



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

1. RELATÓRIO

Trata-se de Denúncia por crime de responsabilidade oferecida pelos Senhores HÉLIO PEREIRA BICUDO, MIGUEL REALE JUNIOR e JANAINA CONCEIÇÃO PASCHOAL, em desfavor da Presidente da República Sra. DILMA VANA ROUSSEFF, com base nos arts. 1º, II, e 5º, XXXIV, “a”, da Constituição Federal e no art. 14 e seguintes da Lei nº 1.079/1950.

1.1. DA DENÚNCIA

Os fatos narrados na denúncia em análise e as respectivas condutas imputadas à Denunciada são a seguir descritos, em síntese.



1.1.1. Crimes de responsabilidade pela abertura de créditos suplementares por decreto presidencial, sem autorização do Congresso Nacional e quando já supostamente se sabia do descumprimento da meta fiscal prevista na LDO

Ao editar, nos anos de 2014 (entre 5 de novembro e 14 de dezembro) e de 2015 (entre 27 de julho e 20 de agosto), uma série de decretos sem número que resultaram na abertura de créditos suplementares, sem suporte na autorização do Congresso Nacional (art. 4º das Leis Orçamentárias Anuais de 2014 e 2015), porque já sabia da inexecuibilidade das metas de superávit estabelecidas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2014 e 2015, a Denunciada teria violado:

- **CONSTITUIÇÃO FEDERAL:** art. 85, VI, e art. 167, V;
- **LEI Nº 1.079, DE 1950:** art. 10, itens 4 e 6 e art. 11, item 2;
- **LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 2000:** art. 8º, parágrafo único, e art. 9º.

EM RELAÇÃO AO ANO DE 2014

Houve a abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio de Decretos não numerados (códigos 14028, 14029, 14041, 14042, 13060, 14062 e 14063), incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário na LDO então vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei nº 12.952, de 2014 (Lei Orçamentária Anual para o ano de 2014)¹.

Na época da edição desses Decretos não numerados (entre 5/11 e 14/12, de 2014), a meta fiscal aparentemente estava comprometida, o que poderia ser comprovado:

- a) nos Relatórios de Avaliação do 5º Bimestre e do 2º Quadrimestre de 2014, os quais reconheceram a gravidade das

¹ Art. 4º. Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2014 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de quaisquer valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas por parlamentares, para o atendimento de despesas: [...]. (Destacamos)



finanças públicas da União e expuseram a tendência de maior frustração de receitas e de considerável aumento das despesas obrigatórias, com o conseqüente reconhecimento da necessidade de redução do superávit primário;

b) pelo envio de Projeto de Lei (PLN nº 36/2014) ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, em 11/11/2014, que pretendia a alteração da LDO-2014 (Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013) e que posteriormente foi convertido em lei (Lei nº 13.053, de 15 de dezembro de 2014). Segundo os Denunciantes, a propositura do PLN nº 36/2014 seria uma confissão de que a meta não estava e não seria cumprida.

A partir da aprovação da Lei nº 13.053, de 2014, a meta fiscal foi reduzida em até R\$ 67 bilhões, como se pode verificar da mensagem ao PLN nº 36/2014, que diz:

*(...) 3. Neste sentido, **a proposta encaminhada consiste em ampliar a possibilidade de redução do resultado primário no montante dos gastos** relativos às desonerações de tributos e ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Para isto propõe-se a alteração da Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, que “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências”, que estabelece no caput do art. 3º que **a meta de superávit primário poderá ser reduzida em até R\$ 67.000.000.000,00 (sessenta e sete bilhões de reais)**, valores esses relativos às desonerações de tributos e ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, cujas programações serão identificadas no Projeto e na Lei Orçamentária de 2014 com identificador de Resultado Primário previsto na alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 7º desta Lei. (Destacamos)*

Para além da edição de Decretos não numerados, os Denunciantes alegam ainda as omissões da Denunciada na edição de decretos de contingenciamento ao longo do ano de 2014, notadamente após a edição dos supracitados Relatórios de Avaliação do 5º Bimestre e do 2º Quadrimestre de 2014, a fim de respeitar o art. 9º da LRF, anteriormente transcrito.



Diante do quadro financeiro apresentado ao longo do ano de 2014 em relação ao iminente descumprimento das metas de resultado primário, inclusive por arrecadação a menor em relação às receitas estimadas (como supostamente admitido no encaminhamento do PLN nº 36/2014), **a Denunciada teria a obrigação legal de limitar os empenhos e a movimentação financeira.**

EM RELAÇÃO AO ANO DE 2015

No ano de 2015, a Denunciada assinou quatro Decretos sem número em 27/07/2015, assim como dois Decretos sem número em 20/08/2015, todos eles indicando fontes de financiamento incompatíveis com a obtenção da meta de superávit primário, em descumprimento ao *caput* do art. 4º da LOA, uma vez que a meta fiscal estaria comprometida no momento de sua edição. Os seis Decretos somados montam aproximadamente R\$ 95,9 bilhões, sendo R\$ 93,4 bilhões de anulação de dotações orçamentárias, R\$ 1,6 bilhão de superávit financeiro e R\$ 863,6 milhões de excesso de arrecadação.

Os exames do Relatório de Avaliação do 3º bimestre de 2015 e do PLN nº 5/2015 e respectiva Mensagem (encaminhados ao Congresso Nacional em 22 de julho de 2015) revelariam o reconhecimento por parte do Poder Executivo de que as metas estabelecidas na LDO-2015 (Lei nº 13.080/2015) não estavam sendo nem seriam cumpridas.

Ainda, o art. 4º da Lei nº 13.115/2015 (Lei Orçamentária Anual de 2015) é expresse em exigir que a abertura de créditos suplementares seja compatível com a obtenção da meta de resultado primário, tal como previsto no art. 4º da LOA/2014².

² Art. 4º. Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, **desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015** e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de quaisquer valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais, para o atendimento de despesas: [...].(Destacamos)



Segundo os Denunciantes, a apresentação do PLN nº 5/2015 significaria que a meta fiscal prevista para o ano de 2015 não seria atendida, tendo em vista que o seu objeto é, exatamente, reduzir as metas estabelecidas na LDO. A confissão se encontraria na Mensagem ao Congresso deste PLN nº 05/2015, que diz:

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

À semelhança de 2014, no ano de 2015, os Decretos não numerados acima referidos foram editados e publicados em um momento (entre 27/07/2015 e 20/08/2015) em que a meta não estava, nem seria cumprida, como se depreende do referido PLN. **Ocorre que, segundo os Denunciantes, enquanto pendente a aprovação do PLN nº 05/2015 pelo Legislativo (protocolado no Congresso Nacional em 22/07/2015, e aprovado somente em 02/12/2015), estando os limites de programação da despesa comprometidos, não poderiam os créditos ter sido abertos por decreto.**

1.1.2. Crimes de responsabilidade pela contratação ilegal de operações de crédito (“pedaladas fiscais”)

Ao supostamente autorizar ou deixar de promover o cancelamento de operação de crédito ilegal perante instituições financeiras públicas (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, BNDES, FGTS), a Denunciada teria contrariado:

- **LEI Nº 1.079, DE 1950:** art. 10, itens 7, 8 e 9; art. 11, item 3;

- **LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 2000:** art. 29, III; art. 32, § 1º, I; art. 36, caput e art. 38, caput, e inciso IV, b.



