

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**

**DA INEXISTÊNCIA DE CRIME DE RESPONSABILIDADE POR “PEDALADAS  
FISCAIS” NO *IMPEACHMENT* DE DILMA ROUSSEFF**

**MARCOS GUSTAVO ANTAS DINIZ SOARES**

**Santa Rita-PB**

**2017**

**MARCOS GUSTAVO ANTAS DINIZ SOARES**

**DA INEXISTÊNCIA DE CRIME DE RESPONSABILIDADE POR “PEDALADAS  
FISCAIS” NO *IMPEACHMENT* DE DILMA ROUSSEFF**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Coordenação de monografias, como parte dos  
requisitos exigidos para obtenção do título de  
Bacharel em Direito pela Universidade Federal da  
Paraíba (UFPB).

**Orientador: Dr. Ronaldo Alencar dos Santos.**

**Santa Rita-PB**

**2017**

*Soares, Marcos Gustavo Antas Diniz.*

*S676i Da inexistência de crime de responsabilidade por “pedaladas fiscais” no impeachment de Dilma Rousseff / Marcos Gustavo Antas Diniz Soares – Santa Rita, 2017.*

*291f.*

*Monografia (Graduação) – Universidade Federal da Paraíba. Departamento de Ciências Jurídicas, Santa Rita, 2017.*

*Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Alencar dos Santos.*

**MARCOS GUSTAVO ANTAS DINIZ SOARES**

**DA INEXISTÊNCIA DE CRIME DE RESPONSABILIDADE POR “PEDALADAS  
FISCAIS” NO *IMPEACHMENT* DE DILMA ROUSSEFF**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Ronaldo Alencar dos Santos

Orientador

---

Prof. Me. Waldemar de Albuquerque Aranha Neto

---

Prof. Me. Alex Taveira dos Santos

**SANTA RITA**

**2017**



*Dedico este trabalho ao meu avô materno, Francisco Antas Cordeiro, Chico Antas, da Cidade de Manaíra/PB, que não está mais entre nós, mas que, embora de seu jeito, sempre me ensinou a ser uma pessoa digna e a lutar pelos objetivos com muito esforço, honestidade e dedicação.*

## AGRADECIMENTOS

Uma vida inteira salta aos olhos, no instante em que há a concretização de um sonho. Não à toa os sentimentos são fartos, mas as palavras são exíguas. Digno de reflexão, o desejo de ingressar em uma Universidade Pública Federal com a finalidade de alcançar a formação profissional e pessoal almejada não é apenas meu, mas de toda uma sociedade, especialmente daqueles que, historicamente, tiveram os seus direitos negados pelos espaços de poder.

Infelizmente, a educação pública gratuita e de qualidade ainda não comporta o contingente que deveria, por isso, em que pese valorizar esta conquista seja necessário e primordial, sobretudo quando a superação, a dedicação, a força e a luta empreendida no dia a dia resultaram em tamanha conquista, antes se faz essencial reconhecer a bravura de todo o povo que, ainda mais, enfrenta as maiores dificuldades e literalmente deposita, embora cético, em seus filhos, a esperança de um futuro melhor. Afinal, a educação liberta e emancipa.

Eu consegui: ontem um menino, hoje um profissional. Cumpre frisar, no entanto, que o feito não é um fim em si mesmo, justamente porque a partir daqui novos desafios virão, não apenas buscando o sucesso profissional, mas, sobretudo, lutando pela construção de uma sociedade cada vez mais livre, justa e solidária, norteada pelos ditames da dignidade da pessoa humana e pela garantia dos direitos e garantias fundamentais.

Nesse contexto, deixo a minha singela contribuição, no sentido de começar a esclarecer um triste acontecimento da história do nosso país: o *impeachment* da Presidente da República legitimamente eleita por mais de 54 milhões de votos, sem o preenchimento dos requisitos jurídicos necessários para tanto. Mas antes não poderia deixar de agradecer àqueles que contribuíram para que este trabalho existisse. Portanto, agradeço:

Primeiramente, à minha mãe pela dedicação e pelo esforço empreendido na minha formação profissional e pessoal, principalmente devido ao grau de dificuldade existente na criação de duas crianças sozinha, tendo que equilibrar-se entre o lar e a vida profissional.

Aos meus avós maternos pelo cuidado e paciência nos momentos da juventude. Em especial, à minha avó, Benícia Diniz, a quem amo muito e, por todo amor, compreensão e cuidado a mim dirigidos, devo tudo que sou e o que tenho.

À minha namorada, Raiane, por estar ao meu lado em todos os momentos, bons ou ruins, sempre dedicando amor e carinho, sem os quais, inclusive, não teria tanta felicidade em meu coração. Agradecer também pelo apoio e força para a elaboração deste trabalho.

À família Gomes do Município de Manaíra/PB, notadamente no que toca ao lar de Hagamenon Gomes, que por muito tempo me acolheu e me ensinou o verdadeiro significado de humildade e sabedoria.

Ao Senhor Aquilino Ramalho e à Senhora Raquel Ramalho, donos do Classe A Colégio e Curso, da cidade de João Pessoa, a quem eternamente serei grato, por acreditarem em mim, mesmo quando mais ninguém acreditava.

À turma de Direito 2012.1, do Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, que me concedeu a honra de representá-los perante os órgãos estudantis, chegando, inclusive, a ser candidato a Coordenador Geral do CAMM – Centro Acadêmico Manuel Mattos, embora, infelizmente, a eleição não tenha acontecido.

Aos amigos Caio Tibério de Almeida Caiaffo, Caio Marcelo Maciel Sitonio e Auridenor Alves Rocha, que, em um momento bastante difícil da graduação, quando a Universidade mudou de lugar, e eu não me encontrava em uma boa situação financeira, sem transporte, foram extremamente solidários, deixando de lado a privacidade, a flexibilidade de horário própria de quem dispõe de carro próprio e os caminhos que normalmente percorriam, apenas para não permitir que eu deixasse de frequentar, momentaneamente, a faculdade.

Aos doutores, mestres e professores integrantes do Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, que corroboraram para a minha formação crítica e profissional enquanto servidor público e, agora, Bacharel em Direito.

Ao meu orientador, Dr. Ronaldo Alencar, pelas contribuições feitas aliadas à confiança em me ter como orientando para a produção deste trabalho de conclusão de curso.

Por fim, a todos aqueles que não citados, contribuíram direta ou indiretamente para a minha formação pessoal, profissional, cidadã e crítica.

## RESUMO

O estudo da (in)existência de crime de responsabilidade por pedaladas fiscais no *impeachment* de Dilma Vana Rousseff foi realizado no presente trabalho, com o objetivo de analisar, objetivamente, o desenrolar do processo de *impeachment*, enfocando os principais elementos jurídico-normativos referentes à operacionalização do Plano Safra. Assim, utilizando-se de pesquisa aplicada, realizou-se, a partir de fundamentos jurídicos, análise descritiva dos fatos, buscando-se discutir a (in)existência dos elementos jurídicos mínimos para a caracterização de crime de responsabilidade, acima de tudo no que toca os pressupostos objetivos e subjetivos dos tipos indicados, que basicamente apontam a realização de operação de crédito, sem autorização legal, por parte da União. Para tanto, utilizou-se de fontes bibliográficas, para servir de referência à análise dos dados, e de fonte documental, para levantar as principais questões debatidas no caso e para chegar às necessárias conclusões da pesquisa. Nesse sentido, constatou-se a inexistência de pressuposto objetivo do tipo, no que concerne a ausência de operação de crédito, no âmbito do referido programa de crédito rural; a ausência de elemento volitivo; a ausência de conduta comissiva e a ausência de conduta omissiva imprópria praticada pela Presidente Rousseff.

Palavras Chave: *Impeachment*. Crime de Responsabilidade. Operações de Crédito.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 O INSTITUTO DO <i>IMPEACHMENT</i> NO DIREITO BRASILEIRO.....	14
2.1 ORIGEM.....	16
2.2 <i>IMPEACHMENT</i> E FORMA REPUBLICANA DE GOVERNO.....	17
2.3 NATUREZA JURÍDICA DO <i>IMPEACHMENT</i> .....	20
2.4 NATUREZA JURÍDICA DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE.....	22
2.5 LEGISLAÇÃO APLICADA.....	24
2.6 O CASO COLLOR DE MELLO.....	25
3 O PROCESSO DE <i>IMPEACHMENT</i> DA PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF.....	27
3.1 JULGAMENTO NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....	27
3.2 DO RECEBIMENTO DA DENÚNCIA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	29
3.2.1 Da denúncia.....	30
3.2.2 Do acolhimento realizado pelo Presidente da Câmara.....	34
3.3 AVALIAÇÃO DO JUÍZO DE VIABILIDADE DA DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE.....	37
3.3.1 Manifestação da defesa.....	38
3.3.2 Exame de admissibilidade material no voto do relator.....	39
3.3.3 Plenário.....	42
3.4 RECEBIMENTO E JULGAMENTO NO SENADO FEDERAL.....	43
3.4.1 A defesa de Dilma Rousseff.....	44
3.4.2 Relatório de pronúncia (exame de mérito) – Parecer Antonio Anastasia.....	47
3.4.3 A sentença do <i>impeachment</i> .....	50
4 DA INEXISTÊNCIA DE CRIME DE RESPONSABILIDADE POR PEDALADAS FISCAIS NO <i>IMPEACHMENT</i> DE DILMA ROUSSEFF.....	52
4.1 AUSÊNCIA DE MATERIALIDADE – A INEXISTÊNCIA DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO NO ÂMBITO DO PLANO SAFRA.....	52
4.1.1 Caráter legal da subvenção econômica no Direito Brasileiro.....	53
4.1.2 Subvenção econômica no Plano Safra.....	54
4.1.3 Utilização da estrutura dos bancos públicos para a efetivação do plano.....	55

4.1.4 Os atrasos, em 2015, do pagamento das subvenções ao Banco do Brasil: divergência apontada no âmbito no TCU e aplicada na Denúncia de <i>impeachment</i> .....	57
4.1.5 Análise das operações de crédito expressas, equiparadas e assemelhadas, à luz do Sistema de Responsabilidade Fiscal e a possível existência no Plano Safra .....	58
4.1.6 Contrapontos existentes no parecer de pronúncia da CEI2016, do Senado Federal	63
4.1.7 Parecer do MPF/DF: pedido de arquivamento de apuração criminal por inexistência de operação de crédito no âmbito do Plano Safra .....	66
4.1.8 Conclusão .....	67
4.2 AUSÊNCIA DE CONDUTA PRATICADA PELA PRESIDENTE ROUSSEFF .....	68
4.2.1 Ausência de conduta comissiva no <i>impeachment</i> de Dilma Rousseff .....	68
4.2.2 Da ausência de conduta omissiva no <i>impeachment</i> de Dilma Rousseff .....	71
4.3 AUSÊNCIA DO ELEMENTO VOLITIVO .....	76
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	79
REFERÊNCIAS .....	82
ANEXO A -PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DA PRESIDENTE DA REPÚBLICA .....	85
ANEXO B – VOTO DO RELATOR AUGUSTO NARDES NO JULGAMENTO DE CONTAS DA PRESIDENTE DA REPÚBLICA PELO TCU .....	94
ANEXO C – PONTO 2.2 DA DENÚNCIA DE IMPEACHMENT N. 1, DE 2015, DA CÂMARA FEDERAL.....	109
ANEXO D DESPACHO DO ENTÃO PRESIDENTE DA CÂMARA ACOLHENDO A DENÚNCIA.....	122
ANEXO E – PARECER DE ADMISSIBILIDADE DA COMISSÃO ESPECIAL DE IMPEACHMENT 2016, DA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	144
ANEXO F – MANIFESTAÇÃO DA DEFESA DE DILMA ROUSSEFF ACERCA DAS PEDALADAS FISCAIS .....	157
ANEXO G – PONTO 2.2.3 DO PARECER DE PRONÚNCIA DA CEI2016, DO SENADO FEDERAL.....	203
Anexo H.....	243
ANEXO I – RESPOSTA DO BANCO DO BRASIL AO OFÍCIO Nº 021/2016-CEI2016...	243
ANEXO J – RESPOSTA DO MAPA AO OFÍCIO Nº 039/2016-CEI2016.....	244
ANEXO K – RESPOSTA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA AOS OFÍCIOS DE Nº034/2016-CEI2016 E 037/2016-CEI2016 .....	248
ANEXO L – LAUDO PERICIAL ELABORADO POR DETERMINAÇÃO DA CEI2016, DO SENADO FEDERAL .....	250

ANEXO M – PARECER ACOSTADO AOS AUTOS DOS PROFESSORES CARLOS VALDER, HELENO TORRES E MIZABEL DERZI.....	255
ANEXO N – PARECER ACOSTADO AOS AUTOS DOS PROFESSORES CARLOS VALDER, HELENO TORRES E MIZABEL DERZI.....	261
ANEXO O – PARECER ACOSTADO AOS AUTOS DOS PROFESSORES CARLOS VALDER, HELENO TORRES E MIZABEL DERZI.....	266
ANEXO P – DESPACHO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PEDINDO O ARQUIVAMENTO .....	279

## 1 INTRODUÇÃO

*Impeachment* constitui, atualmente, um instituto jurídico-político de natureza republicana, utilizado para, democraticamente, destituir das altas funções agentes públicos que atentem contra os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, determinando, através de órgão competente, quando identificados os pressupostos jurídicos – elementos do crime de responsabilidade, sanção de caráter eminentemente política.

No Brasil, o impedimento de um presidente legitimamente eleito, só poderá acontecer no momento em que se constituírem todos os seus pressupostos jurídicos, os quais, em nosso ordenamento, revelam-se por atos atentatórios à Constituição praticados pelo Presidente da República. O juízo político quanto à conveniência e oportunidade de destituí-lo apenas surge, assim, quando comprovados todos os elementos jurídicos, objetivos ou subjetivos.

O processo de *impeachment* da Presidente Dilma Vana Rousseff, no ano de 2016, marcou época entre os brasileiros, seja pela grande efervescência política, seja pelo eminente embate jurídico acerca da existência ou não de crime de responsabilidade praticado por Dilma, sobretudo no que concerne ao que se convencionou chamar de pedaladas fiscais.

Supostamente, o atraso pela União, em 2015, do pagamento dos valores devidos ao Banco do Brasil (BB), no âmbito das concessões de crédito rural, teria configurado operação de crédito proibida à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal. A União teria contraído empréstimo ou operação de crédito semelhante junto ao BB para pagar obrigações financeiras. Por sua vez, a Presidente, com a ciência dos fatos, teria se omitido imprópriamente, quando devia e podia agir para pôr fim às supostas operações de crédito sem autorização legal.

Entre dezembro de 2015, quando se recebeu a denúncia na Câmara dos Deputados, até agosto de 2016, quando o Senado Federal julgou a então Presidente culpada, em que pese inúmeras leituras, interpretações e posicionamentos apresentados acerca da possível existência dos atrasos e do seu possível enquadramento no contexto ilícito das pedaladas fiscais, não houve unanimidade na doutrina nem uniformidade no Congresso Nacional, mormente à nova interpretação do TCU e à inexistência de doutrina consolidada sobre o tema.

Portanto, no presente trabalho, busca-se reunir fontes documentais, dados e informações com o claro fim de responder ao seguinte problema de pesquisa: existiu crime de responsabilidade por pedaladas fiscais no processo de *impeachment* de Dilma Rousseff?

Nessa linha, o presente trabalho tem como objetivo analisar, objetivamente, o desenrolar do processo de *impeachment*, enfocando os elementos jurídico-normativos referentes à operacionalização do Plano Safra, com vistas a investigar o sentido e o alcance das operações



de crédito previstas na LCP 101/2000, a possível subsunção do fato à norma, a existência de conduta comissiva ou omissiva praticada pela Presidente e o seu respectivo dolo.

Nesse contexto, a proposta do trabalho é contribuir com a recente discussão científica em torno do que fora discutido no referido processo, mormente o que toca a existência ou não de crime de responsabilidade praticado por Rouseff na operacionalização do programa de crédito rural, uma vez que inexistente doutrina consolidado acerca do tema.

É importante ressaltar que, socialmente, o trabalho ganha relevo ainda maior, haja vista que, entendemos que o conhecimento científico deve ir além dos muros acadêmicos, com a finalidade de informar e efetivar a construção de um diálogo real com a sociedade.

Para desenvolver o presente trabalho, utilizou-se metodologia de pesquisa aplicada, **partindo-se** de pressupostos teóricos, **analisando-se descritivamente** os fatos e documentos, e discutindo-se os dados para se chegar ao resultado. Por isso, utilizou-se de **fontes bibliográficas**, para servir de referência à análise dos dados, e de **fonte documental**, para conhecer as principais questões debatidas e chegar às necessárias conclusões sobre o tema.

O trabalho corrente divide-se em **cinco capítulos**: (1) Introdução, (2) O instituto do *impeachment* no direito brasileiro, (3) O processo de *impeachment* da presidente Dilma Rouseff, (4) Da inexistência de crime de responsabilidade por pedaladas fiscais no *impeachment* de Dilma Rouseff, e (5) Considerações finais.

No segundo capítulo, expõem-se os principais fundamentos teóricos acerca do tema abordado no presente trabalho: parte-se de um conceito republicano de *impeachment*, de sua natureza jurídico-política, considerando, brevemente, sua origem e evolução. Parte-se, ainda, da essencialidade da configuração de crime de responsabilidade para destituir um Presidente. Finalizando, apresenta a legislação aplicada ao caso e o precedente referente ao caso Collor.

No terceiro capítulo, descritivamente, expõem-se os principais acontecimentos e entendimentos que marcaram o processo de *impeachment* no Congresso Nacional: (i) Parecer do TCU; (ii) A denúncia; (iii) A Manifestação da defesa; (iv) Parecer de Admissibilidade da Câmara; (v) A defesa; (vi) Parecer de pronúncia; (vii) Sentença do *impeachment*.

Por fim, no quarto capítulo, desenvolve-se, a partir de pressupostos teóricos, análise e discussão aprofundada acerca da materialidade no crime de responsabilidade por pedaladas fiscais, da (in)existência de conduta comissiva ou omissiva praticada pela Sra. Presidente da República Rouseff, e da possível existência de má-fé, utilizando de elementos doutrinários e de provas documentais, periciais e testemunhais, necessárias para se chegar ao resultado.

## 2 O INSTITUTO DO *IMPEACHMENT* NO DIREITO BRASILEIRO

Etimologicamente, seja no latim, seja no inglês, conforme ensina Riccitelli (2006), *impeachment* significa impedir, proibir de entrar, não pôr os pés. Na formação da palavra, ambos os vocábulos *impedimentum* (latim) e *peachment* (inglês) apresentam a mesma base – *ped* – palavra indicativa de *pé*, que antecedida com o “em” do inglês e o “in” do latim, as quais significam “não”, formam a ideia de proibir a entrada com os pés em determinado local.

Nesse seguimento, o verbo inglês *to impeach*, em seu sentido original, revela-se como reter, obstruir, impedir a continuação, enquanto que, nos dias atuais, significa não só o ato de incriminar, acusar, denunciar, mas também o ato de atribuir a alguém da alta administração a responsabilidade sob fato censurável, antiético ou ilegal. Nesta última posição, agora, parece fazer referência ao instituto inserido na nossa primeira Constituição Republicana.

*Impeachment*, atualmente, na melhor literatura de Sérgio Resende de Barros (2006, p. 1.), significa: “Processo destinado a apurar e punir condutas antiéticas graves, instaurado, processado e julgado por órgão legislativo, contra um agente público, para impedi-lo de continuar na função pública [...]”. Nesse sentido, na busca de um conceito ideal, vários elementos precisam ser analisados: finalidade, natureza, conduta, agente infrator etc..

Historicamente e de forma geral, apenas altas autoridades políticas configuraram como agentes infratores no processo de *impeachment*. Na Inglaterra, as denúncias eram frequentes em face de altas autoridades do reino e de seus ministros. Nos Estados Unidos da América (EUA), o Presidente, o vice-presidente e todos os agentes públicos civis podem ser alvos de impedimento. Enquanto que, no Brasil, sensíveis modificações aconteceram da primeira constituição republicana até a atual, as quais serão expostas a seguir.

Embora a Constituição de 1824 tenha trazido ação similar em face de Ministros de Estado, não trouxe nenhuma aos moldes do *impeachment* como conhecemos hoje. Diferentemente da Primeira Constituição Republicana, de inspiração Norte-Americana, que trouxe, pela primeira vez, o instituto, cujo agente acusado seria ou o Presidente da República (art. 53) ou os seus Ministros, se envolvidos em crimes conexos aos do primeiro (art. 52, §2º) – o que se seguiu, nas Constituições posteriores, respectivamente, 1934, 1937, 1946 e 1967.

Contemporaneamente, o *impeachment* pode acontecer em desfavor do Presidente da República, Vice-Presidente, Ministros de Estado, Comandantes do Exército, Marinha e Aeronáutica, bem como em face de Ministros do Supremo Tribunal Federal, Membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União, consoante artigo 52, I e II, CRFB/1988.

Nitidamente, a finalidade do processo jurídico-político em questão é, em um primeiro instante, afastar, momentaneamente, aquele agente público do alto escalão que tenha admitida denúncia contra si por crime de responsabilidade e, por último, após processado e julgado devidamente – respeitado o devido processo legal formal e material – obstruir a continuidade do agente infrator no exercício da função pública.

Para tanto, a Constituição Federal de 1988 deixa claro que a pena para determinado ato infrator de responsabilidade limita-se à perda do mandato e à inabilitação, por oito anos, para exercer qualquer função pública, sem prejuízo das demais sanções cabíveis. É hialino que o Constituinte Originário buscou afastar dos cargos públicos de alto escalão aqueles que porventura viessem a cometer condutas indignas à confiança depositada pelo seu povo.

Ademais, quanto às condutas, no capítulo referente à responsabilidade do Presidente da República, a Lei Maior indica que são crimes de responsabilidade aqueles praticados contra a ordem constitucional, assim como, contra: a) a existência da União; b) a liberdade da separação dos poderes, do Ministério Público e das Unidades da Federação; c) o exercício dos direitos políticos; d) a segurança interna do país; e) a probidade na administração; f) a lei orçamentária; g) o cumprimento das leis e das decisões.

Por fim, sua óbvia ligação com o regime democrático, com a forma republicana de governo, com o Estado Democrático de Direito e com o sistema presidencialista. Barros (2011, p. 124), tratando da elaboração da Constituição Norte-Americana, a qual modificou sobremaneira o Instituto do *impeachment* – recepcionado do empirismo Inglês, ensina que foi a melhor alternativa de fortalecer o recém criado sistema de *Checks and Balances*.

O referido instituto serve ao bom funcionamento do Estado, em uma espécie de freios e contrapesos, mantendo as funções estatais independentes e harmônicas entre si, buscando um perfeito equilíbrio, a fim de que o poder não se concentre apenas em uma única função. Naquela ocasião, buscou-se unir vários conceitos para a formação de um Estado que vigorasse a plena separação dos poderes e os direitos e garantias fundamentais (Inglaterra e França).

Garantida a Separação dos Poderes, o Estado possibilita que a coisa pública seja regida conforme as leis – em sentido amplo –, que, em um estado de coisas normais, refletem a vontade popular estabelecida no Estado Democrático de Direito, onde impera a legalidade e os direitos e garantias fundamentais. Assim, em um sistema presidencialista, caso haja um ato do comandante do executivo contra a República, utilizando de função atípica, órgão legislativo poderá garantir a ordem, democraticamente, através de julgamento, notadamente, que se observe a vontade popular constituída (juridicidade) e respeite o devido processo legal.

Portanto, levando em consideração os elementos anteriormente apontados, temos que, hoje, sem embargo para novos e melhores entendimentos, *impeachment* é um instituto jurídico-político de natureza republicana, utilizado para, democraticamente, destituir das altas funções públicas aqueles agentes que atentem contra os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, determinando, através de órgão competente, quando identificado crime de responsabilidade conexo com seu cargo, sanção de caráter eminentemente política – perda imediata do mandato e inabilitação temporal para exercício de qualquer função pública.

## 2.1 ORIGEM

De um lado, um mecanismo de natureza criminal originário do direito medieval inglês, cujos castigos físicos ultrapassavam a dimensão política dos atos praticados por autoridade pública. De lado outro, uma releitura Norte-Americana de natureza republicana e manifestamente política, em que as penas tornaram-se mais brandas, em razão da descriminalização do instituto jurídico. Dessa forma, situa-se, historicamente, o *impeachment*.

Entre os séculos XIII e XVIII, inúmeros questionamentos e insurreições protagonizados pelos novos burgueses foram presentes na Inglaterra, quer em face dos mandos e desmandos de sua Realeza, quer em razão das muitas regalias oferecidas à Nobreza. Por isso, o impedimento foi um instrumento decisivo para pressionar a corte, já que, segundo Barros (2006), o clamor popular é o termômetro do processo de *impeachment*.

Através dele, a Câmara dos Comuns pressionava o Reinado, realizando denúncia criminal contra ministro do monarca, que, caso fosse condenado pela Câmara dos Lordes – órgão competente para julgamento –, poderia ter como penalidade desde a perda do cargo a castigos físicos e patrimoniais, podendo chegar, inclusive, à morte. Portanto, possuía, à época, caráter evidentemente criminal, mesmo que o instituto estivesse sempre no seio do parlamento – órgão político, o qual era dividido entre Rei, nobres leigos e clericais e novos burgueses.

Conquanto tenha deixado de ser utilizado na Inglaterra em meados do século XIX, temos que o *impeachment* foi importante instrumento para a formação do parlamentarismo inglês, haja vista que, consoante Barros (2006), com as frequentes acusações, antes mesmo de finalizar o processo, os ministros se antecipavam e renunciavam o cargo; ficando, pois, deslocada a responsabilidade do ministério para o parlamento contra o absolutismo do rei.

Ao ser recepcionado pela Constituição Norte-Americana, percebemos, claramente, a mutação em suas características, tendo em vista que, conforme dito anteriormente, o legislador originário buscou reunir o máximo de características possíveis para atender ao

anseio da nação em face do absolutismo monárquico: a separação de poderes, o *Checks and balances* e os direitos e garantias fundamentais eram barreiras ao poder político concentrado.

Concluindo sobre a necessidade dos Norte-Americanos de descriminalizar o instituto do *impeachment* a fim de retomá-lo da experiência inglesa, Sergio Resende de Barros (2011, p. 124) nos ensina que “a discriminação ou descriminalização do *impeachment* nos Estados Unidos deveu-se ao seu aproveitamento e inclusão como uma das peças do mecanismo de *checks and balances* entre os poderes”. O mecanismo teve a sua natureza modificada para atender às pretensões republicanas, democráticas e humanitárias.

Logo, visando proteger democraticamente a coisa pública das possíveis manifestações de concentração de poder, nos EUA, deixou-se a cargo da Casa dos Representantes do povo o acolhimento da denúncia (art. I, seq. 2, cl. 5), bem como ao Senado a incumbência de realizar o julgamento do Presidente da República (art. I, seq. 3, cl. 6). Com esta inspiração e mantendo as mesmas características, o Brasil incorporou o instituto ao seu ordenamento jurídico.

No Brasil, resta translúcido que a sua origem se deu com o advento da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, no ano de 1891, a despeito de que ação similar estivesse prevista no período da monarquia. Conforme visto, não houve muitas modificações em relação ao mecanismo presente na Constituição Norte-America de 1787, o qual chegou ao Brasil e manteve as características conquistadas ao longo dos anos.

## 2.2 IMPEACHMENT E FORMA REPUBLICANA DE GOVERNO

Brevemente, algumas lições de Teoria Geral do Estado precisam ser levantadas, com a finalidade de compreendermos a íntima relação entre o *impeachment* e a forma republicana de governo. É certo que a República, conforme idealizada, corresponde a um ambiente onde pessoas eleitas regem determinada coisa pública, buscando o interesse comum, a fim de garantir os sentimentos de tranquilidade, harmonia e felicidade à comunidade.

Historicamente, temos que o contraste da república é a monarquia: aquela forma é regida por governante eleito para, temporariamente, gerir a coisa pública em busca do bem comum, enquanto esta tem como característica principal a concentração de poder na mão de um único soberano. É bem verdade que o governo republicano pode voltar-se a governar apenas para um pequeno grupo, mas, na monarquia, a concentração do poder possibilita muito mais o governo com privilégios para poucos, consoante se revelou ao longo dos séculos.

No Brasil, no entendimento de Ataliba (2007, p. 36), o princípio republicano foi alçado, desde as primeiras Constituições, às posições mais importantes do ordenamento

jurídico. De um lado, como princípio informador, funcionou como verdadeiro norte para a construção da ordem constitucional brasileira; doutro, atualmente, garante que diversos mecanismos constitucionais sejam interpretados de acordo com o seu indispensável conteúdo.

Ainda em seu raciocínio, o autor assevera que inúmeras são as marcas que revelam a importância do republicanismo no Brasil: sua posição sistemática no primeiro artigo do corpo constitucional; seu reiterado destaque, nas constituições republicanas, no quadro de cláusulas pétreas; seus desdobramentos em toda a Constituição de 1988; entre outros.

“República é o regime político em que os exercentes de funções políticas (executivas e legislativas) representam o povo e decidem em seu nome, fazendo-o com responsabilidade, eletivamente e mediante mandatos renováveis periodicamente” (ATALIBA, 2007, p. 13).

Nesse diapasão, são características da República a eletividade, a periodicidade e a responsabilidade. Aquela se revela a partir da possibilidade que o povo tem de eleger um representante para agir em seu nome. Essa se compreende não só pela brevidade do mandato, cujos detentores devem ser fiéis às promessas feitas ao povo, mas também pela constante renovação dos mandatos políticos, constituindo verdadeira alternância de poder. Esta, por fim, é o verdadeiro dever que o agente possui de agir de forma reta, proba e legal.

Assim, além da natural possibilidade de se responsabilizar agente político com a sua não-reeleição – característica própria da periodicidade –, temos que o regime republicano, amplamente voltado à prestação de contas do político ao povo, é regime típico de responsabilidade, vez que a natureza das funções e dos amplos poderes exige que o representante eleito pelo povo se submeta a responsabilidade de mesma grandeza.

Acontece que “ninguém exerce funções políticas por direito próprio; nele [regime republicano], não pode haver invioláveis e irresponsáveis, entre os que exercitam poderes delegados pela soberania nacional” (ATALIBA, 2007 *apud* BARBALHO, 1924, p.61).

No presidencialismo<sup>1</sup>, ainda mais, pois o Chefe do Executivo, que recebe consideráveis poderes para governar, tem responsabilidade política, civil e penal. Nesse sentido, a Constituição Federal prevê que o *impeachment* (responsabilização jurídico-política) do Presidente da República acontecerá quando atos atentatórios à constituição forem praticados pelo Comandante. Logo, finalisticamente, a norma visa garantir, ao mesmo tempo em que protege a independência da atuação do Presidente, a consecução do interesse público.

---

<sup>1</sup> Sistema de governo em que o Presidente é Chefe de Estado e Chefe de Governo ao mesmo tempo, representando, respectivamente, o Estado na esfera internacional e o Poder Executivo internamente.

Cumpra ressaltar que, buscando o fortalecimento do princípio, com efeito, a humanidade obteve conquistas ímpares para harmonizar<sup>2</sup> a plena efetividade do governo republicano: a separação dos poderes, os direitos e garantias fundamentais, o Estado Democrático de Direito, a forma federalista de Estado e o regime democrático são exemplos<sup>3</sup> – todos, atualmente, consubstanciados em um documento escrito – denominado constituição.

Mais profundamente, os institutos supracitados destacam a função primacial do princípio republicano no sistema jurídico brasileiro, funcionando ele, no entendimento de Ataliba (2007, p. 38) como “*pedra de toque ou chave de abóbada do sistema*”.

Por esse norte, dissertando sobre as garantias do regime republicano-representativo, Geraldo Ataliba (2007, p. 49) nos ensina que a tripartição dos poderes se revela como a “*fórmula suprema de expressão e garantia do princípio republicano, em sua dupla face de contenção do poder e manutenção dos órgãos que o exercem, equilibradamente*”.

Logo, a separação dos poderes surgiu como alternativa à concentração do poder, a qual impossibilita a liberdade individual e o governo efetivamente republicano. De caso pensado, separar os poderes evita que uma única função estatal prevaleça sobre a vontade popular, na medida em que retira a possibilidade de que uma só mão tenha a responsabilidade de desempenhar todas as funções do Estado, legislando, administrando e julgando.

Embora existente desde a antiguidade, a separação dos poderes só proporcionou, plenamente, a harmonia e a independência entre as funções, quando os Norte-Americanos buscaram, através dos *checks and balances*, equilibrar a balança, possibilitando o ajuste recíproco dos poderes, em uma espécie de freios e contrapesos. Destarte, harmonicamente, um poder fiscaliza o outro, e mantém sua autonomia em relação aos seus assuntos internos.

À mesma medida, a forma federalista de Estado preserva a ideia de descentralização política, uma vez que privilegia a autonomia dos entes federativos, buscando aliança e cooperação, entre si, a fim de promover ação ao encontro do bem comum. O Estado Federal se revela como a união indissolúvel de estados dotados de autonomia político-administrativa, os quais, unidos, se submetem a normas de caráter geral para alcançar um objetivo comum. Assim, depreende-se que o Estado Federal limita-se frente à autonomia de cada estado.

O Estado Democrático de Direito é estrutura onde não só o poder político se submete ao direito, à legalidade, ao devido processo legal e aos direitos e garantias fundamentais, mas também que é exercido, democraticamente, através da plena separação dos poderes. Nesse

---

<sup>2</sup>Segundo Ataliba (2007, p. 37), não só harmonizam, mas também “asseguram, viabilizam, equacionam, reiteram, reforçam e garantem o princípio republicano, realçando sua função primacial no sistema jurídico”.

<sup>3</sup>São exemplos também, consoante Ataliba (2007, p. 37), “complexos e sofisticados sistemas de controle, fiscalização, responsabilização e representatividade”.

sentido, o *impeachment* constitui um importante meio de garantir que, utilizando da função atípica – existente graças ao *checks and balances* –, o legislativo possa julgar e destituir o chefe do executivo da função pública, caso este cometa crime de responsabilidade.

Portanto, com a finalidade de garantir que a coisa pública seja regida de acordo com a lei, que reflete a vontade do povo estabelecida no Estado Democrático de Direito, conciliou-se, estrategicamente, uma série de mecanismos. Logo, o *impeachment* é instrumento do Estado Democrático de Direito que deve ser utilizado para garantir que a coisa pública seja gerida longe do arbítrio do poder concentrado, de forma honesta, proba e imparcial.

### 2.3 NATUREZA JURÍDICA DO *IMPEACHMENT*

Em apertada síntese, classificar a natureza jurídica de um instituto é identificar, através de seus elementos, em qual categoria jurídica ele melhor se encaixa dentro do Direito. É importante ressaltar que um mesmo mecanismo pode revelar-se com características diversas de vários ramos do Direito, no entanto, estudando-o, detalhadamente, podemos classificá-lo. No caso específico do *impeachment*, sabemos que é um instituto próprio do Direito Constitucional, buscando-se, aqui, identificar se a sua medida é política, criminal ou mista.

Primeiramente, a grande maioria da doutrina<sup>4</sup>, posiciona-se pela natureza exclusivamente política do instituto estudado. Em segundo lugar, Pontes de Miranda<sup>5</sup> exalta as características criminais do mecanismo. Por último, há quem defenda o seu caráter misto, sendo apontado como ora político-criminal, ora político-jurídico.

Argumentando a favor da natureza estritamente política do impedimento, Souza Pinto (1992, p. 76) indica que “o *impeachment* tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos”. Complementando, o ex-ministro afirma “julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos”.

Na mesma linha de entendimento Cavalcanti (1948), na medida em que o resultado do processo é a diminuição da capacidade de desempenhar a função pública, e não uma pena por crime, atribui natureza de medida exclusivamente política ao mecanismo. Nesse seguimento, o autor aponta, ainda, que o *impeachment* é elemento de direito político e, portanto, rege-se a partir das regras e princípios constitucionais.

---

<sup>4</sup> Tendo como expoentes Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em *Curso de Direito Constitucional*, 2003; Themistocles Cavalcanti, em “*A Constituição Comentada*”, 1948; e Paulo Brossard, em “*O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*, 1992.”

<sup>5</sup> Em sua obra “*Comentários à Constituição de 1967*”.



Riccitelli, enriquecendo o debate, destaca passagem da obra *The Federalist*, em que há claro destaque à posição adotada por aqueles autores: “possuem natureza que pode corretamente denominar-se política, já que se relaciona, sobretudo, com os danos causados de maneira imediata à sociedade” (2006 *apud*, HAMILTON, 1952). Embora defenda o caráter unicamente político do impedimento, o autor deixa transparecer seus riscos:

Em muitos casos ligar-se-á com as facções já existentes, e porá em jogo todas as suas animosidades, prejuízos, influência e interesse de um lado ou de outro; e nessas ocasiões correr-se-á sempre um grande perigo de que a decisão esteja determinada pela força comparativa dos partidos, em maior grau que pelas provas efetivas de inocência ou culpabilidade. (RICITELLI, 2006 *apud* HAMILTON, 1952).

A classificação do *impeachment* que adota a natureza criminal para o instituto tem como expoente Pontes de Miranda, o qual atribui ao fato de que o processo político pode existir, unicamente – segundo a doutrina, quando o agente público ainda está investido na função. Assim sendo, na opinião do autor, caso haja a renúncia do denunciado, a competência deixa de ser do Senado Federal e passa a ser do órgão competente da “justiça comum”.

Argumento similar é levantado por aqueles que defendem a natureza político-criminal: o julgamento político feito no Senado Federal é requisito de procedibilidade para ações na justiça comum, visto que, caso considerado inocente pela prática de crime de responsabilidade, possíveis ações cíveis ou criminais referentes ao mesmo objeto impedidas estariam. Logo, o juízo político gozaria minimamente de um juízo criminal.

Ainda defendendo um caráter misto, mas, dessa vez, jurídico-político, temos o argumento de que não cabem apenas medidas políticas no processo de *impeachment*, uma vez que ele deve seguir procedimento definido em lei norteado pelo princípio do devido processo legal, onde deve ser garantido o direito ao contraditório, à ampla defesa, à produção de provas, aos prazos legais e ao acesso à ordem jurídica justa.

Nesse contexto, Cretella Júnior nos ensina que o impedimento tem “características predominantemente políticas [...] embora adstrito a procedimento jurídico, no qual o acusado tem a mais ampla defesa, com base no contraditório [...]” (1999, p. 106). O autor defende, ainda, que a natureza do *impeachment* “é mista, judiciária [...], política (há uma apreciação política do processo) e administrativa” (1999, p. 107).

Em nossa opinião, parece que, apesar de existir forte corrente defensora da natureza unicamente política, melhor sorte assiste aos que sustentam a natureza jurídico-política do *impeachment*, haja vista que devemos levar em consideração não apenas o objetivo de

destituir das funções públicas aqueles que atentem imediatamente contra a coisa pública, mas também ao procedimento, que é eminentemente judiciário, com amplas garantias asseguradas.

Por fim, é importante ressaltar que, mesmo aqueles que defendem ser o mecanismo exclusivamente medida política, conforme argumentos mencionados, raro é aquele que nega o respeito às formalidades e ao direito do acusado de melhor se defender perante a denúncia. Pelo contrário, a maioria chama atenção para o perigo de deixar a paixão política prevalecer frente ao senso de responsabilidade e razoabilidade inerente à aplicação do *impeachment*.

#### 2.4 NATUREZA JURÍDICA DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE

Em conformidade com o exposto anteriormente, temos que a adoção de um sistema presidencialista em um Estado de Direito, naturalmente, transforma o cumprimento de mandato político em regra e a sua perda em exceção. Nesse sentido, a própria Constituição (art. 82<sup>6</sup> c/c art. 77<sup>7</sup>) é clara ao afirmar que o mandato presidencial é de quatro anos, abrindo-se eleição somente no primeiro dia do mês de outubro do último ano do vigente, quando, a partir daí, o eleito terá o direito de tomar posse, no primeiro dia do ano seguinte à sua eleição.

Obviamente, como a sua própria natureza indica, a ressalva é considerada apenas quando existente grave transgressão aos mandamentos do ordenamento jurídico vigente, uma vez que, além da garantia ao cumprimento do mandato popular constitucional, o Presidente da República ainda está sujeito ao “compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a União, a integridade e a independência política” (BRASIL, 1988, p. 44).

Por isso, os motivos e as justificativas para admitir, processar e julgar procedente pedido de impedimento de Presidente da República e, conseqüentemente, aplicar-lhe penalidade de perda do cargo, com inabilitação de oito anos para exercer qualquer função pública, passam, necessariamente, pela verificação de indícios mínimos de irregularidade, não podendo, portanto, sob o manto democrático e do Estado Constitucional (contrário ao absoluto), alegar apenas mera conveniência ou oportunidade política.

---

<sup>6</sup> Art. 82. O mandato do Presidente da República é de quatro anos e terá início em primeiro de janeiro do ano seguinte ao da sua eleição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997). (BRASIL, 1988, p. 44).

<sup>7</sup> Art. 77. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997). (BRASIL, 1988, p. 43).

Nesse particular, cabe ressaltar que o legislador originário registrou, em linhas gerais, no artigo 85 da Constituição Federal de 1988<sup>8</sup>, as infrações que podem ocasionar a responsabilidade política do Comandante do Poder Executivo Federal. Os crimes de responsabilidade são atos atentatórios à constituição praticados pelo Presidente da República.

Ao traçar genericamente as hipóteses de transgressão à norma constitucional que pudessem ensejar a responsabilização política do Presidente, delegou-se ao legislador ordinário a competência para estabelecer, em lei especial e obedecendo aos mandamentos constitucionais vigentes, as definições e as tipificações legais referentes aos crimes de responsabilidade, conforme previsão no parágrafo único do mencionado artigo 85 da CRFB.

Reconhece-se, na doutrina, no entanto, que, apesar de referência constitucional à lei especial, esta deve ser interpretada estritamente de acordo com a Constituição. Com efeito, Carlos Ayres Britto (2015, p. 7) defende que esse comportamento possui a finalidade de “evitar que um equivocado trato interpretativo de matéria termine por desaguar num maldisfarçado mecanismo de *recall* que o sistema constitucional brasileiro não abriga”.

Continua o ex-ministro afirmando que a ordem constitucional também “não abriga o sistema parlamentar de governo, com seu voto de desconfiança apto a cassar mandato de quem se encontre à testa do gabinete ministerial-executivo” (2015, p. 7).

Diante do exposto, depreende-se, claramente, que somente atos gravíssimos à ordem constitucional serão considerados a fim de destituir o Presidente do cargo. Ainda mais, que somente atos praticados diretamente (pessoalmente) pelo Chefe do Executivo poderão caracterizar conduta passível de responsabilidade política.

Infere-se, de mesmo modo, que o constituinte não previu elementos próprios a determinada infração em vão. Ao contrário, agiu manifestamente de propósito, justamente para delimitar, no âmbito do Estado Democrático de Direito, as possibilidades de excepcionar a regra democrática e constitucional do cumprimento do mandato político.

Nesse seguimento, ao mesmo tempo em que não podemos negar o caráter político do instituto, seja pela pena imposta, seja pelo órgão julgador, também não podemos fazê-lo em relação ao caráter eminentemente jurídico do próprio, pois o constituinte, claramente, estabeleceu, em normas gerais, o conteúdo que o *impeachment* necessita para se fundamentar.

---

<sup>8</sup> Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I - a existência da União; II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - a segurança interna do País; V - a probidade na administração; VI - a lei orçamentária; VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.  
Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento. (BRASIL, 1988, 45 e 46).

Por isso, notadamente, não é forçoso concluir que a natureza jurídica dos crimes de responsabilidade é político-jurídica ou, melhor dizendo, jurídico-política, na medida em que, na ausência do primeiro requisito – jurídico, não há a existência do último – político.

De outra forma não poderia conceituar a doutrina: defendendo o caráter político-jurídico, Luiz Prado e Diego Santos, em seu trabalho *Infração (Crime) de Responsabilidade e Impeachment*, preceitua que “‘crime’ de responsabilidade elencado na Constituição Federal e regulamentado na lei 1.079/1950 designa, na verdade, infração *político-jurídica*”.

De mesmo modo, alinhados à natureza jurídica político-administrativa, Bulos (2007, p. 916), Mendes (2011, p. 958) e Ferreira Filho (2006, p. 163) também os enquadram como institutos, naturalmente, político-jurídicos (político-administrativos).

Portanto, em consequência, o *impeachment* de um presidente legitimamente eleito, no presidencialismo, só poderá acontecer no momento em que se constituírem todos os pressupostos jurídicos, os quais, em nosso ordenamento, são atos atentatórios à constituição praticados pelo Presidente. O juízo político quanto à conveniência e à oportunidade de destituir o Presidente da República apenas surge, pois, quando comprovados todos os elementos do pressuposto jurídico, quer objetivos, quer subjetivos.

## 2.5 LEGISLAÇÃO APLICADA

Atualmente, dois são os regramentos legais que tratam sobre o impedimento do Presidente da República no direito brasileiro: a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a Lei Federal 1079/50 – conhecida como lei do *impeachment*. De um lado, regras básicas de admissibilidade, julgamento, competência, crimes de responsabilidade, afastamento e penalidade são previstas na Constituição, enquanto que, de outro, a lei 1079/50 os define com maior precisão e abrangência, atendendo a mandamento constitucional.

A lei maior indica que cabe, privativamente, à Câmara dos Deputados autorizar, por dois terços de seus membros, e ao Senado Federal processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade conexos com seu cargo. O julgamento contará com a presença do Presidente do Supremo Tribunal Federal à frente do Senado Federal, e a decisão se limitará à condenação de perda do cargo, com inabilitação para o exercício de qualquer função pública referente aos oito próximos anos.

Quanto aos crimes de responsabilidade, no capítulo referente à responsabilidade do Presidente da República, a Constituição indica que são crimes de responsabilidade aqueles praticados contra a ordem constitucional, da mesma forma que contra: a) a existência da

União; b) a liberdade da separação dos poderes, do Ministério Público e das Unidades da Federação; c) o exercício dos direitos políticos; d) a segurança interna do país; e) a probidade na administração; f) a lei orçamentária; g) o cumprimento das leis e das decisões.

Ainda, de acordo com a CRFB/88, o Presidente da República ficará suspenso de suas funções, caso seja instaurado, contra si, processo de *impeachment*. No entanto, terá fim o afastamento do Presidente, se não houver julgamento concluído, após o prazo decorrido de 180 dias. Por fim, a Constituição deixa claro que, no período de seu mandato, o chefe do executivo não será responsabilizado por ato estranho ao seu mister.

Responsável por exercer o mandamento constitucional que delega à lei especial a atribuição de definir os crimes de responsabilidade e regular as normas de processo e julgamento do impedimento, a lei 1079/50 foi recepcionada pela nova ordem constitucional estabelecida em 1988 e dispõe, detalhadamente, sobre infrações, recebimento de denúncia, acusação, rito processual e julgamento.

Logo, basicamente, as normas que estabelecem as regras do jogo são os mandamentos e princípios presentes na Constituição Federal e na Lei Federal nº 1079/50 naquilo que não se contrapõe às regras constantes na nova ordem constitucional. Cabe ressaltar que, nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal constitui importante fonte de análise na compatibilidade da lei recepcionada com a ordem jurídica vigente.

## 2.6 O CASO COLLOR DE MELLO

Notadamente, a produção subjetiva proveniente das experiências ditatoriais marcadas, durante o século XX, no cenário político brasileiro, foi veementemente afastada durante todo o processo de construção da ordem constitucional vigente. Para tanto, o constituinte ampliou direitos fundamentais, impulsionou o crescimento da cidadania, aperfeiçoou o regime democrático através das várias possibilidades de intervenção direta na coisa pública etc..

Nesse diapasão, o impedimento, presente nas constituições anteriores, mas nunca utilizado, revelou-se, logo após a edição da constituição de 1988 – no caso Collor de Mello, conforme atesta Barros (2011), instrumento prático de interação do povo com seus governantes, através dos meios eletrônicos de comunicação em massa. Por isso, o autor conclui que o termômetro do *impeachment* é a vontade popular – inerente ao instituto.

Destarte, em resposta à convocação feita pelo então Presidente envolvido em esquema de corrupção, Fernando Collor de Mello, que fez apelo à população para sair às ruas vestido de verde e amarelo em sua defesa, o povo compareceu vestido de preto, no dia 16 de agosto

de 1992, manifestando-se contra os atos desfavoráveis à coisa pública. Com o mesmo intuito, no dia 21 de agosto de 1992, centenas de milhares de “caras-pintadas” foram às ruas centrais do Rio de Janeiro protestar contra os malfeitos do Presidente da República à época.

Não demorou muito para que dois cidadãos brasileiros entregassem ao Presidente da Câmara, Ibsen Pinheiro, no dia 01 de setembro de 1992, denúncia escrita fundamentada no art. 85, IV e V, da Constituição Federal, com base nas provas colhidas na Comissão Parlamentar Mista de Inquérito para apurar os relatos de Pedro Collor de Mello sobre o envolvimento do Presidente da República no esquema de Paulo César Cavalcante Farias.

Na mesma data do oferecimento da denúncia, Ibsen Pinheiro despachou favoravelmente ao prosseguimento desta, criando Comissão Especial da Câmara encarregada de formular e votar o parecer que admite ou não processo e julgamento pelo Senado Federal. Aos 29 de setembro do mesmo ano, após a votação do parecer do Deputado Nelson Jobim, estava admitida e autorizada a denúncia contra o Presidente Fernando Collor de Mello.

Mesmo com a renúncia do ex-presidente às vésperas da votação do *impeachment*, o Senado Federal julgou procedente o pedido, decretando sua inabilitação para exercer qualquer função pública por oito anos, em 29 de dezembro de 1992. O desfecho deste episódio foi dado nos termos da Resolução do Senado Federal nº 101 de 1992, que considerou prejudicado o pedido de destituição do cargo – já que houve a renúncia do cargo, bem como aplicou a pena mencionada conforme mandamento do texto constitucional (art. 52, par. un.).

### 3 O PROCESSO DE *IMPEACHMENT* DA PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF

O processo de *impeachment* da Presidente Dilma Vana Rousseff, no ano de 2016, marcou época entre os brasileiros, seja pela grande efervescência política, seja pelo eminente embate jurídico acerca da existência ou não de crime de responsabilidade praticado por Dilma, sobretudo no que concerne ao que se convencionou chamar de pedaladas fiscais.

Descritivamente, neste capítulo, expõem-se os principais acontecimentos e entendimentos que indicam as marcas no processo de *impeachment* no Congresso Nacional: (i) Parecer do TCU; (ii) A denúncia; (iii) A Manifestação da defesa; (iv) Parecer de Admissibilidade da Câmara; (v) A defesa; (vi) Parecer de pronúncia; (vii) Sentença.

#### 3.1 JULGAMENTO NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Em 07 (sete) de outubro de 2015, o plenário do Tribunal de Contas da União se reuniu, em sessão extraordinária, para julgar as contas referentes ao exercício 2014 da Presidente da República, à época, Dilma Vana Rousseff, conforme consignado na ata publicada no Diário Oficial da União, no dia 15 (quinze) de outubro de 2015. Ao Tribunal compete, anualmente, julgar as contas do Presidente da República, através de parecer prévio a ser elaborado no prazo de 60 (sessenta) dias, após o seu recebimento (Art. 71, inc. I, CF/1988).

De um lado, a prestação anual de contas compete, privativamente, ao Presidente da República, a qual deve ser feita dentro do prazo de 60 (sessenta) dias da abertura da sessão legislativa, consoante se exprime do art. 84, inciso XXIV da Constituição de 1988. De outro, de acordo com o art. 49, inciso IX, da CRFB, o Congresso Nacional deverá julgar as contas anuais prestadas pelo Presidente da República referente ao exercício financeiro anterior.

Para tanto, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização é responsável por examinar as contas e por apresentar parecer junto ao Congresso Nacional, para melhor elucidar o julgamento deste colegiado. De modo que, o parecer prévio do Tribunal de Contas da União será apenas mais um subsídio para o juízo técnico da referida Comissão Mista, bem como para o Plenário do Congresso Nacional, constituindo, assim, um verdadeiro juízo auxiliar do Poder Legislativo.

Nesse seguimento, o Tribunal de Contas mencionado emitiu juízo técnico no sentido de que, embora as contas representassem adequadamente a situação patrimonial, contábil, financeira e orçamentária, não existiu observância aos princípios e normas constitucionais e legais que regem a administração federal, a execução dos orçamentos da União e as operações

realizadas com recursos públicos. Por isso, reprovou-as e recomendou ao Congresso Nacional que também rejeitasse as contas prestadas pela Presidência da República.

Na fundamentação do parecer prévio (Anexo A), várias irregularidades foram apontadas acerca da execução dos orçamentos da União. É certo que, agora, interessa-nos falar sobre apenas os adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União para cobertura de despesas referentes a programas sociais – por ter entendimento semelhante à metodologia de pagamento de subvenções do Plano Safra por parte do Governo Federal.

Segundo o entendimento do Tribunal, conforme consignado no voto do relator Augusto Nardes (Anexo B), no processo TC 005.335/2015-9, os adiantamentos reiterados por parte de instituições financeiras estatais, a fim de honrar obrigações da União com programas sociais, evidenciavam a utilização daquelas como financiadoras das políticas públicas do governo, por meio de operações de crédito vedadas no art. 36 da LRF, similares aos analisados de forma detalhada no processo TC 021.643/2014-8<sup>9</sup>.

Nessa esteira, a Caixa Econômica Federal prestava, basicamente, dois tipos de serviços contratados pela União, conforme, ainda, o raciocínio. O Primeiro seria referente à obrigação principal de cadastrar e pagar os beneficiários; o segundo, uma obrigação acessória responsável por garantir que, na insuficiência de recursos financeiros repassados pela contratante, o pagamento fosse efetuado no prazo devido, mediante contraprestação.

Logo, o Tribunal entendeu que era incontestável a natureza creditícia do contrato entre a União e a CEF, pois a obrigação acessória constituiria operação de crédito assemelhada, consoante se apresenta na Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu Art. 29, inciso III. Estas práticas reiteradas, portanto, são semelhantes ao ocorrido entre União e Banco do Brasil S/A no que se refere ao Plano Safra, e receberam a denominação de pedaladas fiscais.

Realizando, ao cabo do raciocínio, a subsunção do fato à norma, e fazendo o apontamento da irregularidade cometida pelo governo na administração de suas contas, o Relator Augusto Nardes levantou, em seu voto, a vedação prevista no artigo 36, da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>10</sup>, a qual proíbe a União de contratar operações de crédito, na qualidade de beneficiário, junto a Instituições Financeiras Estatais.

---

<sup>9</sup> Cumpre frisar que alguns contornos próprios às chamadas pedaladas fiscais foram definidos na ocasião do mencionado processo TC 021.643/2014-8, pelo Tribunal de Contas da União, ao inspecionar o Banco Central do Brasil, a Secretaria do Tesouro Nacional, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil S/A, entre outros, com o objetivo de analisar possíveis irregularidades nos repasses do Governo Federal a instituições financeiras. O início do processo aconteceu, por meio de representação formalizada pelo MPJTCU, o qual advertiu a existência de ativos de contas a receber nas contas das instituições financeiras, porém sem registro nos passivos da União.

<sup>10</sup> Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo. (BRASIL, 2000).



Entretanto, naquela sede, a defesa arguiu no sentido de que não havia operação de crédito realizada com a instituição financeira vinculada à União, valendo dizer, portanto, que apenas existia mero contrato de prestação de serviços, o qual não cria obrigação de caráter financeiro proveniente das operações de crédito.

Assim, segundo a defesa, nunca existiu um contrato bancário típico ou, pelo menos, com características semelhantes, uma vez que, para a sua caracterização, seria minimamente necessário que abertura de crédito tivesse sido realizada em nome da União ou que qualquer outra operação presente no corpo do art. 29, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal fosse praticada pelas instituições envolvidas em favor do ente federativo.

Finalizando, quanto à subsunção do fato à norma contida no artigo 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a defesa contrapôs alegando que finalisticamente esta regra tem o objetivo de vedar práticas de alavancagem financeira de entes públicos, e julgou não ser semelhante ao que ocorreu neste caso. Ademais, asseverou que a finalidade buscada com tais medidas era o fato de evitar o crescimento imoderado da dívida pública.

É cediço que o julgamento ora descrito resultou na reprovação das contas por parte do órgão auxiliar do Poder Legislativo Federal, algo que não acontecia desde 1937, quando as contas do, à época, Presidente Getúlio Vargas foram desaprovadas pelo mesmo órgão. Ainda mais, resultou em um importante marco para o crescimento político das forças voltadas à destituição da Presidente Dilma Vana Rousseff da função pública confiada pela nação.

### 3.2 DO RECEBIMENTO DA DENÚNCIA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Em 15 (quinze) de outubro de 2015, Janaína Conceição Paschoal, Miguel Reale Júnior e Hélio Bicudo, com o apoio de movimentos contra a corrupção, e por meio de peça subscrita pelo Advogado Flávio Henrique Costa Pereira (OAB/SP 131.364), dirigiram-se ao Presidente da Câmara dos Deputados a fim de apresentar denúncia em face da Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, pelo possível cometimento de crime de responsabilidade, requerendo a perda da função pública com inabilitação para exercer qualquer outra.

A denúncia foi dividida em quatro capítulos: a) dos fatos; b) Dos Crimes de Responsabilidade; c) Da Responsabilidade; d) Do pedido. O primeiro relata – na visão dos autores – os fatos que levaram ao pedido, o segundo é dividido em três partes: dos decretos ilegais, das pedaladas fiscais; do não registro de passivos na DLSP. O penúltimo visa demonstrar a natureza jurídica do *impeachment*, a omissão dolosa e a possibilidade de responder por delito cometido no mandato anterior. E, por último, os pedidos são revelados.

### 3.2.1 Da denúncia

Em conformidade com o entendimento da acusação, inúmeros fatos praticados pelo governo da Ex-Presidente foram responsáveis por desenvolver um plano de perpetuação no poder elaborado pelo Partido dos Trabalhadores. Iniciado pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva e continuado pela então Chefa do Poder Executivo, o plano de poder, apontado pela autoria, iludiu os brasileiros e foi utilizado para sangrar os cofres públicos.

Para tanto, o Partido dos Trabalhadores teria cometido várias fraudes, valendo dizer, na ótica dos autores, um verdadeiro estelionato eleitoral com a finalidade de garantir a reeleição de Dilma, no ano de 2014. Nesse sentido, alegaram que, por esta razão, o Tribunal Superior Eleitoral reabriu, em 26 de agosto de 2015, processo destinado a apurar possíveis irregularidades nas contas da chapa eleitoral Dilma/Temer.

Outro fato apontado com destaque foi a reprovação das contas governamentais do exercício 2014 pelo Tribunal de Contas da União, que ensejou representação criminal perante a Procuradoria Geral da República. As referidas irregularidades foram indicadas por Miguel Reale Júnior, em notícia crime, e apontavam a violação dos artigos 299 (falsidade ideológica), 359-A e 359-C (crimes contra as finanças públicas), do Código Penal Brasileiro.

Ato contínuo, citando o escândalo conhecido como Mensalão<sup>11</sup> e a compra da refinaria de Pasadena<sup>12</sup>, enfatizou a Operação Lava Jato<sup>13</sup>, que, ao período, havia engrenado com a delação premiada de Paulo Roberto Costa e Alberto Youseff. Segundo os acusadores, o elo entre Dilma e a Lava Jato estaria na relação muito próxima com os operadores do esquema, inclusive, o próprio Paulo Roberto Costa, que seria íntimo da Presidente, com quem tirou fotografias públicas e esteve em sua companhia, no casamento da filha de Dilma.

Acusaram-na de encobrir a situação da Petrobrás e os dirigentes da estatal, como a Gestora Graça Foster, durante a eleição de 2014. Mais a fundo, ao alegar que o Ex-Presidente Lula praticou tráfico de influência e se transformou em operador da Odebrecht, condenou a relação próxima entre Lula e Dilma, considerando-a criminosa, ao passo que segundo, ainda, o raciocínio, por certo, a Presidente tinha conhecimento das práticas criminosas de Lula.

---

<sup>11</sup> Escândalo, no ano de 2005, marcado pelo pagamento de propina a parlamentares, com a finalidade de assegurar votos em projetos de interesse do governo.

<sup>12</sup> Refinaria comprada, no ano de 2006, pela empresa Petróleo Brasileiro S/A, cuja Presidente da sociedade, à época, era Dilma Rousseff. A compra ganhou repercussão, pois levantaram suspeitas de evasão de divisas e superfaturamento.

<sup>13</sup> Investigação realizada para desvendar esquema de corrupção e lavagem de dinheiro, por pelo menos 10 (dez) anos, envolvendo empreiteiras cartelizadas, doleiros, agentes públicos e agentes políticos.

Julgaram o caráter sigiloso da quantidade de recursos enviados a Cuba e Angola para a realização de obras como um acinte, alertaram que, no ano de 2015, às ruas foram inúmeras pessoas contra o governo Dilma e, ainda, argumentaram que pesquisas independentes apontavam que 63% (sessenta e três por cento) da população brasileira queriam o impedimento da governante do Poder Executivo.

Aduziram, ao término do capítulo, que o dolo da Presidente da República estaria configurado, uma vez que ela sempre se mostrou muito consciente de tudo que acontecia na economia, tem ampla formação e experiência na economia, atuou em setor responsável pelo setor de energia e possui como principal característica de sua personalidade a centralização.

No segundo capítulo (Anexo C), os autores trouxeram os fundamentos jurídicos referentes aos crimes de responsabilidade supostamente cometidos pela Sra. Dilma Rousseff. É importante destacar que foram indicadas as seguintes infrações: a) Dos decretos ilegais – art. 10, itens 4 e 6; b) Das práticas ilegais de desinformações contábeis e fiscais – As chamadas pedaladas fiscais – art. 10, itens 6 a 9 e art. 11, itens 2 e 3; c) Do não registro de valores no rol de passivos da Dívida Líquida do Setor Público – art. 9º, lei 1079/50.

Em conformidade com o entendimento dos denunciante, as irregularidades apontadas no processo TC 021.643/2014-8, do Tribunal de Contas da União, demonstram que, devido a “maquiagens contábeis” conhecidas como pedaladas fiscais, as contas públicas do ente federativo não representam a realidade, razão por que resta comprometida a transparência.

Para os autores, a prática consistia em operações de crédito ilegais realizadas pela União, na medida em que esta deixou de repassar recursos a instituição financeira a qual tem o controle. Deu-se em razão de adiantamentos perpetrados por Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, para o pagamento de obrigações da União referente a programas sociais. Nesse sentido, apontam que adiantamentos realizados por instituição financeira é, necessariamente, operação de crédito, sobretudo, pelo art. 29, inciso III, da LRF<sup>14</sup>.

A denúncia destaca que as instituições foram contratadas apenas para operar os programas desenvolvidos pela União, que deveria repassar, através do Tesouro Nacional, os montantes referentes às despesas. No entanto, como as transferências não foram efetuadas, os bancos, utilizando-se de recursos próprios, adiantaram os valores, cumprindo obrigação da União; o que, para os autores, conseqüentemente, constitui mútuo ou operação semelhante.

---

<sup>14</sup> 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; [...]. (BRASIL, 2000).

A ilegalidade da operação mencionada estaria na contratação desta por ente federativo controlador de instituição financeira – como, por exemplo, na hipótese em cotejo, em que a União teria supostamente contraído crédito com o Banco do Brasil S/A e Caixa Econômica Federal. Nesse sentido, apontam o art. 36 da Lei de Responsabilidade fiscal, a qual proíbe, peremptoriamente, ente federativo contratar sociedade financeira sob seu controle.

Com efeito, os autores colocam em destaque os atrasos referentes à operacionalização do Plano Safra, no ano de 2015, pois, segundo os autores, o demonstrativo de contas do Banco do Brasil S/A apresentou, nos seis primeiros meses de 2015, um crescimento de 20% nos valores devidos pela União à sociedade. Para os denunciante, mais grave que o crescimento da dívida é a continuidade da prática, mesmo considerada irregular pelo TCU.

Realizando a subsunção do fato à norma com a finalidade de fundamentar o pedido de destituição do cargo por cometimento de crime de responsabilidade por parte da Ex-Presidente, os denunciante apontaram, inicialmente, o artigo 85, V e VI da Constituição Federal e 4º, V e VI da Lei nº 1.079/50, que, respectivamente, indicam crime de responsabilidade por conduta atentatória à probidade administrativa e à ordem orçamentária.

Ato contínuo, indicaram o artigo 10, itens 6, 7, 8 e 9:

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

[...]

6) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; [...]

7) deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei; [...]

8) deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; [...]

9) ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente; (BRASIL, 1950).

De mesmo modo, imputaram também as condutas expressas no art. 11, itens 2 e 3:

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

[...]

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

3 - Contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal; [...]. (BRASIL, 1950).

Por fim, sustentaram a natureza comissiva da conduta da Ex-Presidente, tento em vista que Dilma Rousseff sempre se reuniu com o Secretário do Tesouro Nacional, que, segundo o raciocínio, agia da forma que a comandante determinava. Subsidiariamente, apoiaram a tese

de omissão da denunciada, com fundamento no artigo 84, inciso II da Constituição Federal<sup>15</sup>, por entender que a própria descumpriu dever de gestão da administração pública federal.

Na terceira parte do documento, na medida em que indicava a responsabilidade da denunciada, os denunciantes apontaram a natureza jurídica do processo de *impeachment*, destacaram a omissão dolosa da Presidente e defenderam a possibilidade de responder por crime de responsabilidade praticado em mandato anterior.

