerar, para cumprimento da meta fiscal do exercício, o resultado final, se não há resultado fracionário previsto em lei? Os relatórios bimestrais visam justamente ajustar a gestão para a consecução da meta fixada, nada mais! Esse é o sentido da LRF, que os advogados desconhecem, bastando ler com cuidado pelo menos o art. 9º dessa Lei.

Nunca se disse que a meta não seria relevante, porque ela o é. Contudo, o seu não atingimento não redundava em qualquer apenação, nem mesmo administrativa. O PLN 5/2015 era relevante por uma questão de transparência



e para afirmar qual seria a nova orientação para os relatórios bimestrais. O que impede a ocorrência de riscos para a não obtenção da meta de resultado é o decreto de contingenciamento, que funciona como dique, como represa, ao excesso de execução.

O entendimento esdrúxulo do TCU já levou à desmoralização completa da meta, que agora, mesmo em prejuízo para a sinceridade dos números, vai sempre ser fixada de modo que jamais seja possível não alcançá-la. Porém, vai tornar também inócuos os relatórios bimestrais, que são elaborados discricionariamente pelo Poder Executivo com base em projeções de intenção de gasto para as despesas discricionárias. Serão elaborados agora conforme a conveniência.

2) Quanto aos passivos de 2015 da União junto ao Banco do Brasil em relação ao Plano Safra, disse:

70. Além do mais, deixou-se de saldar no final de 2.015 integralmente o passivo do Tesouro Nacional. (fl. 27)

249. De outra parte, deixou-se de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro de 2.015, infringindo-se o disposto no art. 10 n. 8 da Lei nº 1.079/50. (fl. 121)

São absolutamente falsas essas afirmações, porque contrariam os depoimentos prestados, inclusive das testemunhas da Acusação:

Iniciamos o pagamento e, ao final do exercício, após a mudança da aprovação do PLN 5, todos os pagamentos foram quitados, inclusive os valores do exercício. (Sr. Adriano P. de Paula, técnico do Tesouro, em 08/06)

O Tesouro Nacional trabalhou para pagar as despesas do ano de 2015 em 2015 e, em dezembro, com a confirmação do TCU, pagou os débitos referentes aos anos anteriores. (Sr. Otávio Ladeira, técnico do Tesouro, em 08/06)

...o Tesouro Nacional saldou seus passivos vencíveis em 2015 junto ao Banco do Brasil dentro do próprio exercício financeiro de 2015 (Laudo Pericial inicial, fl. 37)



Continua a Acusação em suas desconexas afirmações:

99. Diz o Relator em voto aprovado de forma unânime que, com relação ao Plano Safra, no ano de 2.015, a União incorreu em novas operações de crédito “aparentemente irregulares” com instituições financeiras controladas. Foi reproduzido o padrão de 2.014, seja pelo atraso no pagamento das parcelas em equalização vencidas em janeiro e julho de 2.015, seja pela manutenção do estoque de dívidas constituídas em período anteriores, cujo pagamento foi determinado por aquele Tribunal de Contas no âmbito do processo TC 021.643/2014-8. (fl. 43)

105. Conclui-se, pois, que em 2.105 houve, principalmente em relação ao Plano Safra e PSI, a continuidade da realização das operações de crédito vedadas pelo art. 36 da LRF. (fl. 59)

Neste ponto, valem as mesmas observações feitas em relação à edição dos decretos: não se poderia falar em continuidade delitiva, se não havia decisão definitiva quanto à questão durante praticamente todo o exercício de 2015. Sobre a relação da União com bancos federais em 2015, no que se refere ao Plano Safra, não há qualquer julgamento na Corte de Contas.

A cronologia das decisões em relação aos passivos ao Banco do Brasil decorrentes do Plano Safra é clara. Diferentemente da edição dos créditos suplementares, pode-se afirmar que neste caso a competência é do TCU, porquanto não existe previsão legal de participação do Presidente da República na gestão financeira e orçamentária desse Plano. O TCU comete irregularidade jurídica, quando inclui a questão nas contas presidenciais, em afronta ao art. 71, I, da CF.

Em abril de 2015, o Tribunal prolatou o Acórdão 825/2015, por meio do qual entendeu pela irregularidade na relação da União com bancos públicos federais, compreendendo haver aí “operação de crédito”. Contudo, esse acórdão foi suspenso em decorrência de dois recursos interpostos, fazendo com que a decisão do Tribunal somente fosse prolatada em 9/12/2015, mediante o Acórdão 3.297/2015, mas que somente transitou em julgado em 29/12/2015. Antes dessa data, portanto, não se pode considerar haver qualquer conduta contrária ao direito, em relação a essa interação da União com os bancos públicos. Isto porque, diz a Constituição Federal, ninguém poderá ser considerado culpado até o trânsito em julgado da sentença.