Entre as supostas irregularidades elencadas na petição inicial, com base no parecer da Procuradoria do Ministério Público junto ao TCU, parcialmente transcrito na pág. 23 da exordial³, se destacam:

- a) a 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; do Seguro Desemprego e do Abono Salarial. Os saldos desses passivos eram, ao final de agosto de 2014, de: R\$ 717,3 milhões para o Bolsa Família; R\$ 936,2 milhões para o Abono Salarial; e de R\$ 87 milhões para o Seguro Desemprego;
- b) adiantamentos concedidos pelo FGTS ao Ministério das Cidades no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida. O saldo desse passivo era de R\$ 7.666,3 milhões, ao final do mês de setembro de 2014 (TC 021.643/2014-8 - item 164);
- c) a realização de operações ilegais de crédito pelos não repasses ao Banco do Brasil relativos à equalização de juros e taxas de safra agrícola. A dívida sob esta rubrica era de R\$ 12,7 bilhões, em 31 de março de 2015, segundo consta das demonstrações contábeis do Banco do Brasil do 1º Trimestre de 2015; e
- d) a realização de operações ilegais de crédito por meio da utilização de recursos do BNDES no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI). Em junho de 2014, o saldo dessa dívida seria de R\$ 19,6 bilhões.

Nesses casos, a União teria realizado operações de crédito ilegais, a partir do não repasse de recursos da conta do Tesouro para o Banco do Brasil, a Caixa econômica Federal, o BNDES e o FGTS, **os quais teriam utilizado**

³ Publicada no Diário da Câmara dos Deputados – SUPL., de 18 de março de 2016, TOMO I



recursos próprios para o pagamento de diversos programas de responsabilidade do Governo Federal.

Tais adiantamentos de recursos realizados por entidades do sistema financeiro constituiriam operação de crédito (na modalidade de mútuo ou operação assemelhada), nos termos do art. 29, III, da LRF, em desrespeito ao art. 36 da mesma Lei, que 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.

Ainda segundo os Denunciantes, especificamente em relação às supostas operações de crédito ilegais concernentes à equalização de juros do Plano Safra perante o Banco do Brasil, haveria prova das ditas “pedaladas fiscais” no ano de 2015, diante 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 relação ao aludido Plano, que passaram de R\$ 10,9 bilhões, no 4º balanço trimestral de 2014, para R\$ 12,7 bilhões, em 31 de março de 2015, e R\$ 13,4 bilhões em junho de 2015.

1.1.3. Crime de responsabilidade pelo não registro de valores no rol de passivos da dívida líquida do setor público

Ao não registrar valores devidos pela União no rol de Passivos da Dívida Líquida do Setor Público, inclusive os valores concernentes às supostas operações de crédito ilícitas descritas no item anterior (em mais de 40 bilhões de reais), a Denunciada teria ofendido:

- **CONSTITUIÇÃO FEDERAL:** art. 85, VI;
- **LEI Nº 1.079, DE 1950:** art. 9º, item 7 e art. 10, item 4;
- **LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 2000:** art. 5º, I.

Conforme os Denunciantes, não teriam sido registrados no rol da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) os valores devidos pela União:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

8

- a) ao BNDES relativos à equalização de juros do Programa de Sustentação do Investimento (PSI);
- b) ao Banco do Brasil relativos à equalização de juros e taxas de safra agrícola; a créditos a receber do Tesouro Nacional em razão de títulos de créditos não contabilizados; e ao passivo da União junto ao FGTS em razão do Programa Minha Casa Minha Vida;
- c) ao FGTS relativos ao Programa Minha Casa Minha Vida.

Segundo os Peticionantes, tais atos afrontariam a Lei Orçamentária Anual – LOA, que deve retratar todas as despesas públicas, além de impedir o efetivo acompanhamento das contas de Governo, pois parte expressiva do passivo deixa de ser registrada, com o que o acompanhamento das metas de superávit primário passaria a ser uma ficção. Com isso, haveria violação também da LRF, que, no seu art. 5º, inciso I, exige que os programas dos orçamentos sejam compatíveis com as metas previstas no art. 4º, § 1º, dessa mesma Lei, ou seja, com a apuração dos resultados primário e nominal e com o montante da dívida pública.

Registre-se que, no caso das despesas referentes ao bolsa família, ao seguro desemprego e ao abono salarial, o TCU verificou que, ao longo do exercício de 2013 e dos sete primeiros meses do exercício de 2014, a Caixa Econômica Federal (Caixa) teria utilizado recursos próprios para o pagamento dos benefícios de responsabilidade da União, uma vez que esta última, em regra, só repassava os respectivos recursos financeiros à Caixa no início do mês subsequente ao do pagamento. Como tais despesas só estariam produzindo impacto sobre a dívida líquida no momento do desembolso dos recursos pela União, o resultado fiscal calculado pelo Bacen ao final de cada mês foi superior ao que efetivamente seria devido, supostamente comprometendo o cálculo do cumprimento efetivo das metas fiscais constantes da LDO.

Com isso, desde a elaboração das leis orçamentárias, cujas metas e resultados foram alegadamente baseados em números que não espelhariam a realidade, até a execução da lei orçamentária anual e o



atendimento às metas constantes da LDO, não haveria fidedignidade nas informações, por ato do próprio Governo, em suposta violação à lei orçamentária e à probidade na administração.

Segundo os Denunciantes, a situação teria se intensificado durante o ano eleitoral, com o suposto fim de iludir o eleitorado, em um cognominado “estelionato eleitoral”.

Finalmente, em relação ao envolvimento e participação da Denunciada nas “pedaladas fiscais”, os Denunciantes arguem que a Presidente da República é a responsável, por ser de sua iniciativa o projeto de lei orçamentária anual, nos termos do art. 84 da Constituição Federal. Tal fato também seria revelado por sua proximidade com o então Secretário do Tesouro Nacional, Arno Augustin, tido pelos Denunciantes como o principal autor das pedaladas fiscais.

1.1.4. Dos crimes contra a probidade na Administração

Em relação aos desvios de recursos públicos supostamente ocorridos na Petrobras, os Denunciantes alegam que a Denunciada teria praticado os seguintes crimes de responsabilidade:

LEI Nº 1.079, DE 1950: art. 9º, itens 3 e 7.

Argumentam que **a conduta omissiva da Denunciada não se resumiria a mera conduta culposa, pelo simples descuido e negligência em não tomar as providências cabíveis, mas incidiria no dolo, na intenção deliberada de se omitir diante dos fatos**, tendo em vista que os desvios foram reiterados e prolongados no tempo; tiveram grande magnitude; ocorreram muito próximo à sua esfera de atuação institucional; a Denunciada foi avisada dos desvios por várias fontes; a Denunciada, economista por formação, já ocupou cargos umbilicalmente relacionados ao setor de energia e sempre se mostrou



muito consciente de todas as questões afetas a este setor, bem como aquelas relacionadas à área econômica e financeira, não sendo possível negar sua personalidade centralizadora.

A configuração da omissão intencional da Denunciada estaria comprovada pelos fatos abaixo descritos:

1. A compra da Refinaria em Pasadena, prejudicial ao Brasil em mais de 700 milhões de reais e ocorrida enquanto a Denunciada era Presidente do Conselho de Administração da Petrobras, ainda que não sirva para a responsabilização em crime de responsabilidade, uma vez que é anterior ao mandato presidencial, evidencia que a tese do suposto desconhecimento se mostra insustentável. Fosse um único fato, até se poderia admitir tratar-se de um descuido, ou coincidência; porém, estando-se diante de uma suposta continuidade delitiva, seria difícil crer que a Presidente da República não soubesse o que estava se passando à sua volta.

Apesar de, à época, ter sido alegada a justificativa de que o prejuízo para a estatal deveu-se a um equívoco relativo a uma cláusula contratual, a partir das colaborações premiadas de Paulo Roberto Costa e Alberto Youssef, ter-se-ia revelado que a referida compra, entre outras obras e aquisições, não passava de meio para sangrar a Petrobras, cujos desvios de recursos superam, até agora, 6 bilhões de reais, conforme admitido pela estatal em balanço recentemente divulgado.