Os autores são diretos: houve irresponsabilidade por parte da Comandante. Segundo eles, inúmeros fatos indicam o crime de responsabilidade por ação e por omissão da Presidente da República no que se refere às pedaladas fiscais; por exemplo, o fato de 40 bilhões não terem sido lançados na dívida líquida da União, no exercício de 2014, constituiria uma grave afronta, pois a Presidente tem o dever de ter o conhecimento das contas públicas.

De um lado, aduziram que a própria imprensa alertava há anos sobre a maquiagem nas contas públicas, o que, para os acusadores, tornava-se inegável o conhecimento do fato, pois fartas foram as informações veiculadas sobre o tema. De lado outro, ainda conforme entendimento da denúncia, o fato de encaminhar ao Congresso o PLN nº 36/2014 fez demonstrar que a denunciada teve conhecimento do resultado das contas públicas.

A proximidade funcional com o, ao período, Secretário do Tesouro Nacional, Arno Augustin, apontado como o principal autor das pedaladas, foi atacada. Consignou também que o seu desconhecimento em relação aos atos de corrupção na Petróleo Brasil S/A constituía uma omissão dolosa, uma vez que a mesma sabia, mas não responsabilizava ninguém. Por fim, sustenta que, no processo de impedimento do Ex-Presidente da República Collor de Mello, a omissão foi hipótese caracterizadora; havendo, pois, precedente.

No último capítulo, os autores pediram que, com base nos fatos e fundamentos, bem como na situação do país à época e no comportamento da denunciada, a Câmara dos Deputados autorizasse que a denúncia seguisse a fim de que a Presidente fosse processada pelos supostos crimes de responsabilidade, em última análise, capitulados no art. 85, incisos V, VI e VII, da Constituição da República Federativa do Brasil., nos art. 9º itens 3 e 7, 10 itens 6 a 9, e 11 item 3 da lei especial do *impeachment*.

Requereram, ainda, que a Câmara Legislativa, após parecer técnico elaborado em Comissão Mista constituída para esta finalidade, encaminhasse os autos ao Senado Federal, para julgá-la e, caso considerada culpada, fosse condenada, nos termos do artigo 52, parágrafo

---

<sup>15</sup>Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal.(BRASIL, 1988).

único, da Constituição Federal de 1988, à perda do mandato, bem como à inabilitação para exercer qualquer função pública pelo prazo de oito anos.

Quanto à instrução processual, indicaram-se notícias jornalísticas, pareceres, representação e acórdãos durante a denúncia. Mas reservou-se ao direito de postular que a Câmara notificasse o Tribunal Superior Eleitoral, o Supremo Tribunal Federal, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região e a 13ª Vara Federal Criminal de Curitiba-PR, com a finalidade de juntar aos autos o processo contra as contas de campanha da denunciada e a Lava Jato.

No mesmo sentido, continuou-se postulando que ofício solicitando cópia de processos, procedimentos, pareceres, estudos e auditorias feitas pelo Tribunal de Contas da União fossem enviados às autoridades competentes, seja referente aos atos praticados no ano de 2015, seja em relação aos praticados em 2014 – com efeito, o processo TC 021.643/2014-8. Ainda, postulou ofício a ser enviado às instituições financeiras estatais envolvidas, bem como à União para que informasse o montante executado pelas mencionadas instituições.

Por último, arrolaram-se à denúncia, conforme mandamento expresso no artigo 218, §1º do Regimento Interno da Câmara dos deputados<sup>16</sup>, as seguintes testemunhas: 1) Alberto Youseff; 2) Ricardo Pessoa; 3) o Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, Dr. Júlio Marcelo de Oliveira; 4) o Auditor Fiscal Antônio Carlos Costa D'Ávila Carvalho; e o Auditor Fiscal Charles Santana de Castro.

### **3.2.2 Do acolhimento realizado pelo Presidente da Câmara**

Em 02 (dois) de dezembro de 2015, o Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB), executando dever inerente a seu cargo (§2º, art. 218, RICD)<sup>17</sup>, acolheu a denúncia em face da comandante maior do Poder Executivo, Dilma Rousseff. Ao período, 34 (trinta e quatro) pedidos de *impeachment* haviam sido protocolados na Câmara, porém o Deputado admitiu, unicamente, a demanda protocolada no dia 15 (quinze) de outubro, pelos advogados Hélio Bicudo, Janaína Paschoal e Miguel Reale Júnior.

A decisão do então Presidente Cunha (Anexo D) averiguou, detalhadamente, a fundamentação jurídica, requisitos formais e materiais para o seu recebimento, a existência de

---

<sup>16</sup> § 1º A denúncia, assinada pelo denunciante e com firma reconhecida, deverá ser acompanhada de documentos que a comprovem ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los, com indicação do local onde possam ser encontrados, bem como, se for o caso, do rol das testemunhas, em número de cinco, no mínimo. (BRASIL, 1950).

<sup>17</sup> § 2º Recebida a denúncia pelo Presidente, verificada a existência dos requisitos de que trata o parágrafo anterior, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada à Comissão Especial eleita, da qual participem, observada a respectiva proporção, representantes de todos os Partidos. (BRASIL, 1950).

indícios mínimos de autoria e materialidade e a imputação de conduta tipificada pela lei dos crimes de responsabilidade e pela Constituição Federal. Ademais, analisou todo o contexto alegado pelos denunciadores de crise econômica, moral e política, acentuada pela rejeição das contas pelo Tribunal de Contas da União e pela crescente Operação Lava Jato.

Em suas considerações, o Presidente da Casa disse que, embora a situação do Brasil fosse preocupante, sua decisão deveria ser objetiva e imparcial, uma vez que a abertura de um processo de impedimento demandaria, com efeito, um ou mais apontamentos de prática de crimes grave de responsabilidade, que, obviamente, fossem tipificados na lei especial do *impeachment* (1079/50). Considerou graves as acusações, mas destacou que estavam fundamentadas em ilações e suposições, citando a corrupção na PETROBRAS e caso Lula.

Preliminarmente, Eduardo Cunha afastou a possibilidade de supostos fatos e atos praticados anteriores ao segundo mandato da Presidente da República pudessem ensejar a sua destituição. Logo, considerou que o §4º, do art. 86 da Constituição<sup>18</sup> aplicava-se ao caso concreto, de modo que, antes de analisar o mérito, adiantou que caso houvesse qualquer alegação de ato praticado no exercício anterior, não seria recebida.

De outro viés, admitiu a denúncia de crime de responsabilidade, por entender que, além de atender aos requisitos formais, a mesma trouxe, em seu escopo, uma ou mais condutas da denunciada tipificadas, bem como indicação de participação direta dela nos atos. Nesse aspecto, referiu-se, particularmente, aos (seis) decretos não numerados supostamente incompatíveis com a meta do resultado primário do exercício 2015.

Mencionando a página 18 (dezoito) da denúncia, a qual aponta os decretos assinados pela Presidenta, Cunha aceita a denúncia nos termos dos itens 4 e 6 do art. 10 da lei nº 1079/50, indicando suas redações:

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

[...]

4 – infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária.

[...]

6 – ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal. (BRASIL, 1950).

Igualmente, ainda em relação aos decretos, aponta o ato como infrator do art. 4º da Lei Orçamentária Anual do exercício 2015, lei 12.952/2014:

Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais,

---

<sup>18</sup>§ 4º O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções. (BRASIL, 1988).

desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2014 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo (...). (BRASIL, 2014).

Em relação às pedaladas fiscais, o Chefe da casa legislativa disse ser necessário analisar por quais motivos o Governo optou por continuar a utilizar as pedaladas fiscais no ano de 2015. Recebendo-a, portanto, o inadimplemento financeiro da União com o Banco do Brasil S/A, em virtude do atraso no pagamento de subvenções econômicas no âmbito do crédito rural (“Plano Safra”), fundamentando, primeiramente, no art. 85, V e VI da CFRB:

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:  
[...]  
V - a probidade na administração;  
VI - a lei orçamentária; (BRASIL, 1988).

De mesmo modo, aceitou-a também, com fundamento, no art. 10, itens 6, 7, 8 e 9, bem como artigo 11, itens 2 e 3 da lei 1079/1950:

Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:  
[...]  
6) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; [...]  
7) deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei; [...]  
8) deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; [...]  
9) ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente; (BRASIL, 1950).

Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos:  
[...]  
3 - Contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal; (BRASIL, 1950).

Portanto, ao receber a denúncia parcialmente, o Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, notadamente, excluiu todos os atos praticados fora da vigência do mandato da denunciada, conforme mandamento presente na Constituição Federal. Isso significa que, originalmente, o processo de *impeachment* contra Dilma Rousseff foi aberto baseado em seis decretos não reenumerados e nas práticas que ficaram conhecidas como pedaladas fiscais; ambas, vale ressaltar, referentes apenas ao exercício de 2015.

Finalizou advertindo que, apesar de ter ciência da turbulência institucional pelo qual as instituições brasileiras iriam passar, acreditava ser justa causa por haver indícios de autoria.



Mais, deixou claro que o juízo de prelibação proferido na decisão não garante a procedência da denúncia, mas apenas a existência de requisitos mínimos – formais e materiais.

No corpo da decisão, o Presidente da casa determinou a leitura do documento, na primeira sessão após a sua publicação, remetendo, em seguida, à Comissão Especial prevista no Regimento Interno da Câmara, em seu art. 218, §2º.

### 3.3 AVALIAÇÃO DO JUÍZO DE VIABILIDADE DA DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE

No dia 3 de dezembro de 2015, Eduardo Cunha, então Presidente da Câmara, constituiu Comissão Especial, composta por 65 membros titulares e 65 suplentes, a serem escolhidos em plenário, observando a medida estabelecida no ato da presidência. Procedendo aos trabalhos, comunicou a Sra. Presidente acerca da denúncia oferecida em seu desfavor, através de leitura da mensagem nº 45/2015. O documento oficial ainda informou sobre o prazo para apresentar defesa: 10 sessões depois de instalada a Comissão Especial.

Sob grande protesto, aos oito dias do mês de dezembro do ano de 2015, foi eleita Comissão Especial encarregada de apreciar o juízo de viabilidade da denúncia. No entanto, devido ao descontentamento geral, no dia seguinte, decisão liminar proferida pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378, suspendeu a formação e a instalação da Comissão eleita, fazendo o mesmo em relação ao rito.

Após longo período de recesso, Cunha opôs embargos de declaração à decisão do Supremo, no âmbito da ADPF 378, para conseguir respostas acerca da votação anulada naquele processo. O Supremo Tribunal julgou o mérito da questão no dia 16 de março de 2016. Logo em seguida, sem nenhum outro embaraço, aconteceu, no Plenário da Câmara, votação para a formação da Comissão Especial, a qual, em chapa única, foi constituída.

Ao longo das sessões, os parlamentares da Comissão Especial decidiram receber pessoas que pudessem contribuir para o esclarecimento da denúncia. Para tanto, no dia 31 de março de 2016, os denunciantes, Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal, prestaram os devidos esclarecimentos, de mesmo modo, na reunião do dia seguinte, Nelson Barbosa – Ministro da fazenda à época – e Nelson Lodi – Professor da UERJ.

Durante a oitava reunião da Comissão Especial destinada a avaliar os requisitos de admissibilidade da denúncia de *impeachment* contra Dilma Rousseff, no dia 4 de abril de 2016, a denunciada apresentou manifestação escrita e oral acerca da denúncia, na pessoa de José Eduardo Cardozo – Advogado-Geral da União.

No dia 06 de abril de 2016, a referida Comissão teve a leitura do voto do Deputado Jovair Fernandes, ora relator, dando parecer favorável ao prosseguimento do processo ao Senado Federal, para abertura e julgamento da denúncia por crime de responsabilidade. Na segunda-feira (11), houve votação, a qual resultou na aprovação do parecer do relator, por 38 votos a favor e 27 contra, razão pela qual a demanda foi encaminhada ao Plenário.

### **3.3.1 Manifestação da defesa**

Em suas considerações iniciais, José Eduardo Cardozo teceu breves comentários sobre os requisitos de admissibilidade do processo de *impeachment* no Estado Democrático de Direito, defendeu a legitimidade da Advocacia-Geral da União para atuar na defesa da Presidente da República no que se refere ao impedimento, e buscou delimitar os objetos que deveriam ser considerados na avaliação de admissibilidade da câmara.

O Advogado-Geral da União asseverou que, no sistema presidencialista, não só há necessidade de existir ato grave atentatório à Constituição, como também os atos devem ser praticados diretamente pela autoridade a que se visa responsabilizar. Ainda, além de dissertar sobre a natureza do processo de *impeachment*, com enfoque no Brasil, apresentou os requisitos para caracterizar crime de responsabilidade: conduta típica, antijurídica e culpável.

Ao mesmo tempo em que sustentou a impossibilidade de responsabilização por ato de gestão referente a mandato anterior, defendeu que a decisão do Presidente da Câmara dos Deputados, no recebimento da denúncia, foi parcial e restringiu o objeto processual apenas ao período da vigência do mandato atual, bem como às capitulações referentes à abertura de crédito suplementar incompatível com o resultado da meta fiscal e às operações de crédito.

No mérito, sobre a alegação de que operações de crédito junto ao Banco do Brasil S/A haviam sido contratadas ilegalmente, no âmbito do Plano Safra, a defesa lutou para delimitar o objeto da denúncia, esclareceu o funcionamento e as competências do Plano, defendeu a atipicidade das condutas imputadas e apresentou a mudança de entendimento do TCU.

Sustentou a defesa que não houve – nem havia como existir –, por parte da denunciada, qualquer conduta, seja comissiva, seja omissiva, atentatória à Constituição, vez que as subvenções mencionadas são regidas por lei, a qual atribui competência para a regulamentação e execução do Plano pelos Ministérios e instituições financeiras, não existindo, pois, atuação direta ou indireta do Comandante do Executivo Federal.

Quanto à concessão da subvenção e a irregularidade no aumento de passivos da União, no ano de 2015, a defesa esclarece que a cessão referente ao crédito rural é feita dia a dia e

contabilizada, pela instituição financeira, no momento em que este é contratado. Acontece que a metodologia de pagamento das subvenções – prevista em portaria – é, geralmente, semestral, justamente para averiguar e fiscalizar o emprego correto do programa. Por isso, é falso dizer que a variação do saldo de subvenção é negativo, vez que o seu pagamento, por questão legal e administrativa, só deve ser feito em momento posterior.

Quanto à tipicidade, primeiramente, o causídico assevera que inexistente, na Constituição Federal, hipótese de violação à lei de responsabilidade fiscal considerado como crime de responsabilidade, vez que não é lei orçamentária. Caso assim fosse considerada e, por consequência, seu bem jurídico fosse tutelado, ainda não haveria possibilidade de condenação, pois não existiu violação à mesma.

Nesse seguimento, a defesa argumenta que as subvenções do Plano Safra não constituem operações de crédito, nos termos da Lei Complementar 101/2000, logo, não haveria materialidade. Além disso, temos, ainda no raciocínio do defensor, que não houve atraso no pagamento ao Banco do Brasil S/A, no período de 2015 – período do objeto. Por fim, alertou sobre a recente mudança de entendimento do Tribunal de Contas da União, o qual, por segurança jurídica, não deveria ser aplicado retroativamente.

Concluindo, o defensor é translúcido ao dizer que não existem, na denúncia, elementos fundamentais mínimos para configurar crime de responsabilidade em face da Comandante maior do Poder Executivo: não existe conduta omissiva ou comissiva praticada pela Presidente da República que possa ensejar crime de responsabilidade; não existe fato típico; a mudança de entendimento do Tribunal de Contas da União poderia gerar a aplicação retroativa de novo fato típico e, por fim, inexistente materialidade.

### **3.3.2 Exame de admissibilidade material no voto do relator**

A Câmara dos Deputados, no exercício de sua competência, constituiu Comissão Especial responsável por averiguar a existência de requisitos mínimos de admissibilidade na denúncia por crime de responsabilidade nº1, de 2015. O Deputado Federal Jovair Fernandes, escolhido como relator, apresentou o exame de justa causa como a possibilidade de se analisar a existência de elementos probatórios mínimos, nas condutas atribuídas à Presidente, que autorizem a instauração de processo com finalidade punitiva.

Para o relator, nesse estágio da denúncia, faz-se necessário verificar a existência de indícios mínimos de autoria e de existência material da suposta ilicitude, bem como que fique

clara se a ação é típica, antijurídica e culpável. Para tanto, como um norte a seguir, utilizou-se de uma série de indagações a serem levantadas durante a análise dos autos:

Em síntese, esta Comissão deve indagar:

1. Há na denúncia elementos informativos que indiquem atentado à Constituição, bem como o enquadramento nas hipóteses enumeradas na Lei nº 1.079, de 1950?
2. Há **elementos mínimos** de “prova” que dão lastro à acusação e indicam, em tese, o cometimento de crime de responsabilidade, a ser eventualmente comprovado no âmbito do processo? (Observe-se que a prova, em sentido estrito, é aquela que resulta do contraditório).
3. A acusação é vazia, temerária, infundada, abusiva, leviana, inepta, de caráter meramente partidário, lastreada tão-somente na disputa política, a ponto de comprometer a viabilidade de eventual processo? Há plausibilidade para o prosseguimento do processo?
4. Seriam esses fatos de gravidade suficiente a justificar a instauração do processo, que poderá culminar no afastamento do Chefe do Poder Executivo? Ou seriam meros atos ilegais, de pequena monta, irrelevantes e sem consequências, tendo em vista os deveres funcionais de uma gestão eficiente, proba e responsável do Estado e das finanças públicas?
5. Considerados os argumentos da defesa técnica da denunciada, subsistem a gravidade dos fatos narrados e os elementos de prova que acompanham a denúncia, a ponto de merecer ser recebida e autorizada a instauração do processo pelo Senado Federal? (Anexo E).

Assim, basicamente, o Deputado se ateve aos seguintes aspectos: Atentou-se contra a constituição ou contra a lei especial nº 1079/50? A denúncia possui elementos mínimos de prova para indicar crime de responsabilidade? A denúncia é infundada? Há plausibilidade no prosseguimento do processo? Os fatos indicados possuem gravidade suficiente para instaurar processo? Os argumentos da defesa técnica infirmam os fatos a ponto de fulminá-los?

É importante ressaltar que, ao longo do voto do relator, ora analisado, o mesmo faz questão de consignar, na mesma linha de raciocínio dos denunciantes, que é possível responsabilizar autoridade pública por crimes de responsabilidade cometidos na vigência de mandato anterior. Ademais, acrescentou – contrariando a defesa – que o juízo proferido na aceitação da denúncia, pelo Presidente da Casa, não vinculava o seu parecer; notadamente, no que concerne ao objeto aceito e à adoção da cláusula de irresponsabilidade temporal.

No entanto, com vistas a dar celeridade ao processo, adotou entendimento diverso daquele que compreende, respeitando a decisão de Eduardo Cunha e adotando requerimento manifestado pela defesa. Assim sendo, a análise de admissibilidade feita pelo relator, em seu parecer, foi restrita ao objeto inicialmente recebido e ao período referente ao segundo mandato da Presidente da República, Dilma Rousseff: ano de 2015.

No ponto 2.6.2 do voto (Anexo E), o relator se debruça sobre os elementos materiais de admissibilidade da denúncia pelas supostas operações de crédito – “pedaladas fiscais” – realizadas junto ao Banco do Brasil S/A. Ao realizar a prática sem autorização legislativa, a

União, em consonância com o entendimento dos denunciante, agiu em desconformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal e com a Constituição Federal de 1988.

Preliminarmente, o parlamentar descreve o contexto que ensejou a elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal e, por conseguinte, a criação de mecanismo capaz de impossibilitar a utilização de instituições financeiras para financiamento de gastos do ente federativo que a controla. A vedação teria nascido para proibir que ente federativo pudesse impulsionar sua economia, de forma incompatível com a sua capacidade fiscal e de endividamento, por meio de recursos financeiros ofertados por entidade financeira estatal.

Nesse sentido, destaca que a prática de alavancagem financeira desrespeita a Lei de Responsabilidade Fiscal, pois desequilibra financeiramente o Estado, impossibilitando que o povo possa eleger e concretizar novos projetos futuros. Assim, a íntima relação entre a responsabilidade fiscal, a estabilidade econômica e o regime democrático restaria maculada, no momento em que governo legitimamente eleito praticasse atos incompatíveis com a LRF.

Mais a fundo, visando o cerne da questão, o relator apresenta as atribuições dos bancos públicos: a) atuam tipicamente como bancos privados, ofertando, através do dinheiro captado do público em geral, produtos referentes a crédito; e b) atuam como agentes financeiros e prestadores de serviço ao ente que o controla. Nesta última hipótese, não poderia haver intermediação financeira, vez que, os recursos deveriam sair diretamente dos cofres públicos – os programas sociais do governo federal são exemplos.

Nesse entendimento, conquanto existam os dois tipos de atuação, a legislação veda a confusão entre ambas, hipótese em que recursos públicos provenientes do tesouro nacional seriam irregularmente substituídos por recursos privados da instituição financeira. Neste caso, a instituição financeira estatal estaria exercendo o papel de intermediária entre o ente federativo e o destinatário do programa social que o governo visa executar.

No caso concreto, o relator afirma que as movimentações financeiras referentes às equalizações de juros vão além do contrato de prestação de serviço pactuado entre a União e o Banco do Brasil e a evidência estaria na dinâmica dos fluxos financeiros, a sua reiteração, e os valores exorbitantes – elementos necessários, em sua visão, para configurar operação de crédito, nos termos do artigo 29, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Portanto, para o relator, a materialidade existe, na medida em que a prática configurava “uma política deliberada de financiamento de ações governamentais pelo próprio Banco do Brasil” (Anexo E). Já que atuou como intermediário financeiro, segundo o parlamentar, a Instituição realizou, materialmente, operação de crédito com a União, a despeito de, formalmente, apenas estar obrigado – através de contrato – a prestar serviço.

É importante ressaltar que o juízo técnico profere entendimento de que se faz necessário diligenciar no sentido de realmente enquadrar a prática no seu conceito jurídico, isto é, levando em consideração seus elementos de mérito, não apenas econômicos, conforme feito, precariamente, por ele e pelo Tribunal de Contas da União.

Em consequência, o fato típico referente aos fatos e atos narrados na denúncia e explicados no Parecer da Comissão Mista da Câmara dos Deputados, estaria, em abstrato, descrito no artigo 11, item 3, da Lei dos Crimes de Responsabilidade<sup>19</sup>. Além disso, os fortes indícios vão de encontro ao previsto no artigo 36 da Lei de Responsabilidade e configuraria também os requisitos de tipicidade constantes da denúncia.

Brevemente, quanto à autoria do crime de responsabilidade, relembra que a denúncia pediu que se considerasse a conduta comissiva da Presidente da República e, subsidiariamente, caso, obviamente, a primeira hipótese não fosse aceita, que a julgasse omissiva, por infringir dever de gestão pública. Nesse sentido, o relator reputou impossível de afastar os indícios de autoria, devido aos fortes sinais de realização de operação de crédito e as suas volumosas quantias, de forma sistemática.

O deputado justificou o recebimento da denúncia na existência de duas opiniões relevantes em sentido oposto sobre o real conceito de operação de crédito. Ainda, disse que a gravidade dos indícios aponta para a existência de afronta aos princípios do planejamento, equilíbrio fiscal e do planejamento presentes na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Concluiu, assim, que os requisitos (materiais) mínimos de admissibilidade, no que se refere ao pagamento supostamente atrasado das equalizações de juros, no âmbito do Plano Safra, estariam presentes no corpo da Denúncia por Crime de Responsabilidade n. 1, de 2015. A autoria e a tipicidade, em tese, estariam presentes no artigo 11, item 3, da Lei Especial 1.079/1950, e a sua justa causa de pedir respaldada nos fortes indícios apontados.

### **3.3.3 Plenário**

No dia 17 de abril de 2016, o Plenário da Câmara dos Deputados, em reunião presidida por Eduardo Cunha, aprovou, com 367 votos a favor, o parecer da Comissão Especial que avaliou, técnica e politicamente, a admissibilidade da instauração de processo de

---

<sup>19</sup>Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos: [...]

3 - Contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal; (BRASIL, 1950).

*impeachment*, e de seu possível julgamento. Ainda, a votação contou com 137 votos contrários, sete abstenções e duas ausências.

Por isso, restou autorizado o prosseguimento da denúncia em face de Dilma Rousseff para o Senado Federal. Em consonância com o parecer aprovado pelo Pleno, a instauração de processo de impedimento aconteceria em virtude da abertura de créditos suplementares por Decreto Presidencial, sem autorização do Congresso Nacional (Constituição Federal art. 85, VI e art. 167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, art. 10, item 4 e art. 11, item 2); e da contratação ilegal de operações de crédito (Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, item 3).

### 3.4 RECEBIMENTO E JULGAMENTO NO SENADO FEDERAL

Recebida a denúncia na Casa Legislativa, leu-se a matéria no Plenário do Senado Federal – no dia 19 de abril de 2016, e, logo após, no dia 25, foi formada a Comissão Especial para analisar, novamente, a admissibilidade da denúncia e realizar a pronúncia, caso optasse por abrir o processo e levá-la a julgamento. Com a direção do Senador Raimundo Lira e relatoria de Antônio Anastasia, a Comissão passou a analisar a acusação.

Aos 28 do mesmo mês, o órgão especial escutou o depoimento dos denunciantes Janaína Paschoal e Miguel Reale Júnior, ato contínuo, no dia 29, recebeu importantes atores para a defesa da Presidente Dilma Rousseff: José Eduardo Cardozo, Kátia Abreu e Nelson Jobim. Em 03 e 04 de maio, ouviu especialistas indicados pela acusação e pela defesa.

Em 11 de maio de 2016, o Plenário da Casa Legislativa aprovou, com 55 votos a favor, a admissibilidade da denúncia e, conseqüentemente, a instauração do processo de *impeachment*, que constavam no parecer recém aprovado na Comissão Especial, no dia 06 de abril do mesmo ano. Deu-se, pois, o afastamento da denunciada, abrindo-se o processo formalmente e o prazo para que a defesa se pronunciasse acerca das acusações.

A Presidência do Senado Federal ficou a cargo do Ministro Presidente do Tribunal Federal à época, Ricardo Lewandowski, por determinação constitucional presente no parágrafo único do artigo 52, da Constituição Federal.

No dia primeiro de junho de 2016, a denunciada apresentou defesa escrita, requerendo produção de provas e o chamamento de testemunhas ao processo. Diante do cronograma elaborado dia 06 de junho, procedeu-se até o dia 29 a oitiva de testemunhas. Logo em seguida, laudo pericial foi construído por três peritos do Senado Federal, respondendo a questionamentos da defesa, da acusação e dos próprios Senadores da República. As alegações finais da acusação foram entregues no dia 12 de julho, enquanto as da defesa, no dia 28.

A fim de subsumir os fatos alegados na denúncia em relação às supostas operações de crédito contratadas pela União ao Banco do Brasil às tipificações abstratas presentes no artigo 10, itens 6 e 7, da lei dos crimes de responsabilidade fiscal, o Relator Antonio Anastasia apresentou “*Emendatio Libeli*”, mesmo sob protestos da defesa, que se sentiu lesada.

No dia 09 de agosto, o Senado Federal aprovou o parecer do Senador Anastasia e pronunciou a acusada pela prática dos supostos crimes de responsabilidade. Ato contínuo, a acusação apresentou libelo acusatório, que, logo em seguida, foi refutado com a contrariedade ao libelo trazida aos autos pela defesa da Ex-Presidente.

Por fim, no dia 25 de agosto de 2016, a fase de julgamento foi iniciada, na qual houve o interrogatório da Presidente da República, diversas resoluções de questões de ordem, oitiva de informantes e testemunhas das partes processuais, debates orais de senadores e longa discussão em relação à matéria dos crimes de responsabilidade.

No dia 31 de agosto, com 61 votos a favor, aplicou-se a penalidade de perda do cargo de Presidente da República à Dilma Vana Rousseff, sob o juízo político do Senado Federal, fundamentando a condenação nos crimes de responsabilidade, respectivamente, intitulados como abertura de crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional e como operações de crédito contratadas pela União ao Banco do Brasil<sup>20</sup>.

### **3.4.1 A defesa de Dilma Rousseff**

No primeiro dia do mês de junho de 2015, protocolou-se, no Senado Federal, a defesa à acusação em face de Dilma Vana Rousseff (Anexo F), subscrita pelo Advogado-Geral da União. Em seus argumentos, inicialmente, demonstraram o modo de operação no âmbito do Plano Safra, indicando a regulamentação da subvenção do próprio, o papel do Banco do Brasil, a contratação do crédito rural e o cálculo da subvenção, o pagamento da subvenção e a contabilidade do Banco do Brasil e a redução dos valores e quitação dos valores devidos.

Em segundo lugar, a fim de infirmar a tipicidade da ação, defendeu a ausência de conduta da Ex-Presidente da República, a impossibilidade de violação à Lei de Responsabilidade Fiscal ser considerada crime de responsabilidade, a inexistência de operação de crédito e a sua não caracterização jurídica como operação creditícia.

O Plano Safra possui relação direta com inúmeros programas federais de apoio à produção agrícola, com recursos disponibilizados anualmente – iniciando em julho e

---

<sup>20</sup>As condutas foram tipificadas no art. 85, IV, e art. 167, V, da Constituição Federal, bem como no art. 10, itens 4, 6 e 7, e art. 11, itens 2 e 3, da lei dos crimes de responsabilidade.



finalizando em junho do ano subsequente. As concessões de subvenções econômicas são programas de crédito rural autorizadas pela lei 8427/1992, que têm como modalidades, dentre outras, a equalização de preços de produtos agropecuários e a equalização de taxa de juros.

Por inteligência da referida norma, as subvenções são regulamentadas e executadas pelos Ministérios e Instituições Financeiras Estatais. Em seu âmbito, são normatizadas por portarias do Ministério da Fazenda, que cuidam da remuneração, período de apuração, prazo de pagamento, índice de atualização, fonte de recursos, limites e normas operacionais, conforme podemos conferir no art. 5º, da lei 8427/92:

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. (BRASIL, 1992).

Ainda, a portaria 315, de 21/07/2014, em vigor ao período apontado:

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

[...]

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

§ 1º A equalização devida e sua respectiva atualização serão obtidas conforme metodologias constantes do anexo I e condições constantes do anexo II desta Portaria.

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

§ 3º O período de equalização é semestral, sendo que a equalização devida e a MSD serão apuradas com base nos períodos de 1º de julho a 31 de dezembro e de 1º de janeiro a 30 de junho de cada ano. (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2014).

No entendimento da defesa, os dispositivos mencionados não definem prazos para o pagamento dos valores referentes às subvenções do Plano Safra, na relação entre União e Banco do Brasil, mas estabelecem que o pagamento seja exigível após o período de equalização, que é semestral. Determinam, ainda, as metodologias de cálculo e de apuração.

Acontece que, embora a concessão da modalidade de subvenção seja ofertada dia a dia pela instituição financeira e, a regime de competência, seja lançada nas suas contas, de modo que o valor a ser repassado pela União seja apurado no momento das referidas concessões, não significa que esse valores devem ser pagos imediatamente, vez que o montante só se torna exigível à União, ao final do semestre.

Em primeiro lugar, cumpre ressaltar que quando o banco contabiliza a subvenção referente à diferença da taxa de juros, faz em nome da legislação, e não através de

adiantamento ou desembolso para a União; em segundo, que a apuração dos valores pela União acontece com base no semestre, quando os órgãos competentes necessitam de valioso tempo para verificar e fiscalizar o emprego adequado do programa.

Logo, assim que exigível, o pagamento da subvenção fica condicionado à apresentação, por parte do banco, das contas ao ente pagador para conferência e validação. A União tem, antes de pagar, o dever de realizar criterioso exame do montante apresentado, na fatura, que, devido ao número elevado de operações, sua complexidade etc., demanda tempo considerável para ser conferido e, conseqüentemente, validado.

A defesa adverte, nesse sentido, que o governo não participa do financiamento, vez que este é protagonizado apenas pelos produtores rurais (contratantes) e o banco (contratado), estando na relação, por meio dos ministérios, apenas para ditar as regras de financiamento, conciliando as melhores condições de financiamento para o cidadão ou empresa, e a sua execução, operação e prestação de contas pelo banco. Como o papel do Banco está claro nas portarias, a única relação existente entre União e BB é um contrato de prestação de serviços.

Assim sendo, a legalidade no âmbito do Plano Safra estaria comprovada, segundo o raciocínio da contestação, pois os valores acumulados contabilizados pelo Banco do Brasil, em regime de competência, no primeiro semestre de 2015, não eram exigíveis no momento em que foram lançados, não configurando, portanto, adiantamentos, repasses, empréstimos ou qualquer outra nova operação entre a União e o Banco do Brasil, ao contrário do que presumiu a acusação em relação ao aumento dos valores contabilizados pelo banco.

Quanto à tipificação das condutas, apontou-se a fraqueza da denúncia, no que tange à autoria, justamente porque não há, seja na peça acusatória, seja em qualquer relatório das Comissões Especiais, enquadramento de conduta específica praticada pela Ex-Presidente. Nesse sentido, a defesa argumenta que é ilógico atribuir conduta a alguém através de ilações, da “personalidade centralizadora” ou da formação profissional de quem se denuncia.

Segundo a defesa, não há sequer um ato assinado pela Presidente da República que indique a conduta imputada. De outro modo, existem várias condutas elencadas, mas que não compreendem nenhum elemento para identificar uma ação comissiva, é o caso de afirmar que reuniões entre a Presidente e o, à época, Secretário do Tesouro Nacional reuniam elementos necessários para apontar a autoria do suposto ilícito.

Óbice intransponível está na existência de imputação alternativa objetiva: atribuir ao mesmo tempo conduta omissiva e comissiva. No raciocínio da defesa, temos que, pela natureza de direito processual penal – como de fato julgou ser, não há como atribuir duas condutas distintas e inconciliáveis na mesma denúncia, e esta ser considerada justa.

De mesma forma, não há como atribuir conduta omissiva, pois inexiste, na denúncia, qualquer informação sobre o “dever de garante” que a Presidente da República guardaria. Para a defesa, a descrição objetiva do art. 82, II, da Constituição Federal, não é suficiente para indicar o dever específico de “cuidado, proteção e vigilância” por parte da Comandante, ainda mais, porque, no âmbito do Plano Safra, a regulamentação da matéria e a administração financeira e contábil cabem ao Ministério da Fazenda.

Nesse sentido, ainda, defende que a acusação falhou ao não indicar o elemento volitivo da Presidente, principalmente no que se refere à conduta omissiva imputada. Assim, pela ausência de autoria e elemento volitivo, pediu o arquivamento da demanda.

Ato contínuo, o causídico asseverou que, na ordem jurídica constitucional, não existe hipótese de transgressão à lei de responsabilidade fiscal considerado como infração de responsabilidade, já que não é lei orçamentária (LOA, LDO e PPA). Embora assim fosse considerada e, conseqüentemente, seu bem jurídico recebesse tamanha importância, ainda não haveria possibilidade de condenação, pois, segundo a defesa, não existiu violação à mesma.

Nesse diapasão, a defesa argumenta que as subvenções do Plano Safra não constituem operações de crédito, nos termos da Lei Complementar 101/2000 e da Resolução 43/2001, do Senado Federal, logo, não haveria materialidade nem tipicidade. Para tanto, elencou-se as características das operações de créditos existentes nos atos normativos supramencionados.

Assim, inexiste, nas movimentações entre União e Banco do Brasil, a vontade contratual de obtenção de crédito de terceiro, com o objetivo de realizar atos jurídicos diversos, a restituição do bem, ou a sua previsão, a existência de prazo para que se realize a obrigação financeira assumida e outros elementos jurídicos que pudessem configurá-las como “operação de crédito assemelhada”, conforme art. 29, III, da LRF.

Ainda mais, a defesa aduz que o legislador ordinário quis diferenciar operação de crédito e concessão de subvenção, na LRF. O §2º, do art. 26, da Lei Complementar, é clara ao compreender que financiamento, refinanciamento e empréstimo são distintos de concessões de crédito realizadas pelo ente federativo. Portanto, além de não possuir características semelhantes às operações de crédito, as concessões se diferenciam destas na lei.

Por fim, temos, ainda no raciocínio do defensor, que não houve atraso no pagamento ao Banco do Brasil S/A, no período de 2015 – período do objeto, bem como que a recente mudança de entendimento do Tribunal de Contas da União, no julgamento das contas do exercício 2014, por segurança jurídica, não deveria ser aplicado retroativamente.

#### **3.4.2 Relatório de pronúncia (exame de mérito) – Parecer Antonio Anastasia**

Em 04 de agosto de 2016, o Relator do Processo na Comissão Especial do Senado, apresentou relatório final (Anexo G), com vistas a indicar a pronúncia da Ex-Presidente. Ato contínuo, no dia 09 do mesmo mês, o Plenário aprovou o referido parecer do Senador Anastasia e pronunciou a acusada pela prática dos crimes de responsabilidade indicados.

Em relação às supostas operações de crédito, o Relator lembra que a possível infração teria acontecido através da transgressão ao disposto no art. 36, da LCP 101/2000, que veda a realização de financiamento entre a instituição financeira e seu ente controlador. No caso concreto, o objeto da norma seria a saúde financeira da União e do Banco do Brasil.

Em seguida, no exame da questão, como metodologia de trabalho adotada buscou-se analisar a defesa ponto a ponto, com a finalidade de passar por todos os temas relevantes ao reconhecimento ou não da infração supostamente cometida pela Presidente da República.

Reconhecendo a operacionalização do Plano Safra, o Relator aceita o argumento da defesa de que somente há exigibilidade ao término do semestre e que a quantia só deve ser paga após a formalização do débito. No entanto, contesta, claramente, que a inexistência de prazo, na legislação, possibilite prolongar, por grandes períodos, o pagamento devido.

Nessa senda, em busca de um termo final para o pagamento, o Senador levantou que a liquidação, segundo própria portaria do Ministério da Fazenda (419/2015), deveria ser feita, razoavelmente, em até trinta dias corridos, enquanto que o pagamento deveria ser realizado, conforme legislação existente no Código Civil 2002, no dia subsequente à liquidação.

Ainda, acrescentou que, em sua leitura, o Decreto Federal n. 8535/2015 estabeleceu prazo de cinco dias úteis para cumprimento de obrigações referente ao pagamento de contratação de serviços de instituições financeiras, no interesse da execução de políticas públicas. Por isso, o Relator da Comissão Especial considerou que, aproximadamente, 40 dias seria um prazo razoável para realizar liquidação e pagamento das subvenções em questão.

Em relação aos possíveis atrasos, referindo-se aos números devidos pela União no final de 2014, aduziu que, diferentemente do alegado pela acusação, a União já estava inadimplente com suas obrigações desde o início do ano de 2015, quando não procedeu com o pagamento no prazo correto. Conclui, ainda, que houve, no mínimo, atraso de 11 meses no pagamento, haja vista que, segundo os dados do BB, só houve o adimplemento total das concessões ofertadas no primeiro semestre de 2015, no dia 23 de dezembro do mesmo ano.

Relativamente à existência (ou não) das operações de crédito no âmbito dos créditos rurais, temos que, contrapondo o entendimento doutrinário levantado na defesa, o Senador afirma existir os elementos básicos para considerar a existência de operação de crédito: a

vontade contratual de obtenção de créditos de terceiros para realização de atos diversos, a previsão de restituição do bem e o prazo para pagamento.

No âmbito das finanças públicas, sustenta que as principais características das operações de crédito estão configuradas, no caso concreto, conforme as normas definidas no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional: reconhecimento de passivo, por parte do setor público, com aumento de um endividamento; risco de inadimplemento, prevendo-se a incidência de encargos que geram aumento no valor original; e contrapartida à prestação de serviço ou recebimento de recursos financeiros.

Nesse diapasão, concluiu com as seguintes considerações:

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

Portanto, mesmo reconhecendo que não havia similaridade de forma com as operações tradicionais, argumentando que a essência prevalece sobre a forma, considerou que as movimentações constituíam, em sua matéria, operações de crédito assemelhadas, conforme consta no art. 29, III, da LRF, cujas partes eram a União e o Banco do Brasil S/A, as quais incorreram na transgressão da vedação existente no art. 36, do mesmo dispositivo legal.

A ausência de ato da Presidente da República, com vistas a interromper o suposto financiamento das obrigações da União, teria permitido as pedaladas fiscais. Segundo o raciocínio do Julgado, alguns fatos indicam que a Comandante tinha ciência das irregularidades: a ciência do teor acórdão 825/2015 do TCU<sup>21</sup>; a ciência, através de notificação pessoal, do acórdão 1.464/2015<sup>22</sup>; discursos da própria Chefa de Governo.

Assim, a partir do momento em que a mandatária teve ciência dos fatos, enquanto guardiã da direção superior da administração federal, conforme o art. 84, II, da CFRB, deveria ter interrompido imediatamente as irregularidades, em vez de concordar com a prática questionada. Por isso, em seu entendimento, deve responder pelos fatos a ela imputados por sua conduta de natureza veementemente omissiva.

---

<sup>21</sup>Para o Senador, a Presidente da República teria ciência das irregularidades, haja vista que, em entrevista à emissora oficial NBR, o Ministro da Fazenda disse que conversou com a Chefa, e ela passou as instruções para a resolução da questão.

<sup>22</sup>Relatório preliminar que apontou irregularidades nas contas de 2014.

Ao término, votando pela pronúncia de Dilma Rousseff, Antonio Anastasia classificou juridicamente os fatos, consoante dicção do art. 85, VI, da CRFB e do 10, itens 6 e 7 e 11, item 4, da lei de crimes de responsabilidade, conforme podemos ver a seguir:

Art. 10, item 6: ordenar ou autorizar a abertura de crédito com inobservância de prescrição legal (omissão imprópria dolosa);

Art. 10, item 7: deixar de promover ou de ordenar na forma da lei a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei (omissão dolosa);

Art. 11, item 3: contrair empréstimo ou efetuar operação de crédito sem autorização legal (omissão imprópria dolosa).

No caso das “pedaladas fiscais”, importante notar, a ilicitude revela-se gravosa em razão de sua consumação protraída no tempo. A cada dia em que se deixou de quitá-las, o crime de responsabilidade se consumou – por força do que positiva o art. 10, item 7 da Lei no 1.079, de 1950. (Anexo G).

### 3.4.3 A sentença do *impeachment*

Cumprindo mandamento estabelecido na lei especial nº 1.079/50, o Presidente em exercício, Ricardo Lewandowski, emitiu relatório preliminar às questões de mérito, destacando as movimentações principais do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff.

Ato contínuo, passou a fundamentar a decisão do impedimento da Presidente, conforme decisão do Plenário da Casa, que julgou procedente a denúncia de crime de responsabilidade em face de Dilma Rousseff. Para 61 senadores, a Ex-Presidente cometeu crime pela abertura de crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional e por operações de crédito contratadas pela União ao Banco do Brasil.

Na fundamentação, em relação às pedaladas fiscais, temos que, na visão dos julgadores, a falta de transparência no trato com as transações efetivadas com o Banco do Brasil, a não contabilização dos débitos e a contabilização dos créditos a receber por parte da instituição financeira evidenciavam a relação de mútuo existente entre o banco e seu ente controlador, com a vontade deliberada do governo central de esconder a relação existente.

No dispositivo, a marca da votação: 61 votos a favor, 20 contra e nenhuma abstenção. Assim, condenou-se a Presidente da República à definitiva perda do cargo, curiosamente, sem inabilitação para exercer qualquer outra função pública, como manda o texto da Constituição<sup>23</sup>, sob a alegação de que cometeu os crimes de responsabilidade previstos nos artigos 85, IV e 167, V, da CRFB e artigo 10, itens 4, 6 e 7 e artigo 11, itens 2 e 3.

---

<sup>23</sup>O texto constitucional é claro ao estabelecer que a pena seja de perda do cargo público, com inabilitação, por oito anos, para exercer qualquer outra função pública. Mas, no caso em questão, permitiu-se a votação em separado, de acordo com dispositivo do Regimento Interno do Senado, e se votou a inabilitação separada da

Por fim, publicou-se, em 31 de agosto de 2016, a decisão através de resolução de n. 35/2016 do Senado Federal, cujo conteúdo impôs “à Senhora Dilma Vana Rousseff, nos termos do art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal, a sanção de perda do cargo de Presidente da República, [...], nos termos da sentença lavrada nos autos da Denúncia nº 1, de 2016 [...]”. (SENADO FEDERAL, 2016g).

#### **4 DA INEXISTÊNCIA DE CRIME DE RESPONSABILIDADE POR PEDALADAS FISCAIS NO *IMPEACHMENT* DE DILMA ROUSSEFF**

Como vimos, supostamente, o atraso pela União, em 2015, do pagamento dos valores devidos ao Banco do Brasil, no âmbito das concessões de crédito rural, teria configurado operação de crédito proibida à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal. A União teria contraído empréstimo ou operação de crédito semelhante junto ao BB para pagar obrigações financeiras. Por sua vez, a Presidente, com a ciência dos fatos, teria se omitido impropriamente, quando devia e podia agir para pôr fim às supostas operações de crédito sem autorização legal.

Entre dezembro de 2015, quando se recebeu a denúncia na Câmara dos Deputados, até agosto de 2016, quando o Senado Federal julgou a então Presidente culpada, em que pese inúmeras leituras, interpretações e posicionamentos apresentados acerca da possível existência dos atrasos e do seu possível enquadramento no contexto ilícito das pedaladas fiscais, não houve unanimidade na doutrina nem uniformidade no Congresso Nacional, mormente à nova interpretação do TCU e à inexistência de doutrina consolidada sobre o tema.

Portanto, no presente capítulo, busca-se reunir fontes bibliográficas e documentais (dados, informações, perícia e relato de testemunhas), com a clara finalidade de responder ao problema encarado na presente pesquisa: existiu crime de responsabilidade por pedaladas fiscais no processo de *impeachment* de Dilma Rousseff? Restaram comprovados todos os requisitos, objetivos e subjetivos, do fato típico, ilícito e culpável?

##### **4.1 AUSÊNCIA DE MATERIALIDADE – A INEXISTÊNCIA DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO NO ÂMBITO DO PLANO SAFRA**

É cediço que, com vistas a melhor perseguir o problema da presente pesquisa, precisamos entender a exata noção de operação de crédito. No entanto, primeiramente, cumpre, didaticamente, ressaltar a ampla previsão legal das subvenções econômicas no Direito Brasileiro, as previsões normativas afetas ao Plano Safra e o papel do Banco do Brasil na Ordem Econômica Brasileira e no Sistema Financeiro Nacional.

Em seguida, impende enfrentar a discussão jurídica acerca do conteúdo da nova interpretação do TCU, tema com pouca ou sequer nenhuma doutrina que o fundamente. Caso os pressupostos jurídicos não se verifiquem na análise empreendida, necessário se faz também analisar os pontos que embasaram a decisão do Relator da CEI2016, do SF, Senador



Anastasia, para exaurir o tema. De todo modo, não podemos olvidar da decisão do Ministério Público relativo à indicação de inexistência de operação de crédito no âmbito do Plano Safra.

Portanto, colocamos à prova a inexistência de operações de crédito no referido programa de crédito rural, sem a qual não há preenchimento do elemento objetivo do tipo e, conseqüentemente, ausente a materialidade da conduta imputada, não há que se falar em crime de responsabilidade e, muito menos, em *impeachment* da Presidente da República.

#### **4.1.1 Caráter legal da subvenção econômica no Direito Brasileiro**

As subvenções econômicas realizadas pela União em programas de financiamento promovidos pelos bancos públicos são legais, segundo o entendimento emanado do parecer elaborado por Carlos Valder Nascimento, Heleno Taveira Torres e Mizabel Derzi (Anexo M). Os autores fundamentam a legalidade das concessões na ampla previsão do instituto, seja na doutrina especializada do direito financeiro, seja no ordenamento jurídico pátrio.

Na ótica dos professores, a Constituição Federal, em seu artigo 70, prevê a aplicação de subvenções com o fito de não só ajustar interesses com Estados e Municípios, mas também convênios com outros tipos de entidades - inclusive privadas - para promover objetivos comuns. Nessa linha, apresenta importante posicionamento de Régis Fernandes de Oliveira, acerca da definição do instituto no direito financeiro: é a ajuda direcionada a instituições públicas ou privadas, com vistas a fomentar atividades culturais, empresarias etc. (Anexo M).

Nesse sentido, os autores lembram que, constitucionalmente, atividades de fomento não constituem meros benefícios, mas verdadeiras formas de se realizar objetivos públicos, no Estado Democrático de Direito. Citado pelos autores, Rafael Valim, em sua obra denominada a subvenção no direito administrativo brasileiro, assim define o instituto em comento:

Uma relação jurídico-administrativa típica, caracterizada por uma prestação pecuniária do Estado em favor de um sujeito de direito privado, ao qual corresponde aplicar os valores percebidos, desinteressantemente e com a concorrência de recursos ou bens próprios, no desenvolvimento de uma atividade revestida de interesse público. (Anexo M).

Em outra acepção, para os autores do parecer, as subvenções são “obrigações de dar’ devidas pela Administração Pública, a qual tem por objeto vantagem condicionada ou não –, representada por dinheiro público, que poderá ser exigido, pelo particular que se circunscreva aos termos e condições desta” (Anexo M).

Tem-se, assim, entre suas características, a relação jurídica estabelecida entre ente federativo e pessoa jurídica de público ou de direito privado, a voluntariedade do particular –

já que inexistentes contraprestações –, o caráter público da finalidade e a reversão dos valores recebidos na busca do interesse público, sobretudo na economia.

No que toca ao ordenamento jurídico brasileiro, especialmente ao direito financeiro, temos a previsão de subvenção econômica nos arts. 13, §3º e 18, par. un. “a” e “b”, da lei 4320/64. Segundo a lei, as subvenções econômicas são transferências correntes que se destinam a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, agrícola, cultural etc.

Ainda, o dispositivo legal assevera que “as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais” e “as dotações destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais” constituem subvenções econômicas.

Portanto, tem-se claramente que a subvenção econômica possui caráter legal, com previsão constitucional e doutrinária, possuindo elementos, natureza, forma e características próprias, e que, a priori, não se confunde com as operações de crédito nem a elas podem ser equiparadas, de acordo com os autores Heleno Torres, Mizabel Derzi e Carlos Valder.

#### **4.1.2 Subvenção econômica no Plano Safra**

O Plano Safra guarda estrita relação com vários programas federais de apoio à produção agrícola, com recursos disponibilizados ano a ano – iniciando em julho e finalizando em junho do ano subsequente. As concessões de subvenções econômicas são programas de crédito rural autorizados pela lei 8427/1992, que têm como modalidade, dentre outras, a equalização de taxa de juros (art. 1º, II, lei 8427/1992).

Por inteligência da referida norma, as subvenções são regulamentadas, concedidas e pagas, respectivamente, pelo Ministério da Fazenda, Instituições Financeiras Estatais e bancos cooperados e Secretaria do Tesouro Nacional. Em particular, as concessões são normatizadas por portarias do Ministério da Fazenda, que cuidam do pagamento, período de apuração, prazo de pagamento, fonte de recursos, limites, condições e normas operacionais.

Normalmente, as equalizações, que são concedidas diariamente pelo Banco do Brasil, são anotadas, em regime de competência, no ativo a receber da instituição. As quantias, no entanto, só passam a ser exigíveis, no final de cada semestre, quando o banco deve apresentar planilha detalhada dos valores referentes ao plano. Nesse diapasão, cumpre à Secretaria do Tesouro receber, averiguar o cumprimento das normas estabelecidas e a realidade das contas apresentadas e realizar o pagamento junto à instituição prestadora de serviço.

Fora dos bastidores, na ponta das concessões estão Banco do Brasil e bancos cooperados, os quais, por força de um conjunto de medidas de estímulo ao setor rural brasileiro – Plano Safra, deixam em disponibilidade financiamentos e empréstimos a custo subsidiado, com juros mais baixos que o de mercado, destinados à atividade agropecuária e aos produtores rurais. O Governo apenas administra orçamentária e financeiramente o plano, estabelece as suas regras e se compromete a repassar o pagamento dos juros equalizados.

Em relação à sua importância, temos, nos dizeres de Patrus Ananias, testemunha de defesa e Ex-Ministro do Desenvolvimento Agrário, que o programa é importante estímulo à agricultura familiar, reforçando o combate à fome e fortalecendo a segurança alimentar do Estado. Quanto à abrangência, a mesma testemunha assevera que:

**O SR. PATRUS ANANIAS** – ... agricultura familiar; os programas de apoio ao cooperativismo, através do Mais Gestão; os programas de apoio à agroecologia, à produção de alimentos saudáveis que efetivamente promovam a saúde e a vida das pessoas e não a doença e a morte através do uso abusivo de agrotóxicos e de sementes transgênicas.

Há políticas voltadas para a assistência técnica, como a implantação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, e outras políticas que promovem o desenvolvimento da agricultura familiar, voltadas também para a juventude, na perspectiva de mantermos os jovens no campo, num programa de sucessão rural. Também há programas voltados para as mulheres, como, por exemplo, a questão dos quintais produtivos, e vários outros programas. (SENADO FEDERAL, 2016f).

Destaque-se também o crescimento exponencial dos valores destinados aos programas de crédito rural relatado pela Sra. Maria Fernanda Ramos Coelho:

**A SRA. MARIA FERNANDA RAMOS COELHO** – [...] É importante dizer que, de 2003 até 2016, o volume de recursos do Plano Safra da agricultura familiar saiu de R\$2,3 bilhões para R\$30 bilhões. (SENADO FEDERAL, 2016f).

Assim sendo, claro está que a execução do Plano Safra, notadamente no que toca às equalizações de juros do crédito rural, não só está dentro da juridicidade, mas também atende cada vez mais aos anseios programáticos da nação brasileira, na medida em que põe em prática tudo o que os objetivos da República Federativa do Brasil estabeleceram, no ano de 1988, garantindo o desenvolvimento nacional, construindo uma sociedade livre, justa e solidária, promovendo o bem de todos e reduzindo as desigualdades sociais e regionais.

#### **4.1.3 Utilização da estrutura dos bancos públicos para a efetivação do plano**

A Ordem Econômica estabelecida na Constituição Federal fundamenta-se na valorização do trabalho e da livre iniciativa, com o objetivo claro de estimular a dignidade da pessoa humana, que inevitavelmente passa pelo acesso às riquezas produzidas pela

comunidade, segundo os ditames da justiça distributiva. Seguramente, por este motivo, com vistas a garantir o princípio econômico da soberania nacional, bem como o interesse da coletividade, permite, excepcionalmente, que o Estado intervenha diretamente na economia, especialmente com a utilização da estrutura das entidades privadas da Administração Indireta.

A Atividade Financeira claramente se revela como uma exceção à proibição de intervenção direta do Estado na economia, sobretudo no que tange ao imperativo garantidor do desenvolvimento nacional equilibrado e dos interesses da coletividade, previsto no art. 192, da CRFB, que disserta sobre o Sistema Financeiro Nacional.

Da lei 4595/1964, que regula o dispositivo constitucional supracitado e, portanto, o Sistema Financeiro Nacional, emana o entendimento de que o Estado intervém na economia sob duas perspectivas: a primeira, estritamente regulatória, através do Banco Central do Brasil – Autarquia Federal – e, a segunda, como agente financeiro propriamente dito, neste caso, sujeitando-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, mas ainda com as restrições inerentes à administração pública – vale dizer, por exemplo, concursos públicos e licitações.

Nesse contexto, tem-se pertinente frisar a importância dos bancos públicos para a economia, atualmente, no Estado brasileiro:

[...] os bancos públicos brasileiros têm atuado em pelo menos quatro grandes dimensões: *i) fomento ao desenvolvimento econômico, ofertando créditos para setores e modalidades em que os bancos privados não têm interesses, dados os maiores riscos e as menores rentabilidades – habitação popular, rural, infraestrutura urbana, exportações etc.* – e/ou maiores prazos de maturação e maiores volumes – inovação tecnológica, matriz energética, de transporte e de telecomunicações etc.; *ii) estímulo ao desenvolvimento regional, por razões semelhantes;* *iii) expansão da liquidez em momento de reversão do estado de confiança, caracterizando ação anticíclica;* e *iv) promoção da inclusão bancária.* (ARAÚJO, V. L.; CINTRA, M. A. M., 2011, p. 14) (Grifos nossos).

O Banco do Brasil é pedra angular no desenvolvimento da Ordem Econômica e do Sistema Financeiro Nacional, sobretudo no que se refere às atividades típicas de instituições públicas no setor financeiro. Inere-se do seu Estatuto, notadamente do seu objeto social, cumulado com a lei 4595/1964 duas atividades básicas desenvolvidas pela estatal: a) atividade típica do setor privado, captando recursos de particulares em geral e pactuando livremente com os consumidores a oferta de seus produtos; e b) atividade típica do setor público, prestando serviços à União na execução dos seus programas federais.

O Estatuto Social do BB, ainda, é hialino, ao fixar a sua relação com a União, sobretudo as hipóteses de contratação, no que concerne à execução de programas federais mediante a aplicação de recursos da União ou de quaisquer fundos. Nestas hipóteses, condicionam-se, a fim de evitar abusos por parte do ente controlador, algumas restrições,

especialmente “a prévia e formal definição da adequada remuneração dos recursos a serem aplicados em caso de equalização de encargos financeiros” (BANCO DO BRASIL).

No caso concreto, tem-se, como vimos, a operacionalização dos serviços do referido programa de crédito rural, a partir da estrutura do Banco do Brasil, que é responsável pela concessão de financiamentos agrícolas a encargos reduzidos diretamente com o produtor rural, pela contabilidade do plano, pelo controle e cobrança dos valores da União, etc.

Portanto, pela análise aqui empreendida, nota-se que não há nenhuma irregularidade de encontro ao cumprimento do ordenamento jurídico vigente, na utilização, por parte da União, da estrutura do banco estatal, na operacionalização da concessão de equalização de juros, haja vista que, ontologicamente, este serve, como principal agente financeiro do crédito rural, aos anseios da República Federativa do Estado Democrático de Direito brasileiro.

#### **4.1.4 Os atrasos, em 2015, do pagamento das subvenções ao Banco do Brasil: divergência apontada no âmbito no TCU e aplicada na Denúncia de *impeachment***

Em que pese seja inegável o caráter legal da operacionalização das subvenções no direito brasileiro, sobretudo no que se refere às subvenções concedidas no âmbito do Plano Safra, supostos atrasos reiterados nos pagamentos das equalizações de juros teriam sido perpetrados pela União junto ao BB. As irregularidades foram indicadas pelo Tribunal de Contas da União e utilizadas para fundamentar denúncia de *impeachment* de Dilma Rousseff.

Para os autores da denúncia, a prática consistia em operações de crédito ilegais realizadas pela União, na medida em que esta deixou de repassar recursos a instituição financeira a qual tem o controle. Deu-se em razão de possíveis adiantamentos concedidos pelo Banco do Brasil, para o pagamento de obrigações da União referente a programas sociais. Nesse sentido, apontam que os ditos adiantamentos realizados pela instituição financeira é, necessariamente, operação de crédito, acima de tudo, pelo art. 29, inciso III, da LRF.

A denúncia destaca que as instituições foram contratadas apenas para operar os programas desenvolvidos pela União, que deveria repassar, através do Tesouro Nacional, os montantes relativos às despesas. No entanto, como as transferências não foram efetuadas, os bancos, utilizando-se de recursos próprios, adiantaram os valores, cumprindo obrigação da União; o que, para os autores, consequentemente, constitui mútuo ou operação semelhante.

A ilegalidade da operação mencionada estaria na contratação desta por ente federativo controlador de instituição financeira – como, por exemplo, na hipótese em cotejo, em que a União teria supostamente contraído crédito com o Banco do Brasil S/A. Nesse sentido,

apontam o art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual proíbe, peremptoriamente, **ente federativo contratar operação de crédito junto à sociedade financeira sob seu controle.**

Nesse sentido, após o acolhimento e a admissibilidade da denúncia, o objeto processual foi definido como **atraso pela União, em 2015, do pagamento dos valores devidos ao BB no âmbito dos planos de crédito rural.** Os referidos atrasos teriam configurado a utilização de recursos do banco público para a operacionalização do plano e, desse modo, a operação de crédito vedada pelo Sistema de Responsabilidade Fiscal brasileiro.

No tocante à análise da materialidade, foram empreendidos esforços, durante o curso do processo em comento, para averiguar se, no período citado, os atrasos realmente teriam ocorrido e, caso eventualmente constatados, se estes configuravam operação de crédito de acordo com o artigo 29, III, da LRF, dando ensejo à oportunidade e à conveniência da retirada de Dilma Rousseff da Presidência da República, pelas práticas de crime de responsabilidade capituladas nos arts. 10, item 6 e 7 e 11, item 3, da lei especial 1079/50 ou, simplesmente, por ter contratado operação de crédito, transgredindo ou não observando previsão legal.

#### **4.1.5 Análise das operações de crédito expressas, equiparadas e assemelhadas, à luz do Sistema de Responsabilidade Fiscal e a possível existência no Plano Safra**

No caso concreto, é notório que, minimamente, três passos são essenciais para se chegar a uma boa compreensão acerca do tema: analisar a existência ou a inexistência dos supostos atrasos realizados no ano de 2015; examinar, à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal, o alcance do conceito de operação de crédito; e avaliar se é possível e razoável entender que a situação ora analisada faz parte de um contexto vedado.

Embora os três passos sejam essenciais para o desvendamento do caso e, por conseguinte, para a convicção da materialidade do crime de responsabilidade, dois são imprescindíveis para o feito: definição de operação de crédito para a LRF e o enquadramento dos supostos atrasos nessa definição, resultando ou não a existência de substância na acusação. Nesse sentido, furta-se, no presente trabalho, de analisar a ocorrência dos atrasos, buscando, apenas, se, caso existentes, os atrasos poderiam constituir a operação.

Para isso, seguiremos os passos indicados pelos professores Carlos Valder, Heleno Torres e Mizabel Derzi, na elaboração do brilhante parecer acostado aos autos do processo de *impeachment* da Presidente Dilma Vana Rousseff (Anexo O).

Necessariamente, a fim de compreender, de fato, a abrangência do conceito de operação de crédito no Sistema de Responsabilidade Fiscal, tem-se que analisar o sentido que

o legislador quis dar, notadamente a partir dos termos jurídicos utilizados, ao que achou importante chamar de operação de crédito, no bojo do disposto no art. 29, III, da norma.

Para tanto, mister faz-se levantar os elementos semelhantes de cada operação expressa (ou a ela equiparada) na LCP 101/2000:

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; [...]. (BRASIL, 2000) (Grifos nossos).

O contrato de mútuo, que tem previsão expressa no Código Civil de 2002, é o **negócio jurídico** voltado ao **empréstimo** de coisa móvel fungível. Da Silva (2017, p. 240), nesse sentido, define-o: “contrato pelo qual uma das partes transfere uma coisa fungível a outra, obrigando-se esta a restituir-lhe coisa do mesmo gênero, da mesma qualidade e na mesma quantidade”. Na atualidade, revela-se como importante contrato bancário, especialmente, a despeito de ser, naturalmente, gratuito, em sua forma onerosa, hipótese em que recaem juros.

Apontamento importante é feito por Pablo Stolze Gagliano e Pamplona Filho (2017, p. 620) acerca da **função econômica do contrato de mútuo**, uma vez que, em sua lição, advertem: “trata-se de um **contrato de crédito**, pois caracterizado pela **obtenção de um bem para ser restituído posteriormente**, calcada na **confiança** dos contratantes, podendo estar relacionado a um interesse de obtenção de uma utilidade econômica”. Necessariamente, no contrato de mútuo, a restituição do bem acontece em **prazo determinado**.

O contrato de financiamento, segundo Caio Mário da Silva (2017, p. 245), é decorrente do contrato de mútuo e se revela na medida em que “o banco obriga-se a **fornecer numerário em parcelas** na medida das necessidades de custeio, ou de atendimentos de compromisso do devedor, resultantes de **negócio determinado** [...]”. Caracteriza-se pelo **adiantamento** de um montante com o fito de garantir empreendimento de natureza financeira.

Nessa linha, Carlos Valder, Heleno Torres e Mizabel Derzi sustentam:

Ora, tanto a ‘*aquisição financiada de bens*’, como o ‘*recebimento antecipado de valores provenientes de venda a termo de bens e serviços*’ devem ser compreendidos como modalidade de compra e venda a termo, em que o ‘*termo*’ atua tão somente em relação a uma das partes. No primeiro caso, o termo aplica-se em relação ao pagamento; e à entrega da mercadoria ou à prestação de serviço, no segundo. (Anexo O).

No melhor entendimento de Caio Mário da Silva (2017, p. 384), temos que “a abertura de crédito é o contrato pelo **qual o banco se obriga a pôr à disposição do cliente uma soma**

dentro de um dado limite quantitativo, e **por um certo prazo, acatando-lhe os saques** ou acolhendo suas ordens”. Primordialmente, conforme ensina ainda o autor, o agente financeiro é remunerado pela imobilização do montante disponível; acontece que, diferentemente dos juros, que são cobrados pelo uso do capital, a comissão se dá apenas pela disponibilidade.

Há quem defenda que o contrato de abertura de crédito é, verdadeiramente, negócio jurídico de mútuo, já que, a despeito de acordo prévio deixar montante disponível, o momento do saque realizaria, na realidade, um empréstimo; apesar da semelhança, a doutrina<sup>24</sup> sustenta o caráter independente desta espécie de contrato bancário.

O título de crédito, seja público, seja privado, corresponde a **documento expresso, emitido unilateralmente**, cuja substância é voltada ao estímulo do crédito. Após subscrito o direito no documento, tem-se **a assunção de obrigação financeira por parte do emissor**, sob caráter irrevogável, o que, vale dizer, constitui importante garantia diante das inúmeras relações que podem existir no mundo jurídico e nas relações de crédito. Assim, com a posse do título, qualquer indivíduo pode-se valer do direito presente em seu escopo.