Portanto, não se pode afirmar, como o faz em diversas passagens a Acusação, que haja continuidade delitiva quanto ao Plano Safra, porque somente houve conclusão transitada em julgado do Tribunal em 29/12/2015. Nesse dia, no entanto, todos os passivos exigíveis pelo Banco do Brasil já estavam quitados pela União, apesar de o Acórdão do Tribunal nem mesmo exigir o imediato pagamento, mas tão somente a elaboração de cronograma para fazê-lo. A propósito o contido na decisão do Tribunal:

9.6.1. determinar ao Tesouro Nacional que efetue o pagamento dos valores devidos ao Banco do Brasil, necessários à cobertura das referidas contas, que estejam vencidos segundo os prazos definidos pela legislação, de acordo com cronograma, de duração a mais curta possível, a ser apresentado ao TCU dentro de 30 (trinta) dias. (*Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, de 15/04/2015*)

Continua a Acusação:

106. Destacam as testemunhas técnicas terem ocorrido tais fatos, em 2.015, em “valor elevado” com relação ao Plano Safra relativamente ao Banco do Brasil. É importante destacar que as testemunhas bem esclareceram que o Tesouro não pagou as faturas de janeiro e de julho de 2.015, com o agravante de já haver conhecimento sobre o tratamento que o Tribunal de Contas estava dando em relação a esses fatos, no sentido da proibição de tal conduta. (*fl. 59*)

Mais uma vez falsa a afirmação, porque não havia qualquer decisão do TCU aplicável ao Plano Safra no primeiro semestre de 2015, como acima relatado. O único acórdão existente sobre a questão (Acórdão 825/2015) teve seus efeitos suspensos por força de recurso, cuja decisão final somente passou a valer a partir de 29/12/2015, como dito.

Disseram também os denunciantes:

110. As testemunhas, mesmo as de defesa, foram categóricas no sentido de que os Bancos públicos financiaram o Tesouro, que não contabilizou as operações de crédito, justamente com o intuito de maquiar as contas públicas (*fl. 60*)

Mais uma afirmação toda falsa, porque a contabilização sempre existiu e era pública, como as testemunhas afirmaram, bem assim a Junta Pericial:



**Os passivos da União junto a bancos públicos, embora não tenham sido considerados, eram públicos.** Normalmente, esses dados estão divulgados em balanços das próprias instituições credoras.

Então, no caso, por exemplo, do Banco do Brasil, **a própria auditoria do TCU buscou esse dado nos balanços publicados pelo Banco do Brasil.** (Sr. Marcel Mascarenhas, em 29/06, em resposta a perguntas nossas)

Em contrapartida, o Banco do Brasil registrava os valores devidos pelo Tesouro Nacional, em seu balanço patrimonial, em conta do ativo não captada pelas estatísticas fiscais elaboradas pelo Banco Central. (fl. 21, item 3, *Laudo inicial*)

Como se pode concluir, imperou a desonestidade e a deslealdade processual da Acusação, por ter pretendido alterar a verdade dos fatos e dos depoimentos. Fosse este um processo em tramitação no âmbito judicial, certamente ocorreria a imposição de multa por má fé e pela obtusa pretensão de alcançar finalidade ilegal.



SF/16649.45200-72

Página: 261/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196



## 4. CONCLUSÃO

A análise supra nos permite concluir que é indevida e impertinente a motivação para que se efetive o **impeachment** da Presidenta Dilma. Os próprios desvios políticos ocorridos deslegitimam o processo e tornam inócua a denúncia. Não há fundamentação técnica plausível para as alegações fáticas, tampouco aderência jurídica dos fatos aos tipos legais apontados. É chocante a ausência de provas, que foram catadas a qualquer custo apenas em opiniões visceralmente apaixonadas, mas sem lastro jurídico.

O vínculo político direto dos denunciantes com o PSDB, seja por filiação partidária, por coordenação de atividades do partido ou mesmo por recebimento de R\$45.000,00 para elaborar a representação feita contra a Presidenta da República, afronta ao art. 14, da Lei 1.079, de 1950, que estabelece inequivocamente a legitimidade ao cidadão, não a partidos políticos, para oferecimento de denúncia por crime de responsabilidade.

A escolha e manutenção de um Relator do mesmo partido, o PSDB, que nunca reconheceu a última derrota nas eleições, a terceira consecutiva, é uma agravante que representa insulto à ordem democrática e depõe contra o Senado Federal.

O acolhimento da denúncia, pelo vingativo ex-Presidente da Câmara, Deputado Eduardo Cunha, no exato dia em que o Partido dos Trabalhadores (*o mesmo da Presidenta da República*) declarou posição favorável junto ao Conselho de Ética, em relação à perda do mandato dele próprio - que indubitavelmente não escapará das garras da Justiça -, por violação ao decoro parlamentar, revela um inequívoco desvio político e de finalidade do processo. Desvio esse expressado, da mesma forma, na motivação alegada pela maioria dos Deputados quando do acolhimento da denúncia no Plenário da Câmara dos Deputados, que transformou a data do dia 17 de abril de 2016 em um verdadeiro “espetáculo de horrores”, que tornou o Parlamento motivo de vergonha nacional e o País objeto de chacota internacional.