2. A condição de Presidente do Conselho de Administração da Petrobras entre os anos de 2003 e 2010 não permitiria que a Denunciada negasse saber da corrupção existente, principalmente quando, nos termos do Regimento Interno do Conselho de Administração da Petrobras, cláusula 3.1.3, é responsabilidade dos conselheiros realizar a fiscalização da gestão dos diretores,



lembrando que foram em duas diretorias que os desvios ocorreram de forma contundente e vultosa.

O volume e a sistemática da corrupção, como afirmado por Alberto Youssef e Paulo Roberto da Costa em suas delações premiadas, bem como Pedro Barusco e outros, deixariam claro que o desconhecimento destes fatos por membros da diretoria da Petrobras ou pela Presidente do Conselho de Administração só poderia ser atribuído, na melhor das hipóteses, a uma “cegueira deliberada”, o que ainda configuraria uma omissão dolosa. A Denunciada, se verdade fosse seu desconhecimento, teria se omitido em suas responsabilidades, e o teria feito de forma dolosa. (págs. 84 a 89 e 90 a 112 do DCD-Supl 18/03/2016)

Não seria admissível que alguém, que tem o conhecimento da contabilidade de uma empresa como a da Petrobras, não saiba avaliar, na qualidade de conselheira, a existência de superfaturamento em contratos que aprova.

3. Nas delações premiadas de Alberto Youssef, ficou claro que Lula e Dilma saberiam do esquema de propinas na Petrobras. (págs. 90 a 112 do DCD-Supl 18/03/2016)
4. Por força das constatações da Operação Lava Jato, foram presos o ex-Ministro José Dirceu, o ex-tesoureiro do PT João Vaccari Neto e o ex-dirigente da Petrobras Nestor Cerveró, pessoas que a Presidente fazia questão de reverenciar. Apesar das investigações em andamento e diante de fortes indícios de que muitas irregularidades haviam sido praticadas, a Denunciada seguiria reforçando a confiança nos dirigentes da estatal, como a ex-presidente da Petrobras Graça Foster, a qual só deixou o cargo em fevereiro de 2015, na constância do segundo mandato da Denunciada, quando a situação já seria insustentável.



5. Durante todo o processo eleitoral, a Denunciada teria negado que a situação da Petrobras, seja sob o ponto de vista moral, seja sob o ponto de vista econômico, era muito grave, sob a tese de que todas as notícias veiculadas seriam uma espécie de golpe, mera tentativa de fragilizar a Petrobras, sempre destacando sua expertise na área de economia e de energia; ou seja, a Presidente estaria dando o seu aval acerca da higidez da empresa.
6. A Operação Lava Jato jogou luz sobre uma suposta relação promíscua havida entre o ex-Presidente Lula e a maior empreiteira supostamente envolvida no escândalo (a Odebrecht) e a Presidente da República teria conhecimento desses fatos e participação nas referidas irregularidades.
7. As delações de executivos de algumas empreiteiras (a exemplo de Ricardo Ribeiro Pessoa, da UTC, e Gerson de Mello Almada, da Engevix) teriam revelado a existência de um esquema de cartelização nas obras e aquisições que envolveram a estatal, com superfaturamento, a fim de devolver grande parte dos valores por meio de propinas ou de doações aparentemente lícitas, inclusive ao Partido dos Trabalhadores.

Nas delações premiadas, grande parte dos desvios teria sido direcionada ao Partido da Denunciada, beneficiando-a diretamente, inclusive em suas eleições presidenciais. O encaminhamento de dinheiro da corrupção para a sua campanha eleitoral em 2010 e para o Partido dos Trabalhadores – PT, agremiação partidária que sustentou e sustenta politicamente a Denunciada, já seria fato confirmado na Operação Lava Jato. Quanto às eleições de 2014, seu benefício com a doação ao PT e a partidos aliados de dinheiros oriundos de corrupção, entre os anos de 2011 e 2013, também já supostamente confessados, tornaria incontroverso que a própria reeleição da Denunciada foi contaminada.



Não saber, a Presidente da República, que vultosas quantias em dinheiro foram desviadas dos cofres públicos do Governo Federal e que parte significativa desses recursos fora diretamente para as contas de seu partido seria decorrente de sua omissão em cumprir com seus deveres mínimos de gestora e de candidata responsável por sua arrecadação e despesa de campanha.

Em entrevista concedida no ano de 2009, época em que ainda ocupava o cargo de Ministra-Chefe da Casa Civil, a Denunciada teria comprovado conhecer profundamente a contabilidade da Petrobras. Se o seu conhecimento sobre a empresa era tão profundo, a ponto de poder afirmar o grau de apuração de sua contabilidade, alegam os Denunciantes que a Denunciada não teria como negar aquilo que se passava em contratos realizados pela Petrobras, contratos esses que, como conselheira da referida empresa, aprovou supostamente concordando com os valores superfaturados.

E, ante os fatos prejudiciais à Petrobras conhecidos no transcorrer dos últimos anos, sua omissão seria, a toda evidência, dolosa.

8. Com o vazamento de um relatório do COAF, soube-se que o ex-Presidente Lula teria recebido quase 30 milhões de reais, boa parte de empresas que contratam com o Governo Federal, por supostas palestras. Ao invés de mandar investigar os estranhos recebimentos, a Presidente da República teria mandado apurar o vazamento da informação.
9. Quando ainda era Ministra da Casa Civil, a Presidente tinha como seu braço forte a ex-ministra Erenice Guerra, que alegadamente já se envolveu em diversas situações questionáveis, a exemplo dos fatos apurados na Operação Zelotes, referentes à corrupção no CARF.



Seja com relação a Erenice Guerra, seja com relação a Graça Foster, seja com relação a Nestor Cerveró, ou Jorge Zelada, a Presidente agiu como se nada soubesse, como se nada tivesse ocorrido, mantendo seus assistentes intocáveis e operantes na máquina de poder instituída.

1.1.5. Solicitação de testemunhas e pedido de documentos

Os Denunciantes requereram ainda a intimação do Tribunal Superior Eleitoral, do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal de Contas da União, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região e da 13ª Vara Federal Criminal de Curitiba/PR, para que esses órgãos remetessem cópia integral dos processos relacionados com os fatos referidos.

Por último, pleitearam a oitiva das seguintes testemunhas: Alberto Youssef, Ricardo Pessoa, o Representante do Ministério Público junto ao TCU Júlio Marcelo de Oliveira, o Auditor Fiscal Antônio Carlos Costa D'Ávila Carvalho e o Auditor Fiscal Charles Santana de Castro.

1.2. DA TRAMITAÇÃO

Em 2/12/2015, o Presidente da Câmara dos Deputados recebeu a denúncia e determinou sua leitura no expediente da sessão seguinte à sua publicação, com consequente remessa à Comissão Especial (arts. 19 da Lei nº 1.079/50 e 218, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

Em 3/12/2015, em Plenário, o Presidente desta Casa constituiu Comissão Especial e procedeu à leitura da Mensagem nº 45/2015, a qual comunicou à Presidente da República o oferecimento de denúncia por crime de responsabilidade, bem como informou o prazo para manifestação da Denunciada, correspondente a 10 sessões, contadas da instalação desta Comissão Especial.

Na sequência, em 8/12/2015, foi eleita Comissão Especial para a apreciação da matéria em tela. Contudo, em 9/12/2015, o Supremo Tribunal



Federal comunicou a esta Casa decisão liminar na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 378 MC/DF, no sentido de determinar *"a suspensão da formação e a não instalação da Comissão Especial, bem como a suspensão dos eventuais prazos, inclusive aqueles, em tese, em curso"*.

Julgando a citada ADPF nº 378, o Supremo Tribunal Federal, em 17/12/2015, proferiu decisão sobre o rito do processo de *impeachment*.