Impende ressaltar, antes de terminar a análise, que a enumeração expressa das operações de crédito, como se pode ver no art. 29, **não é exaustiva**, razão pela qual se torna, mais ainda, imprescindível a pesquisa referente ao alcance da definição do termo destacado, principalmente no que se refere às “**operações assemelhadas**”. Ademais, a existência, na própria Lei de Responsabilidade, de “operações equiparadas”, confere, por si, elementos suficientes para reconhecer que outras operações existem e que são vedadas.

Nesse sentido, têm-se, no art. 37, operações equiparadas:

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. (BRASIL, 2000).

No entendimento elaborado pelos professores Heleno Torres, Carlos Valder e Mizabel Derzi, nota-se que, por serem claros desdobramentos das hipóteses previstas no art. 29, as operações de crédito equiparadas “são [verdadeiras] modalidades de operações assemelhadas,

<sup>24</sup> Tendo com expoentes Caio Mário da Silva Pereira, em sua obra Instituições de direito civil – Vol. III; e Pablo Stolze Gagliano. Manual de direito civil; volume único.



previamente definidas em lei” (Anexo O). Guardariam, portanto, **vínculo objetivo com a substância** dos tipos apresentados na norma de natureza conceitual mencionada.

A título de exemplificação, o conteúdo do inciso III, do artigo 37, não é diferente do existente no art. 29, que define “emissão e aceite de título” como típica operação de crédito para efeitos de Responsabilidade Fiscal. De mesmo modo, o alcance do inciso IV, do próprio artigo, é, obviamente, o mesmo do que se entende por aquisição financiada de bens.

Logo, realmente, entre as operações de crédito definidas no art. 29, III e o art. 37, I, II, III, e IV, da LRF, existe uma **clara conexão objetiva**. Não se poderia fugir, então, do referido vínculo, ao se analisar o alcance e o sentido das “operações assemelhadas”, até porque, semelhante é tudo aquilo que tem a mesma natureza, forma, elementos, características, etc.

Assim sendo, em que pese o legislador tenha definido operação de crédito, no bojo da LRF, em rol não exaustivo, trazendo, ainda, a previsão das operações assemelhadas, **não é possível entender além daquilo que objetivamente se estabeleceu**, razão pela qual o interprete está, necessariamente, vinculado e **não deverá utilizar-se de interpretação extensiva**, com a finalidade de obter entendimento que colida com o objeto da norma.

O sentido e o alcance das operações de crédito expressas, equiparadas e assemelhadas são aplicados à análise da existência das supostas pedaladas fiscais no governo Dilma, já que a própria norma os estabelece objetivamente e a vedação de contratar operações de crédito com instituições financeiras públicas constitui clara proibição a ente federativo, cuja interpretação deve ser restritiva, não só no que toca as operações de crédito, mas também no que se refere às próprias instituições financeiras sob controle da União.

Superada a análise acerca das operações de crédito, resta saber se, no caso concreto, a União contratou operação de crédito junto ao Banco do Brasil, no pagamento das equalizações de juros concernentes ao crédito rural. Para tanto, necessário se faz verificar, à luz da LCP 101/2000, se há semelhança entre as operações de crédito e aquilo que se convencionou chamar de pedaladas fiscais – supostos atrasos no pagamento do Plano Safra.

Conforme análise empreendida, as características das operações de crédito são claras: **vontade contratual** de assumir compromisso financeiro (**contrato**), fundado na **confiança** entre os contratantes, para obtenção de um bem, que deverá ser **ressarcido posteriormente** em **prazo** estabelecido entre as partes, com valor de **pagamento** acrescido.

Como vimos, parece indiscutível que as subvenções concedidas no âmbito do crédito rural são autorizadas por lei, e não por contrato/negócio jurídico. Dispositivos legais e infralegais são responsáveis por comandar a execução do plano. Acontece, porém, que a denúncia se funda não no funcionamento normal do plano, mais especificamente no seu

pagamento regular, mas, em seus supostos atrasos reiterados, que acarretariam a utilização de montantes dos bancos públicos para pagamento de obrigações próprias da União.

Tem-se, no entanto, um raciocínio equivocado, haja vista que a natureza jurídica da relação entre União e Banco do Brasil não se modifica mediante os atrasos, mesmo que reiterados ou realizados com valores grandiosos. Portanto, não existe compromisso financeiro fixado em razão de contrato, mas a operacionalização regulamentada da equalização de juros no âmbito do crédito rural por banco público, cuja razão de ser é própria à execução de programas federais mediante a aplicação de recursos da União ou de quaisquer fundos.

Nesse sentido, claramente não houve vontade contratual com vistas a negociar operação de crédito, mas o cumprimento da obrigação definida em lei, com a finalidade de conceder subvenção econômica na modalidade de equalização de juros. Ademais, sem contrato e vontade contratual não há confiança depositada para a entrega de um bem a fim de se alcançar uma finalidade econômica a ser restituído.

Outro elemento flagrantemente inexistente é o prazo previamente estabelecido para a restituição do bem: a lei que cria a subvenção e, historicamente, as normas infralegais estabelecidas pelo Ministro da Fazenda não revelam prazo para o pagamento dos valores<sup>25</sup>. Tem-se, apenas, o inciso II, do art. 2º, da portaria 315 à época vigente, que estatui o momento em que passa a ser exigível, bem como a atualização até a data do efetivo pagamento.

Acontece que o ente federativo tem a obrigação de realizar análise meticulosa dos valores apresentados na conta, justamente porque, pelo número elevado de operações realizadas entre o banco e tomadores de crédito rural, demanda tempo considerável para ser conferido e, conseqüentemente, validado. Por isso, desde 1992, nunca houve estabelecimento de prazo para pagamento, a despeito de existir previsão de atualização monetária.

Portanto, objetivamente, não existe qualquer elemento capaz de indicar a realização de operação de crédito, no âmbito do Plano Safra, notadamente no que concerne à análise objetiva empreendida a fim de destacar as principais características das mencionadas operações à luz do Sistema de Responsabilidade Fiscal brasileiro.

Fica claro, por todo o exposto, que os pagamentos de subvenções econômicas, no âmbito do Plano Safra, mesmo que com passivos acumulados, não constituem operações de crédito, conforme definição existente no art. 29, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, razão

---

<sup>25</sup> Art. 2º, § 2º A equalização será devida no primeiro dia após o período de equalização e será atualizada até a data do efetivo pagamento pela STN; § 3º O período de equalização é semestral, sendo que a equalização devida e a MSD serão apuradas com base nos períodos de 1º de julho a 31 de dezembro e de 1º de janeiro a 30 de junho de cada ano. (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2014).

pela qual não há nenhum tipo de transgressão à norma referente ao art. 36, da lei supra: a União não contratou operações de crédito junto ao Banco do Brasil.

#### 4.1.6 Contrapontos existentes no parecer de pronúncia da CEI2016, do Senado Federal

Com vistas a exaurir o tema, impende ressaltar os argumentos existentes no parecer de pronúncia da CEI2016, do SF, relativamente à existência (ou não) das operações de crédito. Temos que, na visão do Senador, os elementos básicos para considerar a existência da operação existem: **a vontade contratual de obtenção de créditos de terceiros para realização de atos diversos, a previsão de restituição do bem e o prazo para pagamento.**

a) *a vontade contratual de obtenção de crédito de terceiros para realização de atos diversos* está presente quando a União lança mão do banco operador para que realize empréstimos a custo subsidiado (empréstimos que não realizaria em circunstâncias de mercado), e pelo atraso de pagamento faz com que o banco financie com seus próprios recursos o custo de oportunidade desses empréstimos. É relevante considerar que não se trata aqui de atos expressamente vinculados *ex lege*, nem sequer de despesas cujo fato gerador decorra de obrigatoriedade legal. A Lei nº 8.427, de 1992, apenas *autoriza* o Executivo a engajar-se nessas transações (art. 1º), fixando ainda o dever de observância das “disponibilidades orçamentárias e financeiras existentes para a finalidade (art. 3º). [...]

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

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

No âmbito das finanças públicas, sustentou que as principais características das operações de crédito estariam configuradas, no caso concreto, conforme as normas definidas no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional: **reconhecimento de passivo, por parte do setor público, com aumento de um endividamento; risco de inadimplemento, prevendo-se a incidência de encargos que geram aumento no valor original; e contrapartida à prestação de serviço ou recebimento de recursos financeiros.**

Nesse diapasão, concluiu com as seguintes considerações:

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

Portanto, mesmo reconhecendo que não havia similaridade de forma com as operações tradicionais, **argumentando que a essência prevalece sobre a forma**, considerou que as movimentações constituíam, em sua matéria, operações de crédito assemelhadas, conforme consta no art. 29, III, da LRF, cujas partes eram a União e o Banco do Brasil S/A, as quais incorreram na transgressão da vedação existente no art. 36, do mesmo dispositivo legal.

Não concordamos com o enquadramento feito pelo Senador Antonio Anastasia, Relator da Comissão Especial de *Impeachment* 2016, do Senado Federal.

Primeiramente, entendemos que o Senador, quanto à vontade contratual, ignorou que não só a lei 8427/92 autoriza a concessão de subvenção na modalidade de equalização de juros, como também estabeleceu que “a concessão da subvenção [...] obedecerá aos critérios, limites e normas operacionais estabelecidos pelo Ministro da Fazenda”. (BRASIL, 1992). Assim, cabe, por lei, ao Ministro da Fazenda escolher a forma de engajamento do Executivo.

Nesse sentido, a forma de se engajar sempre aconteceu por meio de Portarias emitidas anualmente pelo legalmente encarregado Ministro da Fazenda. Vigente à época do objeto da denúncia, a Portaria de equalização de juros 315/2014 do Ministério da Fazenda, assevera que “fica autorizado o pagamento de equalização de taxas de juros [...] concedidos pelo BB”.

Não à toa se determinou que os empréstimos subsidiados fossem feitos pelo BB, haja vista que, como vimos, ontologicamente, este serve, como principal agente financeiro do crédito rural, aos anseios da República Federativa do Brasil<sup>26</sup>.

Portanto, a despeito da opinião do Relator, temos que não existe vontade em contratar operação financeira junto à instituição financeira estatal, mas sim a vontade da juridicidade no que toca a execução do programa de crédito rural responsável pela equalização de juros.

Em segundo lugar, no que diz respeito à “restituição do bem objeto do empréstimo”, temos que o Relator primeiro presume que existe um empréstimo para depois dizer que o pagamento estabelecido em lei configura restituição do valor objeto. Ora, é a presunção da presunção, convenhamos. Se assim fosse, o ordenamento jurídico estaria tentando contra ele mesmo, já que a própria lei que autoriza as concessões estaria prevendo a restituição de um valor proveniente de uma operação de crédito proibida na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A regularidade da operacionalização do crédito rural na modalidade de equalizações de juros está configurada na medida em que as subvenções econômicas são previstas

---

<sup>26</sup> Em nosso sentir, inclusive, ao utilizar a expressão “lançar mão do Banco do Brasil”, o Relator indica uma relação marginalizada entre o ente da federação e o banco público, o que, vale dizer, não é o que a norma que regulamenta o Sistema Financeiro Nacional estabelece ao determinar que o Banco do Brasil seja responsável pela execução da política de preços mínimos para produtos agropastoris, financiar as atividades industriais e rurais, dentre outras hipóteses de prestação de serviços.

constitucionalmente, o programa de crédito rural tem regulamentação legal, a autorização para o pagamento é anualmente renovada através das Portarias de equalização e a utilização da estrutura do Banco do Brasil é amparada não só pela lei, mas pela própria Constituição Federal. Não sendo possível, assim, alegar que a própria lei prevê pagamento de empréstimo.

Em terceiro lugar, em que pese o Relator tenha razão ao defender que não se concebe no ordenamento jurídico pátrio hipótese de obrigação exigível sem que exista prazo para pagamento, o mesmo não considera que o questionamento não recai na existência do prazo em si, mas na existência de prazo concedido pelo contratado para que o contratante proceda com a restituição de um bem objeto de avença feita por operação de crédito.

Nestes termos, não existe prazo nenhum para restituição, mas sim para pagamento da subvenção regularmente instituída no âmbito do programa de crédito rural; pouco importando, a fim de enquadramento no conceito de operação de crédito previsto na LCP 101/2000, se existe ou não atrasos no tempo, pois, conforme sustenta os professores Carlos Valder, Heleno Torres e Mizabel Derzi, “**a essência jurídica da operação de crédito deve ser buscada**, sem perturbações circunstanciais, como o tempo ou o volume de recursos” (Anexo O).

Por último, é demasiadamente equivocado dizer que a lei e as portarias que instituem o programa de equalização de juros reconhecem a existência de um passivo, equivalente a um endividamento público com impactos no montante da dívida pública, pois, em outros termos, estaríamos admitindo que o legislador ordinário e o Ministro da Fazenda editaram normas incompatíveis com todo o ordenamento jurídico nacional.

É hialino que em condições normais de execução do plano não há que se falar em reconhecimento de um endividamento, embora seu funcionamento anormal, com atrasos reiterados, possa gerar embaraço digno de um processo de *impeachment* de uma Presidente.

A fim de que não restem dúvidas, não existe reconhecimento de uma dívida, por parte dos regramentos legais que autorizam o Plano Safra, haja vista que, a metodologia de pagamento é estipulada de acordo com o tempo necessário para a realização da apuração das equalizações de cada contrato realizado entre o BB e o tomador do empréstimo, com o número de operações existentes, com a prestação de contas pelo BB, etc.

Logo, tanto as peculiaridades do Plano, como o próprio ordenamento jurídico reconhece a necessidade de que o valor só se torne exigível e, ainda mais, apto para pagamento, a partir do momento em que seja possível mensurar a quantidade de operações realizadas e o montante devido, seja na safra atual, seja nas safras anteriores e existir a devida conferência da prestação de contas enviada pelo Banco do Brasil ao Tesouro Nacional.

#### 4.1.7 Parecer do MPF/DF: pedido de arquivamento de apuração criminal por inexistência de operação de crédito no âmbito do Plano Safra

Em 14 de julho de 2016, o Procurador da República, Ivan Carlos Marx, pediu o arquivamento do procedimento investigatório criminal nº 1.16.000.001686/2015-25, instaurado pela Procuradoria Geral do Distrito Federal para apurar possível prática dos crimes comuns previstos no artigo 359-A<sup>27</sup> e 359-D, do Código Penal brasileiro.

A investigação criminal buscava indícios de autoria e materialidade suficientes para imputar a prática concernente à realização de operação de crédito sem prévia autorização legal a alguns possíveis suspeitos, como a Ex-Ministra de Estado do Desenvolvimento Social, Tereza Helena Campello; o Ex-Ministro do Trabalho e Emprego, Manoel Dias; o Ex-Ministro das Cidades, Gilberto Occhi; o Ex-Ministro da Fazenda, Nelson, Henrique Barbosa Filho.

Acontece que a decisão tomada, em despacho exarado pelo Procurador Ivan Marx, pedindo o arquivamento da apuração criminal, é clara ao sustentar que não cabe ao intérprete, em procedimento de natureza penal, a aplicação de analogia *in malam partem* tampouco a utilização de interpretação analógica ou extensiva, no que toca as operações de crédito, conforme defendemos durante o presente trabalho. Vejamos se o raciocínio não é idêntico:

O conceito legal de operação de crédito é encontrado no inciso III do artigo 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências):

**Art. 29.** Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

[...]

**III** - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

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

**Nos casos da equalização de taxas devidas pela União [...] ao 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

---

<sup>27</sup> **Contratação de operação de crédito** [...] Art. 359-A. Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa. (BRASIL, 1940).

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.** (Anexo P) (Grifos nossos).

Nesse sentido, outro não foi o entendimento final do Procurador do Distrito Federal senão propor ao Juízo Federal o arquivamento da demanda pela “inexistência do elemento típico ‘operação de crédito’, no caso dos atrasos por parte da União nos repasses de valores ao Banco do Brasil (decorrentes da devida equalização da taxa de juros [...])” (Anexo P).

#### 4.1.8 Conclusão

Basicamente, o objeto analisado no processo foi **o atraso pela União, em 2015, do pagamento dos valores devidos ao BB no âmbito dos planos de crédito rural**. Os atrasos teriam configurado a utilização de recursos do banco público para a operacionalização do plano e, desse modo, a operação de crédito vedada pelo Sistema de Responsabilidade Fiscal.

Imputou-se à Presidente da República os crimes de responsabilidade previstos nos artigos 85, IV, da CRFB e artigo 10, itens 6 e 7 e artigo 11, item 3, que, sucintamente, indicam a omissão dolosa imprópria da Ex-Mandatária frente à realização de operações de crédito supostamente contratadas sem autorização legislativa.

Necessariamente, a fim de compreender, de fato, a abrangência do conceito de operação de crédito no Sistema de Responsabilidade Fiscal, investigou-se o sentido e o alcance que o legislador quis dar, notadamente a partir dos termos jurídicos utilizados, ao que achou importante chamar de operação de crédito, no bojo do disposto no art. 29, III, da LRF.

Seguindo os passos dos professores Heleno Torres, Mizabel Derzi e Carlos Valder, concluímos que entre as operações de crédito expressas e equiparadas, na LCP 101/2000, existe uma **clara conexão objetiva**. Não se poderia fugir, então, do referido vínculo, ao se analisar o alcance e o sentido das “operações assemelhadas”, até porque, semelhante é tudo aquilo que tem a mesma natureza, forma, elementos, características, etc.

Diante disso, objetivamente, não existe qualquer elemento capaz de indicar a realização de operação de crédito, no âmbito do Plano Safra, **notadamente no que concerne à análise objetiva empreendida a fim de destacar as principais características das mencionadas operações à luz do Sistema de Responsabilidade Fiscal brasileiro**. Nesse sentido, o próprio MPF se manifestou com a finalidade de pôr fim ao procedimento criminal.

Portanto, fica clara a **ausência de materialidade**, haja vista que não houve a realização de operação de crédito, nos termos do art. 29, III, da LRF, por parte da União, nas concessões de equalização de juros, no âmbito dos programas de crédito rural. Em verdade, consoante parecer do MPF apresentado (Anexo P), houve simplesmente inadimplemento do ente. Assim sendo, não há qualquer tipo de ato contrário à lei, sobretudo que configure Crime de Responsabilidade, já que a acusação padece por falta de elementos objetivos do tipo.

#### 4.2 AUSÊNCIA DE CONDUTA PRATICADA PELA PRESIDENTE ROUSSEFF

A palavra conduta, conforme leciona Nucci (2014), tem origem latina e indica que as movimentações corporais de um indivíduo são ações conduzidas por algo externo: a mente; logo, a mente conduz o corpo, que é apenas instrumento. Juridicamente, conduta é ação ou omissão responsável por guiar manifestações humanas ou a ausência delas, com a finalidade de alcançar um resultado, de forma voluntária e consciente.

No tocante ao direito penal, aplicável aos crimes de responsabilidade<sup>28</sup>, Capez (2011, p. 138) adverte que “*conduta penalmente relevante é toda ação ou omissão humana, consciente e voluntária, dolosa ou culposa, voltada a uma finalidade, típica ou não, mas que produz ou tenta produzir um resultado previsto na lei penal como crime*”. Na ótica do autor, a vontade, a finalidade, a exteriorização e a consciência são os elementos da conduta.

Ainda para Capez (2011), ação ou omissão são subclasses autônomas da conduta. De um lado, a ação é um agir que transgredir a norma proibitiva, isto é, a lei determina que não proceda com a conduta, mas o indivíduo age para persegui-la. De lado outro, a omissão é não só um não agir, mas um deixar de agir quando deveria: a omissão de uma ação estabelecida. Nessa linha, a norma determina, em abstrato, que o indivíduo deve agir para garantir a produção de resultado desejado pela sociedade ou para impedir um resultado não desejável.

##### 4.2.1 Ausência de conduta comissiva no *impeachment* de Dilma Rousseff

No caso concreto ora analisado, denúncia formulada em desfavor da Presidente da República, perante a Câmara dos Deputados, indicou que “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”

---

<sup>28</sup> Conforme visto em capítulo anterior, temos que a natureza jurídica dos crimes de responsabilidade é jurídico-política, com marcantes características dos institutos do direito penal e do direito administrativo.



(Anexo C). Ainda, apontou que a sua formação profissional em economia e a sua personalidade centralizadora seriam determinantes para a caracterização da ação delitiva.

Embora os denunciantes não tenham acostado aos autos nenhum tipo de comprovação do conteúdo das reuniões as quais a Presidente da República supostamente agia para desenvolver mencionada prática, quis a denúncia, claramente, indicar que Dilma Rousseff foi figura determinante para que o referido Secretário agisse com o objetivo de realizar as supostas operações de crédito ilegais junto às instituições financeiras estatais.

Nesse particular, a inicial enfatiza, através de notícia veiculada no jornal Folha de São Paulo, que Arno Augustin – Secretário do Tesouro Nacional, “o principal autor das pedaladas” segundo os denunciantes, era um dos principais auxiliares do time de Dilma Rousseff até o ano de 2014 e que os outros integrantes do grupo temiam o seu possível crescimento em 2015. Curiosamente, no entanto, Augustin não participou do segundo mandato (Anexo H) – marco temporal do processo admitido no Senado Federal.

De mesma forma, os denunciantes buscaram estabelecer vínculo entre a expertise (economia) da denunciada e o objeto da denúncia, bem como entre a personalidade forte e centralizadora da Presidente e as supostas operações de crédito. De fato, a acusada possui formação em economia, porém, em nosso sentir, seria de todo inimaginável que esta tivesse domínio de todas as contas que o governo é responsável por efetuar o pagamento.

De todo modo, a fim de averiguar os indícios apontados, faz-se necessário, em primeiro lugar, investigar as competências – normativas, financeiras, orçamentárias, operacionais, etc. – referentes ao pagamento das subvenções no âmbito do Plano Safra.

A Lei n. 8.427, de 27 de maio de 1992, que dispõe sobre a concessão da subvenção econômica nas operações de crédito rural, estabelece, em seu artigo 5º, que “A concessão da subvenção de equalização de juros obedecerá aos critérios, limites e normas operacionais estabelecidos pelo Ministério da Fazenda” (BRASIL, 1992). Assim sendo, por determinação legal, a competência normativa, no âmbito do Plano, é exercida pelo Ministro da Fazenda.

No exercício desta, inclusive, o Ministro da Fazenda editou a Portaria 315/2014, que se refere ao período safra 2014/2015, autorizando o pagamento de equalização de taxa de juros a ser realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional junto ao Banco do Brasil S/A. O supramencionado ato normativo deixa claro, em seu art. 4º, que cabe ao BB, para fins de pagamento, fornecer à STN as planilhas para cálculo da equalização exigível<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Segundo a norma em cotejo – portaria 315/2014/MF, temos que a equalização será exigível a partir do primeiro dia após o período de equalização, que é semestral.

Ainda, ao Ministério da Fazenda cabe não só regulamentar sobre remuneração, período de apuração, prazo de pagamento, índice de atualização, fonte de recursos, limites e normas operacionais, mas também, conforme o art. 3º da lei 8.427/1992, a administração financeira e orçamentária do Plano, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Agricultura Pecuária, e Abastecimento.

Logo, para nós, resta hialino que, no âmbito das concessões de subvenções de crédito rural, não há determinação legal direcionada à Presidente. De outro modo, vimos, basicamente, que cabe ao Ministro da Fazenda a normatização e a administração financeira e orçamentária, à Secretaria do Tesouro Nacional o controle, a fiscalização e o pagamento das subvenções, e ao Banco do Brasil sua operacionalização e prestação de contas.

O Resultado dos questionamentos direcionados aos Peritos do Senado também demonstram a mesma constatação em relação às competências existentes no pagamento das subvenções. De um lado, nas questões de números 51 e 52<sup>30</sup>, os peritos entenderam que o Banco do Brasil comunica o valor à Secretaria do Tesouro Nacional, que é a responsável pelo pagamento. De outro, no questionamento n. 53<sup>31</sup>, os mesmos, com efeito, reconheceram que cabe ao Ministro da Fazenda autorizar o pagamento das equalizações de juros.

Superada a busca pelas competências, cumpre, ainda, verificar se existiu algum ato comissivo diretamente praticado pela Presidente da República que possa ensejar a sua responsabilização por crime de responsabilidade, na operacionalização das denominadas pedaladas fiscais. De sorte que, no curso do processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, esforços foram empreendidos nesse sentido e deles frutos podemos acolher.

Em resposta ao ofício nº 21/2016, da Comissão Especial de *Impeachment*, o Banco do Brasil, em documento (Anexo I), asseverou que a instituição segue, fielmente, normativas estabelecidas na lei 8.427/1992 e nas portarias de equalização do Ministério da Fazenda. A instituição financeira deixa translúcido que não houve competência da Presidência.

De mesma forma, respondendo ao ofício 39/2016, da CEI2016, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento aduziu que “A concessão da subvenção econômica nas operações de crédito rural às instituições financeiras oficiais [...] é de competência exclusiva do Ministério da Fazenda e da Secretaria do Tesouro Nacional” (Anexo J). Concluindo, observa que não é de sua alçada dizer se existiu ou não ato da Presidente da República.

---

<sup>30</sup> As questões foram levantadas pela defesa e, respectivamente, são: a) “A quem o Banco do Brasil comunica o valor efetivo das subvenções devidas?”; b) “A quem cabe pagar as subvenções”. (Anexo 12).

<sup>31</sup> Em mais uma pergunta formulada pela defesa, temos o seguinte enunciado: “De quem é a responsabilidade pela autorização desses pagamentos?”.

Por último, em atenção aos ofícios de números 34/2016 e 37/2016, da CEI2016, que investigou se constava, em algum documento, a assinatura de Dilma Rousseff, o Ministério da Fazenda encaminhou memorando de número 39/2016, da COPEC/STN, que esclarece os fatos: “[...] informamos [...] que não há ato assinado pela Presidência da República no processo de concessão e pagamento da subvenção” (Anexo K).

Então, na questão em cotejo, temos que os órgãos envolvidos no processo de programação, operação e pagamento das subvenções do Plano Safra, quando provocados, informaram que não havia ato comissivo da Comandante presente, o que, por si, macularia qualquer indício nesse sentido apontado na denúncia.

Contudo, embora convictos do nosso entendimento, com a finalidade de afastar qualquer dúvida nessa senda, vejamos o que diz o laudo, emitido pela junta pericial designada no âmbito da Comissão Especial de *Impeachment* do Senado Federal:

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” (Anexo L).

Portanto, no que concerne às possíveis ações comissivas imputadas à Presidente, no pagamento das equalizações de juros do Plano Safra, podemos dizer que, segundo consta dos autos, não houve qualquer documento assinado ou ordem dada pela própria, indicando, conseqüentemente, que sequer existiu algum ato comissivo que pudesse ensejar a sua responsabilização por crime de responsabilidade; de modo que, até o momento, as presunções levantadas na denúncia dão lugar à certeza de inexistência de autoria por ação de Rousseff.

#### **4.2.2 Da ausência de conduta omissiva no *impeachment* de Dilma Rousseff**

Em que pese ser incontestável a ausência de ato comissivo praticado pela Presidente, a denúncia também imputou à Comandante, subsidiariamente, conduta omissiva, nos seguintes termos: “Ainda que a Presidente não estivesse ativamente envolvida nesta situação, restaria sua responsabilidade omissiva, pois descumpriu seu dever de gestão da administração pública federal, conforme o art. 84, II, da Constituição [...]” (Anexo C).

Antes de imiscuir-se por inteiro na questão, primeiramente, faz-se necessário esclarecer que o comportamento negativo penalmente relevante se revela em um não fazer o que devia ser feito; carecendo, pois, para o âmbito penal, de dois elementos estabelecidos no

caso concreto: um comportamento negativo por parte de quem se negou a agir, bem como de um dever jurídico de fazer aquilo que flagrantemente podia e devia, mas não foi feito.

Nesse diapasão, segundo a teoria normativa da omissão, apresentada por Capez (2011, pag. 164), a conduta omissiva, por si, não é nada, é irrelevante para o direito penal. Mesmo que, de forma excepcional, admita-se que, havendo dever jurídico de agir, exista a possibilidade de responsabilização pela ausência de ação.

O dever jurídico de agir, conforme a teoria apontada, existe quando, no caso concreto, uma norma é responsável por indicar que algo devia ser feito, mas o indivíduo não fez. “Daí o nome de teoria normativa: para que a omissão tenha relevância causal (por presunção legal), há necessidade de uma norma impondo, na hipótese concreta, o dever jurídico de agir. Só aí se pode falar em responsabilização do omitente pelo resultado” (CAPEZ, 2011, pág. 164).

O nosso sistema criminal, de acordo com o art. 13, do código penal, é signatário da teoria, apenas emprestando relevância à omissão quando o indivíduo podia e devia agir para evitar um resultado, vale dizer, o denominado dever de agir, que só existe quando tenha por lei obrigação de cuidado, proteção ou vigilância (dever legal), quando de outra forma assumiu a responsabilidade de evitar o resultado (dever de garante) ou quando com comportamento anterior ao fato, gerar o risco de resultado (dever de ingerência da norma).

Ainda, segundo Capez (2011), temos que para caracterizar a conduta omissiva, necessário se faz analisar se o indivíduo tinha o poder de agir, a partir de três requisitos: o conhecimento da situação, a consciência de que podia agir no caso, mas não fez, e a possibilidade plena de praticar o comportamento comissivo exigido.

No presente caso concreto, em verdade, não fica muito clara, na peça inicial, qual seria a justificativa para a imputação de omissão dolosa, vez que os denunciante optaram por fazer referência a mais de uma conduta supostamente praticada pela denunciada.

Contudo, em nosso sentir, justifica-a, primeiramente, na quantidade expressiva de matérias jornalísticas indicando maquiagem nas contas do governo e pela proximidade, já comentada neste trabalho, com o, ao período, Secretário do Tesouro, Arno Augustin, e, em segundo lugar, pelo dever de agir que teria de acordo com o artigo 84, II, da Constituição.

A fim de emprestar melhor didática à análise ora empreendida, levaremos primeiro em consideração os requisitos necessários para a caracterização, no fato concreto, da omissão, e segundo a plena existência do dever de agir, de acordo com o art. 13, §2º, CP.

Para tanto, além de analisar o que os denunciante apontaram, é importante frisar que, no relatório de pronúncia, o Senador Anastasia consignou o entendimento de que as informações da mídia, do Tribunal de Contas da União e do entorno presidencial, vale dizer,

das autoridades em volta da Presidente, seriam suficientes para que a mesma tivesse ciência dos fatos. Ademais, sustentou que a própria teria recebido notificação pessoal<sup>32</sup>, por ser responsável pelas contas do governo, referente ao Acórdão 1464/2015-TCU.

Assim, para o relator, com a ciência dos fatos, a mandatária só teria duas opções: agir para pôr termo ou deixar de fazê-lo a fim de dar ensejo à continuidade da prática delitiva. Com efeito, quis o Senador indicar que, por mais que as competências fossem atribuídas legalmente aos subordinados, uma vez ciente a comandante deveria intervir.

Não concordamos com a conclusão do eminente relator da CEI2016, justamente porque o caminho feito não nos leva ao resultado proposto. No nosso entendimento, o relator presume que a Presidente, em razão da referida notificação pessoal, sabe **especificamente** do atraso das contas relativas às equalizações de juros concedidas no âmbito do Plano Safra, quando, na realidade, apenas foi notificada por outras irregularidades, dentre elas, é verdade, a ausência de registro de passivos da União em obrigações contratadas junto ao BB, mas não concernentes aos reiterados atrasos de pagamento ora analisados.

Também não seria justo, conforme os denunciantes apontaram, presumir a ciência do fato, por parte da mandatária, pelo simples fato de ter sido noticiado pela mídia, de forma tão genérica, “a maquiagem nas contas públicas”, ainda mais porque todos os encarregados pelo plano, por determinação legal, e órgãos envolvidos no controle da situação, relatavam não haver qualquer irregularidade no trato com a coisa pública.

De mesmo modo, vimos, exaustivamente, ainda mais após o pronunciamento da junta pericial, que pela ausência de competência da Presidente, no âmbito do Plano Safra, a Comandante claramente não fazia parte do fluxo de informações do programa de crédito rural, não sendo, portanto, imperativo que soubesse de todos os atos executados em sua sede, bem como razoável dizer que possuía informações acerca das operações em comento.

Outro não foi o entendimento emanado do relato das testemunhas, na apuração realizada pelo Senado Federal, vez que, com destaque para os depoimentos de Adriano Pereira de Paula, Luís Inácio Lucena Adams e João Luiz Guadagnin, restou límpido que o assunto nunca foi ligado à Presidente e que a própria não tinha as informações específicas.

No tocante à oitiva do Coordenador-Geral de Operações de Crédito do Tesouro Nacional, Adriano Pereira de Paula, realizada no dia 08 de junho de 2016, perante a Comissão Especial do Senado, temos que, depois de indagado pelos denunciantes acerca da participação

---

<sup>32</sup>Aviso 664-GP/TCU, de 19/06/2015, referente ao Acórdão 1.464/2015-TCU

de Dilma Rousseff em alguma reunião que pautasse as pedaladas fiscais, a testemunha arrolada pela acusação, proferiu as seguintes palavras:

**O SR. ADRIANO PEREIRA DE PAULA** – Eu não tenho elementos para informar se a Presidenta tinha conhecimento...

*(Interrupção do som.)*

**O SR. ADRIANO PEREIRA DE PAULA** – Volto a dizer que não tive qualquer participação em nenhuma situação em que envolvesse esse assunto com a Presidente.

Em 2013, o assunto realmente foi discutido com o Secretário do Tesouro. O assunto chegou ao conhecimento, como nos foi informado, ao Ministro da Fazenda. Isso aconteceu. (SENADO FEDERAL, 2016c).

No mesmo contexto, cumpre ressaltar o depoimento do Ex-Advogado-Geral da União, Luís Inácio Lucena Adams, indicando que a Presidente soube dos atrasos, unicamente, após o julgamento das contas perante o Tribunal de Contas da União – no final de 2015:

**A SRª JANAINA CONCEIÇÃO PASCHOAL** – [...] A minha pergunta é a seguinte [...] o senhor, em nenhum momento, sentou com a Presidente da República e discutiu esta questão? O senhor, em nenhum momento, sentou com ela e disse: "Olha, Presidente, existe aí uma controvérsia." Entendeu? [...] Nesse intervalo todo, o senhor nunca sentou com a sua cliente, vamos dizer assim, e conversou sobre isso, alertando-a dos riscos, das possibilidades ou pelo menos acerca da divergência da matéria?

[...]

**O SR. LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS** – Essas matérias, do ponto de vista orçamentário, quem despachava com a Presidente era o Ministro da Fazenda. Quando o assunto apareceu, eu tive reuniões com o Ministro da Fazenda, o Ministro Guido, tive com o Tombini e com o Arno, inclusive, o Secretário do Tesouro, e em todas elas se debateu o assunto. [...]

Não concordava em relação à questão da subvenção. Eu acho que a ideia de tratar a subvenção como operação de crédito é um exagero, e continuo entendendo assim. Eu acho que ela...

[...]

**Então, do ponto de vista do debate, sim, houve conversas. A conversa com a Presidente já foi na fase mais avançada, logo após o julgamento no Tribunal de Contas, e não o julgamento da conta, o julgamento do tema das pedaladas, das chamadas pedaladas.** Mas eu tive, sim, nesse curso,...

*(Soa a campainha.)*

**O SR. LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS** – ...várias reuniões com o Ministro da Fazenda, com o Ministro do Banco Central e com o...". (SENADO FEDERAL, 2016d) (GRIFOS NOSSOS).

Ademais, com vistas a exaurir o tema, ressaltamos o testemunho do Sr. João Luiz Guadagnin, servidor ligado ao Plano Safra desde 1996, acerca da participação nas execuções ou, pelo menos, na existência de fluxo de informações ligados à Comandante. Nesse particular, o servidor diz não ter tido nenhum contato com Dilma Rousseff e que, em todo o amplo período em que esteve ligado ao Plano, só houve participação, em reunião, de um Presidente, no ano de 2000, com Fernando Henrique Cardoso (SENADO FEDERAL, 2016e).

Destarte, por todo o exposto, ao contrário daquilo que foi sustentando durante todo o curso processual pelos denunciante, bem como indicado no parecer de pronúncia da CEI2016

do Senado Federal, resta claro que não houve o preenchimento do primeiro requisito para a caracterização da autoria por omissão: a ciência da situação. Impossível, desse modo, imputar conduta omissiva penalmente relevante à Presidente Dilma Rousseff.

Não obstante, mesmo que o conhecimento dos fatos ficasse comprovado nos autos do processo de *impeachment*, ao contrário das simples presunções existentes, ainda seria necessário indicar o dever legal ou dever de garante ao qual a Comandante estaria submetida. Novamente, não acreditamos que tenha sido claramente apontado o dever de agir da Presidente, sobretudo no que se refere à indicação do art. 84, II, da CF.

Sabemos que a Omissão imprópria só ganha relevo penal, caso exista algum dever de agir próprio. Nesse caso, de acordo com o art. 13, §2º, “a”, do CP, é necessário existir um dever de cuidado, proteção ou vigilância, proveniente de lei. De forma genérica, alegaram que o dever de garante da Presidente da República, no caso dos atrasos nos repasses ao BB, estaria na obrigação que a Comandante teria de exercer a direção na administração pública federal.

De fato, o Chefe de Governo deve ter ciência dos rumos de seus programas políticos, mas, seria de todo inimaginável acreditar que poderia acompanhar todos os atos de gestão e cada movimentação financeira existente na administração superior. Por isso, o próprio artigo 84, inciso II, da Constituição Federal, estabelece que a referida tarefa seja executada com o auxílio dos Ministros de Estado, obviamente, através de delegação de poder ou imposição legal direta de funções aos delegados e subordinados à Presidência.

Assim sendo, não há que se falar em dever de garante existente na norma indicada, uma vez que esta não determina, especificamente, um dever de evitar um resultado típico, que nesse caso, supostamente, seria a realização de operação de crédito junto à instituição financeira estatal, contratada pelo ente controlador, devido a atrasos nos repasses das concessões de equalização de juros, no âmbito do programa de crédito rural – Plano Safra.

Já que não existe previsão de competência legal ou tarefa de gestão imposta, entendemos que à Presidente incumbe, ordinariamente, apenas o acompanhamento da repercussão social do programa de crédito rural, isto é, no máximo, participar de atos solenes, como, por exemplo, a apresentação anual do plano, nada mais. Aliás, conforme vimos, é o que se infere do testemunho de João Luiz Guadagnin e da nota técnica n. 89/2016 (Anexo J) emitida pela Secretaria de Política Agrícola, em resposta ao ofício n. 39/2016 da CEI2016.

Por um lado, o depoimento de Guadagnin (SENADO FEDERAL, 2016e) nos mostrou que os temas nunca foram tratados com a Presidência da República. Por outro, o documento supramencionado do MAPA, deixa claro que, ocasionalmente, nunca mais que isso, o anúncio do Plano é realizado pelo Ministro da pasta mais o Presidente.

Logo, analisando o processo, de acordo com a prova testemunhal e documental, temos que os Comandantes do Poder Executivo nunca se envolveram com o cotidiano da gestão do plano, mas, apenas, com a sua importância política, natural de chefe de governo.

Por isso, entendemos que “exercer a direção superior da administração pública federal” não engloba acompanhar todas as contas do governo, algo humanamente impossível – argumento que se mostra indemonstrado no processo e, em nosso sentir, improcedente.

Sem embargo para novos entendimentos, acreditamos não existir provas ou indícios mínimos que indiquem a autoria da Presidente Dilma Rousseff, no caso concreto, seja por falta de requisitos para a caracterização da omissão, seja por falta de dever jurídico de agir. Nessa senda, resta hialina a atipicidade do fato pela ausência de conduta, omissiva ou comissiva, que é elemento necessário para a caracterização do fato típico.

#### 4.3 AUSÊNCIA DO ELEMENTO VOLITIVO

A conduta juridicamente relevante, como vimos, é a ação ou a omissão responsável por guiar manifestações humanas, positivas ou negativas, visando uma finalidade específica, de forma voluntária e consciente. O fim buscado pela conduta pode ou não materializar uma vontade, por isso, surge a necessidade de analisar o elemento proposital e indivisível da conduta: o dolo, que, segundo Capez (2011), é a consciência (conhecimento) de todos os elementos do fato penal típico e a vontade da pessoa humana de colocá-los em prática.

Constituem o dolo, na visão de Fernando Capez (2011), os elementos de consciência, na medida em que se revela através do conhecimento existente dos componentes do fato típico, e vontade, vez que é, em verdade, a decisão final de realizar a ação. Nucci (2014, p. 499), por sua vez, enxerga três características marcantes no elemento subjetivo do fato típico: a abrangência, a atualidade e a possibilidade de influenciar o resultado.

Em relação à norma criminal, o código penal brasileiro, em seu art. 18, estabelece que crime doloso é aquele que o agente quer o resultado ou, pelo menos, assume o seu risco. Assim sendo, fundamenta-se no entendimento emanado das teorias da vontade e do consentimento, que, segundo Capez (2011, pág. 225), indicam, respectivamente, “a vontade de realizar a conduta e produzir o resultado” e a assunção do risco de resultado.

No *impeachment* de Rousseff, a Presidente teve, ao término, seu nome enleado aos fatos relativos às supostas operações de crédito, por, embora não concordemos, conforme visto em tópico anterior, conduta omissiva imprópria dolosa (art. 10, item 6 e art. 11, item 3, da lei 1.079/50) e conduta omissiva própria dolosa (art. 10, item 7, da lei 1.079/50).



Nesse contexto, cumpre ressaltar a necessidade de demonstrar cabalmente a existência de dolo, seja em ato comissivo, seja em ato omissivo, justamente porque, em âmbito penal, não se aplica a responsabilidade objetiva, vale dizer, aquela aplicada independente de elemento subjetivo do fato típico – dolo ou, quando previsto em lei, culpa.

No presente trabalho, não iremos falar em culpa, em primeiro lugar por entender que não se aplica aos crimes de responsabilidade previstos na Constituição, e em segundo lugar pela total desnecessidade de sua demonstração, vez que à Presidente não houve nenhuma conduta culposa (negligente, imperita ou imprudente) imputada. Assim, ora analisaremos o dolo nos delitos omissivos dolosos, quer puros, quer impuros.

No entendimento de Capez (2011), os crimes omissivos impróprios dolosos necessitam não só de um especial dever jurídico de agir, mas também de que exista a vontade de omitir a conduta positiva que deveria praticar. Em miúdos, significa que não basta que a norma atribua o dever de garante ao indivíduo, mas que este tenha consciência do referido dever de evitar um resultado típico e a vontade de omitir-se perante o caso concreto.

O elemento volitivo supostamente praticado pela Presidenta estaria configurado na medida em que “a reiteração dos fatos, sua magnitude e o comportamento adotado, mesmo depois de avisada por várias fontes, não são compatíveis com mera negligência” (Anexo C) e, ainda seria reforçado pelo seguinte entendimento:

Reforça o entendimento de que a Presidente da República agiu com dolo o fato de ela sempre se mostrar muito consciente de todas as questões afetas ao setor de energia, bem como aquelas relacionadas à área econômica e financeira. Ademais, além de ser economista por formação, a dirigente máxima do país ocupou cargos umbilicalmente relacionados ao setor de energia, não sendo possível negar sua personalidade centralizadora. (Anexo C).

No entanto, no curso do processo, vários foram os indicativos contrários ao entendimento emanado da peça inicial e sustentado durante o processo inteiro pela acusação. Basicamente, como vimos anteriormente, de forma exaustiva, as provas documentais, testemunhais e a perícia indicaram que o pagamento das subvenções não era da alçada da Presidente, bem como que a mesma não fazia parte do fluxo de informações do programa.

Por isso, entendemos que faltou à acusação e aos pareceres das respectivas Comissões Especiais de *Impeachment* a demonstração dos elementos e das características do dolo no caso ora analisado. Em nosso sentir, deixaram de fazer, não por impropriedade, mas pela própria dificuldade inerente ao fato, ainda mais, após o laudo pericial oficial apontar a ausência de ato comissivo praticado pela Comandante no âmbito do programa de crédito rural.

No tocante aos elementos necessários para configurar o crime de responsabilidade na modalidade de omissão dolosa, temos que não há, no processo, demonstração mínima de que a Presidente teria o conhecimento e a vontade de praticar os componentes do fato típico. Tornando-se, portanto, impossível concluir a má-fé da Comandante do Governo.

Nesse particular, cristalino está que a outras autoridades cabiam tarefas e deveres de gestão do programa, que não havia nenhuma via de informações direcionada à Dilma Rousseff e que à época dos fatos a Presidente não tinha o mínimo de conhecimento da suposta prática ilegal. Ora, se assim constou dos autos, então não podemos inferir que a acusada tinha consciência dos componentes do fato típico, muito menos que teria a vontade de se omitir perante a prática, com vistas a perseguir algum resultado típico.

Quanto às características, também restam claramente indemonstradas, principalmente, no que concerne à atualidade, haja vista que, de acordo com o testemunho Luís Inácio Lucena Alves (SENADO FEDERAL, 2016d), a Chefe de Governo só tomou conhecimento após o trânsito em julgado do julgamento de contas do Governo, no final do ano de 2015, mesmo que o esforço dos denunciante fosse para indicar que a Presidente sabia da prática desde 2013.

Portanto, diante da clara ausência de elemento subjetivo do fato típico – o dolo, comprova-se, cabalmente, a ausência de má-fé nas supostas condutas imputadas à Comandante, mostrando-se que, no caso concreto, era imperativo que o título de inocente fosse atribuído à Presidente, já que inexistente qualquer ato ou conduta dolosa, positiva ou negativa, no âmbito do Plano Safra, praticada por Dilma Vana Rousseff, no ano de 2015.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa aplicada enfrentou o estudo da existência de crime de responsabilidade por pedaladas fiscais, no processo de *impeachment* da Presidente Rousseff. Seu problema, claramente identificado ao longo do trabalho, teve, na medida em que se passavam os capítulos, progressivas respostas no sentido de elucidar a questão proposta. Para isso, a quantidade de documentos disponíveis referentes ao processo mostrou-se essencial.

Assim, claramente, cumpriu-se, através da metodologia utilizada, o objetivo central da pesquisa, ao passo que se analisou, de forma objetiva, o desenrolar do processo de *impeachment*, trazendo-se não só as informações necessárias para a captação dos elementos importantes para entender a lide, tais quais: objeto, sujeito, conduta, dolo, e etc., mas também fornecendo os dados necessários para a conclusão no que tange os objetivos específicos.

Por isso, com muita satisfação, apresentamos os resultados da pesquisa científica, após séria análise empreendida para verificar a existência de crime de responsabilidade praticado pela Presidente, justamente para que se comece a esclarecer a recente discussão acadêmica acerca daquilo que realmente se passou no processo de *impeachment* de Dilma Rousseff.

Inclusive, em que pese este trabalho não se fundar na questão política, recomenda-se o seu estudo, na academia, para se agregar cada vez mais conhecimento à recente questão. De mesmo modo, recomenda-se também a investigação acerca da existência de crime de responsabilidade pela edição de decretos supostamente incompatíveis com a meta de resultado primário e sem autorização legal. Nesse sentido, ainda, poder-se-ia formar grupo de pesquisa para ter ao mesmo tempo todas essas características do acontecimento social brasileiro.

No presente, utilizou-se de **fontes bibliográficas**, para servir de referência à análise dos dados, e de **fonte documental**, para conhecer as principais questões debatidas e chegar às necessárias conclusões sobre o tema. Nesse sentido, passemos a expor as conclusões.

Com efeito, no que se refere à existência de operação de crédito contratada pela União junto ao Banco do Brasil, concluímos que entre as operações de crédito expressas e equiparadas, à luz da LCP 101/2000, existe uma **clara conexão objetiva**. Não se pode fugir, então, do referido vínculo, ao se analisar o alcance e o sentido das “operações assemelhadas”, até porque, semelhante é tudo aquilo que tem a mesma natureza, forma, elementos e etc.

Nessa linha, temos as características das operações de crédito alcançadas através do referido estudo: **vontade contratual** de assumir compromisso financeiro (**contrato**), fundado na **confiança** entre os contratantes, para obtenção de um bem, que deverá ser **ressarcido posteriormente** em **prazo** estabelecido entre as partes, com valor de **pagamento** acrescido.

Em síntese, de um lado, não existe vontade contratual por parte da União e BB, mas sim vontade legal estabelecida na lei 8427/1992 e nas portarias ministeriais do Ministro Fazendário; logo, também inexistente a confiança de entregar bem em troca de pagamento. Doutro, nunca houve prazo para o ressarcimento de um bem, notadamente porque não existe o ingresso de numerário nos cofres do Tesouro; não havendo, pois, nada para ser devolvido.

Diante disso, objetivamente, não existe qualquer elemento capaz de indicar a realização de operação de crédito, no âmbito do Plano Safra, **notadamente no que concerne à análise objetiva empreendida a fim de destacar as principais características das mencionadas operações à luz do Sistema de Responsabilidade Fiscal brasileiro**. Nesse sentido, o próprio MPF se manifestou com a finalidade de pôr fim a procedimento criminal.

Portanto, fica clara a **ausência de materialidade**, haja vista que não houve a realização de operação de crédito, nos termos do art. 29, III, da LRF, por parte da União, nas concessões de equalização de juros, no âmbito dos programas de crédito rural. Em verdade, consoante parecer do MPF apresentado (Anexo P), houve simplesmente inadimplemento do ente. Assim sendo, não há qualquer tipo de ato contrário à lei, sobretudo que configure Crime de Responsabilidade, já que **a acusação padece por falta de elementos objetivos do tipo**.

No que concerne às possíveis ações comissivas imputadas à Presidente, no pagamento das equalizações de juros do Plano Safra, podemos dizer que, **segundo consta dos autos, não houve qualquer documento assinado ou ordem dada pela própria**; indicando, conseqüentemente, que sequer existiu algum ato comissivo que pudesse ensejar a sua responsabilização por crime de responsabilidade; de modo que inexistente autoria por comissão.

Em relação à conduta omissiva imprópria, tem-se que resta claro, a partir da prova documental, pericial e testemunhal, que **não houve o preenchimento do primeiro requisito para a caracterização da autoria por omissão: a ciência da situação específica**. Impossível, desse modo, imputar conduta omissiva penalmente relevante à Presidente Dilma.

Não obstante, mesmo que o conhecimento dos fatos ficasse comprovado nos autos do processo de *impeachment*, ainda seria necessário indicar o dever legal ou dever de garante ao qual a Comandante estaria submetida. De forma genérica, a denúncia alegou que o dever de garante da Presidente da República, no caso dos atrasos nos repasses ao BB, estaria na obrigação que a Comandante teria de exercer a direção na administração pública federal.

De fato, o Chefe de Governo deve ter ciência dos rumos de seus programas políticos, mas, **seria de todo inimaginável acreditar que poderia acompanhar todos os atos de gestão e cada movimentação financeira existente na administração superior**. Por isso, o próprio artigo 84, inciso II, da Constituição Federal, estabelece que a referida tarefa seja

executada com o auxílio dos Ministros de Estado, obviamente, através de delegação de poder ou imposição legal direta de funções aos delegados e subordinados à Presidência.

Assim sendo, não há que se falar em dever de garante existente na norma indicada, uma vez que esta **não determina, especificamente, um dever de evitar um resultado típico**, que nesse caso, supostamente, seria a realização de operação de crédito junto à instituição financeira estatal, contratada pelo ente controlador, devido a atrasos nos repasses das concessões de equalização de juros, no âmbito do programa de crédito rural – Plano Safra.

Por último, no tocante aos elementos necessários para configurar a existência de elemento volitivo no crime por omissão dolosa, temos que não há, no processo, demonstração mínima de que a Presidente teria o **conhecimento** e a **vontade** de praticar os componentes do fato típico. **Tornando-se, portanto, impossível concluir a má-fé da Comandante.**

Quanto às características, também restam claramente indemonstradas, principalmente, no que concerne à **atualidade**, haja vista que, de acordo com o testemunho Luís Inácio Lucena Alves, a Chefe de Governo só tomou conhecimento após o trânsito em julgado do julgamento de contas do Governo, no final do ano de 2015, mesmo que o esforço dos denunciante fosse para indicar que a Presidente sabia da prática desde 2013.

Destarte, diante da clara ausência de dolo – o elemento subjetivo do fato típico, comprova-se, cabalmente, a ausência de má-fé nas supostas condutas imputadas à Presidente, mostrando-se que, no caso concreto, era imperativo que o título de **inocente** fosse atribuído à Comandante, já que **não existiu qualquer ato ou conduta dolosa, positiva ou negativa, no âmbito do programa de crédito rural, praticada por Dilma Rousseff, no ano de 2015.**

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Victor Leonardo; CINTRA, Marcos Antonio Macêdo. **O papel dos bancos públicos na economia brasileira**. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1620/1/td\\_1604.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1620/1/td_1604.pdf)>. Acesso em: 17 abr. 2017.

ATALIBA, Geraldo. **República e constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BANCO DO BRASIL. **Estatuto social**. Disponível em: <<http://www.bb.com.br/docs/pub/siteEsp/ri/pt/dce/dwn/EstatutoSocial.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2017.

BARROS, Sérgio Resende de. O impeachment republicano. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, v. 10, p. 491-504, 2006.

BARROS, Sérgio Resende de. Impeachment: peça de museu? **Revista Brasileira de Direito**, [S.l.], v. 7, n. 1, p. 112-132, jun. 2011. Disponível em: <<https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/260>>. Acesso em: 16 fev. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição (da) República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm) >. Acesso em: 14 mar. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 19 fev. 2017.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro. 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 19 fev. 2017.

BRASIL. Lei 1079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília, DF, 12 abr. 1950. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm)>. Acesso em: 14 mar. 2017.

BRASIL. Lei 4595, de 31 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF, 31 jan. 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4595compilado.htm#art65](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4595compilado.htm#art65)>. Acesso em: 16 abr. 2017.

BRASIL. Lei 8427, de 27 de maio de 1992. Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural. Brasília, DF, Câmara dos Deputados, 27 mai. 1992. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8427-27-maio-1992-362961-normaatuizada-pl.html>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

BRASIL. Lei Complementar 101, de 04 de março de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 05 mai. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

BRITTO, Carlos Ayres. **Definições de crimes de responsabilidade do presidente da República**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-set-01/ayres-britto-crimes-responsabilidade-presidente>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

BULOS, Uadi Lammego. **Constituição federal anotada**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Aprova o regimento interno da Câmara dos Deputados**. Resolução nº 17, de 1989. Brasília, DF, Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2020-2016.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Denúncia por crime de responsabilidade em desfavor da Presidente da República Sra. Dilma Vana Rousseff**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2057823>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

CAPEZ, Fernando. **Curso de direito penal**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **A constituição federal comentada**. 1. ed. Rio de Janeiro: J. Confino, 1948.

CRETELLA JÚNIOR, José. **1000 perguntas e respostas de direito constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

FERNANDES, Adriana; RIBEIRO, Luci. **Ex-secretário do tesouro assumiu responsabilidade por ‘pedaladas fiscais’**. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,em-documento--ex-secretario-do-tesouro-assumiu-responsabilidade-por-pedaladas-fiscais,1709795>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GAGLIANO, Pablo Stolze; FILHO, Rodolfo Pamplona. **Manual de direito civil**. São Paulo: Saraiva, 2017.

MENDES, Gilmar. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Portaria nº 315, de 21 de julho de 2014. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 23 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/portarias-ministerial/2014/portaria-no-315-de-21-de-julho-de-2014-1>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de direito penal**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil** . 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. 3 v.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment**: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

PRADO, Luiz Regis; SANTOS, Diego Prezzi. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo, v. 95, p.61-80, abr./jun. 2016.

RICCITELLI, Antônio. **Impeachment à brasileira**: instrumento de controle parlamentar? 1. ed. São Paulo: Minha Editora, 2006.

SENADO FEDERAL, 2016a. **Denúncia n. 1, de 2016**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125567>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

SENADO FEDERAL, 2016c. **Notas taquigráficas da 13ª reunião de trabalho da Comissão Especial de Impeachment**. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/4996>>. Acesso em: 08 abr. 2017.

SENADO FEDERAL, 2016d. **Notas taquigráficas da 25ª reunião de trabalho da Comissão Especial de Impeachment**. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/5121>>. Acesso em: 08 abr. 2017.

SENADO FEDERAL, 2016e. **Notas taquigráficas da 26ª reunião de trabalho da Comissão Especial de Impeachment**. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/5130>>. Acesso em: 08 abr. 2017.

SENADO FEDERAL, 2016f. **Notas taquigráficas da 24ª reunião de trabalho da Comissão Especial de Impeachment**. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/5091>>. Acesso em: 14 abr. 2017.

SENADO FEDERAL, 2016g. **Dispõe sobre sanções no processo de impeachment contra a Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, e dá outras providências**. Resolução nº 35, de 31 de agosto de 2016. Brasília: Senado Federal, 2016b. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=250852&norma=270259>>. Acesso em: 23 mar. 2017.



## ANEXO A - PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DA PRESIDENTE DA REPÚBLICA

### **1 PARECER PRÉVIO E FUNDAMENTAÇÃO**

#### **1.1 Parecer Prévio sobre as Contas da Presidente da República**

##### **1.1.1 Contas da Presidente da República**

Em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal, o Tribunal de Contas da União apreciou as contas da Presidente da República relativas ao exercício encerrado em 31/12/2014, com o objetivo de emitir parecer prévio. Nos termos do art. 36 da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), as referidas contas são compostas pelo Balanço Geral da União e pelo relatório sobre a execução dos orçamentos da União.

##### **1.1.2 Competência da Presidente da República**

Nos termos do art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal, compete privativamente ao Presidente da República prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro do prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior.

Por seu turno, a competência para elaborar e consolidar o relatório sobre a execução dos orçamentos da União é da Secretaria Federal de Controle Interno do Poder Executivo Federal, de acordo com o art. 24, inciso X, da Lei 10.180/2001.

Já a competência para elaborar e consolidar o Balanço Geral da União é da Secretaria do Tesouro Nacional, de acordo com o art. 18, inciso VI, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 7º, inciso VI, do Decreto 6.976/2009.

##### **1.1.3 Competência do Tribunal de Contas da União**

Em cumprimento ao seu mandato constitucional e legal, e conforme estabelecem o caput e o § 1º do art. 228 do Regimento Interno do Tribunal, este parecer prévio é conclusivo no sentido de exprimir:

- Se as contas prestadas pela Presidente da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2014;

- Se houve observância aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, com destaque para o cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Além disso, o § 2º do mesmo dispositivo regimental estabelece a obrigatoriedade da elaboração de relatório contendo as seguintes informações:

- O cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destes com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias

- O reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do país;

- O cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

As auditorias realizadas com vistas à apreciação das Contas da Presidente da República para a emissão do parecer prévio observaram as Normas de Auditoria do TCU (NAT) e os Princípios Fundamentais de Auditoria Financeira da Organização Internacional das Entidades de Fiscalização Superior (Intosai). Essas normas exigem que os trabalhos de fiscalização sejam planejados e executados de modo a obter uma segurança razoável de que as Contas da Presidente da República estão livres de erros e irregularidades materialmente relevantes.

Cabe ressaltar, contudo, que as Contas da Presidente representam a consolidação das contas individuais de ministérios, órgãos e entidades federais dependentes do orçamento federal. Considerando que essas contas individuais são certificadas e julgadas posteriormente, pode haver erros e irregularidades não detectados no nível consolidado que venham a ser constatados e julgados no futuro, em atendimento ao que dispõe o art. 71, inciso II, da Constituição Federal.

Feitas essas ponderações, o Tribunal considera que as evidências obtidas são suficientes e adequadas para fundamentar as opiniões de auditoria que compõem o presente Parecer Prévio.

#### **1.1.4 Competência do Congresso Nacional**

De acordo com o art. 49, inciso IX, da Constituição Federal, é da competência exclusiva do Congresso Nacional julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República.

Para tanto, nos termos do art. 166, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, cabe à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) examinar e emitir parecer sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República.

O parecer prévio emitido pelo TCU é um subsídio tanto para o parecer da CMO quanto para o julgamento do Congresso Nacional.

### **1.1.5 Parecer Prévio**

O Tribunal de Contas da União é de parecer que as Contas atinentes ao exercício financeiro de 2014, apresentadas pela Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, exceto pelos possíveis efeitos dos achados de auditoria referentes às demonstrações contábeis da União, consignados no relatório, representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2014; contudo, devido à relevância dos efeitos das irregularidades relacionadas à execução dos orçamentos, não elididas pelas contrarrazões apresentadas por Sua Excelência, não houve observância plena aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, conforme estabelece a lei orçamentária anual, razão pela qual as Contas não estão em condições de serem aprovadas, recomendando-se a sua rejeição pelo Congresso Nacional

#### **1.1.5.1 Opinião sobre o Balanço Geral da União**

As demonstrações contábeis consolidadas da União, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais, exceto pelos possíveis efeitos dos achados de auditoria consignados no relatório, refletem a situação patrimonial em 31/12/2014 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial

relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal.

#### **1.1.5.2 Opinião sobre o relatório de execução do orçamento**

O relatório sobre a execução do orçamento da União de 2014 demonstra, devido à relevância das irregularidades consignadas no relatório, não elididas pelas contrarrazões apresentadas pela Presidente da República, que não foram plenamente observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial o que estabelece a lei orçamentária anual.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 7 de outubro de 2015.

Ministro Presidente Aroldo Cedraz

Ministro Relator Augusto Nardes

Ministro Raimundo Carreiro

Ministro Walton Alencar Rodrigues

Ministro Benjamin Zymler

Ministro José Múcio Monteiro

Ministra Ana Arraes Ministro Bruno Dantas

Ministro Vital do Rêgo

Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa

Ministro-Substituto André Luís de Carvalho

Ministro-Substituto Weder de Oliveira

## **1.2 Fundamentação do Parecer Prévio**

### **1.2.1 Fundamentos para a opinião modificada sobre o Balanço Geral da União**

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião modificada sobre o Balanço Geral da União consta no Capítulo 5 do Relatório. A seguir estão elencados os principais achados no exame efetuado sobre as demonstrações consolidadas:

1. Limitação de escopo em relação à ausência de projeção atuarial e de política de registros contábeis do passivo atuarial referente às despesas com militares inativos, em valor não quantificável (item 5.3.1.1.1);

2. Limitação de escopo em relação à ausência de política e registros contábeis do passivo atuarial das pensões militares, em valor não quantificável (item 5.3.1.1.1);

3. Falha de divulgação em notas explicativas do déficit atuarial do Regime Geral de Previdência Social (item 5.3.1.1.1);

4. Insuficiência de evidenciação contábil de provisões acerca dos riscos fiscais decorrentes de demandas judiciais ajuizadas contra a União, em valor não quantificável (item 5.3.1.1.2);

5. Retificação irregular dos Restos a Pagar não processados, subavaliando o Passivo Não Financeiro em R\$ 185 bilhões (item 5.3.1.2);

6. Ausência de registro de passivos da União relativos a repasse de recursos de programas sociais, no valor de R\$ 37,5 bilhões (item 5.3.1.3);

7. Subavaliação do resultado da equivalência patrimonial de 2014 em R\$ 15 bilhões (item 5.3.1.4);

8. Divergências de R\$ 7 bilhões em saldos da Dívida Ativa da União (item 5.3.1.5);

9. Divergência de R\$ 1,7 bilhão em saldos de empréstimos e financiamentos concedidos pelo Tesouro ao BNDES (item 5.3.1.6);

10. Uso de metodologia de mensuração do ajuste para perdas de créditos tributários a receber diversa daquelas estabelecidas pelo Órgão Central de Contabilidade (item 5.3.1.7);

11. Deficiências na avaliação e mensuração dos imóveis de uso especial (item 5.3.1.8.1);

12. Deficiências na avaliação e mensuração dos imóveis dominiais (item 5.3.1.8.2);

13. Subavaliação do Ativo em decorrência da não contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária (item 5.3.1.8.3);

14. Deficiências na mensuração da depreciação de bens móveis e imóveis (item 5.3.1.8.4);

15. Erro de evidenciação dos Ajustes de Exercícios Anteriores no Balanço Patrimonial (item 5.3.1.9);

16. Falha na consolidação do Balanço Patrimonial da União (item 5.3.1.10);

17. Reincidência na falha de divulgação de transações com partes relacionadas (item 5.3.1.11);

18. Insuficiência da evidenciação contábil das renúncias de receitas (item 5.3.1.12).

Os alertas e as recomendações dirigidas ao Poder Executivo Federal estão explicitados no Capítulo 10 do Relatório.

### **1.2.2 Fundamentos para a opinião adversa acerca do relatório sobre a execução dos orçamentos da União**

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião adversa no relatório sobre a execução dos orçamentos da União consta nos capítulos 2, 3, 4, 8 e 9 do Relatório sobre as Contas do Governo.