Por igual, não há como desconsiderar o desvio de finalidade revelado pelas degravações de diálogo entre o ex-Presidente da Transpetro, Sergio Machado e o Senador Romero Jucá, onde textualmente afirma que “**tem que ter o impeachment**” para barrar a operação Lava Jato e que “**a solução mais fácil é botar o Michel Temer**”.



Esses fatos, por si sós, justificam a completa suspensão ou mesmo, o mais lógico, o sepultamento definitivo da tese de **impeachment** da Presidenta Dilma.

Em meio a isso, coloca-se questão prejudicial ao andamento desse infamante processo: a competência exclusiva do Congresso Nacional, em plenário bicameral, para aprovar as contas presidenciais. A Constituição Federal traçou ritos, instâncias e momentos específicos para a apresentação e julgamento de tais contas, sem espaço para qualquer exceção, o que está sendo atropelado pela vontade incontida de assunção do Poder sem o desejo das urnas. A Comissão de Impeachment não tem a competência, tampouco a especialização, para julgar fatos relacionados às contas da Presidenta, como teriam os fóruns definidos pelo legislador constituinte. Por isso o processo é uma fraude à ordem jurídica.

A par disso, no mérito, as razões alegadas como crime de responsabilidade são em sua totalidade inconsistentes, tendo os depoentes em sua esmagadora maioria atropelado os argumentos da Acusação.

A própria perícia técnica, demandada por nós mas constituída integralmente pelos que são favoráveis à Acusação, ofereceu Laudo acachapante das teses dos denunciante: (i) não há ato comissivo da Senhora Presidenta em relação aos procedimentos do Plano Safra; (ii) os decretos e os atrasos no pagamento dos passivos ao Banco do Brasil em relação ao Plano Safra se deram sob a presunção de legitimidade; (iii) os decretos foram assinados com base em pareceres técnicos e jurídicos atestando sua adequação ao art. 4º da LOA 2015 e ao art. 167, inciso V, da Constituição e afirmando a compatibilidade das alterações orçamentárias com a obtenção da meta fiscal fixada para 2015.

Nessa seara de contrariedade aos argumentos da Acusação, ainda compareceu o Ministério Público Federal (órgão competente para a denúncia de crimes), por meio de despacho de 14/07/2016, determinando o arquivamento da investigação em relação às operações do Plano Safra, pela clarividente inexistência de condutas criminosas no âmbito da operação do Plano Safra, haja vista a inexistência de “operação de crédito”. Se não há crime, a malfadada acusação quanto a esse aspecto também se sepulta. Trata-se de questão definitivamente resolvida.



Enfim, aqui nos encontramos para decidir o destino da Presidenta legitimamente eleita, mas sem termos, como visto, a justa causa, a competência legítima, tampouco a delegação das ruas. Não admira que a classe política seja das mais desacreditadas, com tendência de sempre aumentar o descrédito.

Não poderíamos acolher essa página em nossa história, da qual certamente nos envergonharemos. Esse processo não engrandece, não agrega, não semeia; ao contrário, diminui a política, divide os brasileiros e torna árida a confiança nas nossas lideranças de transformar a Nação em uma sociedade cada dia mais justa, altiva e fraterna.



SF/16649.45200-72

Página: 264/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196



## 5. VOTO

Portanto, com toda a segurança técnica, com toda a certeza jurídica e com o dever político inerente ao nosso mandato, votamos NÃO por esse pseudo processo, por suas pseudo fundamentações, pelas falsas afirmações de agressão ao ordenamento pela Senhora Presidenta da República.

Um processo com forma, mas sem conteúdo, não merece acolhida!

Por outro lado, não há como deixar de expressar que o SIM, é um sim pela quebra dos direitos, pela fissura da democracia, pela usurpação da soberania popular, pela profanação do Poder, pela sanha ao apoderamento ilegítimo, pelo engodo, pelo GOLPE!

Nosso voto é NÃO! Quantas vezes precisasse seria NÃO!

Brasília, em 02 de agosto de 2016.

**Senadora VANESSA GRAZZIOTIN**  
**PCdoB/AM**

**Senadora GLEISI HOFFMANN**  
**PT/PR**

**Senador LINDBERGH FARIAS**  
**PT/RJ**

**Senador HUMBERTO COSTA**  
**PT/PE**

**Senador TELMÁRIO MOTA**  
**PDT/RR**

**Senadora FÁTIMA BEZERRA**  
**PT/RN**

**Senador RANDOLFE RODRIGUES**  
**REDE/AP**

**Senadora KÁTIA ABREU**  
**PMDB/TO**