Na sequência dos eventos, em 1º/2/2016, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados opôs Embargos de Declaração, ratificado em 8/3/2016, ao acórdão proferido nos autos da ADPF nº 378 MC/DF.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), em 16/3/2016, rejeitou os referidos Embargos. No mérito, a maioria acompanhou o voto do relator, Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO, pela rejeição dos Embargos de Declaração, vencidos os Ministros DIAS TOFFOLI e GILMAR MENDES.

Em 17/3/2016, já no Plenário da Câmara dos Deputados, foi eleita a chapa única dos membros que compõem esta Comissão Especial. Nessa mesma data, a Presidência da Casa, a pedido dos Denunciantes, deferiu juntada de documento aos autos da Denúncia determinando, na mesma decisão, a realização de nova notificação da Denunciada para que tomasse conhecimento mais uma vez, por inteiro, da Denúncia e também desse novo documento.

Instalada a Comissão Especial, o prazo de 10 sessões para que a defesa se manifestasse iniciou-se a partir de 18/3/2016.

No decorrer dos trabalhos da Comissão Especial, foram decididas questões de ordem esclarecendo a interpretação de dispositivos regimentais e legais acerca da tramitação da denúncia neste Colegiado, entre as quais cabe destacar a decisão que determinou a desconsideração por este Colegiado do documento novo juntado em 17/3/2016.

A Comissão Especial, entendendo necessário promover esclarecimentos acerca da denúncia, não no sentido de supri-la ou de colmatar



eventuais lacunas existentes, mas apenas de informar aos Parlamentares e à própria sociedade sobre os fatos nela narrados, aprovou requerimento do relator, fruto de acordo entre líderes, em consonância com o Plano de Trabalho, para trazer ao Colegiado convidados que pudessem expor suas visões sobre o teor da Denúncia.

Em primeiro lugar, compareceram os próprios autores da denúncia, Sr. Miguel Reale Júnior e Sra. Janaina Conceição Paschoal, em reunião realizada no dia 30 de março. Os convidados, limitando-se aos termos da peça, promoveram esclarecimentos dos fatos que motivaram sua apresentação.

Em seguida, na reunião de 31 de março, compareceram os Srs. Nelson Barbosa (Ministro de Estado da Fazenda) e Ricardo Lodi Ribeiro (Professor da Universidade Estadual do Rio de Janeiro), indicados pelo Vice-Líder do Governo, Deputado Paulo Teixeira. Os convidados também expuseram, segundo ótica própria e em contraponto aos autores, seus entendimentos acerca dos fatos narrados na denúncia.

1.3. DA DEFESA

Passamos agora à breve síntese dos argumentos apresentados pela Denunciada através do Advogado-Geral da União, Ministro José Eduardo Cardozo, em audiência pública realizada no dia 4/4/2016, nesta Comissão Especial, bem como de sua manifestação escrita.

O Advogado-Geral da União, após tecer considerações sobre a natureza jurídica do processo de *impeachment* no sistema presidencialista, enfatiza que esta medida extrema só é possível na existência de atos que atentem contra a Constituição Federal.

Em seguida, adverte que somente os atos praticados diretamente pelo Presidente da República podem ser caracterizados como crime de responsabilidade. Aduz, ainda, ser necessária a tipificação legal da conduta a ele imputada.



Sustenta, ademais, que nesse procedimento não podem ser considerados atos praticados fora do exercício do mandato atual. Outra exigência para a caracterização do crime de responsabilidade seria a existência de ação dolosa do Presidente da República.

Sobre os termos do recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados, afirma que foi parcial, tendo sido rejeitada na parte referente aos supostos ilícitos ocorridos em 2014. Em razão disso, a Defesa foi limitada aos fatos ocorridos no decurso do atual mandato presidencial, também não contemplando os fatos relativos aos crimes contra a probidade na Administração (questões referentes à Operação Lava-Jato, Petrobras, etc).

Em seguida, argui as seguintes preliminares:

1. Considera ter havido desvio de finalidade no ato do Presidente da Câmara dos Deputados que recebeu a denúncia. Sustenta que ao fazê-lo o Presidente desta Casa teria agido movido por vingança pessoal e não com finalidade de interesse público;
2. Considera inadmissível, sob pena de nulidade, o exame de novos atos ou fatos posteriores ao recebimento da Denúncia;
3. Considera que a Comissão Especial desrespeitou o rito estabelecido pelo STF na ADPF nº 378, uma vez que realizou audiências públicas em que foram abordados temas que extrapolaram os termos do recebimento da Denúncia, em prejuízo da defesa da Presidente da República;
4. A Denunciada não foi intimada para acompanhamento das oitivas de esclarecimento realizadas pelos Denunciantes.

Quanto às alegações de mérito, apresento-as, em apertada síntese:

Sobre a distinção entre gestão orçamentária e gestão financeira, a Defesa apresenta os seguintes pontos:



1. A gestão orçamentária envolve *“atividades de planejamento das despesas e estimativa das receitas”*, ao passo que a gestão financeira está associada *“à rotina de execução do orçamento previsto (...), comparando-se, assim, o estimado e o realizado, bem como a própria limitação das despesas a serem pagas, por meio do controle de movimentação e empenho”* e ao *“cumprimento das denominadas metas fiscais”*;
2. A lei orçamentária seria *“uma peça prospectiva de caráter operacional”*, e , partindo desse raciocínio, os decretos de abertura de créditos seriam *“freios de rearranjo ou de rearrumação”*, pelos quais o poder público adapta seu planejamento à realidade;
3. O motivo para a abertura de créditos por decreto, ao invés do encaminhamento de projeto de lei, seria a existência de expressa autorização legal para a medida, nos termos do art. 4º da Lei Orçamentária de 2015. Essa permissão legal decorreria da compreensão, pelo Congresso, da necessidade de ampliação da autorização orçamentária em nome da regular prestação de serviços públicos;
4. Destaca o conjunto de atividades denominado *“programação financeira”*, destinado a ajustar o ritmo da execução do orçamento ao fluxo provável de entrada de recursos;
5. A LRF exige do Poder Executivo estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, o que se concretiza no chamado *“decreto de contingenciamento”*. Conclui que a referida lei elegeu o decreto de contingenciamento como *“o instrumento apto a garantir o cumprimento da meta”*;
6. A meta de resultado fiscal prevista na LDO tem natureza estritamente financeira, e não propriamente orçamentária. É apurada *“pelo efetivo ingresso de recursos nos cofres públicos e das efetivas despesas”*.



No tocante à compatibilidade entre os decretos de abertura de créditos e a meta fiscal, foram trazidos os argumentos abaixo:

1. A exigência do art. 4º da LOA 2015, de que a abertura de créditos deve estar de acordo com o cumprimento da meta fiscal, seria *“quase uma obviedade, já que a autorização é um primeiro passo para o gasto”*, mas reitera a existência de *“um outro passo essencial pela frente, como salientado: a realidade fiscal e fática do órgão”*;
2. Demonstrando a cronologia dos fatos ocorridos em 2015, listou a publicação do Relatório do 3º Bimestre (22/7), a edição de quatro decretos de abertura de créditos (27/7) e a expedição de novo decreto de contingenciamento (30/7), o qual limitou gastos em R\$ 8,5 bilhões. Assevera a Defesa que a edição desse decreto pelo governo *“demonstrou cabalmente firme sua disposição de cumpri-la [a meta fiscal] por meio da redução de gastos”*, ao passo que os créditos abertos nada teriam a ver com o atingimento da meta;
3. Para as despesas discricionárias, sustenta que *“autorizações previstas em um simples decreto de crédito suplementar, jamais poderão ter qualquer impacto sobre os limites fiscais e financeiros estabelecidos, visto que continuam submetidas aos mesmos parâmetros de movimentação e de empenho”*. Em relação às despesas obrigatórias, diz ser *“insustentável a tese da alegada inadequação entre suplementação de despesa obrigatória e a obtenção da meta de superávit”*, já que, nesse caso, o procedimento *“conduzirá ao contingenciamento de despesas discricionárias suficientes para que se garanta o atingimento daquela meta”*;
4. O decreto de contingenciamento, que trata dos limites de gastos, e, em decorrência, do alcance da meta fiscal, *“não é alterado nem*



guarda qualquer relação necessária com a autorização de novos créditos suplementares”;