A partir da análise do relatório, foram identificadas as seguintes ocorrências mencionadas ao longo do documento:

#### **Irregularidades**

1. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), em face da omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas da dívida pública de 2014 (itens 2.3.5 e 8.5 do Relatório);

2. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 32, §1º, inciso I, 36, caput, e 38, inciso IV, alínea 'b', da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União para cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial nos exercícios de 2013 e 2014 (itens 2.3.6 e 8.2);

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

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

5. Extrapolação do montante de recursos aprovados, no Orçamento de Investimento, para a fonte de financiamento “Recursos Próprios – Geração Própria”, pelas empresas Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (AmE), Araucária Nitrogenados S.A., Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I) e Petrobras Netherlands B.V. (PNBV); para a fonte “Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido – Controladora”, pela empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás); para a fonte “Operações de Crédito de Longo Prazo – Internas”, pela empresa Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE); e para a fonte “Operações de Crédito de Longo Prazo – Externas”, pela empresa Furnas – Centrais Elétricas S.A. (itens 3.3.4 e 8.9);

6. Execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento pelas empresas Araucária Nitrogenados S.A., Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I) e Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE), em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (itens 3.3.4 e 8.9);

7. 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. 9º da Lei Complementar 101/2000 e 51 da Lei 12.919/2013, em face da ausência de contingenciamento de despesas discricionárias da União no montante de pelo menos R\$ 28,54 bilhões, quando da edição do Decreto 8.367/2014 (itens 3.5.3 e 8.6);

8. Inobservância dos princípios da legalidade e da moralidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 118 da Lei 12.919/2013, em face da utilização da execução orçamentária de 2014 para influir na apreciação legislativa do Projeto de Lei PLN 36/2014, nos termos do art. 4º do Decreto 8.367/2014 (itens 3.5.3 e 8.6);

9. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 36, caput, da Lei 4.320/1964, 35 e 67, caput, do Decreto 93.872/1986, em face da inscrição irregular em restos a pagar de R\$ 1,367 bilhão referentes a despesas do Programa Minha Casa Minha Vida no exercício de 2014 (itens 3.5.4.1 e 8.3);

10. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), em face da omissão de transações primárias deficitárias da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas dos resultados fiscais de 2014 (itens 3.5.5.2 e 8.5);

11. Edição do Decreto 8.197, de 20/2/2014, e alterações subsequentes, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e fixou o cronograma mensal de desembolso para 2014, sem considerar a manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego quanto à elevação de despesas primárias obrigatórias (Seguro Desemprego e Abono Salarial), no valor de R\$ 9,2 bilhões, e quanto à frustração de receitas primárias do Fundo de Amparo ao Trabalhador, no valor de R\$ 5,3 bilhões, nos termos do Ofício 35/2014/SE-MTE, de 17/2/2014, em desacordo com os arts. 8º e 9º da Lei Complementar 101/2000 (item 8.7 do Relatório);

12. Abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio dos Decretos Não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2014, infringindo por consequência, o art. 167, inciso V, da Constituição Federal (item 8.8 do Relatório).

## **Ressalvas**



1. Ausência do rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, descumprindo o previsto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal (itens 3.2 e 8.10);

2. Existência de distorções materiais que afastam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas a indicadores e metas previstos no Plano Plurianual 2012-2015 (itens 4.2.34 e 8.11).

Os alertas e as recomendações referentes a essas ocorrências, dirigidas ao Poder Executivo Federal, estão registradas no Capítulo 10 deste Relatório.

### **1.2.3 Opinião sobre a execução da programação orçamentária atinente às emendas parlamentares individuais (art. 52, § 6º, inciso II, da Lei 12.919/2013)**

No exercício de 2014, a execução orçamentária e financeira das ações decorrentes de emendas parlamentares individuais, no valor total de R\$ 6,14 bilhões, ficou abaixo do limite mínimo obrigatório de 1,2% da Receita Corrente Líquida do exercício anterior. A não execução do montante mínimo obrigatório decorreu da não aprovação dos Projetos de Lei (PLNs) 10/2014 e 11/2014 no prazo legal, bem como de impedimentos de ordem técnica que inviabilizaram a consecução integral da programação aprovada (item 3.3.3 do Relatório).

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em tagDataSessao.

## ANEXO B – VOTO DO RELATOR AUGUSTO NARDES NO JULGAMENTO DE CONTAS DA PRESIDENTE DA REPÚBLICA PELO TCU

### VOTO

#### **9 CONSIDERAÇÕES DO MINISTRO RELATOR**

Criado em 1890, sob inspiração de Ruy Barbosa, inserido na ordem constitucional em 1891, na primeira Carta da República, e instalado em 1893 graças ao empenho do então ministro da Fazenda Inocêncio Serzedello Corrêa, o Tribunal de Contas da União vem, ao longo dessa sua já longa trajetória, aperfeiçoando-se para bem desempenhar suas competências constitucionais e cumprir com sua missão de aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade. Uma das mais nobres dessas tarefas concretiza-se, a cada ano, com a emissão de Parecer Prévio conclusivo sobre as Contas da Presidente da República, que ora apreciamos.

A Constituição de 1891 já estabelecera, em seu artigo 34, § 1º, como competência do Congresso Nacional tomar as contas da receita e da despesa de cada exercício financeiro. Até o ano de 1910, todavia, não houve tomada de contas. O Tribunal, com base em seus próprios registros, fazia uma avaliação da administração financeira do Estado no exercício findo e enviava ao Congresso.

No ano de 1911, o Decreto nº 2.511, a denominada “Lei Antônio Carlos”, estabeleceu a obrigatoriedade de apresentação das Contas do Governo ao Congresso Nacional, tendo atribuído ao Tribunal de Contas a competência para emitir parecer, critério válido já para as contas do exercício de 1910.

O dispositivo de lei ordinária não passou de letra morta por longos 23 anos, até ser alçado à ordem constitucional com sua inserção no corpo da Constituição promulgada em 1934, no art. 102, que atribuiu ao Tribunal a competência para emissão de parecer prévio, no prazo de trinta dias, sobre as contas prestadas pelo Presidente da República para envio ao Congresso Nacional.

As Contas do exercício de 1934, apreciadas em sessão realizada em 30 de abril de 1935, foram as primeiras a serem efetivamente examinadas, com designação de Ministro-Relator e não mais como atribuição do Ministro-Presidente, e encaminhadas ao Congresso

Nacional sob a nova ordem constitucional. Desde então, o Tribunal tem ininterruptamente desempenhado essa competência, sempre preservada nas Constituições que se sucederam.

Sinto-me honrado de tomar parte nesse processo de evolução desta Casa, mormente na história recente da instituição, sob a liderança de figuras expressivas como os ministros Walton Alencar Rodrigues e Benjamin Zymler, em nome dos quais saúdo o atual Presidente, Ministros, Ministros- Substitutos, Membros do Ministério Público de Contas e servidores do corpo técnico, de cuja inteligência e esforço resultam trabalhos tão importantes quanto o relatório e parecer que agora se apresenta à sociedade.

Não posso esconder o orgulho de ter deixado, no biênio 2013-2014, quando assumi a Presidência do Tribunal, minhas contribuições nessa contínua autoconstrução. De fato, atentos às principais diretrizes traçadas, promovemos a evolução da estrutura do Tribunal, dando foco à especialização e maior coordenação de nossas secretarias. Hoje, todas as nossas unidades são especializadas. O TCU realiza, ainda, uma verdadeira cruzada pela melhoria do Estado brasileiro, por meio do aprimoramento da governança pública e a execução de auditorias coordenadas, realizadas em parceria com os tribunais

Planejamento e até mesmo informações recebidas pelo Bacen via e-mail. Isso posto, considero que não há elementos nas contrarrazões que indiquem que a coleta de dados para o registro dos passivos omitidos junto ao BNDES/Finame, FGTS e BB desatenderia aos requisitos de tempestividade, fidedignidade, acurácia, integridade, abrangência e equidade.

Ao concluir seus argumentos, as contrarrazões levantam a tese de que este Tribunal estaria ferindo sua própria jurisprudência, por ter aprovado ano após ano, processos que versavam sobre a metodologia de compilação das estatísticas fiscais, publicadas pelo Bacen, sem fazer qualquer questionamento ou determinação quanto à mesma. Ainda que essa questão tangencie a tese da legalidade e da segurança jurídica, já abordadas no subitem 9.1 deste relatório, reitero que não há, neste processo, questionamento à metodologia adotada, mas omissões em utilizá-la. Em anos anteriores, este Tribunal não havia identificado omissões semelhantes, capazes de impactar os resultados fiscais de forma tão abrangente e significativa como no exercício de 2014.

Ante o que foi exposto, concluo que as contrarrazões apresentadas para as irregularidades descritas 9.2.1 e 9.2.12 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário não merecem prosperar.

### **9.2.2 Indício de irregularidade 9.2.2 do Acórdão nº 1.464/2015-TCU-Plenário**

9.2.2 inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 32, § 1º, inciso I, 36, caput, e 38, inciso IV, alínea “b”, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União para cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial nos exercícios de 2013 e 2014 (item 2.3.6 do Relatório).

A primeira tese de defesa contida nas contrarrazões apresentadas pela Presidente da República, representada pelo Advogado-Geral da União, consiste em que os adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União, para cobertura de despesas no âmbito do Programa Bolsa Família (PBF), do Seguro Desemprego e do Abono Salarial, não configuram operação de crédito, na forma disposta na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Para sustentar esse entendimento, aduz que os programas têm por essência de operacionalização a utilização de contas de suprimento de fundos, caracterizadas pela incerteza nos desembolsos diários, em razão da magnitude dos valores envolvidos e da impossibilidade de previsão dos valores a serem sacados, situação que difere das hipóteses de inexistência ou falta de recursos firmadas em conclusão pelo Acórdão 825/2015-TCU-Plenário.

Propugna que a ocorrência em questão não se refere aos compromissos financeiros de que trata o art. 29, inciso III, da LRF, bem como a qualquer das hipóteses de equiparação, mas à programação e à execução financeira da União na gestão dos benefícios, as quais ocasionam tão somente a remuneração bilateral (tanto em favor da União quanto em favor da Caixa) do dinheiro que se administrou por meio do fluxo de caixa, sem gerar obrigação de pagar que já não existisse.

Afirma que a possibilidade de a CEF honrar os pagamentos relativos aos programas (mero adiantamento de valores) não decorre de um contrato bancário típico – o que se mostraria presente se houvesse a abertura de um crédito em favor da União ou o preenchimento de alguma das demais hipóteses previstas no art. 29, inciso III, da LRF –, mas de um contrato de prestação de serviços que não gera compromisso financeiro oriundo das operações de crédito.

Defende também que a situação em apreço também não se amolda a qualquer das hipóteses delineadas no art. 37 da LRF, no art. 3º da Resolução SF 43/2001 ou no Manual de Demonstrativos Fiscais, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional. Assim, em respeito

aos princípios da legalidade estrita e da segurança jurídica, ante o caráter exaustivo das operações de crédito na LRF, “(...) inexistindo operação de crédito na situação ora em exame, não há que se falar em empréstimo ou antecipação de receita orçamentária para os fins de saneamento das contas públicas por falta de recursos (LRF, art. 38)”.

Consigna também que não há que se falar em operação de crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO), no caso em exame, porquanto essa se verifica quando há: realização de receita orçamentária, mediante ingresso de numerário nos cofres da União; desencontro de contas entre o passivo e o ativo da União; e compromisso de liquidação da dívida com o produto da receita prevista.

Por fim, argumenta que, sob o ponto de vista finalístico da regra fiscal, a vedação prevista no art. 36 da LRF visa a impedir práticas de alavancagem financeira de entes públicos que não guardam semelhança com a relação sob exame. A sua finalidade é evitar situações de crescimento acelerado e artificial da dívida pública, o que não se aplica à relação entre a União e a CEF, no que tange aos contratos em tela, visto que não configura qualquer aumento da dívida pública federal.

Passo ao exame da matéria.

Como se pode ver, a defesa esforça-se por descaracterizar a natureza creditícia da relação firmada entre a União e a CEF, quando esta, na insuficiência de recursos repassados por aquela, operou pagamentos em favor de beneficiários de despesas obrigatórias da União.

A fiscalização na qual foram evidenciados os fatos objeto da presente análise nestas contas de governo relativa a 2014 (TC 021.643/2014-8 – Acórdão 825/2015-TCU-Plenário) demonstrou que, especialmente nos exercícios de 2013 e com mais intensidade em 2014, a CEF honrou, de forma sistemática e reiterada, obrigações da União de pagamentos de benefícios.

Uma análise singela do comportamento das contas de suprimento de fundos em 2014, vinculadas aos programas, revela que a prática não configurava meros adiantamentos destinados a ajustes operacionais em razão de incertezas nos desembolsos. Analisando as contas relativas aos três benefícios (Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial), gerenciadas pela CEF, noto que em 59% dos dias apresentaram saldos negativos. Esse indicador sobe assustadoramente para 73% ao se considerar apenas o Seguro Desemprego.

Em verdade, tais atrasos, longe de se justificarem por necessidades de adequações na dinâmica dos fluxos de desembolsos, redundaram na utilização da CEF como grande

financiadora das políticas públicas de que tratam os benefícios em tela, por meio da realização de operações de crédito vedadas pela LRF (art. 36).

Documentos juntados aos autos (peça 230, p. 33-50) evidenciam que a CEF não tratou o quadro generalizado de insuficiência de recursos ou atrasos como algo rotineiro e normal. A estatal recorreu à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, ainda em 2013, com objetivo de encontrar alternativa amigável para a controvérsia causada pela falta de repasse de recursos obrigatórios por parte do Poder Executivo.

É a mesma a classificação jurídica dos dois contratos celebrados entre a União e a CEF (um relativo ao Bolsa Família e o outro ao Seguro Desemprego e ao Abono Salarial), na condição de agente operador, analisados de forma pormenorizada no processo TC 021.643/2014-8. Em ambos, a CEF foi contratada para prestar serviços que podem ser resumidos nas seguintes operações: cadastramento e pagamento (identificação, apuração, cadastramento e pagamento ou transferência direta de renda), mediante formas de remuneração próprias de cada contrato. Também em ambos, a CEF foi contratada para, na insuficiência de repasses financeiros por parte da União, honrar os pagamentos dos benefícios nos prazos devidos, mediante remuneração do capital.

Inegável a natureza mista desse tipo de contrato bancário: prestação de serviços (principal) e assunção de obrigação de pagamentos por meio de abertura de crédito à contratante (acessório). Esse “segundo contrato” amolda-se perfeitamente ao conceito de operação de crédito de que trata o art. 29, inciso III, da LRF, porquanto se enquadra como operação assemelhada à abertura de crédito.

Logo, o compromisso financeiro e a manifestação de vontade em obter e conceder o crédito – que, segundo a defesa, seriam elementos imprescindíveis para se caracterizar a operação de crédito – estão consubstanciados no contrato acessório de natureza creditícia.

O próprio Parecer ASMG/CGU/AGU/01/2015, citado nas contrarrazões, reconhece a natureza mista do contrato bancário firmado entre a CEF e a União, comparando o contrato acessório aos contratos de traspasso bancário ou de giro, “(...) nos quais a indisponibilidade transitória de fundos justifica que a contratada, a seu critério, opere transferências que são objeto da avença” (grifamos). No entanto, ao final, de forma contraditória, deixa de reconhecer que aquele contrato acessório é, por essência, a própria materialização do compromisso financeiro assumido entre as partes.

Ora, contrato desta natureza, cujo objeto é a garantia do cumprimento da prestação principal mediante a manutenção nos pagamentos dos benefícios com recursos próprios (ou seja, da contratada), para quitação da obrigação a posteriori com juros compensatórios, nada

mais é que uma modalidade de operação de crédito. O fato de a CEF poder fazer jus da sua prerrogativa contratual de suspensão dos repasses, ante a escassez de recursos do Tesouro, não desnatura, em absoluto, o compromisso financeiro que decorre da própria natureza daquele contrato acessório.

É frágil a tentativa de comparar os contratos firmados entre a CEF e a União com contratos administrativos de prestação de serviços, ainda que os celebrados por este Tribunal. A obrigação da União de quitar os valores adiantados pela CEF, mediante atualização monetária e juros compensatórios, não se confunde, obviamente, com a condição hipotética de estar aquela em mora quanto aos pagamentos por serviços prestados pela estatal no âmbito da relação obrigacional principal. Uma vez nítida a diferenciação jurídica entre os tipos contratuais, impõe-se rejeitar, de plano, o argumento de defesa.

Conforme dito anteriormente, a obrigação acessória de abertura de crédito nada tem que ver com o inadimplemento contratual de órgão ou entidade da administração pública em face do não cumprimento da obrigação principal de um contrato de prestação de serviços. De toda sorte, não é demais ressaltar que mesmo essa segunda hipótese pode, em tese, ser equiparada a operação de crédito se houver assunção de obrigação pela Administração junto a fornecedores, sem autorização orçamentária (art. 37, inciso IV, da LRF).

Ainda segundo os fundamentos das contrarrazões, somente haveria operação de crédito por ARO se houvesse o ingresso de numerário nos cofres da União, o que, como se verá, não encontra respaldo na LRF.

Pedindo escusas, desde já, por começar a discorrer sobre dedução aparentemente elementar, mas necessária em atenção à linha argumentativa trazida na peça de defesa, a LRF não se limitou a considerar como operação de crédito apenas a situação de ingresso de numerário na conta única do Tesouro Nacional. A mera interpretação literal daquela lei complementar leva a conclusão distinta.

Neste ponto, permito-me passar brevemente pela conceituação e classificação das operações de crédito à luz da LRF.

Essa lei, até pela sua configuração de norma predominantemente conceitual e principiológica, procurou elastecer ao máximo o conceito de operação de crédito, sem, contudo, restringi-lo. Essa conclusão é reforçada pela expressão “e outras operações assemelhadas” prevista naquele mesmo dispositivo da LRF (art. 29, inciso III), o que não impõe dúvidas sobre o caráter exemplificativo daquele rol conceitual.

Nesse contexto, tamanha a preocupação do legislador complementar em promover disciplina não exaustiva das operações de crédito – para os fins de controle do endividamento

público e da transparência orçamentária, notadamente – que resolveu, por meio do art. 37, alçar à condição de operação de crédito (por equiparação) uma lista de situações corriqueiras que a praxe da gestão pública do passado acusava como merecedoras de controle maior, porquanto ocorridas ao largo da prudência e da transparência fiscal. Assim como as clássicas, essas operações equiparadas não se limitam às do art. 37 por mera interpretação sistemática e teleológica da lei.

Em suma, tem-se o seguinte: no art. 29, inciso III, estão as operações de crédito clássicas; e nos arts. 29, § 1º, e 37, as equiparadas. Além disso, a lei permite que casos assemelhados aos descritos nos comandos acima também possam se enquadrar no conceito legal de operação de crédito, para fins de atendimento às condições, exigências e vedações estabelecidas nesta norma legal (arts. 32 a 36; e 38 da LRF, entre outros).

A propósito, o Manual de Demonstrativos Fiscais (5ª edição), válido para o exercício de 2014, e elaborado pelo Ministério da Fazenda, reconhece, como não poderia ser diferente, a natureza exemplificativa do conceito de operação de crédito estabelecido pela LRF (v. item 04.04.02.01 daquele documento).

Improcedente, pois, a alegação segundo a qual, ante o caráter exaustivo das operações de crédito, ofenderia os princípios da legalidade estrita e da segurança jurídica a manutenção do entendimento deste Tribunal pela ocorrência de operações de crédito vedadas por lei. Como visto, o rol conceitual da LRF é exemplificativo. Mesmo que não fosse – o que admito apenas para argumentar –, o caso em análise está contemplado no art. 29, inciso III, do mesmo diploma legal, como uma espécie assemelhada à abertura de crédito.

A subsunção dos fatos questionados ao conceito de operação de crédito foi reconhecida no voto condutor do Acórdão 992/2015-TCU-Plenário (TC 021.643/2014-8), do qual extraio o seguinte trecho:

17. Vejo que, nos embargos de declaração, a União revela sua irresignação com o enquadramento das dívidas do Tesouro como operações de crédito, sobretudo previamente à audiência dos responsáveis.

18. É certo que nem toda dívida relaciona-se a uma operação de crédito. Contudo, as dívidas do Tesouro com os bancos oficiais, destacadas na fiscalização do Tribunal, possuem todas as características de empréstimo, como a permanência por longo prazo e a incidência de encargos. Afinal, representam a assunção, pelos bancos, de compromissos de terceiro (a União), quando eles deveriam, em vez de custear a despesa pública, canalizar seus recursos para transações com o setor privado normalmente previstas nas suas carteiras de negócios, que lhes renderiam



juros. Ou seja, os bancos estão tendo que cortar parte das suas disponibilidades para empréstimos tradicionais, a fim de poder emprestar para o Tesouro.

19. A situação assemelha-se muito com a figura do “adiantamento a depositantes”, quando o correntista estoura seu saldo de depósitos e o banco acaba arcando com o gasto em excesso, para futura cobrança.

20. Seja por contrato de prestação de serviços, seja por força de normas, os pagamentos de despesas da União por meio de bancos deveriam ocorrer mediante o depósito oportuno dos valores na conta específica, tal como um correntista.

21. Quando o Tesouro atrasa o depósito, os bancos oficiais têm lhe adiantado os pagamentos ou permanecido com as diferenças, nos casos de equalização de juros.

22. É o próprio Banco Central que define o “adiantamento a depositantes” como operação de crédito, como se pode verificar na sua Circular 1273/1987, que instituiu o Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional – COSIF, cujo Capítulo “Normas Básicas – 1”, Seção Operações de Crédito – 6”, assim diz da “1 Classificação das Operações de Crédito”:

“2 – As operações de crédito distribuem-se segundo as seguintes modalidades:

a) empréstimos – são as operações realizadas sem destinação específica ou vínculo à comprovação da aplicação dos recursos. São exemplos os empréstimos para capital de giro, os empréstimos pessoais e os adiantamentos a depositantes; (...).”

23. Não me parece duvidoso, por conseguinte, considerar as dívidas do Tesouro junto aos bancos oficiais como operações de crédito.

Está caracterizado, pois, o fato de que a aludida movimentação financeira (atrasos sistemáticos no repasse de recursos do Tesouro Nacional às instituições financeiras estatais, que acabam por arcar com o pagamento de despesas de responsabilidade da União) tem natureza jurídica de operação de crédito, independentemente do nomen juris que porventura lhe tenha sido atribuída, o qual obviamente não tem o condão de modificar a sua essência.

Por sua vez, o art. 38 adotou critério finalístico de classificação das operações de crédito, estabelecendo que a modalidade ARO tem a finalidade de atender a insuficiência de caixa no exercício financeiro. Assim, em tese, não há óbice jurídico a que uma operação com essa finalidade seja enquadrada, por exemplo, no rol do art. 37, especialmente nas hipóteses dos incisos I e II, visto que o enquadramento conceitual da operação independe da classificação legal que leva em conta a sua finalidade.

Em essência, não discordo da assertiva constante da peça defensiva segundo a qual a vedação do art. 36 da LRF, sob o ponto de vista finalístico da regra fiscal, visa a impedir práticas de alavancagem financeira dos entes públicos com instituições financeiras por estes controladas. Como já delineado nesta oportunidade, os reiterados e volumosos pagamentos realizados pela CEF para cobrir obrigações da União não tiveram outro motivo senão o de custear grande parte dos programas sociais com recursos oriundos de instituição financeira estatal em virtude da insuficiência de caixa da contratante no período.

Neste ponto, é preciso esclarecer que a situação de insuficiência de caixa no exercício financeiro (característica de operação de crédito por ARO) pode decorrer tanto da frustração de receitas quanto do aumento de despesas. Foi esse o quadro evidenciado neste processo, na medida em que a aparente insuficiência de caixa para pagamento tempestivo das despesas obrigatórias (Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial) se fez presente não só como forma de viabilizar a manutenção do patamar de despesas discricionárias constante inicialmente da LOA/2014, mas como forma de elevá-lo consideravelmente no segundo semestre de 2014.

Importante enfatizar esse aspecto, uma vez que uma das irregularidades de maior relevância neste processo (abordada nos subitens 8.6 e 9.2.7 deste relatório) refere-se à falta de contingenciamento de despesas discricionárias, em descompasso com os mecanismos de gestão fiscal prudente e transparente preconizados pela LRF.

Tendo sempre em mente a prudência e o equilíbrio fiscal, o legislador complementar, preocupado com a utilização da máquina pública para fins eleitorais, houve por bem inserir vedação específica no último ano de mandato do Presidente da República, ao proibir, nesse período, a contratação de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, nos termos consignados no art. 38, inciso IV, alínea “b”. No entanto, os fatos deste processo denotam o descumprimento a essa regra a partir do segundo semestre de 2013 e durante todo o ano de 2014, conforme amplamente evidenciado neste processo e no TC 021.643/2014-8.

Não é certo afirmar que esta Corte, no Acórdão 992/2015-Plenário, ratificou o entendimento ora explorado pela defesa, como se tivesse considerado que o prazo fosse o elemento distintivo e o mais importante para se incluir ou não determinado procedimento no conceito de operação de crédito estabelecido pela LRF.

A vedação contida no art. 36 da LRF deve ser interpretada tendo em vista o contexto histórico em que surgiu a lei e a sua finalidade. Cabe ao intérprete agir com bom senso ao procurar a significação mais exata do texto legal, não se descurando da finalidade do comando proibitivo e dos fatos que precederam a sua criação.

A LRF, norma principiológica por essência, surgiu em um momento de reflexão nacional sobre a necessidade de maior controle do endividamento público e de quebra de paradigmas no que se refere aos padrões até então aceitáveis sobre a gestão fiscal dos entes federativos.

Quero dizer, com isso, que a correta aplicação da norma ao caso concreto exige de seu intérprete a observância, não só ao princípio da legalidade, mas também aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. A esse respeito, cumpre destacar o disposto no caput do art. 2º da Lei n. 9.784/1999, in verbis:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Isto é, cabe ao intérprete da lei a utilização de critérios de razoabilidade e proporcionalidade na definição do conteúdo proibitivo da norma jurídica, eis que a simples subsunção de determinada conduta à norma proibitiva pode não se revestir de gravidade suficiente a ensejar o seu juízo de reprovabilidade.

Da mesma forma, no enquadramento de determinada conduta à vedação contida no art. 36 da LRF, devem ser observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, havendo que se considerar as peculiaridades do caso concreto. É que, caso tal conduta, ainda que formalmente tipificada, não apresente potencialidade lesiva aos princípios norteadores da LRF, não haveria que se considerá-la materialmente ilegal.

Não por outra razão, o Exmo. Ministro José Múcio, relator do TC 021.643/2014-8, manifestou entendimento no sentido de que operações pontuais de curto prazo, destinadas a ajustes estritamente operacionais (por questões de falhas ou dificuldades de ordem prática), quando não presentes a contumácia e o propósito deliberado de manipulação das estatísticas fiscais, não se enquadrariam na vedação constante do art. 36 da LRF.

A esse respeito, peço vênica para transcrever outro excerto do voto condutor do Acórdão 992/2015-TCU-Plenário:

26. Todavia, é preciso ressaltar, de fato, que não seria razoável classificar como operações de crédito meros atrasos de curtíssimo prazo no repasse de recursos do Tesouro, previstos e com condições estipuladas contratualmente, como no caso dos programas sociais pagos por intermédio da Caixa Econômica Federal.

27. Sendo assim, a existência, perante a Caixa, de saldos negativos em dias isolados, desde cerca de quinze anos atrás, como constam dos quadros juntados

pela Advocacia-Geral da União nas peças complementares aos embargos (145 e 155), é pouco reveladora. (...). (grifou-se)

Depreendo, da leitura do aludido voto condutor, que o Ministro-Relator, considerando as peculiaridades da situação paradigmática apresentada pelo embargante, utilizando-se de critérios de razoabilidade, proferiu entendimento no sentido de que as referidas operações não se enquadrariam na vedação constante do art. 36 da LRF, por não se revestirem de gravidade suficiente a ensejar o seu juízo de reprovabilidade.

Ressalto, ademais, que a referida fundamentação trata-se de mero obiter dictum, isto é, não faz parte da ratio decidendi daqueles autos, não havendo que se considerar como precedente da Corte. Referida fundamentação apenas tem o condão de anunciar um possível posicionamento futuro do Tribunal.

De qualquer sorte, obviamente, a referida fundamentação não é capaz de socorrer situações concretas diametralmente opostas, as quais a LRF efetivamente busca coibir.

É o que se constata nas situações concretas analisadas nestes autos, nas quais está demonstrado que a elevada frequência e o impacto acentuado dessa sistemática, durante o exercício financeiro em análise, denotaram manifesto uso de instituição financeira estatal como instrumento de execução de políticas públicas, ao ter assumido, de modo flagrante e deliberado, o papel de agente garantidor das quantias financeiras não honradas pela União por longos períodos. Foi exatamente esse tipo de artifício, reiterada e de caráter continuado, entre o ente da Federação e uma instituição financeira estatal, que quis o legislador complementar evitar ao disciplinar a proibição expressa no art. 36 da LRF.

Dessa forma, não se mostra razoável atribuir o mesmo enquadramento legal a situações aparentemente semelhantes – quando analisadas isoladamente, dissociadas de um contexto – mas com impacto e finalidade distintos.

O art. 82-A da Lei 11.977/2009 – que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – contempla autorização à União para contratar operações de crédito junto ao FGTS quando não efetivados os aportes de recursos necessários ao cumprimento de sua obrigação (subvenção econômica ao beneficiário pessoa física). Caberia à União, então, o atendimento aos requisitos previstos no art. 32 da LRF, o que não ocorreu. Essa questão está sendo tratada nos subitens 8.3 e 9.2.3 deste relatório, no qual também ficaram caracterizadas violações a dispositivos da LRF, com impactos na execução orçamentário-financeira.

Reputo suficiente esse esclarecimento para afastar a alegação de contradição entre as disciplinas da LRF e da Lei 11.977/2009 se mantido o entendimento de que os casos tratados neste tópico configuraram operações de crédito vedadas pela LRF. No tocante ao PMCMV, a

omissão sistemática e reiterada no repasse dos recursos da União e o consequente pagamento dos subsídios pelo FGTS configurou operação de crédito de natureza orçamentária, a exigir o cumprimento, pelo ente federativo, de todos os seus consectários legais (art. 32, § 1º, incisos II e V da LRF).

Discordo por inteiro, também, do entendimento de que a função da CEF transcende a de mera gestora operacional do Bolsa Família, por se colocar aquela empresa pública na condição de verdadeira co-executora do programa.

Em oposição a essa alegação da defesa, percebo que a leitura dos serviços adicionais listados no § 1º do art. 16 do Decreto 5.209/2004 não fornece amparo jurídico para essa posição. O rol desse dispositivo pode ser resumido no fornecimento de infraestrutura, no desenvolvimento de sistemas de processamento de dados, na logística de pagamento dos benefícios e na elaboração de relatórios de acompanhamento e controle da execução do programa. Todos esses serviços são típicos da gestão operacional do programa, atribuída à CEF por força do art. 9º da Lei 11.977/2009, com a regulamentação do art. 16 do Decreto 5.209/2004.

A coordenação e a gestão dos benefícios do programa cabem ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, na forma do art. 2º do citado decreto, pela razão simples de ser a União legalmente responsável pela concessão da subvenção econômica de que trata o art. 2º, inciso I, da Lei 11.977/2009.

Esse pensamento de que a CEF é co-executora do Programa Bolsa Família converge, lamentavelmente, com a própria utilização indevida dessa instituição financeira estatal pelo seu ente controlador, contrária aos ditames da LRF, situação bem caracterizada no exercício de 2014 segundo as inúmeras evidências deste processo, colhidas em grande parte pela apreciação do TC 021.643/2011-8.

Como exemplo dessa interpretação destoante do “espírito” da LRF, a justificar, ainda que de forma sutil, este tipo de relação entre o ente federativo e o banco estatal por aquele controlado, destaco o seguinte trecho, extraído do Parecer ASMG/CGU/AGU/01/2015, referenciado nestas contrarrazões:

K. À contratada a avença permite interromper o pagamento dos valores do PBF, quando o Tesouro deixe de adiantar os recursos; no entanto, a opção pelo pagamento revela inexigibilidade de outra conduta, dada a comoção social, o caos e à ameaça à sobrevivência de milhões de pessoas, que a mera interrupção causaria.

L. O contrato qualifica-se pela necessidade de uma prestação de trato contínuo; ainda que possa a CEF optar pela interrupção do desembolso de valores, a afinidade de sua natureza jurídica e institucional com o programa que tutela demanda que mantenha os pagamentos (grifou-se).

Esse tipo de argumentação tem encontrado eco, nos últimos dois anos, inclusive em discursos internos no âmbito do Poder Executivo. Os fatos falam por si. Traduzem, sobretudo, intenção patente de justificar o uso desmedido de uma de suas instituições financeiras, como financiadora de políticas públicas, pela importância social do programa e por uma suposta corresponsabilidade, atribuível à CEF, de fazer chegar ao cidadão aquele benefício negligenciado, em um primeiro momento, pelos verdadeiros responsáveis pela execução e implementação daquela política pública.

Por fim, apresenta-se a tese de ofensa aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança o fato de o TCU considerar irregular, apenas nas contas referentes a 2014, praxe contratual estabelecida entre a CEF e a União desde 1994, e que não gera prejuízos a ambas as partes. Nessa linha, argumentam as contrarrazões:

(...) caso se mantenha o entendimento de que os contratos firmados entre União e CAIXA para pagamento de benefícios sociais carecem de aprimoramentos e de melhor institucionalização de sua mecânica, em particular quanto às antecipações eventuais realizadas pela instituição financeira, roga-se que essa compreensão seja aplicada de forma prospectiva – e não retroativa – em deferência aos princípios da confiança legítima e da segurança jurídica, eis que essa forma de atuação é utilizada há mais de 14 (quatorze) anos pela Administração Pública.

Por se tratar de tese de defesa recorrente, comum a vários itens das contrarrazões, essa questão foi abordada, de forma única e consolidada, no tópico relativo às Preliminares (v. subitem 9.1).

Resgatando os mesmos fundamentos expressos naquele tópico, reputo inválida a argumentação de que incorrerá este Tribunal em ofensa ao princípio constitucional da segurança jurídica na hipótese de concluir pela ocorrência de ilegalidades em 2014, não apontadas em exercícios pretéritos.

Ante o exposto, concluo que as contrarrazões apresentadas para a irregularidade descrita no subitem 9.2.2 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário não merecem prosperar.

### **9.2.3 Índícios de irregularidade 9.2.3, 9.2.6 e 9.2.11 do Acórdão nº 1.464/2015-TCU-Plenário**

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

9.2.6. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), do princípio orçamentário da universalidade (arts. 3º, caput, da Lei 4.320/1964 e 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 167, inciso II, da Constituição Federal e 32, §1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, em face da execução de despesa com pagamento de dívida contratual junto ao FGTS sem a devida autorização orçamentária no exercício de 2014 (item 3.3.3.7 do Relatório);

9.2.11. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 36, caput, da Lei 4.320/1964, 35 e 67, caput, do Decreto 93.872/1986, em face da inscrição irregular em restos a pagar de R\$ 1,367 bilhão referentes a despesas do Programa Minha Casa Minha Vida no exercício de 2014 (item 3.5.4.1 do Relatório);

O indício de irregularidade descrito no subitem 9.2.3 do relatório antecedente ao Acórdão nº1.464/2015-TCU-Plenário subsidiou-se em elementos contidos no Acórdão 825/2015, também do Plenário, de relatoria do ministro José Múcio, no âmbito do qual o Tribunal concluiu que configuram operações de crédito os pagamentos de subvenções referentes ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), efetuados pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) como adiantamentos aos aportes de responsabilidade da União.

O TCU entendeu que as operações ferem o princípio da legalidade, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, por não terem sido atendidos os pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável, estabelecidos no art. 1º, §1º, da

Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), bem como o art. 32, §1º, incisos II, da mesma Lei.

Os indícios de irregularidade 9.2.6 e 9.2.11 [...].



## ANEXO C – PONTO 2.2 DA DENÚNCIA DE IMPEACHMENT N. 1, DE 2015, DA CÂMARA FEDERAL

### **2.2.- Das Práticas Ilegais de Desinformações Contábeis e Fiscais - As chamadas pedaladas fiscais**

Conforme apurado pelo Tribunal de Contas da União, em processo ainda em andamento (TC 021.643/2014-8), durante os anos de 2011 e 2014 a contabilidade da União não espelha a realidade das contas públicas – o que afronta a necessária transparência -, em razão da prática de diversas maquiagens contábeis que ficaram conhecidas como “pedaladas fiscais”.

Essa conduta revela que os princípios inspiradores de Maquiavel estão presentes no Governo Federal, na medida em que os fins justificaram os meios, pois o objetivo único e exclusivo das “pedaladas” foi, e ainda é, forjar uma situação fiscal do país que inexistente, sem o temor de afrontar a lei para chegar ao resultado esperado.

Do incluso parecer do eminente Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, do Ministério Público no Tribunal de Contas da União, emitido nos autos do processo nº TC 021.643/2014-8, confere-se que foram praticadas as seguintes ilegalidades:

- A) Não registro no rol dos passivos da União na Dívida Líquida do Setor Público valores devidos pela União ao Banco do Brasil relativos a equalização de juros e taxas de safra agrícola;
- B) Não registro no rol dos passivos da União na Dívida Líquida do Setor Público valores devidos pela União ao Banco do Brasil relativos a créditos a receber do Tesouro Nacional em razão de títulos de créditos não contabilizados;
- C) Não registro no rol dos passivos da União na Dívida Líquida do Setor Público valores devidos pela União ao BNDES relativos a equalização de juros do Programa de Sustentação do Investimento (PSI);
- D) Não registro no rol dos passivos da União na Dívida Líquida do Setor Público valores devidos pela União ao Banco do Brasil referentes a passivo da União junto ao FGTS em razão do Programa Minha Casa Minha Vida;

- E) Incorreta apresentação dos cálculos do resultado primário das contas do Governo em decorrência de dispêndios ocorridos no âmbito do Bolsa Família, do Abono Salarial e do Seguro Desemprego, bem como os dispêndios relativos a equalização de taxa de juros da safra agrícola e créditos não lançados junto ao Banco do Brasil. Ainda, essa incorreção também se revelou em razão do não lançamento da variação dos saldos da dívida da União junto ao FGTS relativos ao Programa Minha Casa Minha Vida e recursos não repassados pela União e que estão registrados em referido fundo junto à União, bem como junto ao BNDES no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI);
- F) Realização de operações ilegais de crédito por meio da utilização de recursos da Caixa Econômica Federal para a realização de pagamentos de dispêndios de responsabilidade da União no âmbito do Programa Bolsa Família;
- G) Realização de operações ilegais de crédito por meio de utilização de recursos da Caixa Econômica Federal para a realização de pagamentos de dispêndios de responsabilidade da União no âmbito do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial;
- H) Realização de operações ilegais de crédito por meio de adiantamentos concedidos pelo FGTS ao Ministério das Cidades no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, através da Caixa Econômica Federal;
- I) Realização de operações ilegais de crédito por meio de utilização de recursos do BNDES no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI);
- J) Pagamentos de dívidas da União no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em Lei de Créditos Adicionais;
- K) Atrasos nos repasses de recursos aos Estados e Municípios em decorrência da exploração de gás, petróleo e recursos hídricos (Lei 7.990/89); da contribuição social do salário-educação (art. 212, § 5º da Constituição Federal) e nos repasses de recursos ao Instituto Nacional de Seguro Social.

Importante esclarecer que a denúncia ofertada pelo Ministério Público no TCU foi acolhida pelo Tribunal de Contas da União em acórdão datado de 15 de abril de 2015.

Estas operações ilegais caracterizam crime de responsabilidade, nos termos do artigo 11, itens 2 e 3, da Lei 1.079/50.

Com efeito, a União realizou operações de crédito ilegais a partir do não repasse de recursos a entidades do sistema financeiro nacional controladas pela própria União.

Tal prática se deu a partir de adiantamentos realizados pela Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, em diversos programas federais de responsabilidade do Governo Federal.

Como é cediço, adiantamentos de recursos realizados por entidades do sistema financeiro constituem efetiva operação de crédito, notadamente para fins da Lei de responsabilidade fiscal, que assim define o instituto (art. 29, III):

“Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

I - .....

.....

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;”

Os adiantamentos foram realizados através da seguinte operação:

A União contratou a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil como operadores de programas desenvolvidos pelo Governo Federal. Para tanto, deveria repassar, diretamente da conta do Tesouro, os recursos necessários para a efetivação dos programas a cada mês, mais precisamente, teria a obrigação de transferir para as instituições financeiras os valores relativos à equalização de juros, aos dispêndios e às transferências legais dos já mencionados programas de governo.

Porém, deixou de operar essas restituições e as entidades do sistema financeiro contratadas realizaram os pagamentos aos beneficiários com recursos próprios e, conseqüentemente, promoveram a constituição de crédito em seu favor, contra a União.

Este procedimento, a toda evidência, constitui modalidade de mútuo, ou operação assemelhada, a configurar operação de crédito nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ocorre que o art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal proíbe a realização de operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controla, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

Outro não foi o ocorrido, eis que as instituições que concederam crédito, como é público e notório, são controladas pela própria União.

Logo, a operação de crédito realizada entre as instituições financeiras e a União foram ilegais!

Neste ponto, destacamos o seguinte trecho do parecer da Procuradoria do TCU:

“Não há dúvida de que, nos casos em que a instituição financeira efetua, com recursos próprios, pagamento de despesas de responsabilidade da União, esta assume o compromisso financeiro de repassar àquela os recursos federais correspondentes, acrescidos dos encargos financeiros eventualmente acordados entre as partes.

Não é à toa, pois, que as instituições financeiras públicas inspecionadas na fiscalização empreendida pela SecexFazenda registraram, em seus ativos, os valores a receber do Tesouro Nacional referentes aos pagamentos de despesas de responsabilidade do Governo Federal.” (GRIFO NO ORIGINAL)

Importante consignar que as entidades do sistema financeiro estavam autorizadas a funcionar apenas como operadores do programa, não como agente financiador (Art. 9º da Lei 11.977/2009 – Minha Casa Minha Vida, por exemplo).

Sobre essa operação, ao receber a representação oferecida pelo Ministério Público junto ao TCU, assim entendeu a Corte de Contas:

**23. No caso das despesas referentes ao bolsa família, ao seguro-desemprego e ao abono salarial, verificou-se que, ao longo de 2013 e dos sete primeiros meses de 2014 (jan. a jul./2014), abrangidos na fiscalização, a Caixa Econômica Federal utilizou recursos próprios para o pagamento dos benefícios de responsabilidade da União. Na verdade,**

conforme demonstram as tabelas constantes do relatório de fiscalização, as contas de suprimento desses programas na Caixa passaram a disponibilizar um crédito assemelhado ao cheque especial, porquanto seus saldos, ao longo do período fiscalizado, foram quase sempre negativos.

**24. De acordo com informações fornecidas pelo Departamento de Supervisão Bancária do Bacen, o saldo total desses passivos ao final do mês de agosto de 2014 era de R\$ 1,74 bilhão,** assim composto:

(i) Bolsa Família: R\$ 717,3 milhões; (ii) Abono Salarial: R\$ 936,2 milhões; e (iii) Seguro Desemprego: R\$ 87 milhões.

25. Com relação ao PMCMV, os orçamentos aprovados desde o ano de 2010, bem como o projeto para o ano de 2015, previam que as despesas com as subvenções econômicas desse programa seriam financiadas com recursos da chamada “fonte 100”, que representa recursos livres e ordinários arrecadados pelo Tesouro ao longo do respectivo exercício financeiro.

**26. Entretanto, o pagamento dessas subvenções de responsabilidade da União vem ocorrendo por intermédio de adiantamentos concedidos pelo FGTS,** na forma autorizada pelo art.

82-A da Lei 11.977/2009, utilizando-se a fonte de recursos “operação de crédito interna”.

27. Desse modo, do montante de R\$ 7,8 bilhões despendidos com subsídios concedidos no programa entre 2009 e 2014, apenas R\$ 1,6 bilhão foi repassado pela União ao FGTS, conforme atestam dados encaminhados pela CAIXA. Ou seja, dos R\$ 7,8 bilhões que deveriam ter sido pagos aos mutuários, apenas R\$ 1,6 foi desembolsado pela União, sendo que o restante, no montante de R\$ 6,2 bilhões, foi pago com recursos do FGTS, a título de adiantamento.

28. Note-se que, nesse caso específico, o pagamento de dívidas pelo FGTS deu-se sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em Lei de Créditos Adicionais, requerida no art. 167, inciso II, da Constituição da República e o art. 5º, § 1º, da LRF, caracterizando a execução de despesa sem dotação orçamentária.

29. Quanto ao pagamento das despesas correspondentes à subvenção econômica de equalização de taxa de juros no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), que era feito semestralmente, os atrasos começaram no 2º semestre de 2010, sendo que, a partir de então, até o 1º semestre de 2014, não houve mais nenhum repasse da União ao BNDES atinente a tal dispêndio.

30. Em 10 de abril de 2012, quando o saldo a pagar devido pela União montava a R\$ 6,7 bilhões, foi editada a Portaria 122/2012, prorrogando por 24 meses o prazo para pagamento das dívidas. A tabela 15 do relatório precedente mostra que, sem a postergação estabelecida na mencionada portaria, em junho de 2014, o saldo a pagar com a equalização da taxa de juros montaria a R\$ 19,6 bilhões.

31. **Todas essas movimentações financeiras e orçamentárias acarretaram, evidentemente, o surgimento de passivos do Governo Federal junto à Caixa, ao FGTS e ao BNDES,** em cujos balanços constam devidamente registrados tais haveres, a débito do Tesouro Nacional. Ou seja, no bojo dessas operações, créditos foram efetivamente auferidos pela União, à margem da Lei Complementar 101/2000 (LRF).

**32. Uma vez caracterizados como operações de crédito, tais procedimentos violam restrições e limitações impostas pela LRF.**

33. Primeiro, porque, no que se refere aos recursos disponibilizados pela Caixa e pelo BNDES, envolvem instituições financeiras públicas controladas pelo ente beneficiário dos valores, contrariando o art. 36 da LRF, segundo o qual é “proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo”. Depois, porque não atendem às formalidades requeridas no art. 32 da referida lei, em especial a necessidade de prévia e expressa autorização no texto da lei orçamentária para sua contratação, estabelecida no inciso I do § 1º do referido artigo. E, ainda, porque, circunstancialmente, infringem a vedação do art. 38, inciso

IV, alínea “b”, da Lei, que proíbe a contratação de crédito por antecipação de receita no último mandato do Presidente da República.

34. Assim, com relação a esse ponto, devem ser acolhidos os encaminhamentos da SecexFazenda, apresentados resumidamente a seguir:” (TC N° 021643/2014-8 – Voto Ministro José Múcio – GRIFAMOS)

O voto proferido pelo Ministro José Múcio explicita, de forma inquestionável, as ilegalidades praticadas pelo Governo Federal, destacando-se que as práticas adotadas não foram meros atrasos, mas sim expediente reiterado, gerando passivos acumulados, notadamente junto à Caixa Econômica Federal.

Chegou-se ao ponto de deixar de repassar ao BNDES os valores devidos em razão do Programa de Sustentação do Investimento – PSI pelo período de 4 (quatro) anos.

Mais à frente, afirma o ilustre relator do TCU:

56. De fato, ainda **não compreendo como é que dezenas de bilhões de reais em passivos da União tornaram-se imperceptíveis ou indiferentes aos olhos do Banco Central, não obstante constarem devidamente registrados nos ativos das instituições credoras e terem sido rapidamente flagrados pelos auditores do TCU.**

57. Afinal, se as dívidas que escaparam ao controle do Banco Central tivessem sido detectadas desde o seu surgimento, as irregularidades apontadas neste processo provavelmente não ganhariam grandes proporções nem se estenderiam por tanto tempo.

58. Observo que a responsabilidade da Autoridade Monetária de apurar os resultados fiscais da União é derivada das leis de diretrizes orçamentárias e fixada pelo próprio Governo Federal, **mediante indicação do Presidente da República, que detém o poder hierárquico.**’ (Grifou-se)

Dentre as operações de crédito ilegais realizadas pela denunciada merece destaque aquela concernente à equalização de juros do plano safra.

No acórdão 0825/2015 do TCU, nos autos do processo TC 021.643/2014-8, consta do voto do Ministro José Múcio, aprovado por unanimidade:

“116. As **equalizações**, como já evidenciado pelos itens 90 a 95 desta instrução, **são despesas orçamentárias correntes que devem ser pagas ao longo do processo de execução do orçamento**. Ou seja, espera-se que o devedor (União) efetue, periodicamente, o pagamento das equalizações ao respectivo credor (BB).

117. **Quando, no entanto, referidos pagamentos não são efetuados e, ao estoque da respectiva dívida, passam a ser apropriados juros, não há dúvida de que o credor está concedendo uma espécie de financiamento ao devedor.**

118. Desse modo, como determina a metodologia de apuração "abaixo da linha", nos parece que estão plenamente atendidos os critérios estabelecidos pela metodologia "abaixo da linha" para o registro de tais passivos na DLSP, uma vez que: (i) existe o financiamento concedido pelo BB à União; (ii) os montantes já são devidos pela União ao BB - ora, se não são devidos, por que são apropriados juros aos respectivos estoques; e (iii) os valores estão registrados no ativo da instituição financeira.”

**No caso deste programa, há prova inquestionável das pedaladas fiscais no ano de 2015, através das demonstrações contábeis do Banco do Brasil do 1º Trimestre de 2015, em que consta a evolução dos valores devidos pelo tesouro nacional a tal instituição financeira em aproximadamente 20% (vinte por cento) do montante devido em dezembro de 2014. É que no 4º balanço trimestral de 2014 a dívida sob esta rubrica era de R\$ 10,9 bilhões, passando para R\$ 12,7 bilhões em 31 de março de 2015.**

Aliás, é da própria nota de rodapé da demonstração contábil, às fls. 87 e 88, que consta a confissão do crime praticado, nos seguintes termos: “As transações com o Controlador referem-se às operações de alongamento de crédito rural – Tesouro Nacional (Nota 11ª), equalização de taxas – safra agrícola, títulos e créditos a receber do Tesouro Nacional”.

**Não bastasse, com a divulgação das demonstrações contábeis do Banco do Brasil do Primeiro Semestre de 2015, chega-se à prova de que as ilegalidades do Governo Federal em relação ao Plano Safra se estenderam até junho de 2015, pois o valor devido**



**ao Tesouro Nacional por equalização da taxa de juros pelo Plano Safra alcança a cifra de R\$ 13,4 bilhões.**

**Ou seja, apenas com o Banco do Brasil, graças a um único programa, as pedaladas fiscais no ano de 2015 foram de mais de R\$ 3 bilhões.**

Em relação às provas das ilegalidades aqui narradas, junta-se a esta denúncia mídia digital em que constam todas os pareceres técnicos do TCU reconhecendo as ilegalidades. Nem se diga que o processo em questão ainda não foi analisado pela Corte de Contas, pois esta faz apuração em sua esfera de Competência, não sendo condição para o reconhecimento de crime de responsabilidade pela denunciada. As provas ora carreadas, juntamente com aquelas que abaixo se pleiteiam, por não estarem acessíveis aos denunciantes neste momento, são suficientes para a prova dos fatos alegados.

Constatada essa ilegalidade, a prática de crime de responsabilidade é inequívoca, porquanto, determina a Constituição Federal, em seu artigo 85:

**Art. 85.** São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

**I** - a existência da União;

**II** - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

**III** - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

**IV** - a segurança interna do País;

**V** - a probidade na administração;

**VI** - a lei orçamentária;

**VII** - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

**Parágrafo único.** Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

**A Lei 1.079/50 dá concretude material e formal a esse dispositivo constitucional, estatuinto, em seu artigo 4º.:**

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

**I** - A existência da União:

- II - O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados;
- III - O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais: IV - A segurança interna do país:
- V - A probidade na administração; VI - A lei orçamentária;
- VII - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;
- VIII - O cumprimento das decisões judiciais (Constituição, artigo 89).

**Tanto a Constituição Federal, assim como o artigo 4º. da Lei 1.079/50, dizem ensejar o impedimento do Presidente da República o fato de este atentar contra a probidade na Administração e contra a lei orçamentária.**

**No entanto, por força de alterações ocasionadas pela Lei 10.028/00, a clareza da ocorrência do crime de responsabilidade resta ainda maior. De fato, a lei em apreço (que foi editada para melhor proteger os valores tutelados pela Lei de Responsabilidade Fiscal), alterou o artigo 10 da Lei 1.079, o qual passou a vigorar com a seguinte redação:**

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

1- Não apresentar ao Congresso Nacional a proposta do orçamento da

República dentro dos primeiros dois meses de cada sessão legislativa;

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

3 - Realizar o estorno de verbas;

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

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

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

7) deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de

crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

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

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

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

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

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

**É importante consignar que o simples fato de ter a Presidente descumprido os comandos dos artigos 36 e 38 da Lei de Responsabilidade Fiscal já seria suficiente para caracterizar o crime de responsabilidade, mas, como ela descumpriu dispositivos claramente descritos na Lei n; 1.079/50, também está sujeita às consequências do Impeachment, segundo pontifica autorizada doutrina:**

“A recentíssima Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000, tipificou os comportamentos que passam a ser crimes. Já não haverá mera infração administrativa, no caso de descumprimento das determinações legais. Passa o comportamento do agente público a ter tal relevância no setor financeiro que o descumprimento das normas estabelecidas na lei de responsabilidade fiscal não só enseja sanção civil, como passa, agora, a constituir crime. Em sendo assim, há a infração política, que pode ensejar o *impeachment*, mediante julgamento pelo Legislativo, bem como há a infração civil, que enseja indenizações e cassação e mandato através do Judiciário, bem como passa a existir o crime de caráter financeiro” (Regis Fernandes de Oliveira. *Responsabilidade Fiscal*. 2ª Ed. São Paulo: RT, 2002. p. 105 e 106).

“Quando o autor da conduta for o Presidente da República, cometerá *igualmente* crime de responsabilidade, conforme dispõe o art. 10 da Lei n. 1.079/50, alterada pela Lei n. 10.028/2000. Note que os “crimes de responsabilidade” definidos no Diploma aludido não têm natureza penal (mas político-administrativa), a despeito de sua terminologia, motivo por que a imputação ao mandatário da Nação do crime capitulado no art. 359-A do CP e do ato descrito na Lei n. 1079/50 não configurará *bis in idem*” (André Estefam. Direito Penal – Parte Especial (arts. 286 a 359-H)- Volume 4, São Paulo: Saraiva, 2011. p. 437).

Além de ter violado o artigo 10 da Lei 1.079/50, a Presidente incidiu no art. 11 do mesmo diploma legal, que reza:

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

1 - .....

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

3 - Contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal;”

É clara, portanto, a realização de crime de responsabilidade no presente caso diante da literalidade dos artigos supracitados, pois houve efetiva realização de abertura e operação de crédito, além de contração de empréstimo ao arrepio da lei.

Os empréstimos foram concedidos em afronta ao art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que proíbe a tomada de empréstimo pela União de entidade do sistema financeiro por ela controlada.

A toda evidência, as operações de crédito, na forma aqui narrada, não observaram as formalidades legais, contrariando a legislação vigente. Logo, há crime de responsabilidade da Presidente da República, nos exatos termos dos artigos acima transcritos.

Merece destaque, ainda, que os ilegais empréstimos havidos no ano de 2015, em razão da equalização de juros do Plano Safra, deixam ainda mais patente a conduta delituosa da denunciada. Caberia à Presidente Dilma Rousseff, como superior hierárquica do Governo Federal, agir para que essa ilegalidade fosse cessada, o que não fez. Valendo

recordar que fora alertada por várias autoridades, ainda no curso de 2014 e também em 2015.

O aumento da dívida do Tesouro Nacional com o Banco do Brasil, referente a benefício cujo pagamento é de responsabilidade da União, consubstancia continuidade do ilegal financiamento do Governo Federal, não podendo a denunciada alegar que desconhecia a irregularidade diante da notoriedade dos fatos desde o ano de 2014, com o início do processo TC 021.643/2014 no TCU.

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 este respeito, cumpre lembrar que a Presidente é economista e sempre se gabou de acompanhar diretamente as finanças e contas públicas. Aliás, durante o pleito eleitoral, assegurou que tais contas estavam hígdas. Ainda que a Presidente não estivesse ativamente envolvida nesta situação, restaria sua responsabilidade omissiva, pois descumpriu seu dever de gestão da administração pública federal, conforme art. 84, II, da Constituição Federal. Abaixo, em item específico, resta melhor caracterizada a responsabilidade da denunciada no que se refere a suas condutas omissivas.

ANEXO D - DESPACHO DO ENTÃO PRESIDENTE DA CÂMARA ACOLHENDO A DENÚNCIA DE IMPEDIMENTO DA PRESIDENTE ROUSSEFF



CÂMARA DOS DEPUTADOS

DECISÃO DA PRESIDÊNCIA

1. HÉLIO PEREIRA BICUDO, MIGUEL REALE JÚNIOR e JANAINA CONCEIÇÃO PASCHOAL ofereceram nova denúncia contra a Presidente da República, DILMA VANA ROUSSEF, atribuindo-lhe a prática de crime de responsabilidade. A petição também está subscrita pelo advogado FLÁVIO HENRIQUE COSTA PEREIRA e há a concordância de alguns movimentos sociais, como *Movimento Brasil Livre, Vem pra Rua e Movimentos Contra a Corrupção*.

Nesta nova acusação, formulam os DENUNCIANTES, inicialmente, pedido de desistência em relação à denúncia anterior, já homologada, justificando esse novo pedido ao argumento de que os fatos que se sucederam, após aquela oportunidade, exigem nova denúncia para que se possa consolidar, com ainda mais clareza, os crimes praticados por Dilma Rousseff, com destaque para a rejeição das contas do Governo pelo Tribunal de Contas da União, bem como a constatação de que as pedaladas invadiram o segundo mandato, caracterizando inafastável continuidade delitiva.

Afirmam os DENUNCIANTES, inicialmente, que o Brasil enfrenta uma profunda crise, e que, ao contrário do que divulga o governo comandado pela DENUNCIADA, não é uma crise exclusivamente econômica, mas também política e, sobretudo, moral. Asseveram que, ao contrário do que tem defendido o GOVERNO FEDERAL, essa crise não é nem se tornará



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

institucional, sendo o Brasil atualmente um país de instituições consolidadas, que continuarão funcionando apesar da situação e, fatalmente, exercerão papel extremamente relevante para que sejam desvendados os crimes cometidos *no coração do Poder*.

Nesse contexto, os DENUNCIANTES situam a acusação rememorando a decisão do Tribunal Superior Eleitoral que, tendo apurado a existência de inúmeras fraudes na prestação de contas da campanha da DENUNCIADA à reeleição, pela primeira vez decidiu receber e reabrir o julgamento sobre as contas de campanha de Presidente da República.

Os DENUNCIANTES também fazem referência à representação criminal dirigida à Procuradoria Geral da República tendo como base decisão do Tribunal de Contas da União. Essa *notícia criminis*, segundo os DENUNCIANTES, demonstra que a PRESIDENTE deixou de contabilizar empréstimos tomados de instituições financeiras públicas (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil), contrariando, a um só tempo, a proibição de fazer referidos empréstimos e o dever de transparência quanto à situação financeira do país. Dizem que houve uma maquiagem deliberadamente orientada a passar para a nação (e também aos investidores internacionais) a sensação de que o Brasil estaria economicamente saudável e, portanto, teria condições de manter os programas em favor das classes mais favoráveis. Apontam que a Presidente incorrera, em tese, nos crimes capitulados nos artigos 299, 359-A e 359-C do Código Penal.

A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized letter 'A' or similar character.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Continuando, os DENUNCIANTES abordam o caso de corrupção na PETROBRAS, que se tornou público em primeiro lugar pela revelação da compra da refinaria de PASADENA, cujo negócio poderia e deveria ter sido evitado. Lembram que as perdas estimadas nessa operação foram superiores a setecentos milhões de reais e que a DENUNCIADA era, à época, Presidente do Conselho de Administração da PETROBRAS.

Mais, após o início das investigações do caso pela Polícia Federal, descobriu-se que o negócio da refinaria em PASADENA e seu resultado negativo para a estatal não eram sequer a metade dos problemas relacionados com a corrupção que assolam a PETROBRAS.

Citam os depoimentos de dois colaboradores da justiça, PAULO ROBERTO COSTA (segundo os DENUNCIANTES, muito próximo pessoalmente da DENUNCIADA, tendo sido inclusive convidado para o casamento da sua filha, cuja cerimônia foi bastante reservada) e ALBERTO YOUSSEF, que expuseram ao país o real objetivo das obras e realizações da PETROBRAS nos últimos anos: abastecer ilicitamente os cofres do Partido dos Trabalhadores (PT) e de outros pertencentes à base aliada. Mais grave, a DENUNCIADA, segundo o depoimento de YOUSSEF, tinha conhecimento dos malfeitos praticados por agentes públicos e políticos na PETROBRAS e com eles era conivente, já que em nenhum momento adotou ou determinou as providências necessárias para evitar/investigar os atos de corrupção.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Ressaltam os DENUNCIANTES que a DENUNCIADA, após a deflagração da operação chamada *Lava-Jato* e revelados alguns dos descalabros praticados na PETROBRAS, defendeu publicamente a conduta de alguns envolvidos, como a ex-Presidente da companhia GRAÇA FOSTER. Aliás, a DENUNCIADA, segundo os DENUNCIANTES, insistia sempre na *estapafúrdia tese de que as denúncias seriam uma espécie de golpe*.

Destacam os DENUNCIANTES que a relação da DENUNCIADA com o ex-Presidente *Lula* é muito próxima, a ponto de ambos, em diversas oportunidades, terem registrado ser uma parceria indissociável. Nesse contexto, não haveria como a DENUNCIADA ignorar o suposto tráfico de influência cometido por *Lula* em favor da Construtora *Odebrecht*, sendo tal conduta leniente caracterizadora de crime de responsabilidade.

Outro escândalo atualmente em apuração apontado pelos DENUNCIANTES como sendo de responsabilidade da DENUNCIADA é o dos empréstimos - sempre em operações sigilosas - concedidos pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a outros países para a realização de obras por empreiteiras brasileiras (as mesmas envolvidas nos escândalos PETROBRAS), operações sempre precedidas da intermediação do ex-Presidente da República *Lula*.

Por fim, citam o envolvimento da ex-assessora de confiança da DENUNCIADA, ERENICE GUERRA, no caso de corrupção investigado na operação *Zelotes*. E fazem considerações sobre a

4



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

atuação do tesoureiro da campanha da Presidente, atual Ministro de Comunicação Social, EDINHO SILVA.

Com isso, pretendem os DENUNCIANTES demonstrar que a versão segundo a qual a DENUNCIADA passa ao largo de todos esses casos de corrupção é insustentável. Segundo os DENUNCIANTES, *fosse um único fato, até se poderia admitir tratar-se de um descuido, ou coincidência; porém, estando-se diante de uma verdadeira continuidade delitiva, impossível crer que a Presidente da República não soubesse o que estava passando a sua volta. E os crimes estenderam a 2015, ou seja, invadiram o segundo mandato!*

Defendem a tese de que a DENUNCIADA agiu com dolo, e não apenas com culpa. Dizem que *reforça o entendimento de que a Presidente da República agiu com dolo o fato de ela sempre se mostrar muito consciente de todas as questões afetas ao setor de energia, bem como aquelas relacionadas à área econômica e financeira.*

Tecem considerações sobre a insatisfação popular, as manifestações e a elevada rejeição da população em relação ao Governo atual e finalizam com o argumento de que, *ao contrário do que prega a denunciada e aqueles que lhe são próximos, notadamente o ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o único golpe que se praticou foi a reeleição da Presidente.*

2. Em suas razões jurídicas, os DENUNCIANTES sustentam inicialmente que o processo de *impeachment* busca a verdade



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

real, razão pela qual os fatos narrados não limitam a atuação do Poder Legislativo. Afirmam que as revelações já existentes são suficientes para deflagração do processo.

Quanto ao que chamaram de *desmandos na Petrobrás*, apontam que foram cometidos os crimes de responsabilidade previstos nos itens 3 e 7 do art. 9º<sup>1</sup> da Lei 1.079/50.

Segundo os DENUNCIANTES, a DENUNCIADA não tornou efetiva a responsabilidade de seus subordinados e procedeu de modo incompatível com a dignidade, honra e decoro do cargo que exerce ao não afastar, mesmo preventivamente, diversos agentes públicos e políticos próximos a ela acusados de atos de corrupção, o que permitiria a conclusão de que estava a participar dos conluís necessários ao sucesso dos *esquemas*, ainda que seu papel fosse o de se omitir, sendo conivente com a malversação de recursos públicos.

Outro indício apontado pelos DENUNCIANTES de que a DENUNCIADA tinha ciência dos diversos esquemas de corrupção é a insistência em manter sigilosos os empréstimos do BNDES a países como CUBA e ANGOLA, que não são exatamente conhecidos como bons pagadores ou exemplos de regimes democráticos e transparentes.

<sup>1</sup> São crimes de responsabilidade contra a probidade da administração: (...) 3 - não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição; (...) 7 - proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

3. Sob outra vertente, apontam os DENUNCIANTES que a Presidente da República também cometeu o crime previsto no art. 10, itens 4 e 6 da Lei n. 1.079/50<sup>2</sup>, ao editar, nos anos de 2014 e 2015, uma série de decretos sem número que resultaram na abertura de créditos suplementares, de valores muito elevados, sem autorização do Congresso Nacional. Dizem que esses decretos foram publicados após a constatação, pelo Tesouro Nacional, de que as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual não haviam sido cumpridas, como revelado pelo Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º Bimestre de 2014 do Tesouro Nacional.

Registram que o resultado das metas estabelecidas pela LDO (resultado primário) não estava sendo cumprido pelo Governo Federal, tanto que esse resultado foi alterado do PLN 36/2014, transformado na Lei n. 13.053/2014. A partir da aprovação dessa lei, a meta fiscal foi reduzida em até R\$ 67 bilhões. Ou seja, segundo os DENUNCIANTES, resta comprovado que a DENUNCIADA, desde o dia 5 de novembro de 2014, pelo menos, já tinha conhecimento de que a meta de superávit primário prevista na LDO não estava sendo cumprida, e que não seria cumprida, pois apresentado projeto de lei para a alteração da meta do resultado primário. Vale dizer, mesmo conhecendo a impossibilidade de cumprir a meta fiscal, a

<sup>2</sup> São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária: (...) 4 - infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária; (...) 5 - ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

DENUNCIADA, após a tal data, expediu os decretos com aberturas de créditos suplementares, o que ensejou a violação do art. 167, V da CF e art. 4º da Lei Orçamentária Anual (Lei n. 12.952/2014).

Acrescentam que a DENUNCIADA agiu da mesma forma em 2015, ao editar decretos também sem números com base em um suposto superávit financeiro e excesso de arrecadação, na ordem de R\$ 2,5 bilhões. Contudo, segundo os DENUNCIANTES, esses superávit e excesso de arrecadação são artificiais, 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.

Citam decisão do TCU que teria reconhecido essa prática como ilegal e finalizam seu raciocínio dizendo que 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/2015, e art. 9º da Lei Complementar 101/2000.

4. Ainda, argumentam os DENUNCIANTES que a contabilidade da UNIÃO não espelha a realidade das contas



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

públicas, em razão da prática de diversas maquiagens contábeis que ficaram conhecidas como *pedaladas fiscais*.

Segundo os DENUNCIANTES, essas operações ilegais caracterizam crime de responsabilidade, nos termos do artigo 11, itens 2 e 3 da Lei n. 1.079/50<sup>3</sup>.

A UNIÃO teria realizado operações de crédito ilegais a partir do não repasse de recursos a entidades do sistema financeiro nacional controladas pela própria UNIÃO. Tal prática teria ocorrido a partir de adiantamentos realizados pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco do Brasil, em diversos programas federais de responsabilidade do Governo Federal, sendo que essas entidades do sistema financeiro estavam autorizadas a funcionar apenas como operadores do programa, não como agente financiador. Esses adiantamentos configuram mútuo, ou operação assemelhada, sabido, no entanto, que o art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal proíbe a realização de operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controla, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

Dizem que essa prática foi considerada ilegal pelo TCU, quando da rejeição das contas do Governo no ano de 2014, mas que essa prática voltou a ser usada no ano de 2015, como se vê das demonstrações contábeis do Banco do Brasil no

<sup>3</sup> São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos: (...) 2 - abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais; 3 - contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

primeiro semestre de 2015, especialmente quanto ao *Plano Safra*.

Ainda no ponto, defendem os DENUNCIANTES que a DENUNCIADA teria cometido crime de responsabilidade contra a lei orçamentária nesse episódio das *pedaladas fiscais*, diante do disposto no art. 85, V e VI da Constituição Federal e arts. 4º, V e VI e 10º, 6, 7, 8 e 9 da Lei n. 1.079/50.

Asseveram os DENUNCIANTES que a conduta da DENUNCIADA seria de natureza comissiva, pois se reunia, diariamente, com o Secretário do Tesouro Nacional à época dos fatos, sem contar que, durante o pleito eleitoral, assegurou que tais contas estavam hígidas. Mas, ainda que a Presidente não estivesse ativamente envolvida nesta situação, restaria sua responsabilidade omissiva, pois descumpriu seu dever de gestão da administração pública federal, conforme art. 84, II, da Constituição Federal.

5. Defendem os DENUNCIANTES a ocorrência de outro crime de responsabilidade por parte da DENUNCIADA, decorrente da falta de registro dos passivos decorrentes das operações de crédito realizadas nas chamadas *pedaladas fiscais* no rol das dívidas de Passivos da Dívida Líquida do Setor Público. Dizem que tal ato afronta a Lei Orçamentária Anual - LOA, na medida em que impede o efetivo acompanhamento das contas do Governo, pois parte expressiva do passivo deixa de ser registrada, com



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

*o que acompanhamento das metas de superávit primário passa a ser uma ficção.*

*Em relação a esse aspecto, ao desrespeitar a lei orçamentária anual de forma deliberada (...) mascarando o orçamento para dele fazer constar informações incorretas, com apresentação de um resultado fiscal, ao final de cada mês, superior ao que efetivamente seria adequado, mais uma vez, a denunciada incorreu em crime de responsabilidade, nos termos do art. 10, 4 da Lei 1.079/50, segundo o qual são crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária.*

6. *Por fim, os DENUNCIANTES tecem considerações sobre a responsabilidade da DENUNCIADA, por omissão dolosa, fazendo comentários sobre o episódio das pedaladas fiscais e da corrupção na PETROBRAS. Defendem que a omissão é hipótese caracterizadora de crime de responsabilidade e, portanto, fundamento para o impeachment, como, aliás, ocorreu com o ex-Presidente Fernando Collor de Mello.*

*Sustentam, ainda, a possibilidade de a DENUNCIADA responder por atos praticados em mandato anterior, ao fundamento central de que a reeleição é, em verdade, uma continuidade administrativa, mantendo-se o vínculo entre as legislaturas. Acrescentam que entender diversamente seria o mesmo que admitir que a reeleição constituiria verdadeira anistia aos crimes perpetrados no primeiro mandato.*





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

7. Em conclusão, além de pedirem para que a Câmara dos Deputados autorize a instauração de processo por crime de responsabilidade contra a DENUNCIADA, os DENUNCIANTES arrolaram testemunhas, juntaram documentos e solicitaram a notificação dos órgãos judiciais e administrativos em que estão sendo apurados os diversos escândalos por eles apontados para que forneçam cópia dos respectivos processos.

### **Relatados, passo a decidir.**

8. Inicialmente, registro que as liminares concedidas pelo STF, monocraticamente, pelos Ministros TEORI ZAVASKI e ROSA WEBER, nos autos dos processos MS 33.837-DF, MS 33.838-DF e RCL 22.124-DF, apenas suspenderam a prática de qualquer ato que tenha sido disciplinado na Questão de Ordem n. 105/2015 desta Presidência.

Esse ato, no entanto, já foi revogado, o que ensejará a perda de objeto dos referidos processos.

De qualquer forma, certo é que o recebimento de denúncia contra o Presidente da República está previsto nos arts. 14 e 19 da Lei n. 1.079/50 e 218, § 2º do RICD, sendo igualmente certo, por óbvio, que naquelas decisões liminares não houve a suspensão em si desses dispositivos legais ou mesmo das prerrogativas da Presidência da Câmara dos Deputados.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Destaca-se que o Supremo Tribunal Federal tem orientação reiterada no sentido de que a competência para análise da denúncia contra Presidente da República, por crime de responsabilidade, é do Presidente da Câmara dos Deputados, de que é exemplo, entre outros, o que restou decidido no Agravo Regimental no MS n. 30.672, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Plenário, DJe 18/10/2011, com esta ementa:

"AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. IMPEACHMENT. MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECEBIMENTO DE DENÚNCIA. MESA DO SENADO FEDERAL. COMPETÊNCIA.

*I - Na linha da jurisprudência firmada pelo Plenário desta Corte, a competência do Presidente da Câmara dos Deputados e da Mesa do Senado Federal para recebimento, ou não, de denúncia no processo de impeachment não se restringe a uma admissão meramente burocrática, cabendo-lhes, inclusive, a faculdade de rejeitá-la, de plano, acaso entendam ser patentemente inepta ou despida de justa causa.*

*II - Previsão que guarda consonância com as disposições previstas tanto nos Regimentos Internos de ambas as Casas Legislativas, quanto na Lei 1.079/1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.*

*III - O direito a ser amparado pela via mandamental diz respeito à observância do regular processamento legal da denúncia.*

*IV - Questões referentes à sua conveniência ou ao seu mérito não competem ao Poder Judiciário, sob pena de substituir-se ao Legislativo na análise eminentemente política que envolvem essas controvérsias.*

*V - Agravo regimental desprovido.*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

No mesmo sentido, o MS n. 23.885, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Plenário, DJ 20/9/2002, com esta ementa:

CONSTITUCIONAL. **IMPEACHMENT:** PRESIDENTE DA REPÚBLICA: DENÚNCIA: CÂMARA DOS DEPUTADOS. PRESIDENTE DA CÂMARA: COMPETÊNCIA.

I. - *Impeachment do Presidente da República: apresentação da denúncia à Câmara dos Deputados: competência do Presidente desta para o exame liminar da idoneidade da denúncia popular, "que não se reduz à verificação das formalidades extrínsecas e da legitimidade de denunciante e denunciado, mas se pode estender(...) à rejeição imediata da acusação patentemente inepta ou despida de justa causa, sujeitando-se ao controle do Plenário da Casa, mediante recurso (...)". MS 20.941-DF, Sepúlveda Pertence, "DJ" de 31.08.92.*

II. - M.S. indeferido.

É indubitosa, portanto, a competência do Presidente da Câmara dos Deputados para determinar se as denúncias pela prática de crime de responsabilidade cumprem os requisitos legais, aí incluída a imputação de conduta tipificada pela Lei dos Crimes de Responsabilidade e a existência de indícios mínimos de autoria e materialidade.

9. O momento político atual é notoriamente grave. Nunca, na história da República, houve tantos pedidos de *impeachment* contra a Presidente da República. A economia não vai bem e a desconfiança em relação ao país já atravessou as fronteiras. Sem contar o parecer do Tribunal de Contas da União que, a unanimidade, recomenda a rejeição das contas do Governo.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Mesmo diante do cenário descrito, indubitável que o exame desta denúncia deve ser imparcial e objetivo, como ocorreu em todas as outras denúncias já despachadas por esta Presidência.

Com efeito, tenho defendido que, a despeito da crise moral, política e econômica que assola o Brasil, a gravidade institucional que representa o início de um processo por crime de responsabilidade demanda o apontamento de um ou mais fatos concretos, uma ou mais condutas específicas da Presidente da República que, ao menos em tese, configure um ou mais tipos penais previstos na Lei nº 1.079/50.

10. Não há dúvida de que todas as acusações formuladas pelos DENUNCIANTES são gravíssimas, mas, por outro lado, é igualmente certo também que muitas delas estão embasadas praticamente em ilações e suposições, especialmente quando os DENUNCIANTES falam da corrupção na PETROBRÁS, dos empréstimos do BNDES e do suposto lobby do ex-Presidente da República LUÍS INÁCIO LULA DA SILVA.

Não se pode permitir a abertura de um processo tão grave, como é o processo de *impeachment*, com base em mera suposição de que a Presidente da República tenha sido conivente com atos de corrupção.

11. Quanto aos crimes eventualmente praticados pela DENUNCIADA contra a lei orçamentária, sobre os quais os





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

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

Além disso, os fatos e atos supostamente praticados pela DENUNCIADA em relação a essa questão são anteriores ao atual mandato. Assim, com todo respeito às muitas opiniões em sentido contrário, considero inafastável a aplicação do § 4º do artigo 86 da Constituição Federal, o qual estabelece não ser possível a responsabilização da Presidente da República por atos anteriores ao mandato vigente.

Deixei claro em decisões anteriores que não ignoro a existência de entendimento contrário, especialmente em razão de o dispositivo citado ser anterior à emenda constitucional que permitiu a reeleição para os cargos do Poder Executivo. Porém, não se pode simplesmente ignorar que o constituinte reformador teve a oportunidade de revogar ou alterar o § 4º do artigo 86 e não o fez, estando mantida, portanto, a sua vigência.

12. Sob outra perspectiva, contudo, a denúncia merece admissão.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Como anteriormente consignado, além dos requisitos formais estabelecidos na legislação, devidamente preenchidos na espécie, cabe ao Presidente da Câmara dos Deputados, nessa fase de admissibilidade ou deliberação da denúncia, verificar a presença dos requisitos materiais para o seu recebimento.

Dentre esses requisitos materiais, estão o apontamento de uma ou mais condutas da DENUNCIADA tipificada(s) como crime de responsabilidade e a indicação da participação direta dela no(s) ato(s), em tese, praticado em desconformidade com as normas previstas na lei específica.

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

A edição desses Decretos não numerados, os quais supostamente abriram créditos suplementares em desacordo com a lei orçamentária, configura, em abstrato, os tipos penais previstos nos itens 4 e 6 do art. 10 da Lei nº 1.079/50, cujas redações são as seguintes:

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

*(...)*

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



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

(...)

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

Importante destacar que os seis decretos apontados no quadro aposto na página 18 da denúncia foram assinados pela DENUNCIADA, o que significa dizer que há indícios suficientes da sua participação direta nessa conduta que, em tese, importa em crime de responsabilidade.

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

Segundo esse dispositivo legal, "fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2014".



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

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\$ 100.000.000.000,00 (cem bilhões de reais).

Em outras palavras, o PLN nº 5/2015, ainda que aprovado, não retira a tipicidade hipotética da conduta da DENUNCIADA nesse particular, já que os créditos orçamentários eram irregulares à época em que os seis Decretos não numerados apontados pelos DENUNCIANTES foram por ela assinados.

São igualmente relevantes as demais questões que dizem respeito à lei orçamentária deste ano, especialmente a alegação da reiteração da prática das chamadas *pedaladas fiscais*, o que, também em tese, podem configurar crime de responsabilidade contra a lei orçamentária (art. 85, VI, CF).

13. Por tudo isso, ciente da relevância de que esse ato significa, considero que a denúncia preenche os requisitos mínimos para seu recebimento.

De fato, merece análise exauriente as alegações dos DENUNCIANTES quanto à abertura de crédito suplementar mesmo diante do cenário econômico daquele momento, quando já era sabido que as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Orçamentárias, Lei n. 13.080/2015, não seriam cumpridas, o que pode ensejar o cometimento de crime de responsabilidade contra a lei orçamentária.

E também merece melhor aprofundamento as razões que levaram ao Governo a adotar essa prática das chamadas *peladas fiscais* também neste ano de 2015.

Há, portanto, justa causa a justificar o recebimento desta denúncia. E também há indícios de autoria, considerando a responsabilidade da Presidente da República pela lei orçamentária.

A DENUNCIADA terá oportunidade de se manifestar expressamente sobre todas as acusações, exercendo o direito constitucional à ampla defesa e ao contraditório.

14. Não há dúvida de que o recebimento da denúncia pode acarretar graves danos institucionais. Mas, é igualmente certo também que as instituições brasileiras são sólidas e estão preparadas para esse julgamento.

É importante registrar que, neste juízo prévio de admissibilidade, não se examina a procedência ou não da denúncia, mas sim a existência de requisitos mínimos, formais e materiais e indícios de materialidade e autoria. Não há qualquer condenação prévia.

A stylized, handwritten signature in black ink, consisting of a few fluid, connected strokes.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Como dito, a DENUNCIADA, em observância aos Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa, terá oportunidade para esclarecer e afastar as questões postas pelos DENUNCIANTES.

15. Assim, recebo a denúncia e determino sua leitura no expediente da sessão seguinte à publicação desta decisão com consequente remessa à Comissão Especial a que aludem os artigos 19 da Lei nº 1.079/50 e 218, § 2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Publique-se.

Brasília, em        de        de        .

  
EDUARDO CUNHA  
Presidente



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### ATO DA PRESIDÊNCIA

Nos termos do § 2º do art. 218 do Regimento Interno, esta Presidência decide criar **Comissão Especial, a ser eleita em Plenário, destinada a proferir parecer ao pedido de autorização para instaurar processo em desfavor da Presidente da República pela prática de suposto crime de responsabilidade**, de autoria dos Senhores HÉLIO PEREIRA BICUDO, MIGUEL REALE JUNIOR E JANAINA CONCEIÇÃO PASCHOAL.

A Comissão será composta por 66 (sessenta e seis) membros titulares e igual número de suplentes, em cumprimento ao disposto no art. 25, § 2º, do Regimento Interno, distribuídos de acordo com o princípio da proporcionalidade partidária, assegurada a participação de representantes de todos os Partidos e Blocos Parlamentares que compõem a Casa, nos termos do art. 27, *caput* e § 1º, do Regimento Interno, c/c o art. 218, § 2º, *in fine*, do Regimento Interno e o art. 19 da Lei nº 1079, de 1950.

Brasília, de de 2015.

  
**EDUARDO CUNHA**  
Presidente

ANEXO E – PARECER DE ADMISSIBILIDADE DA COMISSÃO ESPECIAL DE IMPEACHMENT 2016,  
DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A DAR PARECER SOBRE A  
DENÚNCIA CONTRA A SENHORA PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
POR CRIME DE RESPONSABILIDADE, OFERECIDA PELOS  
SENHORES HÉLIO PEREIRA BICUDO, MIGUEL REALE JUNIOR E  
JANAINA CONCEIÇÃO PASCHOAL – CEDENUN**

**DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE Nº 1, DE 2015**

Denúncia por Crime de Responsabilidade em  
desfavor da Presidente da República Sra.  
DILMA VANA ROUSSEFF.

**Autores:** HÉLIO PEREIRA BICUDO, MIGUEL  
REALE JUNIOR e JANAINA  
CONCEIÇÃO PASCHOAL

**Relator:** Deputado JOVAIR ARANTES

**2.6. EXAME DE ADMISSIBILIDADE DA DCR Nº 1/2015 (JUSTA CAUSA)**

O exame da justa causa refere-se à análise do suporte probatório mínimo que deve acompanhar qualquer procedimento punitivo. Tal exame deve verificar se há nos autos indícios de autoria e da existência material do cometimento de um ilícito, vale dizer se há indícios mínimos de que a ação é típica, antijurídica e culpável.

Na lição de Tourinho Filho<sup>18</sup>, quando se propõe uma ação, “*não basta fazer referência ao caso concreto; é preciso que no limiar do processo a ser instaurado se mostre ao Juiz a seriedade do pedido, exibindo-lhe os elementos em que se esteia a acusação... Não é preciso que a prova seja esmagadora*”. Dessa forma, bastaria a *fumaça do bom Direito*.

Em síntese, esta Comissão deve indagar:

1. Há na denúncia elementos informativos que indiquem atentado à Constituição, bem como o enquadramento nas hipóteses enumeradas na Lei nº 1.079, de 1950?

2. Há **elementos mínimos** de “prova” que dão lastro à acusação e indicam, em tese, o cometimento de crime de responsabilidade, a ser eventualmente comprovado no âmbito do processo? (Observe-se que a prova, em sentido estrito, é aquela que resulta do contraditório).
3. A acusação é vazia, temerária, infundada, abusiva, leviana, inepta, de caráter meramente partidário, lastreada tão-somente na disputa política, a ponto de comprometer a viabilidade de eventual processo? Há plausibilidade para o prosseguimento do processo?
4. Seriam esses fatos de gravidade suficiente a justificar a instauração do processo, que poderá culminar no afastamento do Chefe do Poder Executivo? Ou seriam meros atos ilegais, de pequena monta, irrelevantes e sem consequências, tendo em vista os deveres funcionais de uma gestão eficiente, proba e responsável do Estado e das finanças públicas?
5. Considerados os argumentos da defesa técnica da denunciada, subsistem a gravidade dos fatos narrados e os elementos de prova que acompanham a denúncia, a ponto de merecer ser recebida e autorizada a instauração do processo pelo Senado Federal?

#### **2.6.2. Crimes de responsabilidade pela contratação ilegal de operações de crédito (“pedaladas fiscais”)**

Os Denunciantes narram diversos fatos supostamente capazes de comprovar a realização ilegal de operação de crédito pela União com a Caixa, o Banco do Brasil, o BNDES e o FGTS, uma vez que teriam sido efetivados sem autorização legislativa, em desconformidade com a LRF e com a Constituição Federal, a saber:

1. Operações com a Caixa Econômica Federal - Caixa para pagamento de benefícios sociais (Bolsa-Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial);
2. Adiantamentos concedidos pelo FGTS ao Ministério das Cidades no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV);
3. Repasses não realizados ao Banco do Brasil relativos a equalização de taxas de juros relativas ao Plano Safra, inclusive em 2015;
4. Utilização de recursos do BNDES no âmbito do Programa de sustentação do Investimento (PSI); e

5. Pagamento de dívidas pelo FGTS sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em Lei de Créditos Adicionais, caracterizando a execução de despesa sem dotação orçamentária.

A Denunciada, por sua vez, limitou a defesa aos fatos presentes na Denúncia relativos ao Plano Safra, ou seja, às transações financeiras realizadas exclusivamente com o Banco do Brasil, no exercício de 2015. Os principais argumentos da Defesa são:

1. A acusação relativa ao ano de 2015 mostra-se precipitada e até mesmo temerária, uma vez que, mesmo no âmbito do TCU, não existe qualquer manifestação com relação a possíveis irregularidades nas subvenções do Plano Safra;
2. No ano de 2015, houve mudança no entendimento do TCU com relação aos procedimentos adotados pelo governo federal;
3. Com base nas características do Plano Safra, inexistente ato da Presidente da República em sua operacionalização, descaracterizando, portanto, a autoria da Denunciada no ilícito apontado; e
4. Ainda que houvesse qualquer conduta passível de ser atribuída à Presidente da República, não há tipicidade na conduta, uma vez que as medidas analisadas não são verdadeiras operações de crédito, diante do conceito estabelecido pelo art. 29, III, da LRF.

Feito o breve relato dos fatos passo a sua análise.

Dos elementos fáticos trazidos pela Denúncia, parece evidente que persistentes atrasos no pagamento de compromissos financeiros do Tesouro Nacional junto ao Banco do Brasil ou qualquer outra instituição financeira controlada não se coadunam com o planejamento, a prevenção de riscos e a transparência, princípios basilares da gestão fiscal responsável e que devem ser observados pelos gestores públicos, nos termos do art. 1º da LRF e do art. 37 da Constituição Federal.

Mais ainda, a história recente do País revela que **a possibilidade de os entes públicos utilizarem instituições financeiras controladas para o financiamento de gastos sempre se revelou como potencialmente causadora de déficits e desequilíbrios fiscais**. A título de exemplo, vale lembrar as consequências do uso de bancos estaduais por parte dos respectivos Governos Estaduais.

Segundo dados da Associação Brasileira de Bancos Estaduais e Regionais (ASBACE), no ano de 1993, os bancos estaduais totalizavam 560

agências. Em 1996, pouco antes do início do processo de privatização dos bancos estaduais, estas instituições somavam ativos de R\$ 123 bilhões, o que corresponderia a 17,6% do total de ativos do sistema financeiro nacional, contando, ainda, com 3.900 agências e aproximadamente 134 mil funcionários.

Salviano Junior<sup>37</sup> lembra que praticamente todos os Estados tinham bancos. Os governos locais, usando o poder inerente aos controladores dessas instituições, passaram a financiar seus gastos, seja diretamente, por meio de empréstimos dos bancos a empresas estatais, seja indiretamente, intensificando a utilização de suas instituições bancárias para a execução de políticas públicas setoriais e sub-regionais.

Com essas operações de crédito, em 1992, em média, cada banco emprestava aos próprios governos o equivalente a 3,3 vezes o seu próprio patrimônio contábil.

A partir de 1994, com a perda de receita do imposto inflacionário, que, de certo modo, mascarava os prejuízos decorrentes da concessão de empréstimos sem a observância das boas técnicas bancárias, restou evidente a péssima situação econômico-financeira dessas instituições. O reconhecimento dos efeitos deletérios das relações entre os entes federados e as instituições financeiras por eles controladas levou a União a criar o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária – PROES<sup>38</sup>.

Por meio desse Programa, foram criados mecanismos com o objetivo de privatizar, extinguir ou transformar os bancos estaduais em instituições não financeiras, com o claro objetivo de impedir que fossem utilizadas pelos governos locais para alavancar recursos financeiros de forma incompatível com a sua capacidade fiscal e de endividamento.

Nesse contexto, em 4 de maio de 2000, sobreveio a Lei de Responsabilidade Fiscal para, terminantemente, proibir a realização de operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente que a controle, nos termos do art. 36 daquele Estatuto. E, em 20 de outubro daquele mesmo ano, entrou em vigor a Lei nº 10.028, de 2000, que acresceu à Lei nº 1.079, de 1950, novos tipos de crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária.

**A preocupação com o equilíbrio fiscal está longe de constituir mera tecnicidade.** Ao contrário, ela guarda estreita relação com valores caros à nossa sociedade e, especialmente, com a ideia de que o povo, de tempos em tempos, pode manifestar-se sobre os rumos do País e votar pela execução de projetos distintos daqueles concebidos por governos passados<sup>39</sup>. Caso representantes eleitos para cumprir mandatos por prazos determinados violem

regras de responsabilidade fiscal, darão perigosos passos rumo ao comprometimento de receitas futuras, para além do seu governo, e à desestabilização da economia.

Ocorre que governantes têm estímulos para perseguir a realização de projetos em prazos relativamente curtos, em busca de aprovação popular, de sucesso em campanhas eleitorais, entre outros resultados. Esse é um fato amplamente reconhecido por estudiosos de diversos campos do conhecimento<sup>40</sup>. Ante tais considerações, **a responsabilidade fiscal é vista como um pré-compromisso, que deve ser respeitado a fim de evitar que o viés de curto prazo, típico da atuação política, comprometa indevidamente a capacidade de o povo eleger novos projetos no futuro**. Trata-se, em suma, de resguardar a possibilidade de gerações futuras exercerem participação democrática e de assegurar um mínimo de condições materiais para que possam ser executados projetos distintos daqueles defendidos pelos governos presentes.

Se um novo governo recebe do anterior uma série de débitos contraídos à margem da lei, parte do orçamento à sua disposição deverá ser destinada ao cumprimento de tais obrigações, e não poderá ser direcionado à execução da agenda política referendada pelo eleitorado. Em semelhante sentido, o descumprimento de normas fiscais e a falta de transparência nesse campo sinalizam a deterioração das contas públicas e, no limite, o risco de insolvência do País. Em consequência, são esperados: aumento do custo da dívida pública e do crédito; a redução de investimentos privados; diminuição do crescimento do produto nacional ou sua estagnação ou, em situações drásticas, sua contração. Todos esses resultados limitam a margem de atuação de eventuais governos futuros que representem a opção popular por mudanças na condução do País.

**Há, portanto, estreita ligação entre a responsabilidade fiscal, a estabilidade econômica e o princípio democrático, de modo que, mesmo governos democraticamente eleitos, devem zelar pela estabilidade econômico-econômica do País**. Caso não o façam, sacrificarão as possibilidades de escolha das gerações futuras em benefício de seus próprios projetos políticos. Daí que a execução de tais projetos apenas é válida nos limites impostos pela legislação fiscal e orçamentária. Essas são considerações que orientam movimentos em prol da responsabilidade fiscal, como aquele realizado a partir de meados da década de 1990 no Brasil.

Feito esse breve registro histórico, com a finalidade de realçar a importância da legislação fiscal e a gravidade dos fatos narrados, no que diz respeito à possível utilização indevida, pela União, de instituição financeira



controlada, destaca-se que **o ponto central da Denúncia a ser analisado neste tópico reside em verificar se as transações financeiras com o Banco do Brasil enquadram-se no conceito legal de operação de crédito típica ou assemelhada estabelecido pelo art. 29, III, da LRF**, do que poderá resultar na tipificação ou não em crime de responsabilidade fiscal, **assim como verificar se há indícios de autoria da Denunciada dos atos apontados como ilegais.**

Nessa linha, importa, além de verificar o enquadramento das transações financeiras no conceito jurídico de operação de crédito, também analisar se os fatos narrados, pela magnitude dos valores envolvidos, comprometeram o planejamento, a transparência, a prevenção de riscos fiscais e o próprio equilíbrio das contas públicas, que é, em essência, o bem jurídico maior que a LRF buscou proteger.

De início, é de se ter presente que as atribuições dos bancos públicos podem ser divididas em dois grupos. De um lado, tais entidades atuam como instituições financeiras privadas, isto é, captam dinheiro do público em geral e, assim, reúnem recursos para oferecer crédito a produtores e consumidores, em condições livremente pactuadas. De outro lado, os bancos públicos federais atuam como agentes financeiros da União, hipótese em que prestam serviços de execução de programas de governo. Neste caso, não deve haver intermediação financeira: as políticas públicas são custeadas com recursos de origem fiscal, como ocorre com o Programa Minha Casa Minha Vida e o FGTS, tendo como agente operador a Caixa Econômica Federal, e a equalização de taxas de juros em operações de crédito rural no Plano Safra, tendo como operador o Banco do Brasil. Ao contratarem bancos públicos como agentes financeiros, a Administração Pública e seus dirigentes valem-se da estrutura já montada daquelas instituições financeiras, de sua capilaridade e expertise no trato com recursos financeiros, para obter ganhos de escala, ou seja, para tocar programas sem precisar constituir novas entidades, contratar pessoal, adquirir imóveis, etc.

Embora os dois tipos de atribuições acima identificadas possam ser realizadas pela mesma pessoa jurídica, a legislação determina a sua separação. Com efeito, se: (i) a execução de programas governamentais é custeada com recursos fiscais; (ii) o contrato entre a União e os bancos é de prestação de serviço; e (iii) um ente da Federação não pode tomar crédito junto a instituição financeira estatal por si controlada (art. 36 da LRF), então, os recursos captados pelos bancos públicos, via depósito ou outros instrumentos financeiros, não podem ser utilizados para quitar despesas atinentes a políticas públicas, sob pena de as verbas orçamentárias inicialmente indicadas para o custeio dos projetos do governo

serem irregularmente substituídas por recursos privados. Nesse caso, a instituição financeira estatal seria uma intermediária entre os depositantes e seu controlador. É dizer, em vez de emprestar a seus clientes o dinheiro captado em mercado, a instituição financeira estatal direcionaria tais recursos para a União, que passaria a ser devedor do banco público, assumindo a obrigação de restituir determinado valor nominal, somado à remuneração pelo uso do dinheiro.

Vê-se, então, que, quando captam dinheiro em mercado, as instituições financeiras estatais estão em exercício de atividade de intermediação financeira, típica dos bancos privados. Já quando se trata de programas de governo, não há intermediação financeira, mas simples prestação de serviços. Se os recursos captados dos clientes bancários forem usados para a quitação de despesas com políticas públicas, as duas atividades, de intermediação financeira e de prestação de serviços para a União seriam conjugadas. O resultado dessa reunião seria o uso de recursos de origem privada – depósitos bancários, por exemplo – em programas que deveriam depender, exclusivamente, do orçamento público.

É sintomático que grande parte das discussões sobre as cognominadas “pedaladas” envolvam os bancos públicos, entidades com relativa facilidade para captar recursos em mercado e suprir a falta de verbas orçamentárias para a execução de projetos do governo.

Primeiramente, sobre a alegação da Defesa de que ainda não existe manifestação do TCU sobre os fatos analisados neste tópico, cumpre registrar que nem o art. 85 da Constituição Federal, nem a Lei nº 1.079, de 1950, preveem como condição objetiva para enquadramento de crime de responsabilidade que haja parecer prévio pela reprovação das Contas pelo TCU ou mesmo sua rejeição pelo Congresso Nacional. É prerrogativa da Câmara dos Deputados e desta Comissão avaliar se os fatos narrados na Denúncia são passíveis de enquadramento em crime de responsabilidade, não estando essa análise vinculada à existência de um exame prévio por parte do TCU, do Congresso ou de qualquer outro órgão. Por óbvio, a existência de tais condições dá maior peso a essa análise. No entanto, insisto, não são condições indispensáveis para que os atos do Presidente da República sejam considerados crime de responsabilidade.

Sobre a possível mudança de jurisprudência, no âmbito do TCU, no que se refere aos procedimentos adotados pelo Governo Federal, assim se pronunciou aquela Corte de Contas, em resposta à mesma alegação, no voto aprovado sobre o exame das contas da Presidente da República relativas ao exercício de 2014<sup>41</sup>:

*As decisões do TCU, por falta de disposição legal ou constitucional que o autorizem a assim proceder, não conferem salvaguarda à continuidade da prática de ato ilegal não abordado ou detectado por ocasião da análise fático-jurídica resultante de suas manifestações anteriores. (...)*

*Assim, teria que sempre alertar ao agente público ou ao órgão ou entidade jurisdicionados, como uma espécie de "aviso prévio", antes de aplicar o que a Lei e a Constituição lhe determinam, o que caracterizaria ofensa máxima ao princípio da legalidade por parte deste Tribunal.*

Segundo a Denúncia, a dívida do Tesouro Nacional para com o Banco do Brasil, referente à equalização de juros e taxas da safra agrícola, era de R\$ 10,9 bilhões em 31/12/2014. Em 30/6/2015, esse montante havia evoluído para R\$ 13,4 bilhões, conforme registram as demonstrações contábeis do Banco do Brasil do 1º Semestre de 2015. Tal atraso consubstanciaria continuidade do ilegal financiamento do Governo Federal, não podendo a Denunciada alegar que desconhecia a irregularidade diante da notoriedade dos fatos desde o ano de 2014, com os apontamentos de irregularidades feitos pelo TCU, no processo TC 021.643/2014.

De acordo com a Defesa, tratando especificamente das subvenções relativas ao Plano Safra: “a liquidação dos valores de equalização apurados pelo Banco após o término de cada período, a norma dispõe que os montantes devem ser atualizados, sem estabelecer prazo para que a Secretaria do Tesouro Nacional efetue o pagamento. A norma detalhou as formas de concessão, apuração, atualização dos valores e apresentação destes à Secretaria do Tesouro Nacional, mas não fixou prazo para a efetivação do pagamento. Dessa forma, ficaria afastada qualquer caracterização de atraso, concessão de prazo e financiamento para pagamento dos valores apurados”.

Diverge a Defesa, ainda, sobre o enquadramento da transação com o Banco do Brasil no conceito de operação de crédito estabelecido pelo art. 29, III, da LRF e pelo art. 29 da Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal. Registra que a parte final do art. 29 da citada Resolução deixa claro que a enumeração dos negócios jurídicos não é exaustiva, pois também devem ser consideradas operações de crédito “outras operações assemelhadas”. Tal abertura impõe ao intérprete a tarefa de investigar os elementos semelhantes entre as diversas espécies de operação de crédito expressamente previstas no inciso para que lhe seja possível compreender precisamente o que se deve entender por “outras operações assemelhadas”.

Assinala ainda a Defesa que parece ser indiscutível que haja a necessidade de celebração de contrato para o cumprimento de obrigação de pagamento em moeda corrente (assunção de compromisso financeiro) para que fique caracterizada a realização de operação de crédito.

Sobre esse aspecto, a minuciosa análise realizada pelo TCU no processo das contas presidenciais de 2014 consolida a visão daquele Tribunal sobre as transações em comento<sup>42</sup>:

*“18. É certo que nem toda dívida relaciona-se a uma operação de crédito. Contudo, as dívidas do Tesouro com os bancos oficiais, destacadas na fiscalização do Tribunal, possuem todas as características de empréstimo, como a permanência por longo prazo e a incidência de encargos. Afinal, representam a assunção, pelos bancos, de compromissos de terceiro (a União), quando eles deveriam, em vez de custear a despesa pública, canalizar seus recursos para transações com o setor privado normalmente previstas nas suas carteiras de negócios, que lhes renderiam juros. **Ou seja, os bancos estão tendo que cortar parte das suas disponibilidades para empréstimos tradicionais, a fim de poder emprestar para o Tesouro.**” (grifo nosso)*

---

O mencionado Voto acrescenta ainda que:

*“23. (...) **Está caracterizado, pois, o fato de que a aludida movimentação financeira** (atrasos sistemáticos no repasse de recursos do Tesouro Nacional às instituições financeiras estatais, que acabam por arcar com o pagamento de despesas de responsabilidade da União) **tem natureza jurídica de operação de crédito, independentemente do nomen juris que porventura lhe tenha sido atribuída, o qual obviamente não tem o condão de modificar a sua essência.**” (grifo nosso)*

Releva destacar que os atrasos de pagamentos relativos a esse mesmo evento, ou seja, à equalização de taxas de juros da safra agrícola, no exercício de 2014, já haviam sido classificados pelo TCU como omissão de passivos da União das estatísticas da dívida pública, a teor do Parecer Prévio relativo às contas presidenciais de 2014.

Importa reconhecer, nesse sentido, que o **atraso ou a postergação nos pagamentos das subvenções econômicas devidas ao Banco do Brasil, no exercício de 2015, tem natureza e características praticamente idênticas aos atrasos verificados no pagamento das subvenções ao BNDES e ao FGTS. Isso porque, embora a prática tenha se dado em exercícios financeiros diferentes, e para atender a programas de governo distintos, seguem o mesmo *modus operandi*: atrasar, de forma sistemática, o ressarcimento dos altíssimos**

**valores devidos a título de equalização de taxas de juros à instituição federal que atuou como agente financeiro do governo – nesse caso, o Banco do Brasil.**

Um exame minimamente atento dessa prática revela, com muita clareza, que ela ultrapassa, em muito, o plano da mera “prestação de serviços”, como alega a Denunciada. A dinâmica dos fluxos financeiros, a sua reiteração e os exorbitantes valores a descoberto do Tesouro com o Banco do Brasil, nesse caso, evidenciam que a União, sob o comando da Denunciada, transformou em regra o que deveria ser absolutamente excepcional: durante meses a fio, usou recursos do próprio Banco do Brasil, e não do Tesouro, para bancar as ações de governo.

É precisamente nesse ponto que se afirma a configuração de tal prática como a operação de crédito de que trata o art. 36 da LRF: o lastro sistemático, prolongado e descomunal de recursos do caixa da própria instituição financeira federal para bancar uma política de governo, que, na verdade, é de responsabilidade do Tesouro, e não da citada instituição. É importante frisar, mais uma vez, que não se está diante de descasamentos pontuais de fluxos financeiros, mas sim de algo reiterado, o que demonstra, de forma clara, que se está diante de uma política deliberada de financiamento de ações governamentais pelo próprio Banco do Brasil.

Em termos substantivos, essa prática do Tesouro em muito se assemelha àquela adotada por milhões de pessoas físicas e jurídicas no País quando necessitam de recursos em caráter emergencial, valendo-se, para tanto, das operações de crédito rotativo (usualmente conhecidas como “cheque especial”). Com efeito, a prática atende aos mesmos propósitos – na medida em que provê recursos para atender a despesas do contratante – e observa a mesma dinâmica – uma vez que o Banco do Brasil é remunerado pelos recursos que adianta.

Diante disso, é possível, em tese, afirmar que se está diante de uma autêntica operação de crédito, embora disfarçada sob o manto de “prestação de serviço”, sobejamente porque, no caso em tela, o Banco do Brasil não agiu apenas como agente financeiro ou executor do plano safra. Atuou, isto sim, como intermediário financeiro, provendo os recursos necessários à sua implementação.

Nessa linha, portanto, os fatos e atos denunciados poderiam, em tese, tipificar o crime de responsabilidade previsto no art. 11, item 3, da Lei nº 1.079, de 1950.

Os Denunciantes assentam que os indícios de irregularidades eram de conhecimento da Denunciada, pois foram amplamente “*noticiados em jornais e*

*revistas de grande circulação no país (peça 3), relacionados ao atraso no repasse às instituições financeiras dos valores destinados ao pagamento de despesas de responsabilidade da União, tais como o bolsa família, o abono salarial, o seguro-desemprego, os subsídios de financiamento agrícola e os benefícios previdenciários" (p. 45).*

Quanto à autoria, afirmam que esta seria de natureza comissiva e omissiva da Denunciada, pois:

*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.(...).*

*Ainda que a Presidente não estivesse ativamente envolvida nesta situação, restaria sua responsabilidade omissiva, pois descumpriu seu dever de gestão da administração pública federal, conforme art. 84, II, da Constituição Federal.. (p. 36)*

Neste exame preliminar, considerando os indícios de realização de operação de crédito ilegal, de forma sistemática e em volumes expressivos, não há como afastar a possibilidade de autoria da Denunciada.

Nesse contexto, seria pertinente o aprofundamento da análise dos fatos narrados na exordial, inclusive mediante a realização de diligências, com vistas a melhor compreender as transações financeiras relatadas com o objetivo de enquadrá-las, ou não, no conceito jurídico (e não apenas econômico) de operação de crédito, dado pela LRF. Mas, como se sabe, não é possível a realização de tais diligências ou produção de provas nesta fase processual.

O mais importante, no entanto, é que a análise por nós empreendida dos fatos narrados e dos argumentos apresentados pela Defesa leva à conclusão inequívoca de que são fortes os indícios de que as transações financeiras relatadas constituíram um tipo de financiamento sobre a qual incidiria a vedação de contratação prevista na LRF, configurando, portanto, os requisitos de tipicidade constantes da Denúncia.

O só fato de existirem duas opiniões respeitáveis e fundamentadas sobre o real conceito de "operação de crédito", como sobressai dos autos, já é fato suficiente por si só para justificar o recebimento da denúncia. A dúvida, nesse caso, opera em favor da admissibilidade da denúncia, diante da relevância e gravidade da questão.

Verifica-se, também, que a possibilidade da existência de **volumosos débitos em atraso do Tesouro Nacional** junto a instituição financeira controlada **afrontaria os princípios da transparência, do planejamento e do próprio equilíbrio fiscal**, valores caros no nosso ordenamento jurídico, tanto no plano

constitucional quanto no estatuto de responsabilidade fiscal instituído pela Lei Complementar nº 101, de 2000.

Com isso, concluímos que estão presentes os requisitos mínimos para a admissibilidade da Denúncia, quais sejam, a autoria e a tipicidade dos fatos narrados ante a hipótese prevista no art. 11, item 3, da Lei nº 1.079, de 1950, e da justa causa de pedir, **no que se refere às irregularidades relacionadas aos repasses não realizados ou realizados com atrasos pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, relativos a equalização de taxas de juros relativas ao Plano Safra, no exercício de 2015.**

### **2.6.3. Crime de responsabilidade pelo não registro de valores no rol de passivos da Dívida Líquida do Setor Público**

Os Denunciantes listam, entre os crimes de responsabilidade supostamente praticados pela Presidente da República, a “omissão de registro de valores no rol de passivos da Dívida Líquida do Setor Público”. Esses valores relacionam-se às práticas já referidas neste Relatório e conhecidas como “pedaladas fiscais”.

A Denúncia assevera que a não contabilização desses valores na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) afrontaria a Lei Orçamentária Anual (LOA), visto que o acompanhamento das metas de superávit primário se transformaria em mera ficção.

O crime de responsabilidade residiria, primeiramente, no ato de “mascarar o orçamento para dele fazer constar informações incorretas, com

## 2.9. VOTO

Da análise da admissibilidade jurídica e política da Denúncia de que se cuida, verifica-se haver indícios mínimos de que a Presidente da República, Sra. Dilma Vana Rousseff, praticou atos que podem ser enquadrados nos seguintes crimes de responsabilidades:

- **Abertura de créditos suplementares por decreto presidencial, sem autorização do Congresso Nacional;** (Constituição Federal, art. 85, VI, e art. 167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, art. 10, item 4 e art. 11, item 2);
- **Contratação ilegal de operações de crédito.** (Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, item 3);

Constatou-se, outrossim, pelos elementos disponíveis, a inviabilidade de eventual processo de responsabilização da Presidente da República pelo não registro de valores no rol de passivos da dívida líquida do setor público.

Além disso, friso mais uma vez que, **embora não tenha levado em consideração na formação do juízo deste parecer**, existem outras questões de elevada gravidade, apresentadas na Denúncia, e que o Senado Federal, no exercício de sua competência de proceder a novo juízo de admissibilidade para instauração ou não do processo, isto é, de recebimento ou não da Denúncia autorizada pela Câmara, poderá eventualmente avaliá-las, se assim entender, desempenhando sua função de forma livre e independente, como restou assentado na ADPF nº 378.

Pelas precedentes razões, uma vez que a Denúncia preenche todas as condições jurídicas e políticas relativas à sua admissibilidade, e que não são pertinentes as diligências, a oitiva das testemunhas e a produção de provas ao juízo preliminar desta Casa, sendo relacionadas ao juízo de mérito, vale dizer, à procedência ou improcedência da acusação, **conclui o Relator pela admissibilidade jurídica e política da acusação e pela conseqüente autorização para a instauração, pelo Senado Federal, do processo por crime de responsabilidade promovido pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Paschoal contra a Sra. Presidente da República, Dilma Vana Rousseff.**

Sala da Comissão, em 6 de abril de 2016.

Deputado **JOVAIR ARANTES**

Relator



REC  
000024

**Excelentíssimo Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, Presidente do  
Supremo Tribunal Federal e do Senado Federal**

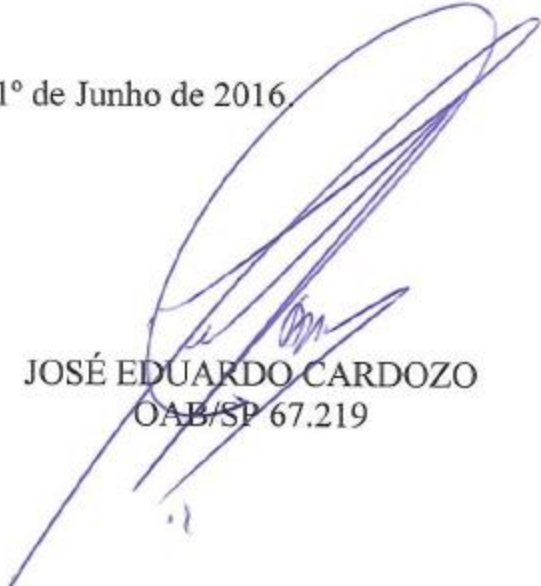
Recebido em 1.6.16  
  
**Luiz Fernando Bandeira de Mello**  
Secretário-Geral da Mesa  
Escrivão da Denúncia nº 1, de 2016

A Excelentíssima Senhora Presidenta da República, por seu advogado abaixo subscrito, nos autos do processo instaurado em virtude de denúncia por suposta prática de crime de responsabilidade nº 1, de 2016, de autoria dos cidadãos Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Conceição Paschoal, vem, respeitosamente à presença de Vossa Excelência, oferecer sua

**RESPOSTA À ACUSAÇÃO**

pelas razões que se seguem, nos termos do art. 49 da Lei 1.079, de 1950.

Brasília, 1º de Junho de 2016.

  
**JOSÉ EDUARDO CARDOZO**  
OAB/SP 67.219

suplementares de despesas discricionárias;

3. Não existe culpabilidade por:

a. Inexigibilidade de conduta diversa.

## 4.2 - DA DENÚNCIA DE REALIZAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO COM O BANCO DO BRASIL (“PEDALADAS FISCAIS”)

### 4.2.1 - DA DENÚNCIA

Os denunciantes tratam quase na integralidade de supostas operações irregulares ocorridas no período de 2011 a 2014. Ainda que compreender denúncia tão inespecífica, mal redigida e aberta, seja uma verdadeira odisseia hermenêutica, há que se frisar, mais uma vez, que por determinação constitucional (art. 86, §4º da Constituição Federal), o processo de *impeachment* deve se limitar a fatos que tenham ocorrido apenas durante o mandato vigente do chefe do Poder Executivo.

Em relação a 2015, os denunciantes afirmam que a condutas genéricas e equivocadamente conhecidas como “*pedaladas fiscais*” teriam sido cometidas no âmbito do Plano Safra. Segundo a denúncia, a União teria realizado operações de crédito ilegais, no ano de 2015, consistentes em deixar de efetuar periodicamente o pagamento ao Banco do Brasil das subvenções deste plano. Os sucessivos pagamentos não efetuados constituiriam espécie de financiamento-, e teriam sido praticados também em 2015-, uma vez que as demonstrações contábeis do Banco do Brasil referentes ao primeiro semestre daquele ano apontam uma evolução dos valores que lhe são devidos pelo

Tesouro Nacional e indicam que o crédito seria proveniente de operações de alongamento de crédito rural.

De acordo com os denunciantes, o alegado descumprimento dos arts. 36 e 38 da Lei de Responsabilidade Fiscal pela Presidenta já ensejaria, *per se*, crime de responsabilidade. Em sua equivocada opinião, portanto, teria ocorrido o descumprimento de dispositivos expressos da Lei nº 1.079, de 1950, mormente aqueles previstos em seus arts. 10 (incluído pela Lei nº 10.028, de 2000) e 11. Nesse caso, as operações de crédito não teriam seguido as devidas formalidades legais.

Segundo os denunciantes, as próprias Portarias do Ministro da Fazenda estariam autorizando a realização de operações de crédito com o banco, já que estabelecem sistemática pela qual a União somente teria a obrigação de pagar as subvenções depois de decorrido certo prazo, contado a partir do final do semestre de apuração dos valores subvencionáveis, com atualização monetária.

São destacadas diversas modalidades de subvenções econômicas (equalização de taxas de juros, rebates e bônus de adimplência) devidas pela União ao Banco do Brasil S/A, fundamentadas na Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, na Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, na Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, na Lei nº 11.322, de 13 de julho de 2006, e na Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008.

Como se verá, a denúncia não se sustenta, em seus próprios pilares de compreensão. Para demonstrar a fragilidade dos argumentos trazidos pelos denunciantes, que não foram rebatidos pelo relatório da

Comissão Especial da Câmara, demonstrar-se-á a legalidade dos atos que envolvem a operacionalização do plano Safra.

Para tanto, primeiramente apresentaremos os argumentos que, logo em uma análise inicial, já impediriam *prima facie*, o conhecimento desta acusação. Primeiramente, demonstraremos como a descrição genérica das condutas impossibilita o próprio direito de defesa.

Faremos a referência às **características do Plano Safra** e à sua operacionalização desde a década de 90, inclusive com as previsões legais atinentes a esse programa. Passando à análise penal da acusação, indicaremos a clara e evidente ausência de conduta por parte da Presidenta no tocante a essa parte da denúncia, na medida em que **inexiste ato da Sra. Presidenta da República nessa operacionalização**. Além disso, ainda que houvesse qualquer conduta passível de ser atribuída a Sra. Presidenta da República, o que inexiste na prática, apontar-se-á a total **atipicidade da conduta**, já que as **medidas analisadas não são verdadeiras operações de crédito**.

Por fim, será ainda apontada a mudança de entendimento do TCU no ano de 2015 e os procedimentos adotados pelo governo federal para se adaptar à nova visão acolhida pelo TCU.

A título de conclusão específica deste tópico, ao final, será apresentado um breve resumo dos motivos que levam à impossibilidade da presente acusação de crime de prosperar.



#### 4.2.2 - DO PLANO SAFRA

Antes de tudo, relevante consignar que a presente acusação mostra-se precipitada e até mesmo temerária. Isso porque, mesmo no âmbito do Tribunal de Contas da União, não existe qualquer manifestação com relação a possíveis irregularidades nas subvenções do Plano Safra no ano de 2015, seja por parte dos técnicos da secretaria finalística, seja por parte de um dos órgãos julgadores desse Tribunal.

O Plano Safra relaciona-se aos programas federais de apoio à produção agrícola, que disponibilizam recursos anuais, distribuídos por linha ou subprograma de financiamento, normalmente com início em 1º de julho de cada ano e término em 30 de junho do ano seguinte. Dentre esses programas destacam-se as concessões de subvenções econômicas nas operações de crédito rural, regidas pela Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992.

Por meio da Lei nº 8.427, de 1992, a União foi autorizada a conceder subvenção econômica nas operações de crédito rural, sob a modalidade de equalização de preços de produtos agropecuários ou vegetais de origem extrativa e equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros de operações de crédito rural - agricultura empresarial - e ainda, no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, na forma de rebates, bônus de adimplência, garantia de preços de produtos agropecuários e outros benefícios a agricultores familiares, suas associações e cooperativas nas operações de crédito rural contratadas, ou que vierem a ser contratadas, com as instituições financeiras integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural.

Essa concessão de subvenção econômica obedece aos limites, às condições, aos critérios e à forma estabelecidos, em conjunto, pelos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento ou Ministério do Desenvolvimento Agrário. Também deve ser realizada de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras existentes para a finalidade, e, dependendo do caso, em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente. Especialmente quanto aos custos de captação e de aplicação dos recursos, obedece aos critérios, limites e normas operacionais estabelecidos pelo Ministério da Fazenda.

Esse plano vem sendo regulamentado por meio de Portarias do Ministério da Fazenda, no que tange aos aspectos relacionados à remuneração, período de apuração, prazo de pagamento, índice de atualização, fonte de recursos, etc., desde 1992, quando houve a edição da Lei.

É importante ressaltar que as Portarias de Equalização de Crédito Rural do Ministério da Fazenda são autorizativas e estabelecem limites máximos de despesas por instituição financeira, baseadas em solicitações realizadas por estas mesmas. Cabe as instituições financeiras operadoras, públicas ou privadas, definirem posteriormente se vão operar as modalidades de crédito rural estabelecidas nas respectivas portarias e em qual quantidade, desde que respeitem os limites máximos estabelecidos.

O governo em nenhum momento realiza uma operação de crédito, na execução deste plano. O financiamento ocorre entre o cidadão ou empresa com uma instituição financeira por meio de diversas modalidades, sendo que o Estado está fora dessa relação contratual. Ao governo, como descrito acima, por meio dos ministérios, cabe definir as regras do

financiamento e o limite máximo de subvenção para garantir as melhores condições de financiamentos aos produtores rurais, e ao banco, a sua execução, operacionalização e prestação de contas.

As subvenções do Plano Safra, fazem parte da política agrícola que contempla um conjunto de ações, medidas e procedimentos do Estado direcionados ao setor agropecuário. Pode abranger ações de estímulos de mercado (preços mínimos, subsídios, tributação, seguro, crédito direcionado *etc.*), ou medidas estruturais direcionadas a infraestrutura, desenvolvimento tecnológico, utilização de recursos naturais e preservação ambiental.

A estruturação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) está inserida no interesse estratégico que o desenvolvimento da produção agropecuária tem para a preservação das questões de soberania, abastecimento e segurança alimentar do País, constituindo-se o fomento à produção de alimentos em política pública.

Dado o caráter estratégico da produção de alimentos, praticamente todos os países do mundo estabelecem políticas e utilizam de mecanismos para subsidiar a agricultura.

Conforme demonstram os dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os países, desenvolvidos ou não, praticam políticas de subsídios à agricultura.

No caso do Brasil, a metodologia utilizada pela OCDE atesta que a participação dos subsídios na composição da renda bruta dos produtores é relativamente modesta na comparação com outros países (um dos menores percentuais entre os países analisados).



Dentre os 10 maiores países produtores mundiais de cereais, segundo estimativas da OCDE, o Brasil é o que concede o menor subsídio proporcionalmente à receita bruta da agricultura.

#### **4.2.2.1 - A regulamentação da subvenção ao plano Safra**

A amplitude e abrangência do arcabouço jurídico que regulamenta o tema estão materializadas em diversas legislações, e têm – desde a década de 90 – amparado a concessão de diferentes modalidades de subvenção econômica, sempre em conformidade com as políticas e programas prioritários estabelecidos pelo Governo Federal para o setor agropecuário. As medidas podem abranger, por exemplo, públicos distintos: (Agricultura Familiar e Agricultura Empresarial), Programas de Crédito (Armazenagem, Sustentabilidade, Inovação), Regiões do País, atividades produtivas.

Anualmente, por ocasião do planejamento do Plano de Safra do Governo Federal, os ministérios gestores da Política Agrícola (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Ministério do Desenvolvimento Agrário), em articulação com o Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e o Banco Central do Brasil, propõem e submetem ao Conselho Monetário Nacional as regras que regulamentarão o crédito rural para o período, bem como as estratégias de atuação, de forma a contribuir para o crescimento do setor agropecuário, a produção de alimentos e a geração de renda para o País. Merece destaque:

- a. a publicação dos normativos das linhas de crédito e dos encargos financeiros para o tomador final do crédito, por meio de Resoluções do Conselho Monetário Nacional;



- b. a definição das fontes financiadoras do crédito rural e dos volumes previstos para aplicação, considerando as exigibilidades bancárias do Sistema Financeiro Nacional e demais fontes de recursos de terceiros (FCO, Funcafé, OGU);
- c. a publicação dos volumes e taxas de equalização por meio das Portarias de Equalização do Ministério da Fazenda. As portarias de cada ciclo agrícola são independentes entre si, produzindo efeitos de enquadramento para os financiamentos concedidos no período, e gerando equalização a partir da liberação dos recursos ao produtor rural até a liquidação das operações.

Conforme já esclarecido, o Poder Executivo está autorizado a conceder subvenções econômicas sob a forma de equalização e de bônus de adimplência e rebates, **sendo que os limites e normas operacionais são definidos, especialmente, pelo Ministério da Fazenda, consoante as disposições da Lei nº. 8.427, de 1992 (arts. 3º e 5º):**

“Art. 3º A concessão de subvenção econômica, sob a forma de equalização de preços, obedecerá aos limites, às condições, aos critérios e à forma estabelecidos, em conjunto, pelos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras existentes para a finalidade, com a participação:

I - do Ministério do Desenvolvimento Agrário, quando se tratar das operações previstas no § 2º do art. 2º desta Lei; e

II - do Ministério do Meio Ambiente, quando se tratar das operações previstas no inciso IV do caput e de produtos extrativos incluídos no § 2º, ambos do art. 2º desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11.775, de 2008)

(...)

Art. 5º A concessão da subvenção de equalização de juros obedecerá aos critérios, limites e normas operacionais estabelecidos pelo Ministério da Fazenda, especialmente no que diz respeito a custos de captação e de aplicação dos recursos, podendo a equalização, se cabível na dotação orçamentária reservada à finalidade, ser realizada de uma só vez, a valor presente do montante devido ao longo das respectivas operações de crédito.

As definições têm sido materializadas por meio de portarias do Ministério da Fazenda, nas quais são definidos os parâmetros para o benefício, a exemplo da Portaria 315, de 21.07.2014 que, em seu art. 1º, dispõe:

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

Em conformidade com o disposto no art. 4º da Lei nº. 8.427, de 1992, o art. 2º da citada Portaria 315 prevê que:

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

§ 1º - A equalização devida e sua respectiva atualização serão obtidas conforme metodologias constantes do Anexo I e condições constantes do Anexo II desta Portaria.

§ 2º - A equalização será devida no primeiro dia após o período de equalização e será atualizada até a data do efetivo pagamento pela STN.

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

Não se pode perder de vista que as Portarias e Resoluções estabelecem as condições, critérios, parâmetros e procedimentos para operacionalização das subvenções econômicas. A partir dessa regulamentação, o processo realizado pelo Banco do Brasil orienta-se pela observância, cumprimento e adequação às exigências envolvidas nas etapas de enquadramento, concessão, apuração, identificação, detalhamento, registro, atualização, cobrança, controle, acompanhamento e verificação das subvenções econômicas do crédito rural.

Registre que, tanto no processo de operacionalização do mecanismo relacionado à equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros quanto na concessão de bônus/rebates, não se verifica o

desembolso de recursos pela instituição financeira para pagamento da subvenção em nome da União.

Além disso, com base na portaria vigente há época do fato questionado, não há prazo estabelecido para o pagamento da União aos bancos (art. 2º da Portaria 315, § 2º). O que está definido é a forma de cálculo e a partir de quando a subvenção é exigível pelo banco. Além disso, esse mesmo dispositivo deixa claro que até o pagamento, o saldo será atualizado até a data do efetivo pagamento pela STN.

Essa sistemática é a mesma há anos e não havia sido questionada pelo TCU antes de 2015. Aqui cabe ressaltar que o art. 49 da LRF é explícito em afirmar no parágrafo único que a prestação de contas da União conterà demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

#### **4.2.2.2 - O papel do Banco do Brasil**

No papel de execução das políticas públicas relacionadas ao crédito rural, o Banco do Brasil, desde a sua fundação em 1808, apresenta destacada importância e protagonismo, mantendo-se historicamente como o principal agente financeiro do agronegócio brasileiro, contribuindo de forma expressiva para o suprimento da demanda de crédito do segmento.

Conforme dados oriundos do SNCR, o Banco do Brasil detém 60,5% do crédito rural (março de 2015). Atuando desde o pequeno produtor



até grandes empresas agroindustriais, o Banco do Brasil financia o custeio da produção e da comercialização de produtos agropecuários, além de estimular os investimentos rurais, tais como armazenamento, beneficiamento, industrialização dos produtos agrícolas e modernização das máquinas e implementos agrícolas.

Para realizar esses financiamentos, o Banco do Brasil utiliza, predominantemente, as fontes tradicionais do crédito rural, a exemplo dos recursos das exigibilidades bancárias (depósitos à vista e poupança rural), BNDES/FINAME, Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé), entre outros.

Em relação à operacionalização das subvenções econômicas, o Banco do Brasil observa, adota e implementa o disposto na legislação que há mais de 23 anos vem disciplinando o tema.

O Banco do Brasil observa as condições e limites estabelecidos na concessão de financiamentos rurais a taxas controladas e/ou objeto de outra qualquer subvenção, apurando e registrando de acordo com os normativos contábeis, os montantes de subsídio concedidos pela legislação ao setor agropecuário. Adota, também, os procedimentos para controle, cobrança e apresentação dos valores aos responsáveis pelo pagamento, inexistindo qualquer irregularidade no cumprimento do ordenamento jurídico vigente.

As operações de crédito rural subvencionadas são celebradas diretamente entre o Banco do Brasil e os produtores /cooperativas rurais a taxas subsidiadas, utilizando recursos próprios, com destaque para os oriundos das exigibilidades da poupança rural.

Assim, o montante contabilizado a título de equalização não representa desembolso, adiantamento ou repasse de recursos pelo Banco, mas o registro da subvenção relativa ao diferencial de taxas e/ou bônus regulamentar concedido pela legislação.

Os montantes consubstanciados nos títulos "Tesouro Nacional - Equalização de Taxas - Safra Agrícola" e "Título e Créditos a Receber - Tesouro Nacional", registrados nas demonstrações financeiras do Banco do Brasil, referem-se à operacionalização de subvenções econômicas concedidas exclusivamente ao amparo da legislação: Leis, Decretos, Medidas Provisórias, Manual de Crédito Rural, Resoluções e Portarias.

Esses montantes não constituem qualquer deliberação do Banco do Brasil em favor da União, não ensejam a liberação de recursos, não representam operação de crédito, financiamento e a assunção de compromisso financeiro com prazo estabelecido de pagamento e encargos.

Correspondem ao registro em conformidade com as normas e práticas contábeis do processo de operacionalização das subvenções concedidas pela legislação aos respectivos beneficiários. Importante destacar que, para a liquidação dos valores de equalização apurados pelo Banco após o término de cada período, a norma dispõe que os montantes devem ser atualizados, sem estabelecer prazo para que a Secretaria do Tesouro Nacional efetue o pagamento.

A norma detalhou as formas de concessão, apuração, atualização dos valores e apresentação destes à Secretaria do Tesouro Nacional, mas não fixou prazo para a efetivação do pagamento. Dessa

**forma, fica afastada qualquer caracterização de atraso, concessão de prazo e financiamento para pagamento dos valores apurados.**

Ademais, como poderia essa operacionalização ser caracterizada como operação de crédito, uma vez que seu valor sequer é conhecido?

#### **4.2.2.3 - A Contratação do Crédito Rural e o Cálculo da Subvenção**

No caso da subvenção relativa à equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros, o montante só é conhecido, verificado e passível de ser exigido após transcorrido o curso das operações realizadas com produtores rurais e cooperativas, do saldo médio verificado e validada a sua consistência.

O detalhamento do processo relativo à equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros evidencia a condição de subvenção econômica ao produtor rural e as suas Cooperativas, bem como a impossibilidade de caracterização da operacionalização desse mecanismo como operação de crédito entre a Instituição Financeira e a União.

As variáveis envolvidas na fórmula de apuração e cálculo da equalização detalham sua característica de subvenção econômica aos produtores rurais e sua condição de constituir-se no diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos, acrescido dos custos administrativos e tributários a que estão sujeitas as Instituições Financeiras Oficiais e os bancos cooperativos nas suas operações ativas, e os encargos cobrados do tomador final do crédito rural.



A equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros enseja, de forma precedente, a existência dos normativos que regulamentam seus limites, forma e condições. A partir da regulamentação, ampara-se o processo de concessão e apuração. Entretanto, o mecanismo da equalização somente se verifica a partir da contratação e liberação dos recursos de um financiamento rural a taxas controladas/subsidiadas celebrado entre o produtor rural e a Instituição Financeira. Os recursos liberados ao produtor rural (média de saldo diários), em uma operação com taxa controlada, constituem-se o fato gerador para concessão da equalização de taxas de juros.

O modelo e a metodologia de apuração da subvenção econômica, instituídos pela Lei nº 8.427, de 1992, portanto, pressupõem que o montante de subvenção relativa à equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros só seja conhecido e passível de verificação após a liberação dos recursos aos produtores e o transcurso do tempo desde aquela data e a definida para a apuração (mensal e/ou semestral). Desse modo, é impossível a verificação e o pagamento de forma antecipada. Esta impossibilidade torna-se patente no caso de garantia de preço mínimo ou de bônus de adimplência, que dependem de fatores que só podem ser conhecidos após sua realização, caso a caso.

#### **4.2.1.4 - O pagamento da subvenção e a contabilidade do Banco do Brasil**

Devido à metodologia de contratação do crédito rural e de apuração da subvenção decorrente de cada contrato, o valor torna-se exigível de acordo com a periodicidade estabelecida (mensal ou semestral), e observa o processo de apresentação da fatura ao ente pagador (União) para conferência e



validação. Pelo princípio da diligência administrativa, antes de qualquer pagamento, por se tratar de recursos públicos, há criterioso exame dos valores apresentados pelo Banco. Dado que se trata de lançamentos que envolvem milhares de operações, por vezes, o processo enseja consumo de elevado tempo até que os respectivos débitos sejam considerados aptos ao efetivo pagamento pelo Tesouro Nacional. O procedimento se justifica, não só pelo elevado número de operações envolvidas, como também pela alta complexidade das prestações de contas que envolvem inúmeras safras, inúmeros tetos de equalização, cada uma delas com metodologias de apuração e valores de equalização diferentes entre si.

Conforme estabelecido na regulamentação (Portaria MF nº 366/2014), o pagamento da subvenção às instituições financeiras é devido somente no primeiro dia após os respectivos períodos de apuração (de 1º de julho a 31 de dezembro e 1º janeiro a 30 de junho do ano subsequente).