5. Conforme o Voto do Senador Acir Gurgacz proposto às contas da Presidente da República do exercício de 2014, o mero ato de abertura de um crédito não é incompatível com a obtenção da meta de resultado primário, em vista da ausência de relação direta entre o crédito e a obtenção da meta;
6. Foi registrada *“a prática recorrente da edição de tais medidas, tanto por outros entes da federação, quanto pelo próprio Governo federal em anos anteriores, contando inclusive com o aval do Tribunal de Contas da União”;*
7. Apresentou gráfico demonstrando a ocorrência de inobservâncias, no âmbito dos Estados federados, quanto ao cumprimento da respectiva meta fiscal nos últimos cinco anos, não havendo notícia *“de que, em quaisquer dos Estados da Federação, os Tribunais de Contas tenham rejeitado a prestação de contas dos governos estaduais, tampouco que, nesses Estados, haja a denúncia e a abertura de processo por crime de responsabilidade”;*
8. Não teria havido crime de responsabilidade, *“por inocuidade da conduta, já que a meta de superávit, em nenhum momento, foi exposta a risco com a edição dos Decretos”*. Somente haveria incompatibilidade entre os decretos e a obtenção da meta *“se, além da abertura do crédito suplementar, fosse alterada a programação orçamentária, reduzindo-se o limite de empenho e movimentação financeira, de modo a permitir um gasto adicional de recursos”*.

A respeito da alteração da meta fiscal durante o exercício, constam da Defesa os seguintes argumentos:

1. É frequente que, em face de novas realidades macroeconômicas, ocorra a alteração da meta fiscal (como verificado nos anos de



2014, 2013, 2010, 2009, 2007 e 2001). Especificamente no exercício de 2001, *“ocorreu a edição de decretos de créditos suplementares em um ano que a meta fiscal da administração direta federal foi descumprida”*;

2. A meta é definida para cada ano, *“de modo que o seu alcance só tem como ser efetivamente apurado com o encerramento do período, momento em que todas as expectativas consubstanciadas no planejamento orçamentário expressos na LOA se transmutam de expectativa para certeza”*;
3. Além de o resultado fiscal não ter sido afetado pela edição dos decretos questionados pela Denúncia, *“ao final do exercício a meta foi rigorosamente cumprida”*. O Congresso Nacional, ao aprovar o PLN 5/2015, *“proferiu verdadeiro atestado de regularidade e de compatibilidade acerca da atuação governamental”*;
4. Apesar da necessidade de manifestação do Congresso para alteração da meta fiscal, *“é correto e legítimo que o Poder Executivo envie a proposta de alteração quando, ao elaborar os relatórios bimestrais, constate alteração no quadro macroeconômico previsto no ano anterior para atender aos fins de transparência e planejamento”*;
5. A alegação da Denúncia de que *“pouco importa a alteração da meta fiscal para caracterização do crime de responsabilidade”* encontraria obstáculo na impossibilidade *“de interpretação do regime de metas dissociado da noção de anualidade orçamentária”*, visto que o atingimento da meta só poderia ser revelado no encerramento do exercício;
6. O cumprimento da meta, tido como requisito de regularidade da edição dos decretos, apresentaria natureza jurídica de *“condição resolutive”*, submetida a um evento futuro e incerto. Entendimento diverso, segundo a Defesa, *“seria o mesmo que transmutar o*



regime anual de execução do orçamento previsto na Constituição, em um regime de metas bimestrais previstas apenas para atender a expectativa dos denunciantes”;

7. Refere-se novamente ao parecer do Senador Acir Gurgacz às contas de 2014, que diz, *“No âmbito da LDO, a meta é fixada para o exercício, considerando-se determinado cenário econômico. As estimativas bimestrais previstas têm a finalidade de monitorar o atingimento dessa meta, de tal modo que não há o que ser cumprido antes do final do ano, haja vista inclusive o princípio da anualidade orçamentária, não afastado pela LRF”;*
8. Rejeita a ideia de que *“aferição do cumprimento da meta se impõe com a elaboração dos relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas primárias”*, apesar da importância desses documentos. Transcreveu trecho de autoria de Ricardo Lodi Ribeiro, para o qual *“o argumento em sentido contrário, de que os relatórios bimestrais apontando o descumprimento parcial da meta já ensejariam o implemento da condição resolutória que cancelaria a autorização legal para a abertura de créditos suplementares, retirar-se-iam do Poder Executivo os instrumentos de atuação quando esses se fazem mais necessários para debelar os efeitos da crise econômica”;*
9. Sustenta que *“nem mesmo o descumprimento da meta fiscal seria razão suficiente para a configuração de crime de responsabilidade”*, porque, sendo a meta de natureza programática, sua observância dá-se *“conforme as circunstâncias do caso”;*
10. Conclui dizendo que *“ainda que se desconsiderem todos os argumentos apresentados nos itens anteriores, a alteração legal da meta atuaria em benefício da avaliação da conduta da Presidenta, com efeitos retroativos, para fins de caracterização do crime de responsabilidade”*. A alteração da meta *“convalidaria qualquer*



situação que estivesse em desconformidade com o direito” e “afastaria qualquer tipicidade delituosa da conduta”.

Sobre a utilização das fontes de recursos para abertura dos créditos suplementares e a diferença entre despesas obrigatórias e discricionárias, trouxe a Defesa os seguintes argumentos:

1. Definida na LDO em termos de resultado primário, a meta *“excluída sua apuração as receitas e as despesas financeiras, como os encargos da dívida pública”;*
2. Devem-se distinguir *“duas distintas modalidades de abertura de créditos adicionais: as referentes às despesas discricionárias e às despesas obrigatórias”*, sujeitas a regras diferentes. Diferentemente das despesas obrigatórias, imunes a qualquer limitação, as discricionárias estão sujeitas ao decreto de contingenciamento;
3. Contrariamente ao entendimento exposto na Denúncia, *“a abertura de crédito suplementar destinado ao pagamento de serviço da dívida reforça o compromisso de observância da meta, não ensejando qualquer irregularidade”;*
4. O questionamento dos Denunciantes sobre os decretos, supostamente incompatíveis com a meta fiscal, reside não sobre o total de créditos abertos (R\$ 95 bilhões), mas sobre a parte que teve, como fonte de recursos, excesso de arrecadação de receitas próprias ou superávit financeiro de anos anteriores (R\$ 2,5 bilhões);
5. Nos Decretos questionados na Denúncia, o valor de R\$ 708 milhões não entra no cálculo do resultado primário, vez que se refere ao pagamento de serviço da dívida, classificado entre as despesas financeiras;



6. A fonte de recursos utilizada para créditos de despesas discricionárias *“é absolutamente irrelevante, para fins de atingimento da meta de resultado primário, uma vez que elas são passíveis de serem contingenciadas, e, portanto, submetidas aos limites constantes do Decreto de limitação de movimentação de empenho e pagamento”*.