Ou seja: contrata-se uma operação de crédito com o produtor, verifica-se a média de saldos diários a que se sujeita a subvenção, apura-se o valor da equalização na periodicidade estabelecida (em geral, semestral) e apresenta-se a fatura para pagamento.

A despeito da periodicidade semestral de pagamento, os valores são registrados pelo banco, de acordo com a assinatura dos contratos de financiamento pelo regime de competência. Ou seja, durante cada semestre, acumulam-se valores no balanço do Banco do Brasil (regime de competência) que ainda não são passíveis de cobrança ao Tesouro (regime de caixa).

É importante também consignar que, apesar da periodicidade anual do próprio plano, as subvenções concedidas por ele ultrapassam esse

tempo e podem alcançar períodos de até 15 anos. Desta forma, constituem expressivos fluxos de pagamentos relacionados aos exercícios anteriores, sendo a eles acrescidas obrigações referentes ao atual exercício.

Por exemplo, uma determinada operação de investimento rural que tenha sido contratada em 13 de novembro de 2015, com vencimento da última parcela em 13 de novembro de 2025, terá que ser calculada com saldos diários de 13 de novembro de 2015 até 13 de novembro de 2025, com a consequente equalização de taxas por todo o período. Entretanto, apesar dos saldos serem calculados diariamente, o envio da documentação pelo Banco para o Tesouro Nacional, cobrando os valores referentes aos custos de equalização e bônus, ocorre apenas duas vezes ao ano.

#### **4.2.1.5) A redução dos valores devidos e a quitação regular dos valores devidos pela União ao Banco do Brasil**

Há um erro grosseiro e proposital na apresentação e interpretação dos dados do Balanço do Banco do Brasil pelos denunciante e pelos relatores na Câmara e no Senado Federal. Procuram, em todos os momentos, criar a ilusão de um passivo crescente, quando, na verdade, nem todo o passivo contabilizado àquele momento poderia ser pago. Com efeito, a comparação correta entre o saldo devido em 1o de janeiro e 30 de junho, devido ao regime de apuração semestral definido na regulamentação, demonstra uma queda nesses valores e não um aumento como ardilosamente pretendem os denunciante sugerir fraudando a realidade dos fatos.

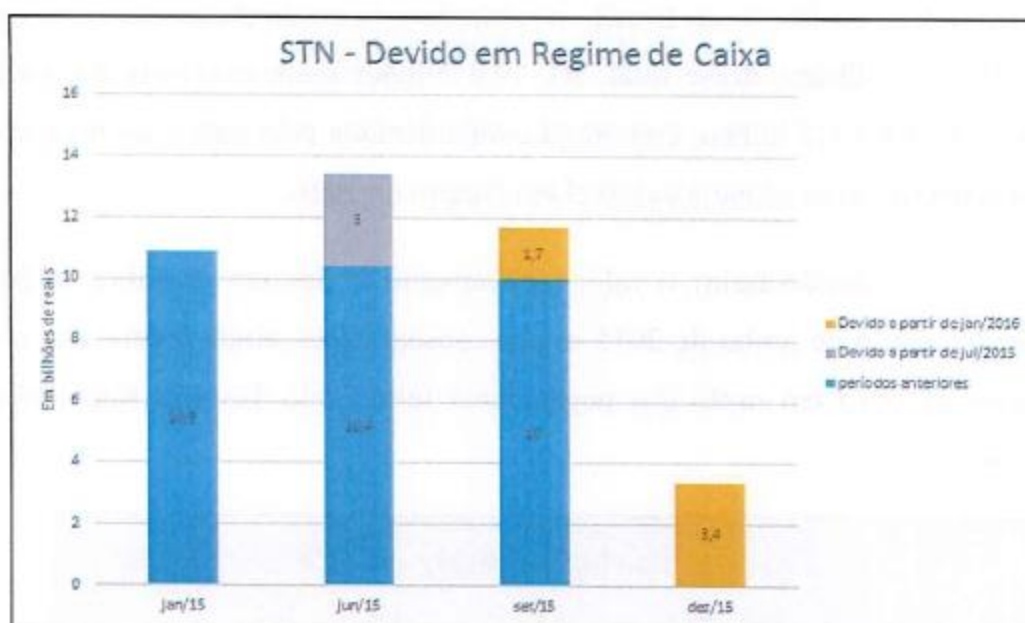
Reforça-se que esses valores mantiveram a trajetória decrescente, como pode ser observado pela posição de setembro de 2015. Na

contabilidade do Banco do Brasil, o saldo de subvenção alcançou o montante de R\$ 11,7 bilhões, desse total, R\$ 10,0 bilhões eram exigíveis até aquele momento e R\$ 1,7 bilhão, embora já contabilizados pelo banco no regime de competência, só se tornaria exigível em janeiro de 2016.

Sendo assim, o valor efetivamente devido em setembro de 2015 é menor que o de junho de 2015 e, por consequência, ainda menor que o de janeiro de 2015 em razão dos pagamentos feitos pelo Tesouro Nacional no período.

	CONTABILIDADE BB	CONTABILIDADE TESOURO
REGIME	Competência	Caixa
DÉBITO EM 01/01/2015	10,9 BI	10,9 BI
DÉBITO EM 30/06/2015	13,4 BI	10,4 BI
DÉBITO EM 30/09/2015	11,7 BI	10,0 BI
DÉBITO EM 30/12/2015	3,4 BI	0





Como pode ser visto pelo gráfico acima, essa situação evidencia que, ao longo de 2015, foram efetuados os pagamentos suficientes para a redução dos saldos sujeitos à atualização. Logo, **ao final do ano, foram totalmente pagos e, consequentemente, não caracterizam nenhuma espécie de irregularidade, tanto menos de qualquer ilicitude.**

#### 4.2.3 - DA CONTABILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA

Na tentativa de transformar atos corriqueiros em um suposto “crime”, os denunciantes, bem como os relatórios da Câmara e do Senado, procuram criar um ambiente de que havia uma tentativa de esconder supostas “operações ilegais”. Em relação aos decretos de crédito suplementar, por exemplo, utilizam um termo técnico, “Decretos sem número”, para gerar no espírito de todos uma falsa impressão de que haveria algo de errado com estes atos.

Tal afirmação parece desconhecer elementos básicos da contabilidade pública e da metodologia do Banco Central, órgão responsável por essa contabilização. Não há qualquer ilegalidade ou ofensa aos princípios e às diretrizes da LRF relacionadas à apuração da DLSP e do Resultado Primário na metodologia já consagrada pelo Banco Central.

Nas contrarrazões enviadas ao Tribunal para refutar esta acusação, os argumentos ressaltados foram:

A não inclusão nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, das relações da União com a Finame, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o Banco do Brasil S.A. está em consonância com o padrão metodológico adotado, sem qualquer variação observada nesse aspecto, desde 1991, com destaque para o critério de caixa adotado e a abrangência da metodologia, cabendo ressaltar que Finame e FGTS, objeto dos apontamentos preliminares do TCU, não são instituições financeiras, fugindo, fácil ver, aos escopos de análise do BCB;

Em suma, a não inclusão dos valores em questão nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, decorre da convicção de que tais recursos não atendem a todos os requisitos metodológicos essenciais relativos à abrangência e aos conceitos, critérios e procedimentos pertinentes às estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB;

No relatório do Deputado Jovair Arantes, o deputado afastou essa acusação com base na seguinte argumentação:

Todo esse arrazoado leva à constatação de que, especificamente, a omissão de passivos na Dívida Líquida do Setor Público é matéria estranha à esfera de atuação da Presidente da República, restringindo-se às competências do Bacen.

Nesse sentido, as ilações feitas pelo Relatório do Senado parecem realmente ter um único propósito: a de se induzir a idéia de que existiria uma orquestração para esconder passivos que jamais tinham sido contabilizados e que, de acordo com a metodologia vigente a mais de 20 anos, não deveriam mesmo ser contabilizados.

#### **4.2.4 - DA ATIPICIDADE DAS CONDUTAS**

##### **4.2.4.1 - Descrição genérica dos fatos e ausência da conduta da Presidenta da República**

Cabe apontar, desde já, a mais completa ausência de indicação da participação concreta da Presidenta da República nos fatos narrados. Buscam os denunciantes envolvê-la afirmando que:

“A conduta da denunciada, Dilma Rousseff, na concretização desses crimes, é de natureza comissiva, pois se reunia, diariamente, com o Secretário do Tesouro Nacional, determinando-lhe agir como agira. A este respeito, cumpre lembrar que a Presidente é economista e sempre se gabou de acompanhar diretamente as finanças e contas públicas. Aliás, durante o pleito eleitoral assegurou que tais contas estavam híidas”

Atribuir a alguém a autoria ou a participação em fato delitivo exige mais do que indicar reuniões diárias com o suposto executor do ato, ou

sua qualificação profissional. É necessário indicar fatos ou indícios que apontem para a indução, instigação ou mesmo a colaboração material. A simples afirmação de que a Presidenta determinava terceiro “a agir como agira”, sem qualquer indício da existência de tal determinação, revela uma denúncia vazia, sem elementos, sem concretude.

Da mesma forma, os relatórios das Comissões Especiais da Câmara e do Senado não imputaram nenhuma conduta específica à Presidenta da República, tratando os fatos de maneira genérica.

Assim, não há elementos para identificar uma ação, um ato positivo que seja para fundamentar a imputação em tela. As operações tratadas não trazem em seu bojo nenhum ato assinado pela Presidenta da República, tendo os denunciante tomado por suficiente, para preencher os requisitos de uma conduta criminosa e comissiva da Presidenta da República, as alegadas reuniões diárias da Presidenta com o Secretário do Tesouro Nacional (a ocorrência de tais reuniões, aliás, sequer foi demonstrada na denúncia).

Sabendo da insubsistência de tal afirmação, tentam os denunciante, já em outro trecho, classificar a conduta da Presidenta da República como omissiva, o que revela a absoluta inépcia da inicial. De fato, afirma-se aqui que:

“Ainda que a Presidente não estivesse ativamente envolvida nesta situação, restaria sua responsabilidade omissiva, pois descumpriu seu dever de gestão da administração pública federal, conforme art. 84, II, da Constituição Federal”



Trata-se aqui de imputação alternativa objetiva, pela qual se imputam duas condutas distintas e inconciliáveis a um mesmo réu. Distintas porque se trata de ação ou omissão. Inconciliáveis porque – como adiante exposto – apresentam requisitos absolutamente distintos para materialização.

Ocorre que, em direito processual penal – e é disso que se trata – a imputação alternativa não merece acolhida, se não para a totalidade dos autores, ao menos para importantes juristas, como Gustavo Badaró <sup>144</sup>, que ensina:

“O principal óbice à aceitação da imputação alternativa é a necessidade de que haja justa causa para a ação penal. Como já exposto, predomina a posição de que, para a existência de justa causa para a ação penal é necessário que haja indícios de autoria e prova da materialidade delitiva.

E, no que diz respeito à imputação alternativa objetiva, isto é, em que há alternância entre duas imputações com conteúdos fáticos distintos, para que se entenda viável a imputação alternativa, será obrigatório se concluir que o inquérito policial – ou qualquer outra forma de investigação prévia que tenha sido realizada – tenha reunido elementos de informação que permitam concluir, com certeza, que existam, simultaneamente, os dois crimes!

(...)

Em suma, seja considerando que a justa causa, em relação à materialidade delitiva, exige um juízo de certeza, seja considerando que basta um juízo de probabilidade, jamais poderão coexistir a certeza ou a probabilidade de dois crimes alternativos! Impossível, pois, que exista justa causa para ambos. Eis, portanto, porque a justa causa para a ação penal é um óbice intransponível para a aceitação da imputação alternativa.”

---

<sup>144</sup> BADARÓ, Gustavo. Da inadmissibilidade da Imputação alternativa no processo penal brasileiro. Disponível em: <http://badaroadvogados.com.br/da-inadmissibilidade-da-imputacao-alternativa-no-processo-penal-brasileiro.html>. Acessado em: 30 de maio de 2016.



Mas, ainda que possível no campo processual, sabe-se que o direito penal material não admite a imputação por ação ou por omissão. Ou bem existe uma conduta ativa, que causa o resultado ou a situação descrita no tipo penal, ou bem há uma omissão. A unicidade entre condutas não é possível, como aponta uma das professoras signatárias da denúncia, em sua obra *Ingerência Indevida*: “Ação e omissão, para fins de direito penal, devem ser consideradas diferentes, já que não há a mesma reprovabilidade em fazer o mal e deixar de fazer o bem”<sup>145</sup>.

Todavia, ainda que de omissão se tratasse, deveria a denúncia indicar com clareza qual o “dever de garante” que impunha à Presidenta da República o dever de agir. Sabe-se que a omissão somente ganha relevância penal se existir a obrigação de impedir o resultado decorrente de lei, contrato ou da criação anterior do risco.

A denúncia sustenta que o dever de garante decorre do art. 84, II da Constituição Federal, ou seja, da lei. Ocorre que tal dispositivo dispõe apenas que: “Compete privativamente ao Presidente da República (...) exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal”.

O exercício da Presidência da República impõe delegação de funções e tarefas, uma vez que é de todo impossível conhecer e controlar todos os atos praticados pelos agentes públicos atuantes nesta esfera de Poder. Assim, não é possível atribuir àquele que exerce a chefia de Governo e de Estado a responsabilidade por todo e qualquer ato praticado por seus

---

<sup>145</sup> PASCOAL Janaina, *Ingerência Indevida*. Pág.184.

delegados ou subordinados, ainda mais aqueles legalmente praticados, sob pena de inviabilizar o exercício da função.

Ademais, frise-se que, no caso, a competência para administração financeira e contábil, nos termos da alínea 12, c do artigo 25, da Lei nº. 10.683, de 2003, e do Decreto nº. 7.482, de 2011, cabe ao Ministério da Fazenda. Nos mesmos termos a Lei nº. 8.427, de 1992, no art. 3º, prevê a competência do Ministério da Fazenda para a regulamentação da matéria.

Assim, eventual omissão fundada no descumprimento da Lei (art.13, §2º, “a” do Código Penal,) somente ganhará contornos penais se descrita com clareza a lei que impõe o “cuidado, proteção ou vigilância”. A menção genérica ao art. 84, II não supre tal requisito, uma vez que, como apontado, não descreve com precisão uma obrigação de evitar um resultado típico.

Segundo Miguel Reale Júnior, a “taxatividade impõe uma leitura precisa e clara da norma, definindo, para além de toda a dúvida, os limites e fronteiras do punível”<sup>146</sup>. Costa Júnior também dispõe que a lei deve ser “determinada, dotada de contornos claros e precisos, satisfazendo, assim, às exigências racionais de certeza”<sup>147</sup>. Ora, se a lei que descreve o delito deve ser precisa e taxativa, também deve ser aquela que indica um dever com relevância penal.

Nessa linha, asseverar que a norma que aponta a Presidenta da República como responsável pela “direção superior da administração federal”

---

<sup>146</sup> REALE JR, Miguel; Instituições de direito penal. Pág. 37

<sup>147</sup> COSTA JR, Comentários ao Código Penal, vol.1. Pág.3

impõe a ela o “dever de garante” diante de subvenções por ela não efetuadas não vai “além de toda a dúvida”, não apresenta “clareza” ou “precisão”.

Em suma, o uso do art. 84, II da Constituição Federal para preencher o dever de garantia do art. 13, §2º do Código Penal não é adequado aos preceitos de legalidade ou taxatividade, fundamentais para a incidência da norma penal.

Cumprindo ainda destacar que a inicial não demonstrou – sequer indiciariamente – o *dolo* da Sra. Presidenta da República. Apenas descreveu uma suposta omissão e a existência de um etéreo dever de garante, sem se ocupar de indicar os elementos que demonstrassem que a Presidenta conhecia ou mesmo queria a prática dos atos.

Ora, se a existência de dolo é necessária nos crimes comissivos, ainda mais o é nos delitos omissivos – do contrário seria admitida no direito penal a responsabilidade objetiva, repudiada pela totalidade dos juristas da área. O dolo deve ser descrito, indicado, demonstrado nos crimes omissivos, e não atribuído de forma automática, como fosse decorrência imediata da mera descrição dos fatos.

Nesse sentido, a própria subscritora da denúncia original:

“Ora, se o dolo não pode ser presumido nem mesmo na ação, havendo, como já apontado, toda uma celeuma em torno da responsabilização por dolo eventual, que dirá no caso da omissão, em que o nexo de causalidade é meramente normativo, cuja punição, até por questões lógicas, há de ser excepcional.



Assim, a título de comissão por omissão, só pode responder na forma dolosa quem, efetivamente, quis o resultado"<sup>148</sup>

Assim, a inicial deveria descrever, ou ao menos tangenciar, o dolo da Presidenta nos fatos em questão. Ao não fazê-lo, incorreu em inépcia.

Além disso, conforme se demonstrou anteriormente nesta manifestação, a quase totalidade da descrição dos fatos relacionados está centrada em acontecimentos anteriores a 2015 e já excluídos do objeto deste processo pela decisão que determinou o recebimento da denúncia.

O tratamento relativo aos fatos de 2015 é superficial, feito por remissão aos fatos de 2014, limitando-se a citar que os pagamentos em atraso relativos ao Plano Safra continuaram em 2015. Além disso, a denúncia não descreve e não individualiza qualquer conduta que tivesse sido realizada pela Presidenta da República, como já se afirmou, em relação a tais pagamentos, impedindo o exercício de sua ampla defesa. A peça acusatória limita-se a dizer que, ainda “que a Presidente não estivesse ativamente envolvida nesta situação, restaria sua responsabilidade omissiva, pois descumpriu seu dever de gestão da administração pública federal, conforme art. 84, II, da Constituição Federal”. Frise-se: a conduta em tese imputada à Presidenta decorre simplesmente de uma menção genérica ao seu dever de gestão, incapaz de caracterizar a existência de dolo, conforme se demonstrou.

A correta descrição dos fatos é o primeiro exercício que deve ser realizado para que se garanta o princípio constitucional do devido processo legal e os seus corolários da ampla defesa e do contraditório. Afinal, como

---

<sup>148</sup> PASCHOAL, Janaína, *Ingerência Indevida*. Pág. 199

poderá o acusado defender-se sem sequer entender os motivos pelos quais está sendo acusado? Neste aspecto, prescreve claramente o Código de Processo Penal em seu art. 41, em todo aplicável ao caso:

Art. 41. A denúncia ou queixa conterà a exposição do fato criminoso, com todas as suas circunstâncias, a qualificação do acusado ou esclarecimentos pelos quais se possa identificá-lo, a classificação do crime e, quando necessário, o rol das testemunhas.

Portanto, a peça inicial não atende a mínimos requisitos para imputação de conduta comissiva ou omissiva, nos termos da legislação processual penal. Sobre este ponto, Juarez Tavares e Geraldo Prado afirmam:

“80. O tipo deve conter, assim, todos os elementos que fundamentam o processo de imputação: a) a descrição de uma ação ou omissão; b) a indicação do objeto sobre o qual deverá recair a conduta; c) a relação de causalidade entre a ação e o resultado; d) as circunstâncias que caracterizam a proibição ou a determinação; e) a exata vinculação da conduta e do resultado a um procedimento doloso ou culposo. Todos esses elementos têm como objetivo final traçar as zonas do lícito e do ilícito, nas quais se processam a lesão ou o perigo de lesão aos respectivos bens jurídicos”.

A denúncia não traz elementos que permitam aferir nexo de causalidade entre o resultado de um procedimento doloso e as condutas omissivas ou mesmo comissivas da Presidenta. Não se nota, da peça acusatória, indícios aptos a caracterizar uma zona de ilicitude em que se pudesse falar em lesão ou perigo de lesão a bem jurídico.

Não há sequer qualquer conduta que pudesse ser imputada à Presidenta da República: nenhum dos atos aqui narrados foi por ela praticado e nem mesmo estavam em sua esfera de atuação. Não houve indicação concreta de sua participação nos fatos em tela.

Não se verifica ainda qualquer omissão, pois a ela não era imposto dever de garante de todos os atos praticados dentro do governo e, por isso, essa acusação não deve ser admitida.

Impõe-se, assim, também por este motivo a rejeição da presente denúncia, por absoluta ausência de justa causa.

#### **4.2.4.2 - A impossibilidade de violação à LRF ser considerada crime de responsabilidade**

Ainda que se pudesse aceitar a imputação pelo art. 10, uma vez que já verificamos a impossibilidade de adequação típica ao 11, na medida em que não foi este recepcionado pela Constituição Federal de 1988, verificaríamos, nesse caso, a total atipicidade da conduta, pela indicação de outro bem jurídico que não foi acolhido pela CF, conforme consta originalmente da denúncia, mas não do relatório da Comissão Especial.

Desta forma, outro ponto a ser tratado aqui é que a própria indicação do dispositivo supostamente violado é equivocada, não tendo o condão de caracterizar conduta típica. É que as partes pretendem caracterizar o crime de responsabilidade por suposto atentado à Lei Orçamentária, de acordo com o item 4 do art. 10 da Lei nº 1.079, de 1950, mas indicam como dispositivo violado, surpreendentemente, artigo da Lei de Responsabilidade



Fiscal. Ainda que seja claramente infundada a alegação de violação à LRF, conforme se demonstrará adiante, é necessário explorar os equívocos técnicos de tratar essa lei como orçamentária (PPA, LDO e LOA), que é o bem jurídico tutelado pela Constituição no tipo de crime de responsabilidade.

Não é possível interpretar extensivamente o art. 10, 4, da Lei nº 1.079, de 1950, pois os bens jurídicos são elencados expressa e taxativamente na Constituição e, portanto, a violação a dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal não tem, em absoluto, o condão de configurar crime de responsabilidade.

Nesse sentido se manifestou o Professor Doutor Ricardo Lodi Ribeiro, em parecer proferido sobre o tema:

“19. A partir dessa tipologia constitucional estrita, é forçoso reconhecer que, não prevendo a Constituição Federal a possibilidade de crime de responsabilidade em face da violação da lei de responsabilidade fiscal, mas tão somente da lei de orçamento, não há que se falar em crime de responsabilidade pela violação do artigo 36 da Lei Complementar nº 101/00, como pretendem os juristas denunciante.

20. Vale destacar ainda que nem a própria Lei nº 1.079/50, com redação que lhe foi dada pela Lei nº 10.028/00 que lhe adaptou à LRF prevendo os crimes de responsabilidade orçamentária, estabeleceu a violação da LC nº 101/00 como causa ensejadora de impeachment em seu art. 4º, VI, cujas condutas financeiras sancionadas são esmiuçadas exaustivamente no artigo 10. É que os fluxos de caixa entre a

União e os bancos públicos, ainda que se traduzissem em operações de crédito, o que, vimos, não é o caso, não violam propriamente a Lei Orçamentária Anual (LOA), que constitui o bem jurídico tutelado em todos os tipos legais do referido dispositivo sancionador dos crimes de responsabilidade, mas, supostamente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que com ela não se confunde. Violar a LRF não é a mesma coisa que violar a LOA. Esta última é a norma que prevê todas as receitas e despesas da União. É aqui que as condutas comissivas e dolosas do Presidente da República poderão ensejar, em tese, o crime de responsabilidade. Já a LRF é norma geral de Direito Financeiro que orienta a elaboração, controle e fiscalização da LOA, mas que não faz qualquer previsão de receitas e despesas e com a lei de normas gerais não guarda relação de identidade. Sua violação não está constitucional ou legalmente tipificada como crime de responsabilidade."<sup>149</sup>

Assim, não havendo qualquer lesão ao bem jurídico efetivamente protegido pela Lei de crime de responsabilidade, estamos, em verdade, diante de um indiferente penal. Ausente novamente a justa causa apta a justificar o prosseguimento da ação.

#### **4.2.4.3 - A atipicidade por inexistência de operação de crédito**

Ainda que se pudesse aceitar que suposta violação à LRF se caracterizaria como crime de responsabilidade, demonstrar-se-á que as

---

<sup>149</sup> LODI, Ricardo. Op. cit.. Págs. 8-9.



operações descritas na denúncia não consubstanciam operações de crédito, restando ausente outro elemento constitutivo do tipo e sendo, portanto, atípica a conduta retratada.

#### 4.2.4.3.1 - A conceituação de operação de crédito

Para efeito de conceituação de operações de crédito, tem-se de recorrer ao art. 3º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal e ao art. 29, inciso III da LRF, que oferecem as seguintes definições:

*“Art. 3º Constitui operação de crédito, para os efeitos desta Resolução, os compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.*

*§ 1º Equiparam-se a operações de crédito: (Renumerado do parágrafo único pela Resolução n.º 19, de 2003)*

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

*II - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito;*

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

*§ 2º Não se equiparam a operações de crédito: (Incluído pela Resolução n.º 19, de 2003)*

*I - assunção de obrigação entre pessoas jurídicas integrantes do mesmo Estado, Distrito Federal ou Município, nos termos da definição constante do inciso I do art. 2º desta Resolução; (Incluído pela Resolução n.º 19, de 2003)*

*II - parcelamento de débitos preexistentes junto a instituições não-financeiras, desde que não impliquem elevação do montante da dívida consolidada líquida. (Incluído pela Resolução n.º 19, de 2003)”*

*“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;”*

A leitura da parte final do art. 29 deixa claro que a enumeração dos negócios jurídicos não é exaustiva, pois também serão consideradas operação de crédito “*outras operações assemelhadas*”. Tal abertura impõe ao intérprete a tarefa de investigar os elementos semelhantes entre as diversas espécies de operação de crédito expressamente previstas no inciso para que

lhe seja possível compreender precisamente o que se deve entender por “*outras operações assemelhadas*”.

Primeiramente, parece indiscutível a necessidade de contrato para o cumprimento de obrigação de pagamento em moeda corrente (assunção de compromisso financeiro) para que fique caracterizada a realização de operação de crédito.

**E assim sendo, tomando-se a existência de um contrato como elemento essencial e comum às denominadas operações de crédito ou às operações assemelhadas, é possível afastar *prima facie* o Plano Safra de tal enquadramento. Sua existência decorre de Lei, e não, de relação contratual. Sua execução é regida pelas normas contantes na Lei que o criou em 1992 e por suas normas subsequentes estabelecidas em regramentos infra-legais.**

Mas para que se evidencie ainda mais a distinção entre o Plano Safra e o que o ordenamento jurídico brasileiro entendo por operação de crédito, passa-se, a seguir, ao exame dos diversos tipos de contrato relacionados no inciso III do art. 29 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Referido dispositivo se inicia com o mútuo, que é o negócio jurídico “pelo qual uma das partes empresta à outra”, com a transferência de domínio, “coisa fungível, tendo a outra a obrigação de restituir igual quantidade de bens do mesmo gênero e qualidade”<sup>150</sup>. Como alerta a doutrina, é da natureza do mútuo a gratuidade, muito embora a regra nos dias atuais, em especial na hipótese de dinheiro, seja o mútuo oneroso, que poderá ser pago em uma única parcela ou em diversas.

<sup>150</sup> GOMES, Orlando. Contratos, 15ª edição, Rio de Janeiro, Forense, 1995, pág. 318



Percebe-se, pois, desde já, que a gratuidade ou a onerosidade dos contratos, ou então a forma de restituição dos recursos por meio deles obtidos, se em pagamento único ou parceladamente, em nada influenciam a definição dos negócios jurídicos como operação de crédito.

A abertura de crédito, por sua vez, “*é o contrato pelo qual um banco obriga-se a pôr à disposição do cliente, ou de terceiro, por prazo determinado ou não, uma quantia em dinheiro, ou várias quantias, para que seja utilizada por meio de saques em uma ou mais vezes. (...) Pelas quantias efetivamente utilizadas o banco cobra juros, sendo também cobrada comissão, com base no limite fixado, pela abertura de crédito*”. O crédito poderá, também aqui, ser pago parceladamente ou não.

Acerca da emissão e aceite de título, colhem-se dos ensinamentos de Orlando Gomes:

*“Empréstimos se realizam pela incorporação da dívida a um título formal, em que se consubstancia o direito literal e autônomo do credor, como a letra de câmbio e a nota promissória.*

*Os títulos de crédito desempenham, na economia moderna, importante função, por serem meios práticos e prontos de realização do direito do credor, além de serem facilmente alienáveis. Documentam o crédito e provam integralmente a existência do direito que nele se incorpora. (...)*

*A obrigação cartular, isto é, a dívida incorporada de título, pode ser ligada a uma relação básica que permanece como a sua causa, ou ter existência separada. Dividem-se, em consequência, os títulos de crédito em títulos causais e títulos abstratos. A estes aplicam-se as regras do mútuo, por analogia, seja qual for a causa – neles abstraída – da emissão, pouco importando que seja empréstimo, pagamento*

*de preço, execução da obrigação de ressarcir e assim por diante.*<sup>151</sup>

Já na aquisição financiada de bens, estamos diante de dois contratos distintos: o de mútuo – também chamado, na hipótese, de contrato de financiamento – e o de compra e venda. Pelo primeiro, o financiador dá ao financiado dinheiro, para que este o utilize na aquisição, à vista, do bem. Duas relações jurídicas se constituem: a primeira entre o financiador e o financiado, e a segunda entre este, como comprador, e um terceiro, chamado vendedor. O inciso III do art. 29 da Lei Complementar nº 101, de 2000, parece se preocupar tão-somente com a operação de empréstimo, pois a compra e venda à vista realizada com o dinheiro emprestado não caracteriza operação de crédito nem tampouco será desconstituída caso o mútuo seja rescindido ou mesmo anulado.

Quanto ao recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, também aqui é necessário distinguir o contrato cujo objeto é o recebimento adiantado de dinheiro daquele pelo qual há, como obrigação a termo, a entrega do bem vendido ou a prestação de serviços. No primeiro, o objeto do contrato é o crédito, e no segundo a entrega do bem ou a prestação do serviço. Podemos citar, como exemplo, o desconto bancário, *“por via do qual o banco, deduzindo antecipadamente juros e despesas da operação, empresta à outra parte certa soma em dinheiro, correspondente, de regra, a crédito deste, para com terceiro, ainda não exigível”*. A definição da Lei de Responsabilidade Fiscal alcança essa espécie

151

GOMES, Orlando. Contratos, Ed. Forense, 12ª ed. Pág. 354.

de negócio jurídico e não o contrato de compra e venda a termo ou o de prestação de serviço em data futura certa.

O arrendamento mercantil é definido por Arnaldo Rizzardo como “como a operação financeira realizada por uma empresa arrendadora, constituída e atuando sob o controle do Banco Central do Brasil, tendo por objeto o arrendamento de bens móveis ou imóveis, adquiridos junto a terceiros, para fins de uso próprio da arrendatária (art. 1º, parágrafo único da Lei nº 6.099, de 1974). Não se trata de uma simples locação com promessa de venda, como à primeira vista pode parecer. Mas se cuida de uma locação com uma consignação de promessa de compra, trazendo, porém, um elemento novo, que é o financiamento, numa operação específica que consiste na simbiose da locação, do financiamento e da venda. Em suma, é a figura em exame uma alternativa de financiamento para aquisição de qualquer tipo de veículo, máquina ou equipamento de fabricação nacional ou estrangeira, novo ou usado, incluindo, também, financiamento de imóveis.”

Poder-se-ia argumentar que, no arrendamento mercantil, o arrendatário não recebe dinheiro, mas sim um bem móvel ou imóvel que ao final do contrato poderá devolver, adquirir ou locar novamente. Ocorre, entretanto, que nesse contrato não é possível separar o financiamento da locação ou da aquisição, pois a empresa arrendadora se obriga a adquirir o bem única e precisamente para satisfazer uma necessidade econômica do arrendatário. Como assevera Arnaldo Rizzardo no trecho já transcrito, o arrendamento mercantil representa, de fato, “*uma alternativa de financiamento para aquisição*” de bens. Daí a opção legislativa de incluir essa figura contratual na definição de operação de crédito.



Da análise dos diversos contratos mencionados no inciso III do art. 29 da Lei Complementar nº 101, de 2000, podemos identificar como elemento essencial para a caracterização da operação de crédito a vontade contratual de obtenção de crédito de terceiro, com o objeto de realizar atos jurídicos diversos (aquisição de bens, pagamento de serviços, refinanciamento de dívidas etc.).

Acrescentem-se a esses pressupostos do crédito (art. 4º) a restituição do bem, ou a sua previsão e (art. 5º) a existência de prazo para que se realize a obrigação financeira assumida. Se o objeto do contrato for a transmissão da propriedade do bem, a função econômica do negócio será a circulação da riqueza e não a obtenção de crédito. E se não houver o transcurso de tempo entre a obtenção do bem e a sua restituição, não haverá a confiança e, conseqüentemente, não existirá crédito.

**Não há, como se verifica na análise objetiva dos tipos de contratos listados na Lei Complementar n. 101, de 2000, qualquer elemento que permita a caracterização do Plano Safra como operação de crédito.**

Como se não bastasse, é necessário ainda frisar que a própria Lei Complementar nº 101, de 2000, fez clara distinção entre operação de crédito e concessão de subvenção, esta última sim a natureza jurídica evidente e expressa da relação da União com o Banco do Brasil na execução da Lei que criou o Plano Safra. O § 2º do art. 26 da referida Lei Complementar<sup>152</sup> expressamente difere a concessão de empréstimo,

---

<sup>152</sup> § 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital.

financiamento e refinanciamento (operações de crédito) da concessão de subvenções, que são outra espécie de transferências de recursos para o setor privado destinado a cobrir necessidade de pessoas jurídicas (caput desse mesmo art. 26)<sup>153</sup>.

#### 4.2.4.3.2 - Da não caracterização de operação de crédito

Há ainda outros fatores que impedem a caracterização das subvenções como operação de crédito.

No caso ora examinado, são fatos incontroversos e que foram admitidos pelos próprios técnicos do Tribunal de Contas da União: (I) a União está autorizada a conceder as subvenções econômicas para o Banco do Brasil S/A; (II) compete ao Ministro de Estado da Fazenda estabelecer as condições de pagamento das subvenções econômicas; e (III) o Ministro de Estado da Fazenda expediu diversas portarias (ato normativo adequado) para a fixação dessas condições, inclusive o termo inicial do prazo para que a União satisfizesse a sua obrigação com as entidades subvencionadas (TC 021.643/2014-8).

Os montantes contabilizados nas demonstrações financeiras do Banco referem-se à operacionalização de subvenções econômicas concedidas exclusivamente ao amparo da legislação: Leis, Decretos, Portarias do Ministério da Fazenda etc., NÃO se constituindo em modalidade de operação de crédito realizado pelo Banco do Brasil junto à União e NÃO representando

---

<sup>153</sup> Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.



a utilização de recursos próprios do Banco do Brasil para pagamento de subvenções de responsabilidade da União.

A Lei nº 8.427, de 1992, instituiu a subvenção de operações de crédito rural e determina especificamente que cabe ao Ministério da Fazenda estabelecer as regras para operacionalização da subvenção.

As condições operacionais, historicamente, são estabelecidas por meio de Portarias do Ministério da Fazenda. Verifica-se que nem a Lei nº 8.427, de 1992, nem as portarias do Ministério da Fazenda estabelecem vencimento para que a União efetue o pagamento dos valores referentes às subvenções econômicas. Sob o ponto de vista jurídico, fica AFASTADA qualquer caracterização de concessão de prazo para cumprimento da obrigação (requisito de uma operação de crédito).

**O Banco do Brasil não desembolsa/libera recursos para cobrir despesas da União.** O produtor rural, beneficiário da subvenção, não recebe recursos relativos à subvenção e sim acessa um financiamento rural com condições subsidiadas. A instituição financeira registra nas demonstrações financeiras o valor da subvenção relativa aos contratos que realiza com os produtores rurais.

A operacionalização do mecanismo da subvenção econômica constitui-se em modalidade de prestação de serviço por uma instituição financeira instituída, regulamentada e amparada por Leis e Portarias. O que caracteriza uma operação de crédito é a existência de um compromisso financeiro assumido em razão de um CONTRATO, mas não em decorrência de Lei.

A análise da série histórica de dados evidencia que, desde a edição da Lei nº 8.427, de 1992, verificou-se a existência de saldo devedor de subvenção em TODOS os meses nos últimos 22 anos, decorrente da forma de contabilização por parte do Banco e da prestação de conta que é feita junto ao Tesouro Nacional. Essa situação decorre da IMPOSSIBILIDADE, sob o aspecto contábil, da inexistência de saldo, tendo em vista que a instituição financeira registra os valores de acordo com o regime de competência e a União realiza os pagamentos observando o regime de caixa e com prazo para efetiva verificação.

Frise-se que, como é a necessária a efetiva verificação da prestação de serviços por parte do Banco do Brasil, necessária à transparência, torna-se impossível a operacionalização de pagamentos diários. Isso claramente evidencia a necessidade de um lapso de tempo entre o contrato de financiamento que o banco faz com o produtor rural e o efetivo pagamento ao banco pelo Tesouro da subvenção decorrente deste contrato com o produtor rural.

Por isso, as portarias do Ministério da Fazenda estabelecem apuração semestral e, portanto, não procedem as acusações deduzidas na denúncia com relação à estipulação dessa metodologia de pagamento.

Além da ausência de prazo de vencimento para efetivação do pagamento, a característica regulamentar dos financiamentos rurais (custeio - prazo até 24 meses com possibilidade de reposição única ao final de principal e juros; investimento - reposição semestral e/ou anual com possibilidade de carência) poderia justificar que o pagamento da subvenção relativa ao diferencial de taxas fosse realizado em momento compatível com a reposição

(capital e encargos contratuais) exigida dos produtores rurais (beneficiário da subvenção) no financiamento.

Em determinadas situações, considerando as regras estabelecidas para apuração da subvenção (mensal e/ou semestral), a sua exigência e respectivo pagamento podem ocorrer em momento anterior à liquidação/amortização pelo produtor rural do financiamento com condições subsidiadas.

Vê-se, pois, que o equívoco da acusação está em considerar que a fixação de prazo após a apuração para o pagamento das subvenções significa espécie de financiamento do Banco do Brasil à União. O raciocínio – equivocado, importante destacar – seria que o Tesouro Nacional teria assumido compromisso financeiro junto à referida instituição financeira, uma vez que prometeu pagar ao Banco do Brasil, com a devida atualização, valores correspondentes a despesa de natureza orçamentária, qual seja: despesa corrente com subvenção econômica.

Ora, o pagamento de subvenções ao Banco do Brasil S/A, ou mesmo a qualquer outra instituição financeira, não caracteriza operação de crédito tal como definida no inciso III do art. 29 da Lei Complementar nº 101, de 2000, ainda que tal pagamento tenha ocorrido de forma extemporânea e acrescido de juros de mora e de atualização monetária. Parece evidente que, quando se comprometeu a pagar as subvenções econômicas, a União não assumiu compromisso financeiro com o fim de adquirir crédito junto ao Banco do Brasil.

Em verdade, seguindo portarias vigentes e válidas editadas pelo Ministro de Estado da Fazenda, que possui a competência para dispor sobre a



forma e o tempo do pagamento das subvenções econômicas, a União, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional, realizou os pagamentos das subvenções ao Banco do Brasil com observância dos prazos legais. E, mesmo quando acumulou saldos devidos, a União tornou-se simplesmente inadimplente no seu contrato com o operador de crédito rural, o banco credor da subvenção.

Frise-se que todos os pagamentos foram realizados em consonância com Portarias expedidas pelo Ministro da Fazenda para este fim específico. Cite-se a Portaria 419, de 26 de junho de 2015, em que foi expressamente autorizado o pagamento de equalização de taxas de juros. Na mesma linha, a Portaria nº 420, de 29 de junho de 2015, no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

**A prevalecer o entendimento defendido na acusação, todo atraso no cumprimento de obrigação de pagar realizado pela União ou por qualquer outro ente da Federação caracterizará uma operação de crédito, uma “*espécie de financiamento*”, já que o devedor terá assumido compromisso financeiro junto ao credor, com pagamento de juros e de atualização monetária. Basta pensar no absurdo que seria dizer que a União celebrou uma operação de crédito com o fornecedor de material de papelaria porque não honrou o seu dever de pagar determinada quantia em dinheiro pela aquisição de borrachas, canetas e resmas de papel.**

Importante ressaltar que, nas subvenções econômicas mencionadas na *notitia criminis*, a relação jurídica se estabelece entre a União e o Banco do Brasil S/A. Em nenhum momento a União teve, tem ou terá a obrigação de pagar subvenção econômica ao mutuário do financiamento celebrado com a instituição financeira, esta sim beneficiária da transferência

dos recursos federais. Isso está bem claro nas portarias ministeriais que regulamentam a matéria. Resulta daí que não se pode admitir a tese de que o Banco do Brasil S/A estaria a cumprir obrigação alheia para se ressarcir posteriormente.

Exsurge clara, portanto, a conclusão inafastável de que os pagamentos de subvenções econômicas realizadas pela União ao Banco do Brasil S/A, inclusive aquelas referentes ao chamado *Plano Safra*, ainda que tenha acumulado saldos devidos, não configuram operação de crédito tal como definida no inciso III do art. 29 da Lei Complementar nº 101, de 2000, e, conseqüentemente, não caracterizam nenhuma espécie de ilícito, mormente aquele caracterizador de crime de responsabilidade, sendo a conduta que se está a examinar, portanto, atípica, já que ausente um dos elementos componentes do próprio tipo.

Mais importante ainda do que a demonstração de que as subvenções não podem ser enquadradas como operação de crédito, uma vez que não preenchem os requisitos legais desse instituto, é afirmar que os pagamentos do Plano Safra contraídos em 2015 foram todos pagos durante o próprio ano de 2015.

Superada a absurda tentativa de caracterização da execução do Plano Safra como operação de crédito tipificada na Lei Complementar nº 101, de 2000, necessário se faz evidenciar o absurdo retórico dos denunciantes de sustentar suposta violação a outros itens do artigo 10 da Lei nº 1079, de 1950.

Os demais itens do art. 10 assim dispõem:

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

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

7) deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000).

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

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

Uma breve análise à luz do que já exposto demonstra a atipicidade das condutas também em cotejo com os tipos acima descritos.

**Precisa e suficiente é a análise do professor Ricardo Lodi sobre o tema:**

“21. Por outro lado, também não é possível, como pretenderam os juristas denunciante, promover o enquadramento da conduta nos itens 6 a 9 do artigo 10 da Lei nº 1.079/505, já que o atraso no repasse dos recursos para pagamento das subvenções sociais pelos bancos públicos não se traduz em qualquer das condutas por eles previstas, como será demonstrado nos parágrafos abaixo.

## ANEXO G – PONTO 2.2.2.3 DO PARECER DE PRONÚNCIA DA CEI 2016, DO SENADO FEDERAL

SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

### **PARECER Nº 762, DE 2016**

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

*1.079, de 1950, art. 11, item 3).*

RELATOR: Senador **ANTONIO ANASTASIA**

### **2.2.2.3. Operações de crédito ilegais no âmbito do Plano Safra (“pedaladas fiscais”)**

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

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

**Art. 36.** É **proibida** a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo. [grifamos]

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



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

56):

211. Inicialmente, cumpre destacar que a norma do artigo 36 da

LRF veio ao mundo jurídico em um contexto histórico dos anos de 1980 e 1990 em que os governos estaduais sangravam os bancos por eles controlados por meio de operações de crédito nunca saldadas e acima de suas capacidades de financiamento, o que acabou por levar a liquidação de quase todos eles. Deste modo, para evitar que o patrimônio dos bancos estaduais se esvaísse levando a sua destruição, com prejuízo de toda a sociedade, a LRF proibiu que os bancos públicos realizassem operações de crédito com os governos que controlam. Logicamente tais situações em muito se afastam de passivos liquidados ao longo do mesmo exercício.

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

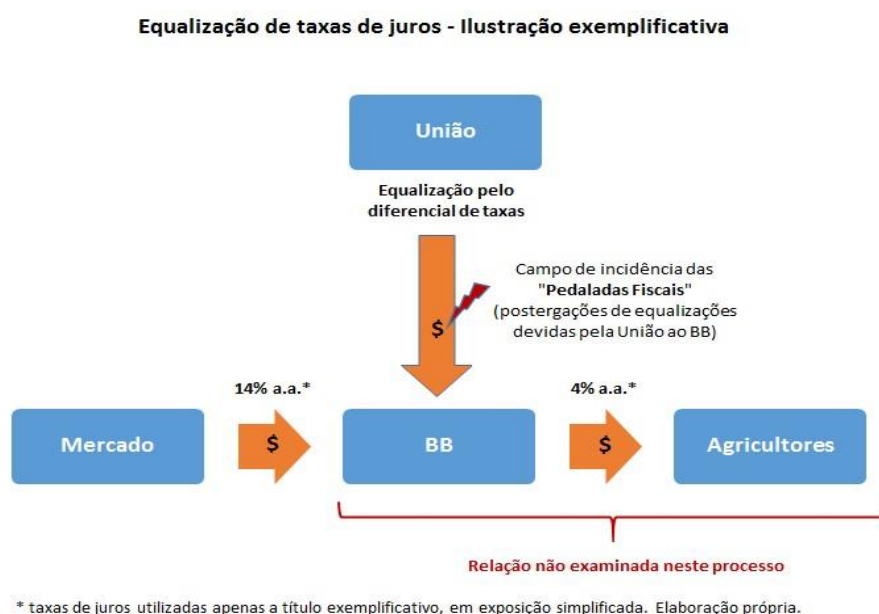
Foi exatamente para evitar que situações como essa se repetissem que a LRF contemplou a proibição do seu art. 36. De fato, a lei tenta preservar a saúde financeira de ambas as partes: os bancos controlados e a União, em última instância pertencentes a toda a sociedade. Previne, com esse dispositivo,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

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

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

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

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



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

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

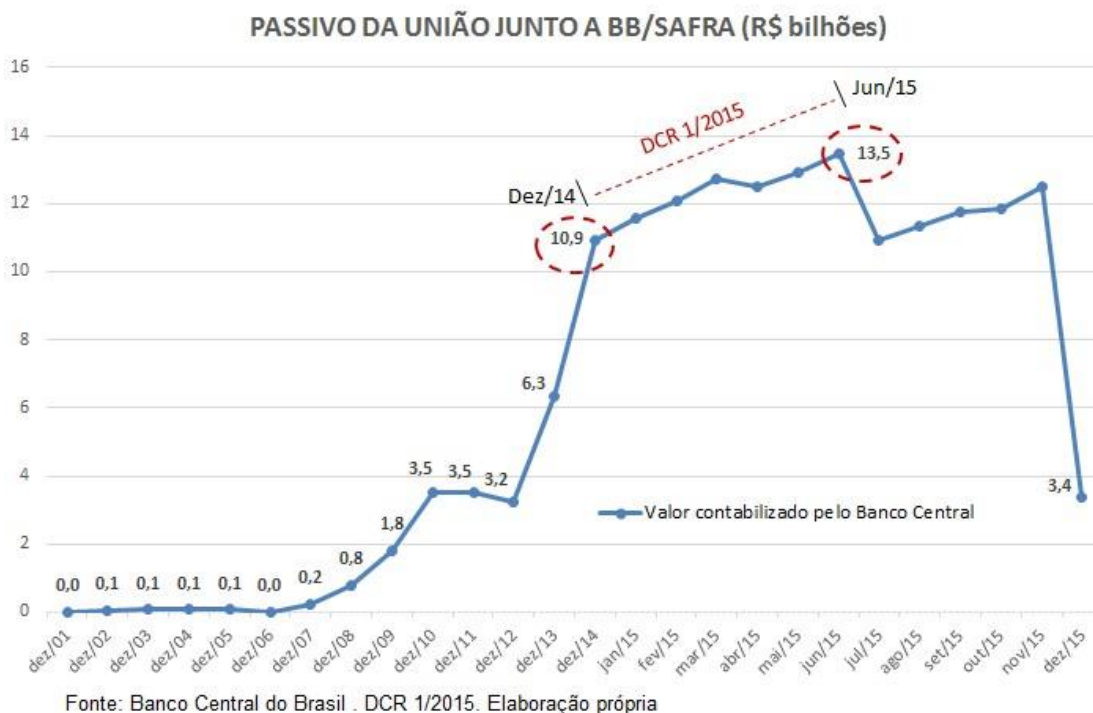
Segundo a defesa, contudo, os valores devidos pela União ao BB, em razão da equalização de taxas de juros, em nada se confundem com as operações de crédito a que se refere o citado dispositivo legal.

Ademais, sustenta a defesa que a análise de série histórica indica a existência de saldo devedor de subvenção em todos os meses “dos últimos 22 anos” (DOC 24, p. 323). Complementarmente, alega que haveria impossibilidade da inexistência desses saldos tendo em vista as diferenças de regimes contábeis entre as partes: regime de competência para o BB (reconhecimento do crédito) e caixa para a União (pagamento). Por essa perspectiva, à primeira vista estaríamos diante de situação despreocupante, resultante de meras conciliações contábeis.

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

competência exclusiva da Presidente, como o encaminhamento ao Congresso de proposta de alteração da meta fiscal, a abertura de crédito adicional por medida provisória e a alteração da programação financeira por meio de decreto.

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

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

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

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

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

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

Com efeito, a apuração dos saldos é semestral, nos termos da regulamentação aplicável à época dos fatos examinados, conforme esclarece a própria defesa (DOC 24, p. 290-292): a Portaria 315, de 21/07/2014, do Ministério da Fazenda<sup>29</sup>. A referida portaria estabelece não apenas que o período de equalização é semestral (art. 2º, § 3º), como alegado, mas também que:

Art. 2º .....

.....

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

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

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

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

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



expectativa do direito de receber a subvenção apurada. Essa é a lógica do “regime de competência”.

Por sua vez, a União registra o débito em função dos valores informados pelo banco, mas não no mesmo momento em que o BB apura seus créditos junto à União. O registro dos passivos devidos ocorre a cada semestre, pois a exigibilidade é semestral, conforme a regulamentação do Plano Safra. Registre-se, no entanto, que a contabilização das obrigações por parte da União não foi realizada no que se refere ao exercício de 2015 e anteriores, conforme evidencia a manifestação da própria Secretaria do Tesouro Nacional (DOC 132, p. 4, item ix).

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

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

Por outro lado, cabe registrar que o próprio Executivo forneceu os parâmetros de razoabilidade ao editar a Portaria nº 419, de 26 de junho de 2015, do Ministério da Fazenda, que definiu em seu art. 3º, *caput* e § 1º, que:

(i) o banco operador continuaria a enviar as informações a seu cargo em vinte dias após o fim do período de apuração; e (ii) a STN verificaria a conformidade das equalizações até o último dia do mês do envio dessas informações. Ou seja, o próprio Executivo definiu que são necessários trinta dias no total para a cabal verificação da legitimidade do pagamento.

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

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

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

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

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

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

Por outro lado, o próprio Poder Executivo deixou claro o seu entendimento, quando, por meio do art. 3º do Decreto nº 8.535, de

01/10/2015, estimou razoável exigir o pagamento dos débitos da União junto a instituições financeiras relativos a “contrato de prestação de serviços com instituições financeiras, no interesse da execução de políticas públicas”, em não mais do que cinco dias úteis. Essas constatações, aliás, já foram ressaltadas no laudo pericial (DOC 144, p. 169-180, quesitos 63, 66 e 68, respectivamente).

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

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

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

Preliminarmente, a afirmação não corresponde à realidade fática apurada na instrução. A variação do saldo de R\$ 10,9 bilhões para R\$ 13,5 bilhões entre janeiro e junho, mencionada pela defesa, inclui o saldo

apurado das subvenções contratadas no primeiro semestre de 2015, que se tornaram devidas em 01/07/2015 (nos termos da regulamentação do Plano Safra), e exigíveis para pagamento após as providências de liquidação. Portanto, **seus valores cresceram-se ao saldo devedor da União junto ao Banco já em 2015**, e, segundo exposto no tópico antecedente, deveriam ser pagas no máximo até o mês de agosto de 2015.

Importante ressaltar que essa parcela de 2015 representa apenas uma parte – e a menor delas – dos débitos em atraso, conforme exposto logo a seguir. Isso porque **os fatos sob julgamento abrangem, objetivamente, a manutenção – ao longo do exercício de 2015 – de saldos devedores da obrigação exigível junto ao BB em desacordo com as regras da respectiva exigibilidade, não apenas relativos às subvenções apuradas no primeiro semestre de 2015, mas a todo o estoque acumulado ao final de 2014.**

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

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

- 1) Em 31/12/2014, o saldo devido ao Banco relativo a subvenções do Plano Safra alcançava R\$ 10.914.593.752,00. Este valor é indisputado, pois até mesmo a defesa aponta ser este o débito da União carregado para 2015 (DOC 024, p. 299)<sup>30</sup>;
- 2) Não houve pagamentos relativos a essa subvenção pelo menos “entre os meses de julho de 2014 e de março de 2015”, “o que caracteriza atraso de pagamento do estoque acumulado” (DOC 144, p. 201);

- 3) Ao final do primeiro semestre de 2015, somente haviam sido pagos R\$ 1.058.358.956 (DOC 144, p. 201, tabela 48).

Portanto, o saldo já exigível desde o início do ano, que foi carregado pela União durante **pelo menos seis meses**, foi de R\$ 9.856.234.796<sup>31</sup>. Mesmo sem considerar as subvenções que vieram a tornar-se devidas no primeiro semestre de 2015, este é o valor mínimo da dívida em atraso para com o banco que persistiu inadimplida até o último dia do primeiro semestre. **Este saldo já exigível em primeiro de janeiro, portanto, persistiu por mais de seis meses sem pagamento;**

- 4) A própria União reconhece orçamentariamente a existência de saldos devedores de exercícios anteriores não pagos, pois registrava em 31/12/2014 um total de R\$ 11,1 bilhões em “Restos a Pagar” inscritos – dos quais R\$ 5,7 bilhões inscritos em exercícios anteriores – ou seja, pagamentos relativos a despesas comprovadamente incorridas **antes de 2014**. Assim, não resta dúvida quando ao reiterado inadimplemento de obrigações incorridas com o agente financeiro e decorrentes das subvenções (DOC 144, p. 200, tabela 47). Acrescentamos a essa constatação pericial a informação do próprio BB de que os pagamentos realizados ao longo do período de 2015 e que contribuíram para a quitação total do passivo contemplaram **despesas em atraso que remontam a 2008** (DOC 57, p. 185).

- 5) Em relação às obrigações contraídas no primeiro semestre de 2015, cujo período de exigibilidade iniciava-se em julho desse ano, foram integralmente pagas somente em dezembro (segundo informação do Ministério da Fazenda transcrita no laudo pericial – DOC 144, p. 202). Em termos de valores, essa parcela equivale a R\$ 3.172.855.360,59, segundo a contabilização da STN (DOC 132, Anexo XII), e, de acordo com o BB (DOC 58, Anexo 01), somente foi paga em 23/12/2015. Portanto, **o atraso mantido nos pagamentos referentes às subvenções apuradas no primeiro semestre de 2015 alcançou pelo menos quatro meses;**

- 6) Por fim, nem sequer o Poder Executivo dispunha-se a pagar ao longo de 2015 o saldo já acumulado desde o início do exercício. Frente a uma exigibilidade de R\$ 10,9 bilhões, o projeto de lei orçamentária encaminhado ao Congresso

Nacional pela Presidente e a lei orçamentária anual contemplavam apenas R\$ 8.443.938.000,00 para esta finalidade (DOC 144, p. 199), razão pela qual concluem os

peritos que **“as dotações não eram suficientes para o**

**pagamento dos valores devidos pela União ao Banco do Brasil a título de equalização da taxa de juros”** (DOC 144, p.

199). Quanto a isso, a defasagem aí apontada sequer incluiu os valores referentes à subvenção apurada no primeiro semestre de 2015 (R\$ 3,2 bilhões), os quais também deveriam constar – ainda que pelo valor estimado a partir do limite fixado nas portarias de definição do programa – no projeto de lei orçamentária para 2015, pois também teriam de ser pagos nesse ano. Logo, **a defasagem total contida na proposta orçamentária perfaz R\$ 5,7 bilhões<sup>32</sup>**, corroborando a constatação pericial. Isso caracteriza **afrenta ao art. 167, II, da Constituição**, na medida em que, neste caso, houve assunção de obrigações que excediam os créditos orçamentários.

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

PERÍODO DE APURAÇÃO	VALOR DEVIDO E PAGO COM	MESES DE ATRASO
Até o segundo semestre de 2014 <sup>1</sup>	9.856.234.796,00	6
Primeiro semestre de 2015	3.172.855.360,59	4

1. Atraso mínimo

Fonte: Elaboração própria a partir das informações do parágrafo anterior

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

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

Portanto, **o Poder Executivo manteve ao longo dos onze primeiros meses de 2015 o inadimplemento de obrigações já devidas e exigíveis junto ao BB – inclusive com parcelas carregadas de exercícios anteriores – em montante materialmente significativo, somente vindo a reparar a situação em dezembro, após a publicação do Acórdão 3.927/2015-Plenário do Tribunal de Contas da União, de 09/12/2015, que assim o determinava em caráter definitivo**.

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

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

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

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

Antes de adentrar a análise técnica a respeito do conceito de operação de crédito, é importante esclarecer, preliminarmente, que a história do Programa Minha Casa, Minha Vida, evidencia que operações semelhantes às discutidas neste processo já eram consideradas como

operações de crédito pelo governo. Quando foi redigido o art. 5º da Lei nº 11.977, de 2009 (fruto da Medida Provisória 459, de 2009), cuja redação previa a possibilidade de o FGTS adiantar recursos para o financiamento do programa Minha Casa, Minha Vida, o Ministério da Fazenda, por ocasião das reuniões do Conselho Curador do FGTS (CCFGTS), reconhecia que configuraria operação de crédito o adiantamento dos subsídios orçamentários se ele fosse feito pela CEF, conforme mostra documentação constante do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República, Exercício de 2014, o Ministro Augusto Nardes, do TCU<sup>34</sup>.

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

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

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



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

Feito esse breve registro, passamos a tratar da questão relativa à existência ou não de operação de crédito nos termos do art. 29, III, da LRF. Alega a denunciada que esse dispositivo, ao definir operações de crédito ~~para os efeitos da LRF~~, não inclui as situações aqui examinadas entre as tipificações explícitas que faz em rol exemplificativo, nem permite que se conclua pelo seu enquadramento como “operações assemelhadas”, pois “parece indiscutível a necessidade de contrato para o cumprimento de obrigação de pagamento em moeda corrente (assunção de compromisso financeiro) para que fique caracterizada a realização de operação de crédito” (DOC 24, p. 316).

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

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

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

- a) *a vontade contratual de obtenção de crédito de terceiros para realização de atos diversos* está presente quando a União lança mão do banco operador para que realize empréstimos a custo subsidiado (empréstimos que não realizaria em circunstâncias de mercado), e pelo atraso de pagamento faz com que o banco financie com seus próprios recursos o custo de oportunidade desses empréstimos. É relevante considerar que não se trata aqui de atos expressamente vinculados *ex lege*, nem sequer de despesas cujo fato gerador decorra de obrigatoriedade legal. A Lei nº 8.427, de 1992, apenas *autoriza* o Executivo a engajar-se nessas transações (art. 1º), fixando ainda o dever de observância das “disponibilidades orçamentárias e financeiras existentes para a finalidade” (art. 3º). Quanto ao Banco, sociedade de economia mista dotada da autonomia inerente às empresas, menos vinculada ainda é a sua adesão ao ajuste quando precisa suportar com recursos próprios a subvenção devida pela União;
- b) *a previsão de restituição do bem objeto de empréstimo* é nítida quando a lei que institui essas operações determina o pagamento ao banco da equalização da taxa de juros; e
- c) *o prazo para pagamento* é claro quando a lei e o regulamento estabelecem a exigibilidade do pagamento pela União das equalizações devidas ao banco, uma vez que, como exaustivamente discutido acima, não se concebe no ordenamento jurídico que a lei determine uma relação comercial envolvendo obrigações formalmente exigíveis sem que haja prazo definido para o respectivo pagamento.

Essa mesma conclusão é alcançada quando se vai além da simples construção doutrinária de condições para que alguma transação se

configure operação de crédito e se adentra na especificação técnica dessa transação *no âmbito das finanças públicas*, que é o universo mais relevante para esta Comissão.

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

#### 1. Principais Características das Operações de Crédito

Em regra, as operações de crédito possuem pelo menos uma das seguintes características:

a) Envolvem o reconhecimento, por parte do setor público, de um passivo, que equivale a um aumento do endividamento público com impactos no montante da dívida pública e na capacidade de endividamento do ente;

b) Pressupõem a existência de risco de não adimplemento de obrigações que, em geral, materializa-se na forma de cobrança de juros explícitos ou implícitos, deságio e demais encargos financeiros, tendo como consequência uma redução do Patrimônio Líquido do ente que equivale a um aumento do valor original da dívida; e

c) Diferimento no tempo, uma vez que, em regra, as operações de crédito envolvem o recebimento de recursos financeiros, bens, ou prestação de serviços, os quais terão como contrapartida a incorporação de uma dívida a ser quitada em momento futuro.

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

ações (aliás, essa defasagem temporal é o próprio cerne da questão discutida).

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

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

---

As Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, observadas pelo Brasil, contemplam o reconhecimento de evento que cria obrigações legais ou não formalizadas que façam com que a entidade não tenha nenhuma alternativa realista senão liquidar essa obrigação (IPSAS 19- Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes).

18. Os seguintes termos são usados nesta Norma, com os significados especificados:

**Obrigação não formalizada** é uma obrigação que decorre das ações da entidade em que:

(a) por meio de padrão estabelecido de práticas passadas, de políticas publicadas ou de declaração atual suficientemente específica, a entidade tenha indicado a outras partes que aceitará certas responsabilidades; e (b) em consequência, a entidade cria uma expectativa válida nessas outras partes de que cumprirá com essas responsabilidades. [grifamos]

Portanto, quer segundo os critérios levantados pela defesa, quer segundo as normas técnicas nacionais de contabilidade pública, a manutenção do atraso configurou uma operação de crédito em favor da

União, e insere-se no art. 29, inciso III, da LRF. Dessa forma, sendo partes da relação a União e o BB, por ela controlado, enseja-se a conduta expressamente vedada pelo seu art. 36, qual seja, “a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo”.

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

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

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

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

**[...] essa situação não pode (e nem poderia) se renovar indefinidamente, porquanto nessa hipótese, continuada, poderia**

**se alcançar situação vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal.**  
[grifamos]

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

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

O que interessa a este processo é o financiamento dos entes federativos por instituições financeiras por eles controladas. Regra de prudência fiscal no âmbito público e que vige até mesmo entre bancos privados. Essa singularização da reprimenda legislativa não é desprovida de sentido: o risco e o efeito do endividamento disfarçado interpondo-se operações de bancos próprios são muito maiores para a sociedade do que outros atrasos comerciais.

O acesso dos bancos à captação comercial de recursos junto a investidores e, ainda mais grave, à captação de poupança popular fazem com que a capacidade de o ente controlador de se manter financiando dessa forma seja muito superior a qualquer outra fonte, quer no montante, quer no prazo em que tal prática ocorre. Tamanho potencial de desequilíbrio financeiro, por meio do uso indevido da instituição bancária, traz, por sua vez, custos e riscos muito mais elevados para a sociedade de reversão da situação irregular.

É dessa conduta, precisamente, que o processo está tratando, e onde se desvela o interesse público: a utilização dos bancos públicos para arcar com o custo das políticas desejadas pela União sem que existissem recursos fiscais e orçamentários para tanto.

Isso posto, o gráfico a seguir coloca o tema na devida perspectiva:



As operações de 2015 não são a repetição de situações “normais” ou “corriqueiras”. Como se observa no gráfico, a manutenção de valores a descoberto saltou de praticamente zero à ordem de R\$ 3 bilhões entre 2010 e 2012. Depois, **duplicou em 2013 e mais que triplicou em 2014**, subindo em dois anos de R\$ 3,2 para R\$ 10,9 bilhões. No ano de 2015, ascendeu ainda mais até junho, e somente retornou aos patamares da primeira fase ascensional, em torno de R\$ 3,6 bilhões, no mês de dezembro, após esgotadas as possibilidades recursais junto ao TCU. O gráfico, visto em seu contexto com outras operações semelhantes, ocorridas mediante uso de outros bancos públicos federais para os mesmos fins, **evidencia uma decisão de política econômica, de competência da Presidente da República.**

Os valores totais devidos pela União a bancos públicos federais e ao FGTS partem de um patamar estável em torno de R\$ 1 bilhão verificado até 2007, seguindo a partir daí um crescimento vertiginoso até que os passivos acumulados, mais que duplicando, chegassem a R\$ 52,2 bilhões ao final de 2014. O ano de 2015 assiste à permanência do carregamento dessas dívidas por parte da União – na verdade, um aumento superior a 10% – até novembro, seguido de abrupta queda com a quitação de mais de oitenta por cento do passivo em dezembro, imposta por determinação do

TCU. As evidências apontam para decisões deliberadas de política econômica adotadas no mais elevado nível decisório governamental.

Quanto à quitação dos passivos em dezembro de 2015, por determinação do TCU, que **remonta a abril de 2015**, vale o registro de que na exposição de motivos da Medida Provisória nº 702, de 2015, que abriu crédito extraordinário para viabilizar o pagamento das “pedaladas fiscais”, constou a seguinte informação:

7. A relevância e urgência da matéria justificam-se, no que tange aos Ministérios do Trabalho e Emprego e das Cidades e de Encargos Financeiros da União, em decorrência da necessidade de pagamento de passivos e valores devidos, no presente exercício, em consonância com as determinações presentes **no Acórdão nº 825, de 15 de abril de 2015**, confirmado pelo Acórdão nº 992, de 29 de abril de 2015, ambos do Plenário do Tribunal de Contas da União.  
[grifamos]

A abertura de crédito orçamentário depende de ato da Presidente da República.

Em termos práticos, olhando-se para a saúde financeira do Estado, que podem ser sentidos no dia-a-dia pelo cidadão comum, Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra, Secretário de Controle Externo e Fazenda Nacional do TCU, em seu depoimento nesta Comissão, em 13/06/16, alertou para o risco em não se tratar tais operações entre a União e os seus bancos públicos controlados como operações de crédito:

**O SR. TIAGO ALVES DE GOUVEIA LINS DUTRA** – [...] Vejam bem: se não fosse a atuação do Tribunal, atualmente, a gente poderia estar com valores ainda maiores, ou seja, se chegamos a R\$60 bilhões no ano passado, poderiam chegar a R\$80, R\$90, R\$100 bilhões. Então, o risco de não se tratar isso como operação de crédito é altíssimo.

Adicionalmente, no que tange às operações de crédito realizadas entre União e BB, a defesa, em suas alegações finais (DOC 171, p. 387), sustenta que o montante dos valores envolvidos e a duração do período em que houve saldo negativo são aspectos que não poderiam ter fundamentado o entendimento sobre o desrespeito da Presidente da República ao art. 36 c/c art. 29, III, da LRF. A defesa aduz que é



incontroverso que o volume de operações ou a sua frequência não alteraria a natureza dos negócios jurídicos.

Fosse o relacionamento entre BB e União marcado por condutas transparentes, por transações comuns entre um ente público e uma instituição financeira, jamais haveria de se falar em ilegalidade. Entretanto, quando se observa que a União, sistematicamente, deixou de pagar por anos valores que alcançaram a casa dos bilhões, não se pode deixar de concluir que a magnitude dos valores envolvidos e a duração dos atrasos foram, indubitavelmente, elementos que caracterizam a ilegalidade. Na interpretação de uma lei que trata exatamente da responsabilidade fiscal, considerar que a União poderia atrasar indefinidamente os pagamentos ao BB, e em volumes cada vez maiores, sem que isso implicasse ofensa ao art. 36 da LRF, é se prender apenas à face formal dos fatos e ignorar o bem jurídico protegido (o equilíbrio das contas públicas).

Por fim, sustenta ainda a defesa que “não prevendo a Constituição Federal a possibilidade de crime de responsabilidade em face da violação da LRF, mas tão somente da lei de orçamento, não há que se falar em crime de responsabilidade pela violação do artigo 36 da Lei Complementar nº 101/00”, pois “não violam propriamente a Lei Orçamentária Anual (LOA), que constitui o bem jurídico tutelado em todos os tipos legais do referido dispositivo sancionador dos crimes de responsabilidade ” (DOC 24, p. 312 - 313). Esse assunto, porém, já foi tratado neste Relatório (item 2.1.3).

#### **h) “Não se pode admitir a aplicação retroativa de novo entendimento do TCU em matéria de crime de responsabilidade”**

Sustenta a denunciada que o TCU teria alterado o seu entendimento quanto à caracterização de tais transações como operação de crédito, e que essa mudança de entendimento estaria sendo aplicada retroativamente.

Preliminarmente, ainda que fosse válido o argumento – que, conforme será demonstrado a seguir, não é –, é importante reforçar que decisões do TCU não são vinculantes para esta Comissão Especial de Impeachment. As conclusões deste Relatório se fundam na vasta instrução probatória realizada por esta Comissão.

Alega a defesa que, existindo a prática de “reembolso de adiantamentos” pelo menos desde 1992, a primeira manifestação do TCU contrária a ela teria ocorrido apenas em 2015, quando prolatou o Acórdão 825/2015. No mesmo ano, o Acórdão 1.464/2015 apontou como indícios de irregularidades nas contas de governo de 2014 a postergação do pagamento de subvenções semelhantes às do Plano Safra. Após resposta do governo, o Acórdão 2.461/2015 reiterou serem tais contratos assemelhados a operações de crédito.

A cronologia dos fatos é relevante. Em 15/04/2015, por meio do Acórdão 825/2015, o TCU considerou irregulares as postergações de pagamento a bancos oficiais, caracterizando-as como operações de crédito vedadas pela LRF. Além disso, o Acórdão 1.464/2015, de 17/06/2015, incluiu tais operações entre as razões ensejadoras de recomendação pela rejeição das contas presidenciais relativas a 2014, abrindo prazo de trinta dias para apresentação de contrarrazões pela Presidente da República. Após deliberar sobre recurso de mérito interposto pelo Executivo contra o mencionado Acórdão 825/2015, o Tribunal manteve seu posicionamento inicial pela reprovabilidade da prática por meio do Acórdão 3.297/2015, de 09/12/2015.

No que tange às contas de governo de 2014, após analisar as contrarrazões apresentadas em 22/07/2015 pela AGU em representação da Presidente, opinou o TCU em 07/10/2015 pela rejeição das contas presidenciais em função de, entre outras irregularidades, adiantamentos concedidos por instituições financeiras oficiais à União para cobertura de despesas de programas públicos (Acórdão 2.461/2015).

**Todas e cada uma das manifestações da Corte de Contas mencionadas pela denunciada são no sentido de impugnar a prática questionada.** A cada reiteração, mais inequívoca se mostra a posição do Tribunal, sempre respeitando os ritos inerentes à ampla defesa e ao contraditório. Portanto, o que a sequência de pronunciamentos colacionados pela defesa revela é uma total coerência nas posições assumidas pelo TCU, desde a primeira manifestação.

Não é possível alegar inconsistência antes que houvesse a primeira manifestação, mesmo que a prática existisse. Seria insensato exigir do TCU (ou do Congresso Nacional, ou do Judiciário, ou de qualquer outra instituição) onipresença e que declarasse seu entendimento sobre todos os

aspectos do mundo dos fatos – seria uma impossibilidade lógica e material. Somente prosperaria uma alegação de mudança de jurisprudência *se tivesse havido uma jurisprudência anterior* que abonasse a prática que passou a questionar, do que não há notícia. Portanto, a jurisprudência do TCU sobre o tema estabeleceu-se tão somente em 2015, e não se afastou em momento algum da linha inicial.

Complementarmente, cabe examinar o argumento da defesa, constante de suas alegações finais (DOC 171, p. 357-358), de que haveria divergências internas no âmbito do TCU em relação à interpretação do conceito de “operação de crédito” previsto na LRF. Sustenta a denunciada que a questão não se encontraria pacificada no interior do órgão de controle externo. Ademais, acrescenta que, como órgãos administrativos, juristas e Ministério Público teriam outro entendimento sobre a matéria, então a interpretação adotada pela denunciada não poderia ser descartada ou tida por ilegal.

Primeiramente, destacamos que os pronunciamentos do TCU se dão por meio do seu corpo de Ministros. Essa é a instância soberana da Corte de Contas da União, nos termos da Constituição Federal. Em segundo lugar, com relação ao caso concreto, impende ressaltar que a decisão sobre a ilegalidade das operações de crédito se deu por **decisão unânime** do Plenário do Tribunal. Isso demonstra a robustez da interpretação do órgão de controle externo. Por todo o exposto, não se mostra aceitável fazer referência a manifestação de unidade técnica – emitida ao longo de processo interno como subsídio para a deliberação do Tribunal – para atribuir qualquer fragilidade à decisão tomada pela unanimidade dos ministros da Corte de Contas.

Por fim, quanto à existência de interpretações divergentes à do TCU, adotadas por juristas ou outros órgãos públicos, isso em nada altera a validade da sólida interpretação do Tribunal, tampouco interfere ou limita, cabe reiterar, a soberania constitucional desta Comissão Especial de Impeachment ou mesmo do Poder Legislativo. Em última instância, caberá ao Senado Federal, nos termos do art. 52, I, da Lei Magna, avaliar a matéria e julgar se resta caracterizado crime de responsabilidade.

**i) “Não há qualquer conduta (comissiva ou omissiva)  
descrita como tendo sido praticada pela Presidente da República”**

O TCU adotou em 15/04/2015, como visto, o Acórdão 825/2015-Plenário, nos seguintes termos:

9.6. em relação às **operações de crédito realizadas junto à União**, consubstanciadas nos títulos “Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – **Safra Agrícola**” e “Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional”, registradas nas demonstrações financeiras do Banco do Brasil, **as quais representaram a assunção de compromisso financeiro de que trata o art. 29, inciso III, da Lei Complementar 101/2000:**

9.6.1. **determinar ao Tesouro Nacional que efetue o pagamento dos valores devidos ao Banco do Brasil, necessários à cobertura das referidas contas**, que estejam vencidos segundo os prazos definidos pela legislação, de acordo com cronograma, de duração a mais curta possível, a ser apresentado ao TCU dentro de 30 (trinta) dias; [..]

9.6.3. determinar a audiência dos gestores listados a seguir, para que, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, apresentem **razões de justificativa em relação à realização de operações de crédito, consubstanciadas na concessão e utilização de recursos próprios do Banco do Brasil para o pagamento de subvenções de responsabilidade da União registradas nas contas “Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola” e “Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional” da instituição financeira, contrariando o que estabelecem o § 1º, inciso I, do art. 32, o art.**

**36 e o art. 38, inciso IV, “b”, todos da Lei Complementar 101/2000:**

- Arno Hugo Augustin Filho – [...] Secretário do Tesouro Nacional;

- Marcus Pereira Aucélio – [...] Subsecretário de Política Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional;

- Adriano Pereira de Paula – [...] Coordenador-Geral de Operações de Crédito do Tesouro Nacional;
- Aldemir Bendine – [...] Presidente do Banco do Brasil; e
- Guido Mantega – [...] Ministro de Estado da Fazenda [...]; [grifamos]

Portanto, desde abril de 2015 o Ministro da Fazenda e dirigentes do Tesouro Nacional sabiam oficialmente da prática aqui examinada e do seu questionamento jurídico. Mas não apenas eles: em seu depoimento nesta Comissão, em 28/06/2016, o então Advogado-Geral da União, Luís Inácio Lucena Adams, respondendo a questionamento da acusação que contextualizava a discussão em momento ainda anterior a 2015, afirma ter discutido o assunto com o Ministro da Fazenda, o Presidente do BACEN e o Secretário do Tesouro Nacional, opinando pela quitação de eventuais passivos:

**O SR. LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS** – Essas matérias, do ponto de vista orçamentário, quem despachava com a Presidente era o Ministro da Fazenda. Quando o assunto apareceu, eu tive reuniões com o Ministro da Fazenda, o Ministro Guido, tive com o Tombini e com o Arno, inclusive, o Secretário do Tesouro, e em todas elas se debateu o assunto. E **eu, por exemplo, sempre recomendei, na minha posição, que se quitassem eventuais passivos existentes.** Esta era a posição que eu defendia. [grifamos]

Importante ainda o fato de que em 17/04/2015 – dois dias após a edição do Acórdão 825/2015 pelo TCU –, os então Ministro da Justiça, Advogado-Geral da União e Procurador-Geral do BACEN concederam entrevista coletiva na emissora oficial NBR<sup>37</sup>. Na ocasião, o Ministro da Justiça contesta a decisão do Tribunal, falando em nome “da posição do governo”, afirmando que “não há fato imputável à Presidenta da República” para efeitos de um processo de *impeachment*, e nesse contexto defende a regularidade da prática. Na entrevista é dito que o assunto foi levado à ~~Presidente da República~~, que solicitara que os fatos fossem esclarecidos para a sociedade. Na mesma ocasião, o Advogado-Geral da União comunicou que foi dada orientação ao então Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, para que não houvesse novas operações de crédito dessa natureza em

2015 até a decisão definitiva do TCU, como um gesto inclusive de respeito ao Tribunal.

Além disso, a Presidente da República foi notificada **pessoalmente** em junho de 2015 do relatório preliminar que apontou irregularidades das contas de 2014 (Aviso 664-GP/TCU, de 19/06/2015, referente ao Acórdão 1.464/2015-TCU). **A notificação é pessoal neste caso, porque a responsabilização sobre as contas de governo é personalíssima da titular do Executivo.** Nesta notificação, a Presidente foi instada a explicar formalmente alguns atos da gestão econômico-fiscal, dentre os quais:

9.2.1 inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), em face da **omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil**, ao BNDES e ao FGTS **nas estatísticas da dívida pública de 2014** (item 2.3.5 do Relatório); [...]

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

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

9.2.12 inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), em face da **omissão de transações primárias deficitárias da União junto ao Banco do**

**Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas dos resultados fiscais de 2014** (item 3.5.5.2 do Relatório); [grifamos]

Desde abril de 2015, pelo menos, a Presidente da República estava ciente de que ocorreram operações sob exame, e que tais operações representavam, a juízo do Tribunal, assunção de passivos da União e transações primárias deficitárias junto aos bancos oficiais, e especificamente junto ao BB. O dever mínimo de diligência imposto à Presidente pelo art. 70, parágrafo único, da Constituição impunha que empreendesse quantos esforços fossem necessários para a ciência completa das suspeições a ela atribuídas.

**Uma vez ciente dos fatos, a mandatária tinha apenas dois cursos de ação: concordar com a prática questionada e assentir à continuidade da mesma por parte dos seus subordinados, ou interrompê-la imediatamente e reverter os seus efeitos.** Optou conscientemente, a toda evidência, pelo primeiro. Mesmo que mantivesse entendimento diverso do órgão que a notificou, a mandatária máxima deve responder pela escolha política feita, especialmente em face das consequências danosas que resultaram para a saúde financeira do Estado e para a economia.

A atividade de governo e a tutela aos bens constitucionais pelo Presidente da República não se limitam à assinatura de documentos. Seria pressupor a prevalência da forma sobre a essência, do instrumento sobre a finalidade. Atos assinados são parte essencial do rito de governo, mas não o esgotam. Cabe ao Chefe do Executivo, nos termos do art. 84, II, da Constituição Federal, “exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal”. Assim, a Presidente dirige, conduz, orienta, preside, no que os Ministros a auxiliam. Naturalmente, há delegação, como lembra a defesa (DOC 24, p. 306), mas é cediço em direito administrativo que a delegação não dá prerrogativas autônomas ao agente delegado, e a responsabilidade pelos atos delegados permanece com o delegante, salvo comprovação de abuso do poder delegado por parte dos delegados (do que não se cogitou em qualquer parte destes autos).

Em termos concretos, a política pública Plano Safra envolvia um complexo de atos e decisões a serem executados de forma coordenada

pelos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Desenvolvimento Agrário e do Meio Ambiente, pelo Conselho Monetário Nacional e pelo BB (Lei nº 8.427, de 1992, arts. 3º e 3º-A). Tais agentes diretamente subordinados à Presidência da República não podem tomar para si a exclusividade decisória, senão restaria esvaziado o dever constitucional de direção e coordenação superior do Presidente, o que implicaria a própria inviabilidade da política pública. Tais atos e decisões envolvem mobilização de recursos públicos da ordem de bilhões de reais, e configuram importante vertente da ação da administração federal.

Oportuno trazer o depoimento de Adriano Pereira de Paula, Coordenador-Geral de Operações de Crédito do Tesouro Nacional, em resposta ao Senador Waldemir Moka (em 8/06/2016):

**O SR. ADRIANO PEREIRA DE PAULA** – Bom, Sr. Senador, eu entendo que qualquer volume expressivo de recursos seja levado ao Chefe do Executivo. De qualquer forma, dificilmente poderíamos admitir que uma autoridade assumia sozinha uma representatividade de valores dessa magnitude, em qualquer situação. Não tenho e não posso dizer que presenciei, que participei. Não faço parte de qualquer fórum que tenha por objeto essa discussão. Mas acredito que um valor desses, expressivo, sempre é levado ao conhecimento.

[...]

**O SR. WALDEMIR MOKA** (PMDB - MS) – Sr. Adriano, eu reconheço, evidentemente, as escalas aí – não vai presenciar ou não presenciaria –, mas V. Sª é um servidor de muito tempo e acaba de admitir, não de afirmar, que os valores desse porte dificilmente serão tomados. Por isso, digo que o Conselho Monetário Nacional, presidido pelo Ministro da Fazenda, não vai tomar uma decisão dessa sem consultar antes a Presidente da República. Não vai, não tem como fazer isso. Isso daí é uma questão... Não tem como. Nós estamos discutindo valores de um Plano Safra. Então, é natural que isso ocorra. O incomum seria se exatamente tomassem uma decisão nesse nível e não consultassem quem realmente comanda o Executivo.[...]



**O SR. ADRIANO PEREIRA DE PAULA – [...] Realmente, por experiência própria, é, sim, plausível admitir que nenhum valor dessa magnitude é tratado ou decidido por simplesmente um único indivíduo dentro do Governo. É plausível, sim, afirmar isso. [grifamos]**

A intervenção decisória da Presidente não é apenas inferida, mas declarada por seus principais auxiliares. O então Ministro da Justiça, na entrevista coletiva anteriormente citada<sup>38</sup> e que versava especificamente sobre o tema de postergação de pagamentos aos bancos oficiais, afirma textualmente ter conversado com a Presidente e dela recebido orientação direta:

**[...] nós conversamos hoje com a Presidenta da República e a Presidenta nos orientou a esclarecer os fatos.** Tem absoluta consciência de que não há nenhum fato justificador de um pedido dessa natureza hoje e apenas nos orientou para que nós prestássemos os esclarecimentos devidos do ponto de vista jurídico, do ponto de vista fático, sobre os fatos em relação àquilo que acontece. [...] Pediu que nós esclarecêssemos. [grifamos]

Em se tratando de valores, o Vice-Presidente de Agricultura do BB à época, Osmar Fernandes Dias, declarou na cerimônia solene de anúncio de investimentos do BB para o Plano Safra 2015/2016, em 01/07/2015, que os valores nele envolvidos são fruto de “muitas horas de reunião com o Ministério da Fazenda” e “com a participação da Presidente Dilma, coordenando as reuniões”.

A própria Presidente manifestou-se publicamente acerca do tema de forma a não deixar dúvida sobre o seu comando e controle das decisões concernentes ao Plano Safra.

No que se refere aos valores envolvidos, oportuno trazer discurso da Presidente da República durante cerimônia de lançamento do Plano Safra da Agricultura Familiar em 22 de junho de 2015<sup>40</sup>:

Momentos de transformações, de superação de desafios colocam, diante dos governos, escolhas muito complexas. Nesses momentos, nós somos instados a estabelecer de forma inequívoca as nossas prioridades, a alocar os recursos em favor daquilo que é mais decisivo para o desenvolvimento que queremos no nosso País, na nossa nação.

**Por isso, é com muita satisfação que eu anuncio o Plano Safra da Agricultura Familiar 2015/2016, que contará, como os senhores**

viram pela exposição do ministro Patrus, **28,9 bilhões, 29 bilhões de reais, 20% a mais que na safra anterior.** [grifamos]

Quanto às escolhas relativas à relação com os bancos públicos na execução de programas governamentais, igualmente expressa é a manifestação da Presidente no Encontro com Artistas e Intelectuais em Defesa da Democracia, Brasília/DF, no dia 31/03/2016:

[...] O que eles queriam? **Primeiro, queriam que nós pagássemos os nossos bancos públicos.** [...] **O Brasil, o Estado Brasileiro é dono da Caixa e do BNDES em 100% das ações.**<sup>41</sup>  
[grifamos]

No mesmo sentido o discurso feito em Boa Vista, no Estado de Roraima, no dia 9 de dezembro de 2015, por ocasião da entrega de unidades do programa Minha Casa, Minha Vida, extraído do portal do Palácio do Planalto, sítio eletrônico do governo:

Porque o orçamento de um país, ele tem de ser olhado do ponto de vista daquilo que você gasta e para quem você gasta. O ‘para quem’ é mais importante do que qualquer outra consideração.

Uma das razões para que eu esteja sendo julgada hoje é porque uma parte eles acham que nós não gastamos, nós não deveríamos ter gastado da forma que gastamos para fazer o Minha Casa Minha Vida. Uma das razões é essa. É o que eles chamam de pedaladas fiscais.

A gente, o governo federal, é dono da Caixa Econômica Federal, nós somos os únicos donos, o governo federal. [...] Ora, é por conta que nós fomos capazes de fazer o maior programa habitacional da história que nós hoje somos responsabilizados.<sup>42</sup>

São fatos públicos e notórios relevantes para a instrução.

A própria natureza das condutas julgadas num processo de impedimento político é o exercício das funções finalísticas do dirigente de Poder, de suas condutas enquanto mandatário, que são muito mais amplas do que a simples formalização material de atos administrativos. Não se pretende, como alega a defesa, atribuir-lhe a onisciência de assumir “a responsabilidade por todo e qualquer ato praticado por seus delegados ou subordinados” (DOC 024, p. 306-307), mas sim a responsabilidade – única e indelegável – de conhecer e aprovar o resultado final do trabalho de seus delegados e subordinados.

Por fim, cabe registrar que sempre houve a possibilidade de conduta diversa por parte da Presidente, dado que ela providenciou a cessação da política de novas postergações de pagamentos quando editou, embora apenas em outubro, o Decreto nº 8.535, de 2015, e o encerramento dos passivos já exigíveis, que determinou fosse realizado somente em dezembro de 2015. Isso demonstra que sempre esteve ao seu alcance a intervenção sobre a prática questionada, e quando assim o desejou, pode fazê-la cessar.

**“A descrição genérica das condutas impede o pleno exercício da ampla defesa e do contraditório”**

Dessa questão já tratou o Relatório de Admissibilidade. Seria hipótese de inépcia da denúncia. Contudo, conforme já analisado, os fatos foram claramente expostos para deles a denunciada se defender. Além disso, desde o Relatório de Admissibilidade, que também assume funções jurídicas acusatórias em um processo de *impeachment*– conforme esclarecido pelo STF na ADPF nº 378 (item 1.2) – assentam-se, de forma explícita, os fatos, os preceitos legais envolvidos e a lesão ao bem jurídico.

**2.2.2.3.2. Arquivamento de investigação criminal no âmbito da Procuradoria da República do Distrito Federal relativa às “pedaladas fiscais”**

Em 14/07/2016, o Procurador da República Ivan Cláudio Marx, da Procuradoria da República no Distrito Federal, por meio de despacho, requereu o arquivamento do Procedimento Investigatório Criminal nº 1.16.000.001686/2015-25, que tem como um dos objetos apurar eventual prática do crime tipificado no art. 359-A do Código Penal, em decorrência das chamadas “pedaladas fiscais”. A defesa mencionou o referido despacho em suas alegações finais para reforçar o argumento de atipicidade da conduta, em razão do entendimento do Procurador titular do 3º Ofício de Combate à Corrupção da Procuradoria da República do Distrito Federal no sentido de que não haveria operação de crédito ou qualquer outra operação descrita no art. 29 da LRF (DOC 171, p. 340-342).

O órgão ministerial concluiu pela não ocorrência das condutas descritas no art. 29 da LRF, afastando qualquer hipótese de alargamento do

conceito de operação de crédito, sob a alegação de que, no direito penal, é vedada a analogia *in malam partem*. Mesmo que o argumento fosse válido para os crimes de responsabilidade, não se trata de analogia. A subsunção dos atrasos de pagamento no âmbito do Plano Safra ao disposto no inciso III do art. 29 da LRF, especialmente no que se refere à expressão “e outras operações assemelhadas”, não configura analogia, mas interpretação extensiva. A própria LRF autoriza o intérprete a ampliar o entendimento do que vem a ser uma operação de crédito, uma vez que, dentro do próprio texto legal, após uma sequência casuística, o legislador se vale de uma fórmula genérica que deve ser interpretada de acordo com os casos anteriores. Ou seja, configura operação de crédito qualquer operação semelhante que represente um compromisso financeiro que se amolde a mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título etc, conforme a listagem constante do dispositivo. É pacífico na doutrina e na jurisprudência que a interpretação extensiva é permitida em direito penal, modelo jurídico mais rigoroso cuja aplicação, ressalte-se, não é obrigatória para os crimes de responsabilidade.

De qualquer forma, a discussão em torno da natureza jurídica da operação é irrelevante, já frisamos neste Relatório, pois se estaria considerando a forma mais importante do que a essência (item 2.2.2.3.1, g). A operação, independentemente de sua formatação e conceituação jurídica, assume as características e produz os efeitos materiais de uma operação de crédito, ofendendo o bem jurídico protegido pela lei, que é o que importa. E mesmo se caminarmos para a conformação jurídica de tais operações, ainda assim restam caracterizadas como operações de crédito. Por qualquer ângulo os argumentos da defesa não se sustentam.

Por exemplo, não há necessidade de enquadramento no referido art. 29, III da LRF. A lei equipara a operações de crédito diversas relações não formalizadas por instrumento contratual em seus arts. 29, § 1º, e 37. O § 1º do art. 29, por exemplo, equipara à operação de crédito a assunção, a confissão ou o reconhecimento de dívida. Trata-se de expressa descrição legal de uma conduta que enseja as mesmas consequências jurídicas aplicáveis às operações descritas no art. 29, III. Não se trata nem

mesmo de interpretação extensiva. Havendo a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívida, restará configurada a operação de crédito.

Além disso, a questão pode ainda ser estendida para o art. 50, inciso V, da LRF. Tal dispositivo estabelece que “as operações de crédito, as inscrições em Restos a Pagar e as demais formas de financiamento ou assunção de compromissos junto a terceiros, deverão ser escrituradas de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período, detalhando, pelo menos, a natureza e o tipo de credor”. O dispositivo é claro em considerar que operações de crédito e *inscrição em restos a pagar* são *formas de financiamento* ou de assunção de compromisso que impactam o montante da dívida pública.

Assim, conforme o laudo pericial, nos termos do art. 92, I, da Lei nº 4.320, de 1964, que dispõe sobre as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle do orçamento, inscrição em restos a pagar configura “dívida flutuante”. Ou seja, a inscrição em restos a pagar nada mais é do que o reconhecimento de uma dívida.

Portanto, os argumentos que fundamentaram o arquivamento da investigação criminal no âmbito da Procuradoria da República do Distrito Federal não se mostram adequados para afastar a tipicidade da conduta no presente processo de *impeachment*.

[...]

# ANEXO H – EXONERAÇÃO DE ARNO HUGO AUGUSTIN FILHO DO CARGO DE SECRETARIO DO TESOURO NACIONAL

ISSN 1677-7050



# DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO

República Federativa do Brasil - Imprensa Nacional

Em circulação desde 1º de outubro de 1862

Ano LVI Nº 4

Brasília - DF, quarta-feira, 7 de janeiro de 2015



## Sumário

	PÁGINA
Presidência da República	1
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	3
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	3
Ministério da Cultura	4
Ministério da Defesa	4
Ministério da Educação	7
Ministério da Fazenda	32
Ministério da Integração Nacional	37
Ministério da Justiça	37
Ministério da Previdência Social	38
Ministério da Saúde	40
Ministério das Comunicações	42
Ministério das Relações Exteriores	42
Ministério de Minas e Energia	42
Ministério do Desenvolvimento Agrário	43
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	43
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	44
Ministério do Meio Ambiente	44
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	44
Ministério do Trabalho e Emprego	44
Ministério dos Transportes	44
Conselho Nacional do Ministério Público	45
Ministério Público da União	45
Tribunal de Contas da União	48
Poder Legislativo	49
Poder Judiciário	54
Entidades de Fiscalização do Exercício das Profissões Liberais	72
Edições e Avises	73

## Presidência da República

### CASA CIVIL

PORTARIAS DE 6 DE JANEIRO DE 2015

O MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, no uso de suas atribuições e tendo em vista o disposto no art. 1º do Decreto nº 4.734, de 11 de junho de 2003, resolve:

#### Nº 2 - EXONERAR

RICARDO DE AZEVEDO do cargo de Assessor Especial da Assessoria Especial da Presidência da República, código DAS 102,5, a partir de 7 de janeiro de 2015.

Quantidade	Diário Oficial Federal	Diário Oficial Estaduais
de 01 a 25	R\$ 5,00	R\$ 1,00
de 26 a 31	R\$ 12,00	R\$ 2,50
de 01 a 15	R\$ 1,70	R\$ 0,40
de 16 a 31	R\$ 4,00	R\$ 0,80
de 25 a 30	R\$ 2,00	R\$ 0,50

PREÇOS EM R\$ - INCLUI O ICMS DE 12% SOBRE O VALOR DO JORNAL AVULSO. NÃO SE APLICAM DESCONTOS. NÃO SE APLICAM DESCONTOS DE 5% PARA PESSOAS COM RENDIMENTO ANUAL ATÉ R\$ 10.000,00.

Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico <http://www.gov.br/diariooficial>, pelo código 00022015010700001

#### Nº 3 - NOMEAR

BRUNO GASPAR GARCIA, para exercer o cargo de Assessor Especial da Assessoria Especial da Presidência da República, código DAS 102,5.

ALOIZIO MERCADANTE OLIVA

### MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

O MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, no uso de suas atribuições e tendo em vista o disposto no art. 1º do Decreto nº 4.734, de 11 de junho de 2003, resolve:

#### Nº 4 - EXONERAR, a pedido,

GUSTAVO ADOLFO DE CASTRO VASCONCELOS do cargo de Assessor Especial do Ministério de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação, código DAS 102,5, a partir de 29 de dezembro de 2014.

ALOIZIO MERCADANTE OLIVA

### MINISTÉRIO DA FAZENDA

O MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, no uso de suas atribuições e tendo em vista o disposto no art. 1º do Decreto nº 4.734, de 11 de junho de 2003, resolve:

#### Nº 5 - EXONERAR

ARNO HUGO AUGUSTIN FILHO do cargo de Secretário do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, código DAS 301,6, a partir de 1º de janeiro de 2015.

ALOIZIO MERCADANTE OLIVA

### MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR

O MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, no uso de suas atribuições e tendo em vista o disposto no art. 1º do Decreto nº 4.734, de 11 de junho de 2003, resolve:

#### Nº 6 - EXONERAR, a pedido,

FRANCISCA MARIA DE OLIVEIRA SOUZA do cargo de Assessor Especial do Ministério de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, código DAS 102,5, a partir de 2 de janeiro de 2015.

ALOIZIO MERCADANTE OLIVA

### MINISTÉRIO DO ESPORTE

O MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, no uso de suas atribuições e tendo em vista o disposto no art. 1º do Decreto nº 4.734, de 11 de junho de 2003, resolve:

#### Nº 7 - EXONERAR

LUIS ANTÔNIO PAULINO do cargo de caráter temporário no Ministério do Esporte, código DAS 101,6, a partir de 31 de dezembro de 2014.

ALOIZIO MERCADANTE OLIVA

### MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

O MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, no uso de suas atribuições e tendo em vista o disposto no art. 1º do Decreto nº 4.734, de 11 de junho de 2003, resolve:

#### Nº 8 - EXONERAR

RALPHI EMERSON MACHADO DE LIMA do cargo de Assessor Especial do Ministério de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, código DAS 102,5, a partir de 5 de janeiro de 2015.

ALOIZIO MERCADANTE OLIVA

### GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL

PORTARIAS DE 6 DE JANEIRO DE 2015

O MINISTRO DE ESTADO CHEFE DO GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, no uso de suas atribuições, e tendo em vista o disposto no art. 87, parágrafo único, da Constituição, arts. 11 e 12 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, no art. 1º da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e no art. 1º do Decreto nº 6.346, de 8 de janeiro de 2008, resolve:

Na 1 - Art 1º Delegar competência ao servidor Tenente-Coronel do Exército, FERNANDO WILLIAM LOPES GALVÃO para atuar como Ordenador de Despesa, no que se refere aos atos secundários à execução dos recursos alocados na Unidade Gestora 110322 - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), em substituição ao servidor Coronel da Aeronáutica Intendente ALEXANDRE FALCONEIRIS DE TORRES, Ordenador de Despesa, nomeado pela Portaria nº 46 - CIGOSI/PR, de 20 de março de 2013.

Art 2º Esta Portaria entra em vigor a partir de sua publicação.

Art 3º Fica revogada a Portaria nº 8 - CIGOSI/PR, de 20 de março de 2013.

Na 2 - Art 1º Delegar competência ao servidor Major Intendente RICARDO CABRAL MACHARETT para atuar como Ordenador de Despesa Substituto, no que se refere aos atos secundários à execução dos recursos alocados na Unidade Gestora 110322 - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), em substituição ao servidor Tenente-Coronel do Exército, FERNANDO WILLIAM LOPES GALVÃO, Ordenador de Despesa Substituto, nomeado pela Portaria nº 46 - CIGOSI/PR, de 24 de novembro de 2014.

Art 2º Esta Portaria entra em vigor a partir de sua publicação.

Art 3º Fica revogada a Portaria nº 46 - CIGOSI/PR, de 24 de novembro de 2014.

JOSÉ ELITO CARVALHO SIQUEIRA

DESPACHO DO MINISTRO

Em 6 de janeiro de 2015

Tornar sem efeito o Despacho do Ministro, de 29 de outubro de 2014, referente ao Processo nº 00185.003244/2014-37, publicado no Diário Oficial da União nº 210, de 30 de outubro de 2014, Seção 2, Página 1.

JOSÉ ELITO CARVALHO SIQUEIRA

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/09/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Diretoria Segurança Institucional - 2016/0072.  
ANEXO I – RESPOSTA DO BANCO DO BRASIL AO OFÍCIO Nº 021/2016-CEI/2016.  
Brasília, 13 de junho de 2016.

Ao Excelentíssimo Senhor  
Raimundo Lira  
Presidente da Comissão Especial do Impeachment  
Senado Federal  
Brasília (DF)

REC  
000055

Senhor Presidente,

Em atenção ao Ofício nº 021/2016-CEI/2016, de 06 de junho de 2016 e ao Requerimento nº 42/2016, de 02 de junho de 2016, informamos que a operacionalização pelo Banco do Brasil da subvenção econômica relativa à equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros em operações de crédito rural, observa ao disposto na Lei 8.427, de 27.05.1992 e em Portarias de Equalização assinadas pelo Ministro de Estado da Fazenda, conforme estabelecido no preâmbulo do normativo.

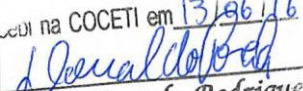
2. Exemplo: Portaria nº 517, de 23 de dezembro de 2014:

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

Respeitosamente,

  
Adriano Meira Ricci  
Diretor



Arquivado na COCETI em 13/06/16 17:26  
  
 Donaldto Portela Rodrigues  
 nº 226339

## ANEXO J – RESPOSTA DO MAPA AO OFÍCIO Nº 039/2016-CEI2016

**URGENTE**

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

Ofício nº 215/2016/GM-MAPA

REC  
000070

Brasília, 15 de junho de 2016.

A Sua Excelência o Senhor  
**Senador RAIMUNDO LIRA**  
Presidente da Comissão Especial do Impeachment  
Senado Federal  
70165-900, Brasília/DF

Assunto: **Solicitação de documentos - Requerimento nº 48/2016.**

Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, refiro-me ao Ofício nº 39/2016 – CEI2016, de 6 de junho de 2016 e ao Requerimento nº 48/2016, aprovado pela Comissão Especial do Impeachment, dirigido a esta Pasta, o qual solicita documentos que comprovem as subvenções do Plano Safra, durante o ano de 2015.

Informo que o pleito foi analisado e suas considerações encaminhadas por meio da Nota Técnica nº 89/2016/SPA, de 15 de junho de 2016 (anexo).

Atenciosamente,

**BLAIRO MAGGI**  
Ministro de Estado da Agricultura,  
Pecuária e Abastecimento





MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO  
 Secretaria de Política Agrícola  
 Departamento de Crédito e Estudos Econômicos  
 Coordenação-Geral de Crédito Rural

Nota Técnica nº 89/2016/SPA

Em 15 de junho de 2016.

**Assunto: Requerimento da Comissão Especial do “Impeachment” referente a subvenções do Plano Safra, durante o ano de 2015.**

**Referência: CEI – IMPEACHMENT Nº 48/2016 da Comissão Especial do “Impeachment”, encaminhado ao Mapa por meio do Ofício nº 39/2016 – CEI2016, de 06.06.2016.**

Senhor Secretário,

Trata-se de Requerimento da Comissão Especial do “Impeachment”, do Senado Federal, que analisa o pedido de *impeachment* da Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Rousseff, para que esta Pasta comprove, por meio de certidão, se as subvenções do Plano Safra, durante o ano de 2015, contemplaram ato assinado pela Presidência da República, com o intuito de colaborar com os trabalhos daquela Comissão.

2. O Plano Agrícola e Pecuário (PAP) consubstancia medidas e instrumentos de política agrícola para o apoio aos produtores rurais e suas cooperativas nas áreas de crédito rural, apoio à comercialização e seguro rural. Este plano é publicado anualmente, tendo sua vigência estabelecida entre 1º de julho e 30 de junho do ano seguinte, visando contribuir, para a tomada de decisão do produtor rural, relativamente ao custeio e comercialização da safra e à realização de novos investimentos.

3. As subvenções do PAP, objeto do presente requerimento, são as relativas aos financiamentos agropecuários realizados a taxas de juros inferiores às de mercado, sendo a diferença entre as taxas de captação, das diferentes fontes, e de aplicação de recursos, objeto de equalização, pelo Tesouro Nacional, ao BNDES, ao Banco do Brasil

De acordo



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO  
 Secretaria de Política Agrícola  
 Departamento de Crédito e Estudos Econômicos  
 Coordenação-Geral de Crédito Rural

e aos bancos cooperativos Bancoob e Sicredi, segundo metodologia constante de portarias do Ministério da Fazenda, publicadas para esse fim.

4. O papel desempenhado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) na elaboração do PAP, particularmente no que se refere à política de crédito rural, consiste na realização de proposta sobre volume de recursos e condições de financiamento. Nesse sentido, realiza ampla consulta aos setores direta e indiretamente relacionados ao processo produtivo agropecuário, agentes financeiros, Comissões de Agricultura da Câmara e do Senado, Secretarias Estaduais de Agricultura e às Secretarias e instituições vinculadas ao Mapa.

5. Esta e as demais propostas para o PAP são amplamente discutidas junto ao Banco Central do Brasil (Bacen), Ministério do Planejamento, Secretarias de Política Econômica e do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e, ocasionalmente, a depender do objeto, com a Casa Civil da Presidência da República e a própria Presidência da República.

6. Tais medidas, uma vez definidas, são encaminhadas pelo Mapa ao Ministério da Fazenda para que, mediante proposta de Voto, sejam submetidas à apreciação do Conselho Monetário Nacional (CMN). Em seguida, após aprovação, são regulamentadas por meio de Resoluções do Bacen.

7 O anúncio do PAP é realizado pelo Presidente da República e pelo Ministro da Agricultura, geralmente em solenidade no Palácio do Planalto.

8. No que se refere aos recursos a serem equalizados, é necessária a publicação de portarias pelo Ministério da Fazenda, denominadas Portarias de Equalização, autorizando o pagamento de equalização de encargos financeiros de financiamentos rurais concedidos pelo agente financeiro.

*De acordo*



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO  
Secretaria de Política Agrícola  
Departamento de Crédito e Estudos Econômicos  
Coordenação-Geral de Crédito Rural

9. A concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural às instituições financeiras oficiais e aos bancos cooperativos, amparada pelo artigo 5º da Lei Nº 8.427, de 27 de maio de 1992, é de competência exclusiva do Ministério da Fazenda e da Secretaria do Tesouro Nacional, responsáveis pela gerência do orçamento das Operações Oficiais de Crédito. Assim, esta Pasta não poderia se manifestar sobre as subvenções do Plano Safra, *stricto sensu*, nos termos do requerimento em apreço, por razões de obediência às respectivas competências dos órgãos federais, em cujo sentido sugere-se que o pleito seja submetido à apreciação e considerações da Secretaria do Tesouro Nacional.

10. É como submetemos o assunto a vossa consideração.



Wilson Vaz de Araújo

Coordenador-Geral de Crédito Rural

De acordo.



Neri Geller

Secretário





ANEXO K – RESPOSTA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA AOS OFÍCIOS DE Nº 034/2016-CEI2016 E 037/2016-CEI2016



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
Secretaria-Executiva

REC  
000101

Ofício nº 10.825 /2016/SE-MF

Brasília, 17 de junho de 2016.

A Sua Excelência o Senhor

**RAIMUNDO LIRA**

Presidente da Comissão Especial do Impeachment

Senado Federal – COCETI Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Sala 15, Subsolo  
70165-900 - Brasília – DF

**Assunto: Pedidos, Oferecimentos e Informações Diversas – Diligência do Relator –  
Ofícios nº 34 e nº 37/2016 – CEI2016, de 06/06/2016**

Senhor Presidente,

Refiro-me aos Ofícios nº 34 e nº 37/2016 – CEI2016, ambos de 6 de junho de 2016, que solicitam o encaminhamento de *certidão que comprove se as subvenções do PLANO SAFRA, durante o ano de 2015, contemplam ato assinado pela Presidenta da República.*

A propósito, encaminho a Vossa Excelência, cópia do Memorando nº 39/2016/COPEC/SUPOF/STN/MF-DF, de 16/06/2016, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional e enviado à Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda pelo Memorando nº 96/2016/ASSCI/GABIN/STN/MF-DF, de 17/06/2016.

Por fim, coloco-me à disposição para prestar quaisquer esclarecimentos adicionais que se façam necessários.

Atenciosamente,

  
**EDUARDO REFINETTI GUARDIA**  
Secretário-Executivo

Anexo: 1/1

Subsecretaria de Apoio às Comissões Especiais e Parlamentares de Inquerito.	
RECEBI O ORIGINAL	
Em 17/06/16 às 10:09 horas	
Nome	
Matricula	232068

se/spae/jams

Memorando nº 39/2016/COPEC/SUPOF/STN/MF-DF

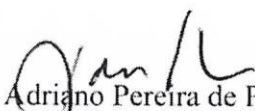
Em 16 de junho de 2016.

Ao Senhor Assessora Técnica  
Eride Machado Bueno Bomtempo

**Assunto: Operações Oficiais de Crédito do Tesouro Nacional - Resposta ao Memorando nº 87/2016/ASSCI/GABIN/STN/MF-DF**

1. Trata-se do Memorando nº 87/2016/ASSCI/GABIN/STN/MF-DF, que encaminha à Coordenação-Geral de Operações de Crédito – COPEC o Ofício nº 37/2016 – CEI2016, de 06 de junho de 2016, do Senador Raimundo Lira, Presidente da Comissão Especial de Impeachment, que solicita encaminhar *“certidões que comprove se as subvenções do Plano Safra, durante o ano de 2015, contemplam ato assinado pela Presidenta da República”*.
2. Inicialmente, é importante esclarecer que a concessão das subvenções no âmbito do Plano Safra é autorizada pela Lei 8.427/92, que, por sua vez, concede competência ao Ministério da Fazenda – MF para definir os critérios, limites e normas operacionais. Além disso, a Lei 4.829/65 concede competência ao Conselho Monetário Nacional – CMN para disciplinar o crédito rural do País. Assim, percebe-se que, os pagamentos das referidas subvenções regem-se pela Lei nº 8.427/92, por resoluções do CMN e Portarias do MF.
3. Dessa forma, em atendimento à presente solicitação, informamos, conforme descrito acima, que não há ato assinado pela Presidenta da República no processo de concessão e pagamento da subvenção.

Atenciosamente,

  
Adriano Pereira de Paula  
Coordenador-Geral da COPEC

Documento elaborado no COMPROTDOCWEB.

Nº. Protocolo: 01179110.000069.2016.000.000



## ANEXO L – LAUDO PERICIAL ELABORADO POR DETERMINAÇÃO DA CEI2016, DO SENADO FEDERAL

REC  
000144

SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO  
Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

---

**DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE Nº 1º, DE 2016**  
(DRC nº 1, de 2015, na origem)

Recebido na COCETI em 27/6/16

Eduardo Bruno do Lago de Sá  
Matrícula: 228210

**LAUDO PERICIAL**

**Peritos:**

João Henrique Pederiva (Coordenador)

Diego Prandino Alves

Fernando Álvaro Leão Rincon





## SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

---

### 4. DAS CONCLUSÕES

Ante a análise dos fatos e de documentos, dados e informações que integram os autos da presente Denúncia por Crime de Responsabilidade, e após respondidos os 99 quesitos apresentados à Comissão Especial do *Impeachment* instalada no âmbito do Senado Federal – CEI, essa Junta Pericial manifesta as seguintes conclusões:

#### 4.1. DOS DECRETOS DE CRÉDITO SUPLEMENTAR

1. A estrita redação do art. 4º da LOA/2015 não faz menção à compatibilidade entre os Decretos e a programação financeira, mas entre aqueles e a programação orçamentária. Os institutos, embora correlacionados, não se confundem. Exemplo disso é o pagamento de restos a pagar e a restituição de recursos de terceiros, que têm reflexos na programação financeira, mas não na orçamentária.
2. Nesse cenário, dos quatro Decretos não numerados ora em análise, que abriram crédito suplementar, três deles promoveram alterações na programação orçamentária incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário vigente à época da edição dos Decretos. São eles: os Decretos de 27 de julho de 2015, nos valores de R\$ 1.701.389.028,00 e R\$ 29.922.832,00; e o Decreto de 20 de agosto de 2015, no valor de R\$ 600.268.845,00.
3. Como esses decretos não se subsumem às condicionantes expressas no *caput* do art. 4 da LOA/2015, sua abertura demandaria autorização legislativa prévia, nos termos do art. 167, inciso V, da CF/88.
4. No momento da edição dos Decretos, a meta vigente era aquela originalmente constante da LDO/2015. Contudo, a meta considerada à época, inclusive para fins de definição e operacionalização das limitações de empenho e movimentação financeira, foi a constante do PLN 5/2015, que só foi convertido na Lei nº 13.199/2015 em 3 de dezembro de 2015.
5. Embora não se tenha obtido informações completas relativas à execução das dotações suplementares constantes *exclusivamente* desses três Decretos (excluídas as dotações iniciais e demais suplementações), esta Junta identificou que pelo menos uma programação de cada decreto foi executada orçamentária e financeiramente no exercício financeiro de 2015, com consequências fiscais negativas sobre o resultado primário apurado.



## SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

---

6. Há efeitos negativos sobre a obtenção da meta resultado primário decorrentes da utilização do superávit financeiro do exercício anterior e do excesso de arrecadação como fontes para suplementação de despesas primárias.

No caso do superávit financeiro, os recursos constituem receita orçamentária de exercício anterior, não sendo computados como nova receita orçamentária no exercício em que se abre o crédito suplementar. A consequência é geração de uma despesa primária não compensada por uma arrecadação de receita primária ou cancelamento de uma despesa primária de montante equivalente.

No que tange ao excesso de arrecadação de receitas primárias, essas constituem receita primária do exercício e têm efeito positivo sobre o resultado primário. Assim, em uma situação de não cumprimento da meta, tal como a relatada nos diversos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias editados pelo Poder Executivo ao longo do exercício de 2015, esse excesso de arrecadação deve ser utilizado para a recomposição do resultado fiscal projetado, objetivando o atingimento da meta vigente na época considerada.

7. Segundo as informações apresentadas pela SOF (DOC 121 e seus anexos), nos processos de formalização dos Decretos não houve alerta de incompatibilidade com a meta fiscal.
8. Há ato comissivo da Exma. Sra. Presidente da República na edição dos Decretos, sem controvérsia sobre sua autoria.

### 4.2. DAS OPERAÇÕES NO ÂMBITO DO PLANO SAFRA

1. As subvenções concedidas no âmbito do Plano Safra têm previsão legal (Lei nº 8.427/1992), e a despesa executada em 2015 tinha previsão orçamentária da LOA/2015. As subvenções são pagas ao Banco do Brasil pelo Tesouro Nacional por equalização de taxas e os beneficiários são os tomadores de crédito rural contratado junto à instituição financeira. Os pagamentos dessas subvenções são regulados por portarias do Ministério da Fazenda.
2. Houve operações de crédito do Tesouro Nacional junto ao Banco do Brasil, conforme as normas contábeis vigentes, em decorrência dos atrasos de pagamento das subvenções concedidas no âmbito do Plano Safra. Em 31 de dezembro de 2014, o valor devido pelo Tesouro ao Banco do Brasil era de R\$ 9,51 bilhões, e, em 15 de dezembro de 2015, de R\$ 10,65 bilhões (DOC 132).





## SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

---

3. A despeito do comando do art. 50, inciso II, da LRF, os passivos – subvenções e operações de crédito – não eram, historicamente, registrados pelo Tesouro Nacional, o que passou a ocorrer a partir de 31 de dezembro de 2015 (DOC 132). Em contrapartida, o Banco do Brasil registrava os valores devidos pelo Tesouro Nacional, em seu balanço patrimonial, em conta do ativo não captada pelas estatísticas fiscais elaboradas pelo Banco Central.
4. A atualização da subvenção devida é calculada com base nas taxas SELIC e da caderneta de poupança. Tais taxas remuneram o credor, em lugar de apenas manterem o poder aquisitivo dos montantes devidos. Desse modo, tal atualização constitui verdadeira correção da subvenção devida.
5. Em decorrência de atrasos do pagamento, o montante acumulado, em 31 de dezembro de 2014, a título de correção (“atualização”) do principal devido era de R\$ 1,05 bilhão (DOC 132). Em 2015, o valor efetivamente pago a esse título foi de R\$ 1,13 bilhão (Tabela 8).
6. As parcelas com vencimento entre os meses de janeiro e de novembro de 2015 foram pagas com atraso, em dezembro de 2015, o que gerou o pagamento de correção de R\$ 450,57 milhões do principal (Tabela 7).
7. As Portarias do Ministério da Fazenda que regulam os pagamentos no âmbito do Plano Safra não definem explicitamente o prazo para pagamento, mas o fazem de forma implícita, estipulando um marco temporal a partir do qual incidirá a correção da equalização devida.
8. Especificamente no que tange à Portaria MF nº 315/2014, a atualização começava a ser acumulada a partir do primeiro dia após o final do prazo da equalização, sendo franqueados até vinte dias para que o Banco do Brasil apresentasse os documentos exigidos para a liquidação da despesa e para o consequente pagamento (art. 1º, § 2º da Lei nº 8.427/1992, bem como arts. 62 e 63, § 1º, ambos da Lei nº 4.320/1964). Nesse sentido, ante a inexistência de um termo para vencimento, vigorava o princípio da exigibilidade imediata da obrigação, devendo o pagamento ter sido efetuado na mesma data em que o Banco do Brasil apresentasse os referidos documentos.
9. A Portaria MF nº 419/2015 autorizava o pagamento de equalizações geradas entre 1º de julho de 2015 e 31 de dezembro de 2015. Caso o envio dos documentos ocorresse até o vigésimo dia do mês subsequente ao fim do período de apuração, haveria a verificação de conformidade, pela STN, até o último dia do mês. Caso



## SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

isso acontecesse após esse vigésimo dia, o prazo de validação seria estendido até o último dia do mês subsequente ao do envio. A equalização seria corrigida após o primeiro dia do mês subsequente à validação de conformidade pela STN. Assim, o pagamento deveria ocorrer até o último dia do mês do envio dos documentos ou, se as informações fossem enviadas após esse vigésimo dia do mês, tal pagamento deveria ocorrer até o último dia do mês subsequente ao deste envio.

10. O pagamento da equalização relativa ao período de 1º de julho a 31 de dezembro de 2015, conforme o art. 3º da Portaria MF nº 915/2015, que revogou a Portaria nº 419, deve ocorrer no prazo de cinco dias úteis, a contar do dia seguinte à data do recebimento dos documentos ou da reapresentação de suas versões corrigidas para validação. A correção da equalização devida ocorre, desde o último dia deste prazo para validação, até a data do efetivo pagamento. Dessa maneira, o pagamento deve ocorrer até o quinto dia útil da apresentação dos documentos que foram validados.
11. Os atrasos nos pagamentos devidos ao Banco do Brasil constituem operação de crédito, tendo a União como devedora, o que afronta ao disposto no art. 36 da LRF. Essa conclusão é extraída a partir do cotejamento entre a natureza desse passivo e os seguintes dispositivos, todos da LRF: art. 29, inciso III e § 1º; art. 35, *caput*.
12. Pela análise dos dados, dos documentos e das informações relativos ao Plano Safra, não foi identificado ato comissivo da Exma. Sra. Presidente da República que tenha contribuído direta ou imediatamente para que ocorressem os atrasos nos pagamentos.

Brasília, 27 de junho de 2016

João Henrique Pederiva  
(Coordenador)

Diego Prandino Alves

Fernando Álvaro Leão Rincon

**DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE Nº 1º, DE 2016**  
(DRC nº 1, de 2015, na origem)



**ANEXO M – PARECER ACOSTADO AOS AUTOS DOS PROFESSORES CARLOS VALDER, HELENO TORRES E MIZABEL DERZI**

<p><b>CARLOS VALDER NASCIMENTO</b> <i>Professor de Direito Financeiro e Doutor pela UFPE</i></p>	<p><b>HELENO TAVEIRA TÔRRES</b> <i>Professor Titular de Direito Financeiro da USP</i></p>	<p><b>MISABEL A. MACHADO DERZI</b> <i>Professora Titular de Direito Financeiro e Tributário da UFMG</i></p>
--	---	---

quase secular compreensão da doutrina do Direito Bancário, o que certamente trará impactos não só para os bancos públicos, como igualmente para os bancos privados, em nítida medida de intervenção estatal na ordem econômica e financeira do País. Tudo para atender a “ressalva”.

**4.6 As subvenções econômicas feitas pela União em programas de financiamento promovidos por Bancos Públicos**

No que toca às equalizações, feitas pela União, a título do Programa de Sustentação do Investimento – PSI, previsto na Lei nº 12.096/2009, importa fixar os conteúdos de alguns conceitos de Direito Financeiro – *a exemplo das subvenções* –, a fim de afastar arbitrárias equiparações a “operações de crédito público”, com o fito de aplicar as vedações da LRF.

As subvenções encontram-se no *caput* do art. 70 da CF/88. Trata-se de auxílio que não se exaure na atuação da União, em favor de Estados e Municípios, mas igualmente, engloba os ajustes entre o Poder Público e entidades públicas – ou mesmo privadas – para o cumprimento de objetivos comuns, na formação jurídica de convênios.

Na lição de Regis Fernandes de Oliveira:

*“Podemos definir subvenção como o auxílio financeiro, previsto no orçamento público, para ajudar entidades públicas ou particulares a desenvolver atividades assistenciais, culturais ou empresariais.”<sup>154</sup>*

Rafael Valim, em obra lapidar sobre o assunto, associa o tema das subvenções à atividade de fomento, no bojo do Estado Democrático de Direito. Para tanto, antes de conceituar o instituto em foco, o autor julga conveniente traçar as “características mínimas”, às quais poderia ser reconduzido o tema da atividade de fomento, nos mais distintos ordenamentos jurídicos. Destaca, então, que, por meio da atividade de fomento, a Administração Pública, ao transferir bens, em favor de particulares, sem contraprestação, ou com contraprestação em condições mais favoráveis do que as do mercado, não distribui “bensesses”, senão que, simplesmente, implementa um meio legítimo para a consecução de finalidades públicas. Ademais, reconhece que a atividade de fomento é marcada

<sup>154</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 6ª ed. São Paulo: RT, 2014, p. 668.

CARLOS VALDER NASCIMENTO	HELENO TAVEIRA TÓRRES	MISABEL A. MACHADO DERZI
<i>Professor de Direito Financeiro e Doutor pela UFPE</i>	<i>Professor Titular de Direito Financeiro da USP</i>	<i>Professora Titular de Direito Financeiro e Tributário da UFMG</i>

pela voluntariedade do particular, relacionando-se à ampliação da esfera jurídica destes, na forma de vantagem patrimonial.

Afastando-se de elementos acidentais que tenham marcado o tema, no Direito brasileiro, o autor, presentemente considerado, propõe uma definição restrita do instituto subvenção, assentando que esta corresponde “a uma relação jurídico-administrativa típica, caracterizada por uma prestação pecuniária do Estado em favor de um sujeito de direito privado, ao qual corresponde aplicar os valores percebidos, desinteressadamente e com a concorrência de recursos ou bens próprios, no desenvolvimento de uma atividade revestida de interesse público.” Para o autor, “o fomento se limita aos denominados ‘meios econômicos’”, disponibilizados pelo Estado, dos quais deriva vantagem patrimonial em favor do beneficiário, a título gratuito ou oneroso.

Convém notar que nem todas as medidas de fomento configuram técnicas de encorajamento de condutas, o que nos impede de afirmar que a atividade de fomento, em sua inteireza, constitua expressão da função promocional do Direito. Em rigor, apenas as transferências de bens e direitos preordenadas à satisfação indireta de interesses públicos, entre as quais se circunscreve a subvenção, prestam-se a persuadir os administrados a adotar certos comportamentos.

Em se tratando de subvenções, está-se, logo, diante de “obrigação de dar”, devida pela Administração Pública, a qual tem por objeto vantagem – condicionada ou não –, representada por dinheiro público, que poderá ser exigido, pelo particular que se circunscreva aos termos e condições desta.

O tema está presente, no caso brasileiro, em diversas passagens do texto constitucional. Por força do art. 43, § 2º, restou a União autorizada a articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. O art. 165, especificamente dispondo de matéria afeta ao Direito Financeiro, faz remissão às agências oficiais de fomento (§ 2º), além de reconhecer a possibilidade de inserção, no bojo do ordenamento jurídico brasileiro, de subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (§ 6º).

No âmbito do Direito Financeiro, as subvenções podem assumir duas feições: *subvenções sociais* e *subvenções econômicas*, em conformidade com o § 3º art. 12 da Lei nº 4.320/1964.

<p>CARLOS VALDER NASCIMENTO <i>Professor de Direito Financeiro e Doutor pela UFPE</i></p>	<p>HELENO TAVEIRA TÓRRES <i>Professor Titular de Direito Financeiro da USP</i></p>	<p>MISABEL A. MACHADO DERZI <i>Professora Titular de Direito Financeiro e Tributário da UFMG</i></p>
---	--	--

Nos termos do art. 61 do Decreto nº 93.872/86, a subvenção econômica será concedida a empresas públicas ou privadas, de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril, mediante expressa autorização em lei especial. E o legislador permitiu, inclusive, a concessão de subvenções voltadas à cobertura de déficits de manutenção das empresas públicas, desde que expressamente autorizada na Lei de Orçamento ou em crédito adicional (art. 61, § 1º, do Decreto nº 93.872/86 e art. 18 da Lei nº 4.320/64).

Consideram-se, igualmente, como subvenção econômica, (i) a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou de outros materiais; (ii) o pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

Em suma, mediante as subvenções econômicas em tela, os governos cumprem o seu papel constitucional de fomento ao desenvolvimento da economia nacional.

No bojo dos arts. 17 a 19 da Lei nº 4.320/1964, encontram-se previstos alguns limites, voltados à concessão de subvenções econômicas; deixando expresso que esta modalidade de gasto público, como qualquer outra, deve atender a parâmetros de economicidade. Não é por outra razão que somente às instituições, cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização, serão concedidas subvenções (art. 17).

Comentando o art. 26 da LRF, o qual estabelece requisitos para a destinação de recursos públicos para o setor privado, Maria Sylvia Zanella di Pietro aduz que isto ficará a depender de lei específica, impedindo que o legislador dê autorização genérica ou cheque em branco para o Poder Executivo fazer a destinação ao seu exclusivo critério. E, para a autora, “entende-se que a lei específica é da mesma esfera de governo a que se refere o orçamento; fora dessa hipótese, a exigência de lei específica não tem fundamento constitucional.”<sup>155</sup>

À guisa de complementação dos parágrafos antecedentes, cumpre-se destacar que, nos termos do art. 19 da Lei nº 4.320/1964, também poderão receber ajuda financeira do Estado, a qualquer título, as empresas *de fins*

<sup>155</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Comentário ao art. 26. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder (organizadores). *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 226.

<p><b>CARLOS VALDER NASCIMENTO</b>  <i>Professor de Direito Financeiro e  Doutor pela UFPE</i></p>	<p><b>HELENO TAVEIRA TÔRRES</b>  <i>Professor Titular de Direito  Financeiro da USP</i></p>	<p><b>MISABEL A. MACHADO DERZI</b>  <i>Professora Titular de Direito  Financeiro e Tributário da UFMG</i></p>
--	---	---

*lucrativos*, desde que as subvenções tenham sido expressamente autorizadas em lei especial. Neste sentir, não se pode imaginar que os valores despendidos, pela União, em favor de instituições financeiras, com propósitos lucrativos claros – o que é medida excepcional, autorizada pela Lei nº 12.096/2009 – constitua forma disfarçada de operação de crédito. Como?

Em razão da citada Lei nº 12.096/2009, restou a União autorizada a conceder *subvenção econômica*, até 31 de dezembro de 2015, (i) ao BNDES, em algumas operações de financiamento estratégicos, e (ii) à Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, destinados à modalidade de inovação tecnológica, sob a modalidade de equalização de taxas de juros (art. 1º).

E o legislador, corretamente, ocupou-se em limitar o valor total dos financiamentos subvencionados, pela União, ao montante de até R\$ 452.000.000.000,00 (quatrocentos e cinquenta e dois bilhões de reais (art. 1º, § 1º). De igual forma, cioso da qualidade do gasto público, condicionou o pagamento das equalizações em tela à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos e à apresentação de declaração de responsabilidade pelo BNDES ou pela FINEP, para fins de liquidação da despesa (art. 1º, § 3º).

Está-se, portanto, a tratar de *subvenção econômica regular*, a qual constitui, em realidade, esforço da União, devidamente autorizada por processo democrático, voltado ao incremento do perfil econômico do País.

Realiza-se, deste modo, fim constitucional expressamente previsto nos art. 218 e 219 da CF/88, segundo o qual o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação. E o mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País.

Tamanha é a relevância do fim constitucional assinalado acima, que este restou excepcionado das vedações e controles legislativos expressos, previstos no art. 167 da CF/88. Confira-se:

*“Art. 167. São vedados: (...) § 5º A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos*

<p><b>CARLOS VALDER NASCIMENTO</b>  <i>Professor de Direito Financeiro e  Doutor pela UFPE</i></p>	<p><b>HELENO TAVEIRA TÔRRES</b>  <i>Professor Titular de Direito  Financeiro da USP</i></p>	<p><b>MISABEL A. MACHADO DERZI</b>  <i>Professora Titular de Direito  Financeiro e Tributário da UFMG</i></p>
--	---	---

*a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo.”*

Com vistas a confirmar a conclusão ora posta, Rafael Valim, ao tratar do conteúdo da relação jurídica subvencional, deixa claro que o dinheiro público, recebido pelo particular – tal como ocorre nas equalizações em comento – “não remunera uma prestação, ou seja, não configura preço (...) Isto conduziu o Professor Geraldo Ataliba a assinalar, corretamente, o caráter não remuneratório e não compensatório da subvenção.” Neste particular, convém lembrar que, nas subvenções, somente o custo da atividade subvencionada, no caso, o valor das equalizações (por certo corrigido monetariamente e com eventuais juros compensatórios da perda de investibilidade dos recursos destinados aos particulares a taxas inferiores àquelas contratáveis no mercado), é coberto pelo Estado; não podendo a subvenção converter-se em fonte de lucro para os bancos públicos.

O fato de a subvenção protrair-se no tempo não infirma as conclusões a que aqui se chega: não se confunde a subvenção econômica da Lei nº 12.096/2009 com “operações de crédito”.

Em outro giro, dita subvenção econômica constitui regular manifestação da “*conveniência típica de polícia administrativa*” – na expressão tomada por empréstimo da obra de Regis Fernandes de Oliveira<sup>156</sup> – realizando fins constitucionais expressos e sem descurar, como visto, de controles quanto à boa realização do gasto público, além de respaldo em lei, representativa de consenso democrático quanto à destinação de recursos em setor do mais relevante interesse nacional.

Diante dessas considerações, ao nosso ver, o pagamento de subvenções realizadas, pela União, ao BNDES e ao Banco do Brasil S/A, como a qualquer outra instituição financeira, não se presta a caracterizar a noção jurídica de “*operação de crédito*”, definida no inciso III do art. 29 da Lei Complementar nº 101/2000. Ainda que economicamente possa ser factível qualquer ilação desse jaez, os termos jurídicos não se prestam a confirmar a equiparação. Como já realçamos fartamente, a forma jurídica que a lei outorga à subvenção, sua causa, propósitos e fim, diferenciam-na claramente de uma operação de crédito. No

<sup>156</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 6ª ed. São Paulo: RT, 2014, p. 671.

CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e  
Doutor pela UFPE*

HELENO TAVEIRA TÔRRES

*Professor Titular de Direito  
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito  
Financeiro e Tributário da UFMG*

caso, expressamente, a União não firmou contrato voltado à obtenção de crédito, do quanto foi possível compreender das alegações lançadas no Acórdão nº 2461/2015. E não se vê provado que os juros pudessem ter relação com algum fruto de compromisso financeiro de crédito perante o Banco do Brasil S/A ou o BNDES. Na falta de pagamento, evidencia-se, na espécie, típico caso de inadimplência junto aos bancos públicos citados pelo descumprimento da portaria, sem qualquer vínculo contratual.

Em face do conceito restritivo de “operações de crédito”, definido em lei expressa, o propósito constante do Acórdão nº 2461/2015 de aplicar a limitação contida no art. 36 da LRF a qualquer inadimplemento da União, junto a instituições financeiras, deve ser considerado como **vedado**. Esta, porém, é inovação afirmada em “ressalva”, a qual pode justificar oportuna acomodação da União aos seus ditames, uma vez ratificada pelo Congresso Nacional, mesmo que na doutrina jurídica não se possam confundir ou equivaler.

Entretentes, diante da proibição de surpresa, a sanção mais gravosa, de irregularidade das contas públicas, não se justifica na espécie. Segundo nosso entendimento, a aprovação das contas deveria ocorrer, mas o Congresso Nacional é soberano para autorizar, isto sim, a *aprovação com ressalvas* das contas públicas federais, nos moldes do art. 16, III, “b”, da Lei nº 8.443/92.