Foram apresentadas alegações sobre a ausência de dolo da Presidente da República e sobre a fundamentação técnica e jurídica para emissão dos decretos, nos seguintes termos:

1. A Presidente da República *“jamais teve a intenção de burlar qualquer norma”*, tendo atuado apenas para garantir o funcionamento da máquina pública, de acordo com recomendações técnicas e jurídicas dos órgãos que a assessoram;
2. A edição de decretos de abertura de créditos *“envolve uma complexa cadeia de atos administrativos, da qual se deriva a necessária supervisão interna desses diversos órgãos administrativos, que envolve inclusive os órgãos demandantes das verbas de suplementação”*. Isso afastaria de pronto *“qualquer dolo da Sra. Presidenta da República”*, diante de hipotética ilegalidade, em vista da complexidade técnica da elaboração das medidas e do número de apreciações técnicas empreendidas por servidores de diversos órgãos, todos atos dotados *“de inquestionada ‘presunção de legitimidade’”*;
3. Conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é reconhecida *“a ausência de dolo e o erro de tipo”* em caso de consulta, por chefe do Executivo, junto à Procuradoria Jurídica. Assim, que não se pode falar *“em ação dolosa dos Chefes dos Executivos em casos em que tenham sido levados à prática de atos jurídicos, a partir de solicitações, pareceres, e manifestações jurídicas, expressas em atos administrativos expedidos, por*



servidores de órgãos técnicos, e que se encontram inteiramente ao abrigo da presunção de legitimidade que envolve todos os atos administrativos em geral”;

4. A Lei 1.079/1950, ao tipificar como crime de responsabilidade a conduta de infringir, patentemente, dispositivo da lei orçamentária, direciona ao entendimento de que a infração deve ser *“manifesta”, ‘evidente’, ‘visível’*”. Essa condição não teria se verificado na circunstância, ante a quantidade de órgãos com manifestações favoráveis à abertura dos créditos;
5. *“Não se pode exigir da Presidenta da República conduta diversa da edição do Decreto de crédito suplementar”*, ante as obrigações legais e constitucionais que dão suporte às despesas obrigatórias. Conclui haver, no caso, *“pela inexigibilidade de conduta adversa, uma evidente causa excludente de ilicitude”*;
6. A abertura de créditos suplementares não seria algo anômalo e atribuído apenas ao Poder Executivo. O orçamento autoriza gastos para os três Poderes do Estado, todos passíveis de ampliação mediante os referidos créditos. Assim, pedidos de complementação são realizados por gestores de todos os Poderes, embora a abertura se dê por ato da Presidente da República.

Concernente a uma alegada mudança de entendimento do TCU sobre a questão, listaram-se os seguintes argumentos:

1. *“A mesma conduta ora discutida, quando praticada em exercícios anteriores, não vinha sendo considerada irregular pelo Tribunal de Contas da União”*, de modo que as contas da Presidência da República vinham sendo seguidamente aprovadas;
2. O apontamento, pelo TCU, de irregularidade quanto à edição dos decretos que abriram créditos suplementares, supostamente incompatíveis com a obtenção da meta fiscal, *“contrariou o*



entendimento até então consolidado no âmbito do próprio Tribunal, quando do exame de casos similares, como os ocorridos nos exercícios de 2001 e 2009”;

3. Os decretos publicados entre 27/7/2015 e 20/8/2015 *“observaram a prática orçamentária consolidada ao longo dos anos, bem como ratificada até então pelo Tribunal de Contas da União, inexistindo, pois, qualquer irregularidade apta a configuração de crime de responsabilidade”;*
4. Diante da *“radical mudança de interpretação”* do TCU, na superveniência do Acórdão 2461/2015--Plenário, *“a Presidência da República, formalmente, ciente da nova compreensão do TCU sobre a necessidade de observância da meta efetivamente vigente, impôs o contingenciamento de todo o limite disponível para execução financeira das despesas discricionárias dos Ministérios, tudo a revelar extrema cautela fiscal”*. O descontingenciamento só ocorreria em 3/12/2015, após a alteração da meta fiscal pela Lei n 13.199/2015.

Sobre a alegação de que a Denunciada teria cometido crime de responsabilidade pela contratação ilegal de operação de crédito com o Banco do Brasil, relativa ao Plano Safra, no exercício de 2015, sustenta que:

1. Não há qualquer conduta (comissiva ou omissiva) descrita como tendo sido praticada pela Presidente da República;
2. As subvenções referentes ao Plano Safra são autorizadas por lei, que confere a regulamentação e a execução das políticas aos Ministérios e instituições financeiras responsáveis por sua gestão, não sendo prevista conduta a ser praticada pela Presidente da República;
3. A concessão de subvenção ocorre diariamente até o limite definido anualmente em portaria do Ministério da Fazenda para o ano safra;



4. A metodologia de apuração dos saldos a serem pagos ao banco operador do Plano Safra também é definido em portaria e, em geral, é semestral;
5. Para a contabilidade do banco, em regime de competência, os saldos a serem repassados pela União são apurados no momento da concessão da subvenção. Isso não significa que esses valores devem ser pagos imediatamente;
6. 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;
7. Sendo assim, é incorreto afirmar que a variação do saldo de subvenção do Banco do Brasil é decorrente de novas operações em 2015, uma vez que essas deveriam ser pagas apenas nos semestres subsequentes;
8. Os artigos de lei que supostamente teriam sido violados são artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, para que se configurasse crime de responsabilidade seria necessária alegação de violação de lei orçamentária;
9. Ainda que se pudesse considerar a LRF como bem jurídico protegido desse crime, também a ela não houve infração, pois essas subvenções não constituem operação de crédito, nos termos de 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 repasse ao Banco do Brasil. Assim, se conduta houvesse, ela seria atípica;



10. Não se pode admitir a aplicação retroativa de novo entendimento do TCU em matéria de crime de responsabilidade;
11. Não se fazem presentes elementos fundamentais para a configuração de crime de responsabilidade, sendo absolutamente incabível o processo de *impeachment*. Não existe fato típico uma vez que os atos praticados não constituem operação de crédito.

No tocante à suposta “criminalização da política fiscal”, foram trazidas as seguintes alegações:

1. O debate atual sobre o papel do Estado e da política fiscal em duas posições: de um lado, situa-se a posição daqueles que defendem o papel restrito do Estado e o uso da política fiscal com o objetivo fundamental de garantir a sustentabilidade da dívida pública, e, de outro lado, situam-se aqueles que acreditam que os gastos públicos têm papel relevante na transformação da sociedade em direção a uma sociedade mais igualitária e na criação de um ambiente favorável, capaz de sustentar as expectativas de empresários e consumidores e de promover o crescimento econômico;
2. A crença no papel do Estado perdeu força nas décadas de 80 e 90 do século XX, período de predomínio da visão neoliberal. Esse quadro de regras fiscais rígidas sofreu alteração após a crise econômica mundial de 2008, quando diversos países fizeram uso intenso da política fiscal para estimular a demanda agregada e evitar o aprofundamento da crise;
3. No Brasil, a adoção de uma regra fiscal de curto prazo, bem como outros tipos de limite de gastos, foi introduzida pela LRF. As leis de responsabilidade fiscal, que disciplinaram regras importantes para a administração pública, em nenhum momento, suplantaram a responsabilidade social dos governos;



4. Com a desaceleração econômica nos últimos anos, o governo brasileiro teve que fazer sucessivas revisões da meta fiscal previamente estabelecida, via envio de projeto de lei para aprovação do Poder Legislativo, especialmente pela forte frustração das receitas, causada pela desaceleração da atividade econômica;
5. Os Denunciantes desconsideram que os resultados fiscais menos robustos, após a introdução de políticas anticíclicas, são consequência da real desaceleração econômica e não a causa. A experiência internacional mostrou que a redução do gasto público num momento de crise levaria ao aprofundamento da crise econômica e não o contrário;
6. A política fiscal, que até então era um tema meramente econômico, passou a ser criminalizada, ao ser usada para embasar um pedido de *impeachment* com o argumento de que supostas infrações à LOA e à LRF, que concorreriam para o não cumprimento da meta fiscal, poderiam ser caracterizadas como crime de responsabilidade da Denunciada;
7. Ao interpretar o art. 9º da LRF de maneira restrita e defender que, a cada bimestre, o governo seja forçado a realizar cortes abruptos de gastos fiscal em caso de eventual frustração de receita, independentemente do cenário econômico, é obstruir sua liberdade de exercer o direito, para o qual foi democraticamente eleito de atuar na economia, preservando, no tempo, o compromisso com a estabilidade fiscal;
8. A política fiscal brasileira dos últimos anos, quando avaliada sob todos os seus matizes, tem se mostrado sustentável e em linha com as melhores práticas internacionais.