#### **4.7. Os adiantamentos concedidos, pelo FGTS, à União, para cobertura de despesas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida**

O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço foi instituído pela Lei nº 5.107/1966, alterado pelo Decreto-Lei nº 20/1966, e posteriormente regulamentado, respectivamente, pelo Decreto nº 59.820/1966 e pelo Decreto nº 61.405/1967. Tratou-se de mecanismo criado, pelo Governo Federal, na forma de conta vinculada ao contrato de trabalho, com vistas à proteção do trabalhador, na demissão sem justa causa e na aposentadoria, bem como à proteção dos dependentes do trabalhador falecido.



## ANEXO N – PARECER ACOSTADO AOS AUTOS DOS PROFESSORES CARLOS VALDER, HELENO TORRES E MIZABEL DERZI

CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e  
Doutor pela UFPE*

HELENO TAVEIRA TÓRRES

*Professor Titular de Direito  
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito  
Financeiro e Tributário da UFMG*

Ante todo o exposto, resta claro que a pactuação de *cláusula de compensação pelos custos de oportunidade da indisponibilidade dos recursos*, em contrato de prestação de serviço financeiro, firmado pela União, quer do principal, quer dos seus acréscimos penais ou moratórios, não os transmuda, *per se*, igualmente, em operações de crédito, para fins de aplicação das vedações constantes na LRF. Referida cláusula de *cláusula de compensação pelos custos de oportunidade da indisponibilidade dos recursos*, apenas, assegura a identidade da moeda, através dos tempos, preservando as instituições financeiras, prestadoras de serviço, dos efeitos da inflação, além de remunerá-las quanto ao custo de oportunidade pela indisponibilidade dos recursos. Enquanto não paga, a dívida de valor, decorrente da prestação de tais serviços, esta deverá ser reajustada para que possa atender à sua finalidade contratual específica, de liberação.<sup>136</sup>

### 4.4 Características gerais dos contratos bancários

As autoridades públicas de contas (TCU), no caso sob exame, findaram por requalificar juridicamente serviços financeiros, contratados pela União, transmutando-os em “operações de crédito”, com vistas à aplicação das limitações e consequências previstas na LRF.

Trata-se de interpretação extensiva, vedada, seja porque afastada do conceito restritivo de “operações de crédito”, previsto pelo legislador pátrio, seja porque desconhece mesmo os regramentos jurídicos próprios, que balizam as contratações bancárias, no País, em flagrante insegurança jurídica, seja ainda porque se presta a restringir a autonomia da União.

Neste particular, alude Eduardo Salomão Neto:

*“Por mais díspares e variadas que possam ser as diferentes atividades nas quais as instituições financeiras se envolvem, é sabido que todas elas, em maior ou menor grau, giram em torno o conceito de atividade privativa. Esta ligação de diferentes atividades justifica que se fale em*

<sup>136</sup> WALD, Arnoldo. Correção Monetária nas Desapropriações. *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano XIV, n. 57/58, p.101, jan./jun., 1981.

<p>CARLOS VALDER NASCIMENTO</p> <p><i>Professor de Direito Financeiro e Doutor pela UFPE</i></p>	<p>HELENO TAVEIRA TÓRRES</p> <p><i>Professor Titular de Direito Financeiro da USP</i></p>	<p>MISABEL A. MACHADO DERZI</p> <p><i>Professora Titular de Direito Financeiro e Tributário da UFMG</i></p>
--	---	---

*'contratos bancários' como um conjunto de modalidades negociais com certas características comuns.*<sup>127</sup>

Faz-se necessário, logo, destacar quais são as características gerais dos contratos bancários.

Inserem-se as operações bancárias na atividade empresária, como sendo aquela economicamente organizada para a prestação de serviços, à lume do art. 966 do Código Civil vigente. Nesta senda, aduz Nelson Abrão:

*"Dois são, portanto, os aspectos da operação bancária: o econômico e o jurídico.*

*Economicamente, há que se considerar a prestação de serviços no setor creditício que redunde em proveito tanto para o banco como para o cliente.*

*Juridicamente, a operação bancária, para se ultimar, depende de um acordo de vontades entre o cliente e o banco, razão pela qual se diz que se insere no campo contratual, conforme, aliás, prescreve a própria lei.*<sup>128</sup>

O referido autor, amparado na doutrina de Giacomo Molle, observa que a característica principal das operações bancárias, porque específica, é a da sua independência, *in verbis*:

*"Elas se caligam em uma relação recíproca de interdependência, pela qual às operações chamadas passivas, nas quais o banco assume a veste de devedor, que não se limita àquelas típicas, com as quais recolhe depósitos, correspondem operações chamadas ativas, nas quais assume, ao invés, a veste de credor, que não se limitam, igualmente, àquelas típicas, com as quais faz crédito. É nesta coligação de operações passivas e ativas que são possíveis efeitos jurídicos e econômicos que não seriam cogitáveis, se as operações da empresa fossem avulsas."*<sup>129</sup>

E, buscando uma classificação para as operações bancárias, adota a doutrina de Ferri, assentando que:

<sup>127</sup> SALOMÃO NETO, Eduardo. *Direito Bancário*. São Paulo: Atlas, 2005, p. 167.

<sup>128</sup> ABRÃO, Nelson. *Direito Bancário*, 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 79 e 80.

<sup>129</sup> ABRÃO, Nelson. *Direito Bancário*, 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 83.

<p><b>CARLOS VALDER NASCIMENTO</b>  <i>Professor de Direito Financeiro e  Doutor pela UFPE</i></p>	<p><b>HELENO TAVEIRA TÔRES</b>  <i>Professor Titular de Direito  Financeiro da USP</i></p>	<p><b>MISABEL A. MACHADO DERZI</b>  <i>Professora Titular de Direito  Financeiro e Tributário da UFMG</i></p>
--	--	---

*“A atividade atual dos bancos resulta de uma dúplici categoria de operações: aquelas essenciais à função que é própria dos bancos (exercício do crédito), e que consistem, de um lado, na coleta de capitais junto aos poupadores (operações passivas) e, de outro, na distribuição de capitais (operações ativas); aquelas que consistem na prestação de determinados serviços (chamados serviços bancários) a favor do público e que, não obstante a notabilíssima relevância assumida na prática, econômica e juridicamente desempenham uma função acessória e complementar.*

*Destarte, podemos classificar as operações bancárias em essenciais, ou fundamentais, e acessórias. Pelas primeiras, os bancos exercitam sua negociação de crédito; por meio das segundas, o banco não concede nem recebe crédito, mas presta serviços.”<sup>140</sup>(Grifamos).*

Segundo a lição de Pontes de Miranda, “as operações de crédito baseiam-se, quase sempre, em empréstimos, principalmente em empréstimos de bens fungíveis.”<sup>141</sup> Já destacada, em tópico antecedente, a natureza jurídica dos contratos de mútuo, convém distingui-lo, corretamente, de outras figuras, caras ao cotidiano bancário.

Para tanto interessa pontuar algumas diferenciações, propostas por Eduardo Salomão Neto, a fim de esclarecer que, juridicamente, os serviços financeiros prestados à União, nas situações apontadas pelo TCU, não se confundem com o conceito jurídico de “operações de crédito”, afastando, do caso ora examinado, as normas consignadas no bojo da LRF, anteriormente mencionadas.

Tratando da possível coincidência entre o mútuo e o “saque a descoberto”, afirma Eduardo Salomão Neto:

*“Não nos parece, entretanto, que o saque a descoberto possa ser considerado mútuo. Falta elemento essencial para tanto que é a vontade do tomador dos recursos no sentido de realizar um contrato de mútuo, pois pensa em princípio estar sacando contra depósito que tem. Parece-*

<sup>140</sup> ABRÃO, Nelson. *Direito Bancário*. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 85 e 86.

<sup>141</sup> MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Tratado de Direito Privado – Parte Especial*. T. XLII. 3ª ed. São Paulo: RT, 1984, p. 5.

<p><b>CARLOS VALDER NASCIMENTO</b> <i>Professor de Direito Financeiro e Doutor pela UFPE</i></p>	<p><b>HELENO TAVEIRA TÔRRES</b> <i>Professor Titular de Direito Financeiro da USP</i></p>	<p><b>MISABELA A. MACHADO DERZI</b> <i>Professora Titular de Direito Financeiro e Tributário da UFMG</i></p>
--	---	--

*nas que o melhor nesse caso é falar de mandato em que a posição do mandatário é assumida pelo banco depositário, de forma a evitar constrangimento para o seu cliente.*<sup>142</sup>

O citado autor, com precisão, igualmente diferencia a “abertura de crédito” e a simples “tolerância de saldo negativo em conta corrente”, pela instituição financeira. Neste sentido, aduz que a abertura de crédito é contrato porque deriva da vontade das partes; o que, a seu ver, pressupõe tanto a vontade do banco de conceder o benefício, como a do cliente de recebê-lo. Esta cobertura de saques, inversamente, equivale à mera forma de operação, sem a criação de direitos para o cliente.<sup>143</sup>

O caso, novamente, seria equiparado ao mandato, vez que, nos termos do art. 676 do CC/2002, o mandante se vê obrigado a pagar, ao mandatário, quaisquer despesas relacionadas à assunção do encargo.

Para que a referida tolerância de *saldo negativo em conta corrente*, pela instituição financeira, representasse, juridicamente, *operação de crédito*, haveria que ser *expressamente formalizada* a “novação” desta dívida. Este ânimo de novar constitui elemento essencial do negócio jurídico em foco.<sup>144</sup>

Como é sabido, a atividade financeira é objeto de extensa regulamentação; grande parte dela presente em normas do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central (BC).

Observa, todavia, Eduardo Salomão Neto que o descumprimento das normas administrativas em tela não conduz à nulidade dos contratos bancários, mas sim à aplicação de punições em face das instituições financeiras, nos termos do art. 44 da Lei n. 4.595/64, além de facilitar – em casos em que a nulidade não vier expressa – a aplicação do Código de Defesa do Consumidor. Destaca, ademais, que as normas estatutárias e os regulamentos operacionais de cada banco só tem por regra efeito interno, ainda que façam referência aos contratos

<sup>142</sup> SALOMÃO NETO, Eduardo. *Direito Bancário*. São Paulo: Atlas, 2005, p. 183.

<sup>143</sup> SALOMÃO NETO, Eduardo. *Direito Bancário*. São Paulo: Atlas, 2005, p. 216.

<sup>144</sup> “CC/2002, Art. 360. Dá-se a novação: I - quando o devedor contrai com o credor nova dívida para extinguir e substituir a anterior.”

“CC/2002, Art. 361. Não havendo ânimo de novar, expresso ou tácito, mas inequívoco, a segunda obrigação confirma simplesmente a primeira.”

<p>CARLOS VALDER NASCIMENTO <i>Professor de Direito Financeiro e Doutor pela UFPE</i></p>	<p>HELENO TAVEIRA TÔRRES <i>Professor Titular de Direito Financeiro da USP</i></p>	<p>MISABEL A. MACHADO DERZI <i>Professora Titular de Direito Financeiro e Tributário da UFMG</i></p>
---	--	--

celebrados pela instituição financeira, impondo requisitos e limites, proibindo certas modalidades de operações. Trata-se de conclusão que resiste, inclusive, ao fato de tais estatutos estarem sujeitos à autorização governamental.<sup>145</sup>

Nos termos acima, importa destacar o item IX da Resolução n. 1.559/1988 do CNM, com redefinição dada pela Resolução n. 3.258/2005. Isto porque o assinalado dispositivo **veda** expressamente a *concessão de créditos* ou de *adiantamentos*, por instituição financeira, *sem a constituição de um título adequado*, representativo da dívida. A saber:

“RESOLUÇÃO Nº 1.559 (...) IX - É vedado às instituições financeiras: a) realizar operações que não atendam aos princípios de seletividade, garantia, liquidez e diversificação de riscos; b) conceder crédito ou adiantamento sem a constituição de um título adequado, representativo da dívida. (Redação dada ao inciso IX pela Resolução 3258, de 28/01/2005).”

No caso dos serviços financeiros prestados à União, nos termos do Decreto nº 8.535/2015, adiante analisados com mais vagar, não se teve notícia, porém, de quaisquer títulos sacados, pelos bancos, em face do Governo Federal.

Tem-se, pois, um primeiro indicio apto a desnaturar os aludidos serviços bancários como “operações de crédito público”.

E não se olvide, neste particular, que todas as instituições financeiras, atuantes no país, estão submetidas a rigorosos controles, pelo Banco Central do Brasil, nos termos do art. 10, VI, da Lei n. 4.595/64, que, ao criar o Sistema Financeiro Nacional, estabeleceu um robusto arcabouço institucional, destinado à disciplina da atividade bancária brasileira. Também, relembra-se que, nos termos dos artigos 32 e 33 LRF, ditas “operações de crédito público” são submetidas a rigoroso controle (i) tanto do Ministério da Fazenda, que verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização das mesmas, bem como (ii) das próprias instituições financeiras.

<sup>145</sup> SALOMÃO NETO, Eduardo. *Direito Bancário*. São Paulo: Atlas, 2005, p. 176 a 179.

## ANEXO O – PARECER ACOSTADO AOS AUTOS DOS PROFESSORES CARLOS VALDER, HELENO TORRES E MIZABEL DERZI

CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e  
Doutor pela UFPE*

HELENO TAVEIRA TÔRRES

*Professor Titular de Direito  
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito  
Financeiro e Tributário da UFMG*

A nosso ver, os empréstimos públicos apresentam os seguintes caracteres: (i) natureza contratual; (ii) autorização legislativa prévia (iii) dotação orçamentária para juros e amortização; (iv) satisfação de finalidade pública; e (v) dever de prestação de contas.<sup>52</sup>

Deste modo, através de normas jurídicas – inclusive constitucionais – busca o sistema do Direito Financeiro racionalizar as finanças públicas, instrumentalizando os gastos para a consecução dos fins constitucionais do Estado, o que, como visto, coaduna-se com a responsabilidade e a moralidade, no trato da *res publicae*, por seus administradores.

### 4.2 *Serviços financeiros e o conceito restritivo de operações de crédito na Lei de Responsabilidade Fiscal*

Respeitados os fins constitucionais que balizam o gasto público, destaca-se a liberdade das formas pelas quais o Estado poderá contratar, com terceiros, objetivando o recebimento de uma importância que se compromete a devolver, após certo prazo, consensualmente fixado, com ou sem acréscimos. O Poder Público pode pedir dinheiro emprestado a pessoas físicas ou jurídicas nacionais, estrangeiras e internacionais (estas, só pessoas jurídicas). Pode receber o dinheiro, para aplicá-lo, ou pode simplesmente receber uma carta de crédito. Pode adquirir bens ou serviços para pagamento em prestações. Pode instrumentar

<sup>52</sup> No particular ora tratado, ilustrativa é a conclusão a que chega Kiyoshi Harada: “No fundo, a tese do ato legislativo, também, reconhece a natureza contratual, ainda que conduzindo o mutuante a uma situação estatutária. Assim, para a generalidade dos autores, crédito público é um contrato que objetiva a transferência de certo valor em dinheiro de uma pessoa, física ou jurídica, a uma entidade pública para ser restituído, acrescido de juros, dentro de determinado prazo ajustado. Corresponde, portanto, na teoria geral dos contratos, ao mútuo, espécie do gênero empréstimo, ou seja, empréstimo de consumo, em contraposição ao comodato, que configura empréstimo de uso.” (*Direito Financeiro e Tributário*, 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 130)

<sup>53</sup> Adicionalmente, Regis Fernandes de Oliveira, destaca alguns outros elementos essenciais, os quais caracterizam as operações de crédito público como contratos de direito público: (i) inexistência de autorização e controle de Senado; (ii) possibilidade de alteração unilateral de algumas cláusulas, se isto estiver previsto em lei; (iii) inviabilidade de execução específica; (iii) possibilidade de rescisão unilateral. (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*, 6ª ed. São Paulo: RT, 2014, p. 749)

CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e  
Doutor pela UFPE*

HELENO TAVEIRA TÔRRES

*Professor Titular de Direito  
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito  
Financeiro e Tributário da UFMG*

todos estes negócios pelas formas mais variadas, desde que com aquiescência do mutuante.

Como bem aduzia Geraldo Ataliba:

*“Nenhum instrumento lhe é vedado. São-lhe acessíveis todas as formas e meios que servem o mercado financeiro de modo geral. Nesta matéria, nenhuma restrição sofre o Estado, pelo fato de ser Poder Público.”<sup>94</sup>*

A necessidade do uso do crédito depende de fatores que o justifiquem para fazer face aos gastos públicos. Neste caso, presume-se a presença de dificuldades econômicas, determinantes da escassez de receitas estatais, a exemplo das receitas tributárias. Nessa linha, Jorge Wehbe enfatiza que naturalmente:

*“El fisco verá disminuidos sus ingresos, y si además desea realizar gastos para reactivar la economía, se hallará ante un déficit que necesariamente deberá cubrir mediante el crédito, puesto que si opta por los impuestos lo único que conseguirá es aumentar la presión paralizante sobre el sector que se mantiene activo, ya que en definitiva es este el único que paga impuestos.”<sup>95</sup>*

No bojo do inciso III, do art. 29 da LRF, tão invocado por aqueles que se debruçam sobre a temática em apreço, identifica-se, unicamente, a exemplificação das formas de exteriorização das operações de crédito, que foram consideradas, pelo legislador, para fins de imposição de limites jurídicos, associados à estabilidade e ao equilíbrio do gasto público, no país.

A interpretação do art. 29 da LRF, sobretudo o seu *caput*, demanda a percepção das finalidades, reputadas relevantes, pelo legislador. Para tanto, convém visualizar o contexto no qual foi editado o diploma sob referência.

<sup>94</sup> ATALIBA, Geraldo. Operações de crédito público e sua classificação jurídica. Antecipação de receita e operação de dívida fundada. São Paulo. *Revista de Direito Público*, n. 22, p. 20 e 21, out./dez., 1972.

<sup>95</sup> WEHBE, Jorge. *Los Efectos Económicos Del Gasto Público*. Buenos Aires: Depalma, 1975, p.75.



---

**CARLOS VALDER NASCIMENTO**
*Professor de Direito Financeiro e  
Doutor pela UFPE*
**HELENO TAVEIRA TÓRRES**
*Professor Titular de Direito  
Financeiro da USP*
**MISABEL A. MACHADO DERZI**
*Professora Titular de Direito  
Financeiro e Tributário da UFMG*


---

Ainda que a Lei nº 101/2000 tivesse por finalidade declarada regulamentar os artigos 163<sup>96</sup> e 169<sup>97</sup> da CF, de modo a atender a exigência constitucional expressa, ela também compunha o chamado Programa de Estabilização Fiscal – PEF, que visava à redução do déficit público,<sup>98</sup> e à estabilização da dívida pública, a tomar-se como referencial o Produto Interno Bruto – PIB.<sup>99</sup> Portanto, ao lado da LRF, apresentaram-se outras formas de modificar o modo de gestão dos recursos públicos, no País.

Durante os últimos anos da década de 90, diversas medidas foram adotadas para fins de contenção do gasto público e de saneamento das dívidas dos entes estatais brasileiros.<sup>100</sup>

---

<sup>96</sup> “Art. 163. Lei complementar disporá sobre: I - finanças públicas; II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; III - concessão de garantias pelas entidades públicas; IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública; V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.”

<sup>97</sup> “Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.”

<sup>98</sup> “Para entendermos as razões da necessidade da implantação de uma lei tão inovadora, como a LRF, precisamos analisar as origens próximas da crise fiscal brasileira. No período pós-estabilização houve uma aguda crise financeira nos Estados, tanto que no período entre 1995 e 1998, os Estados e Municípios apresentaram déficits primários em média de 0,4% do PIB, ao passo que o Governo central apresentava superávits de cerca de 0,3% do PIB”. Cf. FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. *Responsabilidade fiscal: aspectos polêmicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 67 e 68. Para maiores considerações sobre o processo de endividamento estadual, recomenda-se: MORA, Mônica. *Federalismo e dívida estadual no Brasil. Texto para discussão*, n. 866, Rio de Janeiro, IPEA, 2002; CARRASQUEIRA, Simone de Almeida. *Dívida pública, lei de responsabilidade fiscal e as empresas estatais. Interesse Público*, n. 30, p. 274 a 277, mar./abr. 2005.

<sup>99</sup> ROCHA, Francisco Sérgio Silva. Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal e o equilíbrio de orçamento público. In: *Lei de Responsabilidade Fiscal – 10 anos de vigência – Questões atuais*. Florianópolis, Conceito Editorial; 2010, p. 222.

<sup>100</sup> Neste período, “a política econômica do governo passou a se apoiar no tripé câmbio fluante, metas de inflação e de superávit primário para as contas públicas globais”. SIQUEIRA, Jorge Cesar. *Dívida pública brasileira 1995-2005: alongamento e perfil de*



CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e  
Doutor pela UFPE*

HELENO TAVEIRA TÔRRES

*Professor Titular de Direito  
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito  
Financeiro e Tributário da UFMG*

Assim, ainda que tenha outras finalidades, por surgir, em grande medida, como resposta ao desequilíbrio fiscal e financeiro de entes da Federação, a LRF visa à garantia da *sustentabilidade* no controle do endividamento público. Para tanto, dentre outras disposições voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, essa lei cria limitações à assunção de dívida pública, pelos entes federativos, com o fito de evitar situações de déficit potencial.

Pode-se afirmar, então, que o ponto crucial da Lei de Responsabilidade Fiscal é a limitação dos gastos em geral, de pessoal, tributários de renúncia fiscal, endividamento público excessivo, limitação cara à gestão fiscal responsável. Dito de outro modo, em termos de uma regra de proporcionalidade responsável, a LRF equivale a uma tentativa de *proibição de excesso* para gastos públicos assumidos com dívidas sem controles.

Delineado o contexto em que foi editada a LRF, importa destacar que a qualificação jurídica das operações de crédito não é de livre determinação subjetiva, pelos intérpretes, do Direito Financeiro pátrio, por se encontrar definida no art. 29, III, do mencionado diploma, *in verbis*:

*“Compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros”.*

Nesse sentido, a fim de se delimitar o campo material alcançado (i) pela vedação contida no art. 36 e (ii) pela equiparação feita no art. 37, ambos da LRF, faz-se necessário delinir os termos jurídicos utilizados, pelo legislador, ao formular o inciso III do art. 29, sob referência.

O contrato de mútuo é definido pelo art. 586 do Código Civil de 2002:

*“O mútuo é o empréstimo de coisas fungíveis. O mutuário é obrigado a restituir ao mutuante o que dele recebeu em coisa do mesmo gênero, qualidade e quantidade.”*

CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e  
Doutor pela UFPE*

HELENO TAVEIRA TÓRRES

*Professor Titular de Direito  
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito  
Financeiro e Tributário da UFMG*

Esta definição de direito positivo coincide com aquela veiculada pelo art. 1.256 do Código Civil de 1916, ao que Pontes de Miranda observava<sup>101</sup>:

*“O mútuo é contrato com relação jurídica permanente ou duradoura. Há a transferência de propriedade, que é instantânea, mas dura. Se há juros, de jeito que se bilateralize o contrato de mútuo, isto é, que se faça oneroso, o mutuário tem de prestá-los periodicamente, ou, se foram pagos à conclusão do contrato, correspondem ao tempo do contrato, ou ao que está dentro do que fica aquém do termo para ser feita a contraprestação. (...) Trata-se do contrato de restituição: o mutuário, que recebe, tem de restituir. Econômicamente, o mútuo é contrato de crédito.”*<sup>102</sup>

Ora, tanto a “aquisição financiada de bens”, como o “recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços” devem ser compreendidos como modalidade de compra e venda a termo<sup>103</sup>, em que o “termo” atua tão somente em relação a uma das partes. No primeiro, caso, o

<sup>101</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado*: parte especial. T. XLII. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, p. 7 e 8.

<sup>102</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado*: parte especial. T. XLII. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, p. 18. Nesse aspecto reside importante diferenciação entre o conceito jurídico de abertura de crédito e de empréstimo: “Não se trata, evidentemente, de empréstimo, porque, no empréstimo, quem, na abertura de crédito é devedor, seria credor. Esse é o ponto a que maior atenção se há de dar. Não se mutuou, nem se prometeu mutuar. Concluiu-se o contrato de abertura de crédito; e abriu-se crédito já é dever a prestação do que se considerou pôsto à disposição do credor. Não mais se precisa de qualquer negócio jurídico entre os dois contraentes da abertura de crédito. Vincular-se a ter à disposição de alguém soma de dinheiro é vincular-se a prestar a soma de dinheiro que o credor queira retirar (=de que o credor queira dispor). O direito do credor é direito de crédito. O crédito é certo, líquido e exigível. Se o credor quer dispor somente de parte dele, ou sucessivamente quer dispor de partes dele, a parte há de ser certa e líquida, ou as partes hão de ser certas e líquidas”. PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado*: parte especial. T. XLII. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, p. 170.

<sup>103</sup> “Trata-se de uma modalidade de compra e venda que diz respeito à execução do contrato, a exemplo do que ocorre com as vendas. Nas vendas a termo, após a conclusão do contrato, comprador e vendedor acordam que a execução se fará dentro de certo tempo, o qual se desenvolverá dentro de termos, inicial (suspensivo ou primordia) e extintivo (final)”. BULGARELLI, Waldirio. *Contratos mercantis*. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 265.

CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e  
Doutor pela UFPE*

HELENO TAVEIRA TÓRRES

*Professor Titular de Direito  
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito  
Financeiro e Tributário da UFMG*

termo aplica-se em relação ao pagamento; e à entrega da mercadoria ou à prestação de serviço, no segundo.<sup>104</sup>

Ademais, o art. 29, III, da LRF, faz referência à “emissão e aceite de título”, referindo-se, logicamente, à emissão e aceite de *títulos de crédito*.<sup>105</sup>

Como bem aponta Egas Rosa Sampaio, as operações de crédito em foco devem ser materializadas em títulos:

“Denomina-se *crédito público* o conjunto de operações monetárias, das quais o Estado resulta devedor e os fornecedores do capital, portadores de títulos, são os credores.”<sup>106</sup> (sem grifos no original)

Acertam, pois, os vários Pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional que têm consagrado *interpretação restritiva* às “operações de crédito”, para fins de aplicação das limitações da LRF, a exemplo da vedação contida em seu art. 36, exigindo, para tanto, “o elemento volitivo do ente da federação em se endividar”. A título de exemplo, citam-se o Parecer PGFN/CAF nº 392/2007, o Parecer PGFN/CAF nº 1.473/2007 e o PGFN/CAF nº 2.194/2010.

Persiste a “*necessidade de contrato para o cumprimento de obrigação de pagamento em moeda corrente (assunção de compromisso financeiro) para que fique caracterizada a realização de operação de crédito*”, como bem assenta a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no PGFN/CAF nº 1.230/2012.

O título de crédito, pelo seu aspecto *documental*, foi definido por Vivante como “*um documento necessário para o exercício literal e autônomo que nele é*

<sup>104</sup> BULGARELLI, Waldirio. *Contratos mercantis*. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 265.

<sup>105</sup> “Tendo presente o nexo que liga o crédito ao título, pode afirmar-se que o documento de um título só adquire o caráter jurídico de um título de crédito, quando pela sua disciplina – que pode ser fixada pela lei ou pelo contrato – é necessário para transmitir ou exigir o direito literal e autônomo nele mencionado. O direito contido no título é um direito *literal*, porque o seu conteúdo e os seus limites são determinados nos precisos termos do título: é um direito *autônomo*, porque todo o possuidor o pode exercer como se fosse um direito originário, nascido nele pela primeira vez, porque sobre esse direito não recaem as exceções, que diminuíram o seu valor nas mãos dos possuidores precedentes”. VIVANTE, Cesare. *Instituições do direito comercial*, 2ª ed. Sorocaba: Minelli, 2007, p. 166.

<sup>106</sup> SAMPAIO, Egas Rosa. *Instituições de Ciências das Finanças*. Uma abordagem econômico-financeira. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 250.

CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e  
Doutor pela UFPE*

HELENO TAVEIRA TÔRRES

*Professor Titular de Direito  
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito  
Financeiro e Tributário da UFMG*

*mencionado*". *Documental* porque deve vir amparado em uma base cartular que lhe servirá de expressão; *Literal* porque existirá nos limites do teor descrito como direito de crédito; e *Autônomo* porque sua posse designará o exercício de um direito próprio, de boa-fé, sem qualquer vínculo com as situações que antecederam sua emissão<sup>107</sup>.

Há diversas hipóteses de "valores mobiliários", representativos de obrigações societárias, também expressos documentalmentemente, mas estes não se confundem com os "títulos de crédito", na medida que estes não têm natureza de participação no capital de determinada sociedade.

Como dizia Tullio Ascarelli, o título de crédito é documental, mas um documento tipicamente destinado à *circulação do crédito*. Com a *subscrição*, ato unilateral que é, tem-se a entrada no mundo jurídico do título. A sua eficácia, na esteira dos ensinamentos de Pontes de Miranda, dependerá do ato de *emissão*, que é o ato de o subscritor (emitente) pôr determinado título de crédito em circulação<sup>108</sup>, fundado em necessária irrevogabilidade da promessa, para transferir a outrem (adquirente) o título subscrito e emitido, ao qual se vincula com o dever de cumprir o prometido. "Emissão é o lançamento do título ao portador", sintetiza Pontes de Miranda<sup>109</sup>, o ato pelo qual o título deixa os domínios do emitente e passa a outras mãos, mediante assunção de obrigações pecuniárias próprias. A emissão decorre do ato unilateral de subscrição, que é uma disposição de vontade do próprio patrimônio. A seguir, o subscritor assume o dever legal de irrevogabilidade da declaração relativa ao crédito. A partir deste ato, podem surgir distintos atos bilaterais que tenham por conteúdo a transmissão do título representativo do crédito contra o subscritor da dívida assumida.

A digressão acima feita, acerca dos *títulos de crédito* em geral, justifica-se, à medida que os títulos públicos em pouco diferem das características dos primeiros: são títulos de crédito de natureza pública, porque emitidos com base

<sup>107</sup> BORGES, João Euclápio. *Títulos de crédito*. Rio de Janeiro: Forense, 1971, p. 12 e ss..

<sup>108</sup> Quanto à diferenciação entre subscrição e emissão, veja-se: ASCARELLI, Tullio. *Problemi in tema di titoli obbligazionari*. Milão: Giuffrè, 1951, p. 33 e ss..

<sup>109</sup> MIRANDA, F. Cavalcanti Pontes de. *Tratado de direito privado: parte especial*. T. XXXIII. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, p. 148.

<p><b>CARLOS VALDER NASCIMENTO</b>  <i>Professor de Direito Financeiro e  Doutor pela UFPE</i></p>	<p><b>HELENO TAVEIRA TÔRRES</b>  <i>Professor Titular de Direito  Financeiro da USP</i></p>	<p><b>MISABEL A. MACHADO DERZI</b>  <i>Professora Titular de Direito  Financeiro e Tributário da UFMG</i></p>
--	---	---

legal, o que se exige pelos riscos que trazem ao patrimônio público, mas igualmente à esfera patrimonial privada, como proteção aos direitos dos credores.

O processo de emissão dos títulos públicos acompanha os regimes de empréstimos públicos<sup>109</sup>. E não há qualquer diferença entre créditos públicos e créditos privados, como bem observou Geraldo Ataliba:

*“O crédito é igual, assim para os privados como para o poder público: em qualquer caso, seus princípios gerais são os mesmos. Repousa, essencialmente, na confiança que o mutuário inspira ao mutuante. Quanto aos meios para sua instrumentação, todos são comuns, assim aos negócios entre privados, como aos em que seja parte pessoa pública.”*<sup>110</sup>

Títulos públicos são títulos *documentais* emitidos pelo Estado, são base legal que discrimina o objeto, as condições, os modos e os limites da sua circulação e resgate. São da espécie dos chamados títulos cambiariformes, cuja circularidade, custódia e liquidação são *dependentes* da relação jurídica original, qual seja, a emissão pelo Estado, representativa de um direito de crédito, para liquidação futura.

Não se pode deixar de anotar, ainda, que, ao delimitar o alcance da expressão *operações de crédito*, o art. 29, III, dispõe que também serão consideradas operações de crédito as operações arroladas nesse dispositivo inclusive quando realizadas com o “uso de derivativos financeiros”.

Questão problemática, todavia, reside na utilização da expressão “e outras operações assemelhadas”, o que permitiria a compreensão de que se está diante de definição exemplificativa, e não taxativa.<sup>112</sup>

<sup>109</sup> FERREIRA, Eduardo Manuel Hintze da Paz. *Da dívida pública e das garantias dos credores do Estado*. Coimbra: Almedina, 1995, p. 544.

<sup>110</sup> ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. SP: RT, 1972, p. 77.

<sup>112</sup> Discordamos, assim, da parcela da doutrina que vê mera exemplificação no dispositivo sob exame. A título de exemplo: “Objetiva assim dar maior amplitude possível ao termo ‘operações de crédito’, a fim de não ser a lei descumprida devido à dinamicidade dos mercados, que a todo momento criam novas formas de financiamento”. ASSONI FILHO, Sérgio. *A lei de responsabilidade fiscal e o federalismo fiscal*. In: CONTI, José Maurício (organizador). Barueri: Manole, 2004, p. 229.

CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e  
Doutor pela UFPE*

HELENO TAVEIRA TÔRRES

*Professor Titular de Direito  
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito  
Financeiro e Tributário da UFMG*

Pela expressão “*outras operações assemelhadas*”, de que se valeu o legislador pátrio, somente pode-se entender aquilo que se mantenha em conexão material ou causal com contratos de “mútuo”, de “abertura de crédito”, de “emissão e aceite de título”, de “aquisição financiada de bens”, de “recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços”, de “arrendamento mercantil” ou do “uso de derivativos financeiros”.

Em suma, somente terá o condão de se afirmar, validamente, como “*operação de crédito*”, vedada pelo art. 36 da LRF, operação, contratada pela União, que mantenha alguma identidade ou semelhança com as aludidas modalidades do art. 29, III, de tal diploma. Trata-se de norma jurídica de inegável *caráter taxativo e vinculante dos atos e negócios jurídicos defesos pela LRF*. Esta é a razão pela qual sob pena de violação ao princípio da segurança jurídica, os aplicadores do Direito Financeiro deverão ter máximo cuidado, quando da *avaliação jurídica de serviços financeiros*, contratados pela União.

É bem verdade que ditas hipóteses arroladas no inciso III do art. 29 da LRF não esgotam todas as referências feitas no assinalado diploma. Nessa esteira, o § 1º do art. 29 da LRF equipara, à “*operação de crédito*”, a *assunção*, o *reconhecimento* ou a *confissão de dívidas*. Mas não só. Também o art. 37, abaixo transcrito, veicula outras equiparações. a saber:

“Art. 37. *Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:*

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.*”

CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e  
Doutor pela UFPE*

HELENO TAVEIRA TÔRRES

*Professor Titular de Direito  
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito  
Financeiro e Tributário da UFMG*

Bem entendidas, as designações em comento evidenciam, contudo, desdobramentos daquelas operações discriminadas como “mútuo”, “abertura de crédito”, “emissão e aceite de título”, “aquisição financiada de bens”, “recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços”, “arrendamento mercantil” ou “uso de derivativos financeiros”. Nesse contexto, são modalidades de “*outras operações assemelhadas*”, previamente definidas em lei. Trata-se, portanto, de operações que guardam vínculo objetivo com a materialidade daquelas situações referidas no art. 29, III, da LRF.

Nesse sentido, não é ocioso destacar a semelhança que se pode vislumbrar entre as operações descritas nos incisos I e II o art. 37 da LRF e as operações de “*recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços*”, expressamente arrolado no art. 29, III. Da mesma forma, resta claro que a operação a que se refere o inciso III do art. 37 pode ser reconduzida à “emissão e aceite de título”. Similarmente, a operação descrita no inciso IV do art. 37 relaciona-se à noção de “aquisição financiada de bens”.

Ora, se as operações que se encontram expressamente equiparadas, pela lei, delimitam o sentido e o alcance do art. 29, III, da LRF, expressamente não pode o intérprete usar de interpretação extensiva ou analógica para obter resultado estranho aos limites que guarde semelhança com os referidos atos ou negócios jurídicos, quando do exame jurídico dos serviços financeiros contrados pela União – repita-se à exaustão.

Para que determinada operação seja considerada *assemelhada* àquelas dispostas no art. 29, III, da LRF, faz-se necessário, logo, um vínculo objetivo entre a operação considerada e aquelas listadas no dispositivo em questão. Se as equiparações realizadas pela própria lei mantêm esta relação objetiva com as *operações de crédito* expressamente referidas pelo inciso III do artigo em foco, não restam dúvidas de que tal vínculo deve ser perquirido pelo intérprete ao pretender tratar determinada operação como *assemelhada* àquelas expressamente arroladas no texto legal.

Com diz Geraldo Ataliba:

*“Tanto é operação de crédito o levantamento direto de um empréstimo em dinheiro, quanto a aquisição de bens e serviços para pagamento a médio ou longo prazo.*”



CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e  
Doutor pela UFPE*

HELENO TAVEIRA TÓRRES

*Professor Titular de Direito  
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito  
Financeiro e Tributário da UFMG*

*As pessoas públicas recorrem aos empréstimos, realizando operações de crédito.*

*Conforme se expõe detidamente, em outra passagem deste estudo, não deixa de ser uso do crédito público a compra, pelo poder público, de bens ou serviços mediante contrato para pagamento em parcelas, ou 'em prestações', como vulgarmente se costuma dizer, a médio ou longo prazo.*

*Porque é a mesma coisa – como mesmo é o resultado – tomar dinheiro, de que se não dispõe por empréstimo –, para adquirir um bem ou serviço de terceiro e proceder à mesma aquisição, diretamente do fornecedor de bens ou serviços, sem dispor do numerário necessário. Em ambos os casos, é ao crédito que o poder público recorre, realizando dois negócios ao mesmo tempo.<sup>113</sup>*

As citadas equiparações adotadas pela LRF bem revelam que o legislador não pretendeu conferir margem de discricionariedade ao intérprete, para alcançar, pela definição legal de *operações de crédito*, situações dessemelhantes daquelas referidas até mesmo como “equiparadas”. Feita essa delimitação material, a sua extrapolação, pela via da aplicação normativa, compromete a realização do princípio da segurança jurídica, voltado à tutela da regularidade do gasto público, no país.

A noção de *operações de crédito* está há muito assentada na ciência jurídica e econômica. Toda a disciplina da LRF relativa a operações de crédito destina-se tão-somente às operações assim caracterizadas segundo a forma de qualificação adotada pela Lei Complementar. Portanto, a exegese dos art. 29, 36 e 37 da LRF e dos demais dispositivos versando sobre *operações de crédito* requer o exato alcance da expressão *operações de crédito*, em obediência à legalidade, à impessoalidade, à moralidade e à autovinculação da Administração contratante (no caso, a União) ao dever de se impor à ordenação do emprego dos mesmos critérios contratuais, quando estes sejam usados em condições mais gravosas, quando isso não se vincule a alguma das hipóteses definidas como operações de créditos ou equiparadas.

<sup>113</sup> ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. p. 42.



CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e  
Doutor pela UFPE*

HELENO TAVEIRA TÔRRES

*Professor Titular de Direito  
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito  
Financeiro e Tributário da UFMG*

A compreensão sobre “operações de crédito” exige o esclarecimento do termo “crédito”, “que penetrou na linguagem jurídica por meio da economia”<sup>114</sup>, apresentando caráter equívoco, exigindo ser traçada uma linha divisória entre a definição geral de *crédito* e aquela referente ao *negócio de crédito*.

Na teoria geral das obrigações, *crédito* é entendido como o direito subjetivo do sujeito ativo, no âmbito de uma relação obrigacional.

Todavia, ao se falar em *operações de crédito* está-se fazendo referência ao *negócio jurídico de “crédito”*, o qual se relaciona à noção basilar de “empréstimo”.<sup>115</sup> É nada disso se verifica no caso presente, como se verá, detidamente, nos três próximos subtópicos.

Logo, as *operações de crédito* podem se revestir de variadas formas e consubstanciar diversos negócios jurídicos.<sup>116</sup>

Destarte, não obstante a multiplicidade de negócios caracterizadores de *operações de crédito*, à luz da LRF, sua configuração está balizada pelas qualificações adotadas expressamente, bem como pelas equiparações que a própria Lei Complementar admite. Para aquelas admitidas como “*outras operações assemelhadas*”, porém, requer-se, necessariamente, equivalência material com aquelas tipologias e que se possa determinar a presença de três elementos: (i) vontade, (ii) confiança, (iii) capital e (iv) tempo,<sup>117</sup> tendo em vista

<sup>114</sup> ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 12.

<sup>115</sup> “Usa-se, aqui, o termo ‘crédito’, para designar um instituto jurídico específico, também conhecido por negócio de crédito. Trata-se de tipo de contrato.

Quando, em direito financeiro -- à semelhança do que ocorre em ciência das finanças -- se fala em crédito público, está-se referindo aos empréstimos em que é parte o poder público.” ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*, São Paulo: RT, 1973, p. 14.

<sup>116</sup> “En segundo lugar, parece igualmente claro que la Deuda pública se concibe en él como una operación de crédito cuyo mecanismo esencial está constituido por la toma de una cantidad de dinero que, en el futuro, se ha de restituir. Es decir, como un operación de préstamo, entendido éste como figura general”. FERRREIRO LAPATZA, Jose Juan. *Curso de derecho financiero español*. Madrid: Marcial Pons, 1996, p. 550.

<sup>117</sup> A confiança relaciona-se à própria razão de ser da *operação de crédito*, uma vez que o vocábulo “crédito” está estreitamente relacionado à “confiança”: “É que a dívida pública se cria pelo fato de recorrer o Estado ao seu crédito, fazendo-se devedor. Daí o nome de batismo que se dá ao tema, nos diversos autores: ora se fala em débito público, ora em dívida pública.

---

CARLOS VALDER NASCIMENTO

*Professor de Direito Financeiro e  
Doutor pela UFPE*

HELENO TAVEIRA TÓRRES

*Professor Titular de Direito  
Financeiro da USP*

MISABEL A. MACHADO DERZI

*Professora Titular de Direito  
Financeiro e Tributário da UFMG*

---

que o negócio em tela, o qual deverá ser materializado em contrato, no qual reste expressa a intenção do ente público de se endividar, pressupõe justamente a “troca de um bem ou valor no presente por uma promessa de riqueza futura que, aliás, será a responsável pelo reembolso do que foi emprestado e pelo pagamento dos juros ou outros benefícios oferecidos aos prestamistas”.<sup>118</sup>

Como já realçamos no tópico 2.4, a propósito da observância da legalidade:

(a) o respeito à forma jurídica, imposta pela lei, sem equiparações econômicas ou de qualquer outra natureza, é essencial;

(b) a essência jurídica da operação de crédito deve ser buscada, sem perturbações circunstanciais, como o tempo ou o volume de recursos;

(c) igualmente, quando se utiliza um conceito – o do art. 29, III, da LRF – relativo à **operação de crédito**, que se presta a limitar ou condicionar a autonomia de um Ente estatal soberano, como a União, proibindo-a de operar com suas próprias instituições financeiras, a **observância da forma** deve ser rígida, quer em relação ao conceito de instituições financeiras (sem possibilidade de a elas se equiparar o FGTS ou outros Fundos), quer em relação ao conceito de operação de crédito; aqui não há possibilidade de interpretação extensiva;

(d) finalmente, deve-se repetir à exaustão, a desdiferenciação entre o econômico-financeiro e o jurídico acarreta outras consequências como a lesão da regra de competência quer do Congresso Nacional, único competente para legislar, quer do BCB, único competente para decidir – na hipótese de lacuna, sobre a metodologia adequada para apuração do déficit primário.

Conclui-se, assim, que o art. 29, III, da LRF delimita o campo material da noção de “operações de crédito”, defesa sua extensão para ampliar o alcance da vedação do art. 36 da citada lei a procedimento que não possa ser reconduzido à noção de *operações de crédito*.

---

ora em crédito público, indifferentemente. Como assinalamos, são designações que variam em função da perspectiva em que se ponha o observador”. ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 13 e 14.

<sup>118</sup> ASSONI FILHO, Sérgio. *Crédito público e responsabilidade fiscal*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2007, p. 18.

ANEXO P – DESPACHO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PEDINDO O  
ARQUIVAMENTO

**DO PROCEDIMENTO  
INVESTIGATÓRIO CRIMINAL**

**MINISTÉRIO PÚBLICO  
FEDERAL PROCURADORIA  
DA REPÚBLICA NO  
DISTRITO FEDERAL**

**3º OFÍCIO DE COMBATE À  
CORRUPÇÃO**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ FEDERAL DA VARA JUDICIÁRIA DO  
DISTRITO FEDERAL VARA DA SEÇÃO**

**ARQUIVAMENTO Nº /2016 – MPF/PRDF/3º OFNCC/ICM**

**Procedimento Investigatório Criminal Nº 1.16.000.001686/2015-25.**

Trata-se de Procedimento Investigatório Criminal<sup>1</sup>, instaurado pela Procuradoria da República no Distrito Federal para apurar eventual prática dos crimes previstos nos artigos 359-A e 359-D do Código Penal.

Inicialmente, representação instruída com matéria jornalística deu origem à Notícia de Fato nº 1.16.000.000992/2015-44, a qual foi encaminhada para autuação e distribuída a este 3º Ofício de Combate à Corrupção.

Ato contínuo, em despacho nº 5018/2015 (fl. 10), determinou-se a expedição de ofício ao TCU, solicitando cópia integral do TC nº 021.643/2014-8.

Em Despacho nº 5379/2015 (fl. 11), determinou-se o apensamento do Procedimento Preparatório nº 1.16.000.002905/2014-11<sup>2</sup> e a juntada da documentação anexa ao Despacho nº 5233/2015-PRDF/MCA. O referido despacho encaminhou o Despacho nº 2180/2015 GAB/PGR. Este último encaminhou o Aviso nº 478-GP/TCU, contendo o Acórdão nº 825/2015, prolatado ao apreciar o processo TC-021.643/2014-8 (que trata de representação

---

acerca de indícios de irregularidade na constituição de passivos da União junto a bancos oficiais e outros credores).

Assim, a Notícia de Fato nº 1.16.000.000992/2015-44 passou a tramitar com o Procedimento Preparatório nº 1.16.000.002905/2014-11 apensado a ela.

Em seguida, converteu-se a Notícia de Fato nº 1.16.000.000992/2015-44 em Inquérito Civil, tendo em vista as documentações acima referidas (PP nº 1.16.000.002905/2014-11 e documentação do TCU).

Ao mesmo tempo, determinou-se a extração de cópias do referido Inquérito Civil<sup>3</sup>, para instauração de Procedimento Investigatório Criminal, tendo em vista a possível prática dos crimes previstos nos artigos 359-A e 359-D do Código Penal.

Posteriormente, o Procedimento Investigatório Criminal nº 1.16.000.001221/2015-744 foi apensado aos presentes autos, tendo em vista o Declínio de Atribuição nº 270/2015, em favor deste 3º Ofício de Combate à Corrupção, considerando que aquele Procedimento possuía objeto apuratório idêntico ao do presente PIC.

Em despacho inicial no PIC, juntou-se cópia do Ofício nº 3656/2015-GAB/ICM/PRDF5, o qual solicitava cópia integral do TC nº 021.643/2014-8. Às fls. 144/145, consta a resposta do TCU ao Ofício nº 3656/2015-GAB/ICM/PRDF6, encaminhando cópia dos autos. Da análise da mídia de fl. 145, identificaram-se alguns gestores envolvidos na narrativa<sup>7</sup>. Nesse contexto, solicitou-se à ASSPA pesquisa para qualificá-los, especialmente quanto ao cargo que ocupavam naquele momento.

Com o resultado da pesquisa (fls. 146/161) e para garantir a plena validade do presente procedimento, encaminharam-se os autos à Procuradoria-Geral da República, para expressa análise sobre a atribuição penal para investigação dos fatos aqui referidos, bem como sobre eventual cisão, tendo em vista o cargo ocupado naquele momento pelos gestores apontados pelo TCU como responsáveis.

Em Despacho nº 58/2016 ASJCRIM/SAJ/PGR (fl.168/169), de 17 de maio de 2016, o Exmo. Procurador-Geral da República devolveu os autos, tendo em vista que as pessoas citadas não mais detêm foro por prerrogativa de função perante os Tribunais Superiores.

Cabe ainda ressaltar que, no decorrer do Inquérito Civil nº 1.16.000992/2015-44, totalmente instruído neste gabinete e que possui atualmente mais de 800 páginas nos autos principais, foram expedidos ofícios a diversos órgãos – entre eles CEF, BB, Ministério das

Cidades, TCU, BACEN – e ouvidos os seguintes envolvidos: Marcus Pereira Aucélio, Guido Mantega, Arno Hugo Augustin Filho, Nelson Henrique Barbosa Filho, Dyogo Henrique de Oliveira e Gilberto Magalhães Occhi.

**Eis o relato do necessário.**

[...]

**2. Dos possíveis crimes decorrentes da 'pedalada fiscal'.**

**2.1 Operação de crédito sem autorização legislativa, que poderia configurar o crime previsto no artigo 359-A do Código Penal: “Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa”.**

Em tal situação estariam os atrasos por parte da União nos repasses de valores devidos à CEF (decorrentes de valores arcados por essa no âmbito do Programa Bolsa Família, do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e das taxas decorrentes dessas operações), ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS (decorrentes de valores arcados por esse no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida), ao BNDES (decorrentes da devida equalização da taxa de juros no âmbito do Plano de Sustentação do Investimento), ao Banco do Brasil (decorrentes da devida equalização da taxa de juros no âmbito do Plano Safra) e aos estados da federação (nos repasses dos 'royalties pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais' e do valor do 'salário educação').

O conceito legal de operação de crédito é encontrado no inciso III do artigo 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências):

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

[...]

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição

financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

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

Nos casos da equalização de taxas devidas pela União ao BNDES no PSI e ao Banco do Brasil no Plano Safra, não há que se falar em operação de crédito já que o Tesouro deve aos bancos a diferença da taxa e não ao mutuário. Não há abertura de crédito, mútuo ou qualquer dos outros itens referidos no artigo 29 da LRF26. 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).

A Lei 12096/2009 autorizou a União a conceder subvenção econômica ao BNDES sobre a modalidade de equalização de taxas de juros. O BNDES, por meio do PSI, oferece financiamentos a taxas inferiores às praticadas no mercado. Essa diferença de taxas deve ser custeada pelo Tesouro, por meio de repasses ao BNDES. De modo que a taxa de equalização devida pela União é justamente a diferença entre a taxa de juros cobrada no mercado financeiro e a taxa efetivamente paga pelo tomador do crédito.

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

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

Ademais, conforme esclarecido acima, o objetivo da União nunca foi o de se financiar por meio do BNDES, do qual é inclusive credor, mas sim o de 'maquiar' o resultado fiscal.

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

Da mesma forma, nos casos de atrasos nos repasses dos 'royalties pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais' e do valor do 'salário educação' aos estados da federação e ao Distrito Federal. Ocorre apenas um atraso no pagamento e não uma operação de crédito. Muito embora os atrasos, conforme acima esclarecido, tivessem o intuito ímprobo de melhorar artificialmente as contas públicas, disso não decorre a alteração de sua natureza jurídica de simples inadimplemento.

Por fim, a situação não difere no caso do atraso no pagamento das taxas à CEF (analisadas no TC 027.923/2015-0).

Quanto a isso, no item 22 do pronunciamento da SecexFazenda de 11 de março de 2016 (item 406 do TC 021.643/2014-8) resulta claro que inexistente operação de crédito:

Se a união atrasasse apenas o pagamento da remuneração da Caixa pelo serviço prestado – e não o valor repassado aos beneficiários – até se poderia falar em inadimplência contratual, que também não deixa de ser uma irregularidade quando praticada com abuso.

Dessa forma, a discussão restaria restrita aos adiantamentos concedidos pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) ao Ministério das Cidades ao amparo do que dispõe o art. 82-A da Lei 11.977/2009 e à utilização de recursos próprios da Caixa Econômica Federal para a realização de pagamento de dispêndios de responsabilidade da União no âmbito do Programa Bolsa Família, do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial.

A possibilidade de o FGTS antecipar o pagamento em nome do Tesouro decorre de autorização legal contida no artigo 82-A da Lei 11.977/2009 com redação dada pela Lei 12.424/2011<sup>27</sup>).

Art. 82-A. Enquanto não efetivado o aporte de recursos necessários às subvenções econômicas de que tratam os incisos I e II do art. 2o e o art. 11 desta Lei, observado o disposto na lei orçamentária anual, o agente operador do FGTS, do FAR e do FDS, que

tenha utilizado as disponibilidades dos referidos fundos em contratações no âmbito do PMCMV, terá direito ao ressarcimento das quantias desembolsadas, devidamente atualizadas pela taxa Selic.

Nesse aspecto, o item 22 da defesa apresentada ao TCU por Gilberto G. Occhi, no TC 021.643/2014-8, bem elucida o funcionamento do sistema:

Em outras palavras, assim como o FGTS é responsável pelo pagamento de boa parte das subvenções oferecidas no Programa Minha Casa, Minha Vida, que arca atualmente com 82,5% das subvenções, nos termos da portaria Interministerial nº 409, de 31 de agosto de 2011, dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, Cidades e Fazenda, o art. 82-A da Lei nº 11.977, de 2009, prevê que o FGTS também poderá arcar com o restante das 17,5% das subvenções, no ato da contratação, no caso de a União não tiver aportado estes recursos a tempo, valores que serão ressarcidos ao Fundo pela União atualizados pela CELIC.

Com relação à legalidade da operação referida, tem aplicação a seguinte referência da SecexFazenda no Relatório de Fiscalização (TC 021.643/2014-8):

61. Toda e qualquer operação de crédito deve ser precedida de autorização legislativa para sua contratação. Em regra, referida autorização é concedida no âmbito do processo legislativo ordinário. No entanto, por uma questão de economia processual - já que, quase sempre, as operações de crédito são contratadas para financiar despesas orçamentárias - permite a Constituição da República, em exceção ao princípio constitucional orçamentário da exclusividade orçamentária, que tais autorizações estejam presentes na própria Lei Orçamentária Anual (LOA) ou, se for o caso, na lei de crédito adicional que autoriza a realização de determinada despesa orçamentária.

Dessa maneira, não se pode olvidar que a referida operação de crédito apontada pelo TCU decorre de disposição legal, inexistindo adequação típica ao artigo 359-A do Código Penal, que exige 'operação de crédito sem autorização legislativa'.

Sobre a situação dos repasses à CEF, cabe referir a seguinte observação da SecexFazenda de 11 de março de 2016 (item 406 do TC 021.643/2014-8):

24. A existência de saldos negativos nas contas de suprimento desde 1994 ou o uso reiterado da sistemática de compensação de saldos positivos e negativos das contas de suprimento também não afastam a irregularidade. Primeiro, porque a prática reiterada de ato contrário ao ordenamento jurídico obviamente não o torna legal, e, segundo, porque restou cabalmente demonstrado neste processo que, ao contrário do afirmado, houve um



expressivo aumento dos saldos negativos nos exercícios de 2013 e 2014, como demonstram as tabelas 8 e 11 do relatório de inspeção.

Esse raciocínio explica claramente a intenção de 'maquiagem fiscal', mas, ao mesmo tempo, demonstra que ou existiu operação de crédito desde sempre ou esta nunca ocorreu. Assim, não há que se concordar com a afirmação do TCU de que seria a reiteração no atraso, aliada ao montante dos valores, que transformaria o contrato da CEF com a União em uma operação de crédito.

Eis a linha argumentativa do TCU28:

31. Não ignoro que a relação existente entre a União e a Caixa, na condição de agente financeiro dos programas sociais, tem características de prestação de serviço, pois esta se encarrega de efetuar os pagamentos dos benefícios em nome daquela. Eventualmente, o valor repassado ao prestador dos serviços pode ser insuficiente, dada a imprecisão nas previsões de quantidades de beneficiários e de valores. Nessas situações, está prevista a possibilidade de a Caixa pagar integralmente os valores, devendo ser ressarcida da diferença com juros.

32. Entretanto, a partir do momento em que há atrasos reiterados nos repasses dos recursos à Caixa, gerando saldos negativos significativos e prolongados nas contas de suprimento, estabelece-se nova relação: o banco passa a financiar a União, mediante "linha de crédito" que garante a continuidade dos pagamentos aos beneficiários, mas com ônus para o erário, na forma de juros bancários, e com graves consequências sobre o endividamento público.

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

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

A seguinte situação hipotética bem ilustra a situação:

Em um país distante daqui, surgiu, no ano de 1994, a prática de resolver desavenças por meio de duelos. Nesses embates, os perdedores sempre morriam abatidos por um ou no máximo dois tiros. No ano de 2000, pela primeira vez, surge o Acórdão nº 3297/2015, de 9 de dezembro de 2015, elaborado no TC 021.643/2014-8.uma lei dizendo que matar é crime.

Alheios a isso e não imaginando que a lei se aplicasse ao caso dos duelos, os desafetos continuaram a duelar, nos mesmos moldes.

Ocorre que, a partir do ano de 2013, os vitoriosos nos duelos passaram a, após morta sua vítima, desferir-lhes ainda mais três, quatro e, por vezes, até cinco tiros.

Em 2015, órgãos fiscalizatórios apontam a existência de um problema já que, a partir do momento em que começaram a matar desferindo mais de dois tiros, os vitoriosos teriam passado a cometer o crime de homicídio, tipificado desde o ano de 2000. Assim, é determinado que se sane o problema, restando proibido matar desferindo mais de dois tiros e, ainda, que todos aqueles que mataram com mais de dois tiros respondam pelos crimes de homicídio praticados.

Em algum momento, no entanto, alguém faz a seguinte observação: o que a lei de 2000 tipificou foi o crime de homicídio e não o crime de dar tiros extras no falecido e, portanto, os duelos devem ser proibidos a partir de agora e quanto aos homicídios cometidos duas soluções se apresentam: ou todos aqueles que mataram desde a entrada em vigor da Lei no ano de 2000 devem responder pelo crime de homicídio ou, se se entender que eles não sabiam que essa lei se aplicava ao caso dos duelos, todos devem ser inocentados.

No caso presente, a autorização de antecipação do pagamento por parte da CEF decorre de disposição contratual e ocorre desde o ano de 1994, conforme acima reconhecido pela SecexFazenda.

No ano de 2000, a Lei 10.028 acrescentou ao Título XI do Código Penal o capítulo 'Dos crimes contra as finanças públicas', dentre os quais se encontra o artigo 359-A que define como sendo crime ' Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa'.

A partir desse momento e, considerando-se a amoldagem do contrato da União com a CEF ao conceito de operação de crédito (como aponta o TCU), o crime passara a ocorrer.

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

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

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

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

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

## **2.2 Pagamento de dívidas da União no âmbito da Lei 11.977/2009, junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em Lei de Créditos Adicionais, que poderia configurar o crime previsto no artigo 359-D do Código Penal: “Ordenar despesa não autorizada por lei”.**

Conforme explicado anteriormente, o FGTS efetuava o pagamento aos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida, com base em autorização legal, de modo que se tornava credor do Tesouro Nacional. No entanto, para o TCU, o pagamento dessa dívida

---

deveria ser realizada por meio de fonte que a apontasse como sendo 'operações de crédito' e não como 'restos a pagar'. Assim, o pagamento teria ocorrido sem a necessária autorização em Lei Orçamentária Anual ou em Lei de Créditos Adicionais<sup>29</sup>.

Nesse enquadramento, foi determinada a audiência pelo TCU, no item 9.7.2 do Acórdão 825/2015-Plenário (TC 021.643/2014-8), das seguintes pessoas:

No entanto, conforme observou o Procurador Júlio Marcelo de Oliveira do Ministério Público do Tribunal de Contas<sup>31</sup> 'No exercício de 2014, não houve pagamentos relativos à dívida com o FGTS, conforme apurado no TC 005.335/2015-9, de forma que os referidos gestores não participaram da irregularidade descrita no item 9.7.2 do Acórdão 825/2015-Plenário'. Assim, não houve proposta de sanção aos responsáveis.

Nesse aspecto, chama atenção o fato de que, havendo a eliminação de algumas responsabilidades em razão de os fatos terem ocorrido em período diverso, deveria ter sido direcionada a investigação aos verdadeiros autores e não simplesmente encerrada a instrução.

Não bastasse isso, no TC 027.923/2015-0, que apura as 'pedaladas fiscais' do ano de 2015, a SecexFazenda aponta (item 227 do Relatório de Fiscalização de 08 de junho de 2016) que 'a irregularidade objeto desta determinação tem relação com a ausência, nas leis orçamentárias anuais, de previsão da receita de operações de crédito decorrentes dos adiamentos feitos pelo FGTS.

Ainda, faz referência ao anterior parecer da SecexFazenda TC 021.643/2014-8:

95. Além disso, observa-se que a sistemática de pagamento prevista na Lei 11.977/2009 é bastante diferente do procedimento ordinário de execução e pagamento de despesas. Na prática, o FGTS paga despesas da União, que se obriga à restituição desses valores. Isso deveria implicar o registro de uma receita de operação de crédito que não transita pela conta única do Tesouro e o empenho e liquidação de uma despesa corrente que é paga por um terceiro (FGTS). Certamente não se trata de um algo trivial, e é natural que houvesse dúvidas sobre o procedimento correto a ser adotado. Não parece razoável punir dirigentes do Ministério das Cidades por irregularidades nessa contabilização, considerando que o procedimento então adotado, se não foi estipulado pela STN e o MPOG, foi certamente por eles validado.

Aqui, diferente do que ocorreu na análise relativa às 'pedaladas' de 2014, foram chamados à audiência autores diversos (do Ministério da Fazenda, Ministério

do Planejamento e da Secretaria do Tesouro Nacional), sem apontar responsabilidade por parte do Ministro do Ministério das Cidades:

Desse modo, propõe-se, com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência do Sr. Nelson Henrique Barbosa Filho, Ministro de Estado do Planejamento Orçamento e Gestão, no período de 1º/1/2015 a 17/12/2015 e Ministro de Estado da Fazenda a partir de 18/12/2015; do Sr. Valdir Moysés Simão, Ministro de Estado do Planejamento Orçamento e Gestão, a partir de 18/12/2015; da Sra. Esther Dweck, Secretária de Orçamento Federal do MPOG, no período de 16/1/2015 a 3/3/2016; do Sr. Joaquim Vieira Ferreira Levy, Ministro de Estado da Fazenda, no período de 1º/1/2015 a 17/12/2015; do Sr. Marcelo Barbosa Saintive, Secretário do Tesouro Nacional do MF, no período de 9/1/2015 a 22/12/2015; do Sr. Otávio Ladeira de Medeiros Secretário do Tesouro Nacional do MF, a partir de 24/12/2015; do Sr. Octavio Luiz Leite Bitencourt, Subsecretário Substituto de Planejamento, Orçamento e Administração da Secretaria-Executiva do Ministério das Cidades, no período de 26/1/2015 a 12/3/2015; e do Sr. Alfonso Orlandi Neto, Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração da Secretaria-Executiva do Ministério das Cidades, a partir de 13/3/2015, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa pela realização, no curso do exercício de 2015, de pagamentos de operações de crédito da União junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), no âmbito da Lei 11.977/2009, sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em Lei de Créditos Adicionais, contrariando o que estabelecem o art. 167, inciso II, da Constituição da República, o art. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 e os artigos 12, § 3º, inciso II, 13 e 18 da Lei 4.320/1964, além de desconsiderar alerta neste sentido emitido por este Tribunal no item 9.7.1 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário<sup>32</sup>.

Dessa forma, considerando que o possível crime não foi analisado pelo TCU no TC 021.643/2014-8 (por não ter ocorrido durante a gestão dos apontados responsáveis) e que o TC 027.923/2015-0 ainda está em fase inicial, além de seguir uma linha de responsabilização diversa da apontada no TC anterior, há que se aguardar o andamento dos trabalhos do TCU antes de se emitir uma opinião sobre a configuração penal dos fatos e delimitação de responsabilidades.

Portanto, determino a extração de cópia do presente PIC para que seja instaurada nova investigação, limitada ao crime ora tratado (artigo 359-D do Código Penal)<sup>33</sup>.

Quanto aos demais crimes analisados (artigo 359-A do Código Penal), há que se proceder ao arquivamento, pelas seguintes razões legais:

- 
1. Atipicidade em razão da ausência do elemento típico 'operação de crédito', no caso dos atrasos por parte da União nos repasses de valores devidos ao BNDES (decorrentes da devida equalização da taxa de juros no âmbito do Plano de Sustentação do Investimento – PSI), ao Banco do Brasil (decorrentes da devida equalização da taxa de juros no âmbito do Plano Safra) e aos estados da federação e ao Distrito Federal (nos repasses dos '*royalties* pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais' e do valor do 'salário educação');
  2. Atipicidade em razão da ausência do elemento típico 'sem prévia autorização legislativa', no caso dos atrasos por parte da União nos repasses de valores devidos ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS decorrentes de valores arcados por esse no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida.
  3. Atipicidade em razão da ausência de dolo, no caso dos atrasos por parte da União nos repasses de valores devidos à CEF decorrentes de valores arcados por essa no âmbito do Programa Bolsa Família, do Seguro- Desemprego, do Abono Salarial e das taxas decorrentes dessas operações.

Ante o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** requer o **arquivamento dos presentes autos relativamente à possível prática do crime**

**previsto no artigo 359-A do Código Penal**<sup>34</sup>, nos termos acima expostos, submetendo este ato ao juízo homologatório de Vossa Excelência.

Brasília/DF, 14 de julho de 2016.

*Ivan Cláudio Marx*  
Procurador da república

---

34 Com relação ao possível crime previsto no artigo 359-D do Código Penal, será instaurado novo Procedimento Investigatório Criminal, conforme acima referido.