Por fim, requer:



1. O reconhecimento da nulidade do ato de instauração do presente processo de *impeachment* determinado pelo Presidente da Câmara dos Deputados e de todos os seus atos subsequentes, com a extinção do presente processo;
2. Seja afirmado juridicamente, para todos os fins de direito, que o objeto do processo de *impeachment* se limita, exclusivamente, à apreciação dos crimes de responsabilidade objeto da denúncia originalmente recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, e por conseguinte, que seja também determinada a reabertura do prazo para a apresentação da manifestação de defesa da Denunciada;
3. Que a Defesa, este Relator e os parlamentares, ao firmarem suas manifestações sobre a matéria sob exame, considerem, em sua análise sobre a ocorrência ou não de crimes de responsabilidade, unicamente as acusações que determinaram efetivamente a abertura do presente procedimento pela decisão original do Presidente da Câmara dos Deputados. Requerem também o desentranhamento dos documentos relativos às delações;
4. Que seja decretada, de plano, nulidade da realização da sessão de oitiva dos denunciantes, com o desentranhamento dos presentes autos de tudo o que diga respeito à sua indevida realização sem a intimação da Denunciada ou de seu representante legal;
5. Que, caso seja mantida como válida a sessão em que foram ouvidos os denunciantes para o esclarecimento dos fatos pertinentes à sua denúncia, seja reaberto o prazo de 10 sessões para que se possa fazer a apresentação da defesa da Denunciada;
6. A determinação de que, doravante, de todos os atos a serem praticados ao longo do procedimento sejam regularmente expedidas intimações formais à Denunciada ou a seu representante legal;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

31

7. Caso sejam realizadas quaisquer outras sessões ou diligências destinadas ao esclarecimento dos fatos denunciados, seja reaberto o prazo de 10 sessões para o aditamento da defesa, ou a apresentação de novas razões;
8. No mérito, seja rejeitada a denúncia, não prosseguindo o processo de *impeachment*.



2. VOTO DO RELATOR

2.1. INTRODUÇÃO

É com sentimento de grande respeito e responsabilidade que encarei o desafio de ser o Relator desta Comissão Especial.

Agradeço, inicialmente, aos Senhores Parlamentares desta Comissão que aceitaram a escolha do meu nome para relatar um trabalho de extrema relevância para o presente e, principalmente, para o futuro do nosso país.

Em especial, peço licença aos colegas para fazer um agradecimento, com muito carinho e respeito, ao Presidente desta Comissão, Deputado Rogério Rosso, que também aceitou esse importantíssimo desafio que foi e é presidir uma Comissão de tamanha importância. S. Exa. soube conduzir os nossos trabalhos com brilhantismo, sendo firme quando necessário e paciente quando os ânimos estavam acirrados, demonstrando ter uma experiência não encontrada constantemente em parlamentares de primeiro mandato. S. Exa. decidiu as questões de ordem de forma coerente, não deixando dúvidas sobre a interpretação ou questões procedimentais. Parabéns!

O presente trabalho certamente despertará as emoções de cada cidadão brasileiro, as piores ou as melhores. A missão não foi fácil. Alguns me chamarão de “herói”, outros, de “vilão e golpista”. Esses rótulos, contudo, não me preocupam. O meu maior cuidado foi o de realizar um trabalho imparcial, com a consciência tranquila, e em respeito ao povo de Goiás e do Brasil, sabedor da importância que é recomendar a aceitação ou não de uma denúncia por crime de responsabilidade do Presidente da República.

Relembro aos colegas que o objetivo desta Comissão é apenas o de analisar a admissibilidade da denúncia em seus aspectos técnicos, incluindo a análise de indícios mínimos de materialidade e de autoria, além da justa causa para a instauração do processo. Não é o momento de dizer se a Presidente cometeu ou não crime de responsabilidade ou se a denúncia procede ou não.



Em caso positivo, essa competência é do Senado Federal, instância julgadora, à qual cabe a instrução probatória.

Outro ponto: embora aparentemente o trabalho da Câmara dos Deputados seja mais simples do ponto de vista técnico do que aquele que compete ao Senado Federal, conforme determinado pela Constituição Federal e referendado pelo Supremo Tribunal, a importância da nossa decisão é incomparável. É aqui que tudo começa. É aqui, na Casa do Povo, que se autoriza a instauração do processo.

Fazendo uso das palavras do Ministro Sepúlveda Pertence quando do julgamento do MS nº 20.941, o objetivo dessa análise preliminar pela Câmara dos Deputados é evitar justamente o prosseguimento de acusações abusivas, levianas, ineptas, formal ou substancialmente. Afinal, cuida-se de abrir um processo de imensa gravidade, um processo cuja simples abertura, por si só, significa uma crise. Não se pode permitir a abertura de processo tão relevante sem um mínimo de substrato fático e jurídico. Na recente história democrática, essa é a segunda vez que esta Casa discute a instauração de processo dessa natureza.

Ressalto que, aliado ao juízo técnico e jurídico sobre a admissibilidade da denúncia, cabe a esta Casa, também, analisá-la tendo como base um juízo político, assim entendido como a conveniência e a oportunidade de se instaurar um processo de tamanha magnitude. Esse juízo político é de cada um dos Senhores Parlamentares, mas tecerei considerações mais adiante a respeito disso, em capítulo específico.

Apenas para registrar mais uma vez a importância deste ato, o Ministro Paulo Brossard, talvez o doutrinador que mais se debruçou sobre o estudo do instituto do *impeachment*, chegou, inclusive, a defender a impossibilidade de haver controle judiciário sobre as decisões políticas tomadas nesse processo. Na ocasião do julgamento do referido MS nº 20.941, S. Exa. afirmou que o processo de responsabilidade começa e termina no âmbito parlamentar, **acrescentando que “as decisões podem ser as mais chocantes**



e delas não cabe recurso, não cabe recurso para tribunal algum”. O Judiciário, segundo S. Exa., “não pode condenar o absolvido, nem pode absolver o condenado, ou seja, não pode rever essas decisões parlamentares, como não pode determinar que o processo seja instaurado, ou que seja arquivado. São questões que fogem de sua competência. Em matéria de impeachment, tudo se passa, do início ao fim, no âmbito legislativo, convertido em juízo de acusação, ou de autorização, na linguagem da atual Constituição, e em tribunal de julgamento, exclusivo e irrecorrível”.

Embora essa tese não tenha prevalecido, a ponto de considerar insuscetível de apreciação do Poder Judiciário toda e qualquer decisão proferida em processos dessa natureza, certo é que o pedido formulado naquele mandado de segurança foi denegado, por prevalecer o entendimento de que a revisão da decisão do Parlamento, pelo Poder Judiciário, só pode ocorrer em situações excepcionais, quando presente indubitosa ilegalidade e abuso do poder, aferível a partir de fatos absolutamente certos e inequívocos.

Ainda nesta fase introdutória, peço licença aos eminentes colegas para afirmar que a denúncia possui aspectos técnicos bem específicos, sobre os quais não trabalhamos em nosso dia-a-dia. Essa circunstância, no entanto, não me impediu que fizesse uma análise vertical da denúncia e elaborasse esse parecer.

Fui Vereador, Deputado Estadual, Vice-Prefeito, e já estou no meu sexto mandato como Deputado Federal, passando por quase todas as Comissões desta Casa, várias delas relacionadas com orçamentos públicos, sistema financeiro e gestão pública. Fui também e ainda sou coordenador da bancada de Goiás na Comissão Mista de Orçamento, o que me habilita a firmar convicção a respeito da admissibilidade da denúncia com absoluta tranquilidade e precisão, sem contar, o que registro aqui também como elogio, que fui auxiliado por uma equipe altamente competente e prestativa composta por funcionários desta Casa.



É, portanto, com esse sentimento de coragem e responsabilidade e com a absoluta convicção de total respeito aos preceitos e mandamentos da Constituição Federal desta República, da legislação e do entendimento da Suprema Corte, que passo a proferir meu voto.

O voto é dividido em capítulos que, inicialmente, tratam do fundamento e da natureza do processo de *impeachment*, dos crimes de responsabilidade, da competência da Câmara dos Deputados, dos aspectos concernentes à admissibilidade da denúncia e das preliminares trazidas pela Defesa. Após, no mérito, são analisados item a item os supostos crimes praticados pela Presidente da República, com a realização de um contraponto entre o que foi dito pela denúncia e as razões de defesa. Por fim, teço considerações sobre a oportunidade e conveniência da instauração do processo do ponto de vista político e finalizo com a apresentação da minha conclusão.

2.2. DO FUNDAMENTO E DA NATUREZA DO PROCESSO DE IMPEACHMENT E DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE

A definição do fundamento do processo de *impeachment*, se predominantemente jurídico ou político, consiste em um ponto crucial para a devida compreensão desse processo, com repercussões importantes sobre a amplitude e o significado das deliberações a serem proferidas pelas Casas do Congresso Nacional. É necessário, portanto, que enfrentemos esse tema antes de seguirmos à análise do caso concreto.

Nos sistemas presidencialistas de governo, o processo de *impeachment* é o mecanismo que leva em consideração **critérios jurídicos** para propor a responsabilização do Presidente da República e a sua imediata destituição, antes de expirado o prazo do mandato presidencial, em razão da prática de infrações legais relacionadas com a violação dos deveres funcionais e com o mau uso do poder.

O *impeachment*, portanto, não pode ser confundido com os institutos da moção de desconfiança e da moção de censura, próprias dos sistemas parlamentaristas, pelos quais ocorre a responsabilização política do



governo perante o Parlamento e a destituição do Primeiro-Ministro, mediante a simples retirada da confiança política da maioria parlamentar, que representa o fundamento necessário para a continuidade governamental nesses sistemas.

Dessa forma, o *impeachment* não pode ser considerado um processo exclusivamente político, imune a critérios jurídicos ou ao controle judicial da legalidade de sua tramitação, tendo em vista a própria lógica do sistema presidencialista de governo e a norma contida no art. 85 da Constituição Federal, a qual remete a uma lei especial a sua tipificação e as respectivas normas de processo e julgamento.

Do fundamento jurídico do *impeachment*, surge o dever de observância dos princípios gerais de qualquer direito punitivo, seja ele de natureza política, criminal, administrativa ou civil. Tais princípios são relacionados com a verificação da tipicidade dos fatos atribuídos ao acusado, da culpabilidade, do julgamento conforme as provas existentes no processo, bem como do respeito aos direitos subjetivos do Presidente da República e às garantias processuais da ampla defesa, do contraditório, da publicidade, da igualdade processual, da razoabilidade e de todos os demais postulados do devido processo legal formal e material.

Assim, **desde que respeitadas as suas balizas democráticas, o processo do *impeachment* não é golpe de Estado**, na exata medida em que ele objetiva preservar os valores ético-jurídicos e político-administrativos consagrados na Constituição Federal de 1988.

Na verdade, o *impeachment* resguarda a legitimidade do exercício do mandato político, cuja legitimidade de entrada residu nas eleições populares. Nesse processo, cassa-se o mandato, se for comprovado que a legitimidade democrática do Presidente da República expirou, diante da prática de crime de responsabilidade tipificado na Lei nº 1.079, de 1950.

É importante destacar que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não podem instaurar esse processo com base em razões de mera conveniência política ou desaprovação governamental, assim como devem



assegurar a máxima efetividade das garantias individuais e processuais do Presidente da República, diante da sensibilidade e da gravidade que envolve a tarefa de fazer sentar no “banco dos réus” o chefe do Poder Executivo nacional.

Por outro lado, devemos estar atentos ao alerta de Rui Barbosa, citado por Paulo Bonavides⁴ para **que rigores jurídicos formais em excesso não provoquem um manejo difícil, lento e corruptor do *impeachment* e não transformem a respectiva punição em algo fictício, irrealizável e mentiroso, resultando daí um poder presidencial irresponsável, ilimitado, imoral e absoluto.**

Com razão, a observância de aspectos jurídicos do processo de *impeachment*, em especial a obediência às garantias de ampla defesa e do contraditório, **não lhe retiram a marcante conotação política.** Segundo o Ministro do STF Luis Roberto Barroso, na ADPF nº 378: **“é equivocada a pretensão de transportar, acriticamente, garantias inerentes a processos criminais comuns para a esfera política dos crimes de responsabilidade, o que ensejaria tratamento idêntico a situações bastante diversas”.**

Aqui, vale lembrar, reforçando a índole política do julgamento, que o ex-Presidente Fernando Collor foi condenado pelos Senadores, mas depois foi absolvido pelo STF, em julgamento de caráter puramente jurisdicional. Assim, **a natureza parcialmente política do *impeachment* impõe certa flexibilização dos rigores jurídico-formais próprios de um processo judicial ordinário.**

Assentado que o *impeachment* pressupõe o respeito a critérios jurídicos e políticos, importa-nos analisar agora se a natureza do processo é predominantemente político-administrativa ou criminal.

Sob a égide da Constituição Imperial brasileira de 1824, o processo de *impeachment* foi adotado entre nós sob a influência direta da Inglaterra, onde o referido processo possui natureza criminal e não se limita a atingir

⁴ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 17ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010, p.336



politicamente a autoridade pública, mas abrange o castigo criminal do homem⁵. A partir desse modelo inglês, **o processo de *impeachment* no Império brasileiro possuía nítida índole criminal.**

Com a adoção entre nós da forma republicana de governo, o Constituinte da Primeira República, em 1891, optou primordialmente pelo modelo norte-americano de *impeachment*, cuja índole é político-administrativa e cujo objetivo é afastar do poder quem dele faz mau uso, sem prejuízo da posterior responsabilização criminal do indivíduo no âmbito do Poder Judiciário. Portanto, **nas Constituições Republicanas brasileiras, o *impeachment* possui natureza político-administrativa**, vez que é voltado para a aplicação da sanção política da **perda do mandato** presidencial, além da inabilitação temporária para o exercício de função pública.

Ocorre que, ao adaptar o modelo norte-americano para o Brasil, as Constituições Republicanas, desde 1891 até a atual de 1988, mantiveram a prática advinda do Império de sistematizar em uma lei especial os ilícitos que fundamentam o processo de *impeachment*, denominando-os de “crimes de responsabilidade”.

Nesse ponto, o Brasil se afastou dos padrões inglês, norte-americano e francês, os quais associam a possibilidade de destituição do Presidente da República a conceitos vagos e imprecisos, tais como “traição”, “corrupção”, “delitos graves” e “má conduta”. **Nos referidos Países, não há necessidade de cometimento de ilícito penal ou de violação a lei especial para que ocorra o *impeachment***, pois o afastamento do Presidente fundamenta-se em graves desvios dos seus deveres funcionais que causem prejuízos aos interesses da nação. Assim, a versão brasileira do *impeachment* apresenta aspectos únicos, notadamente a previsão de uma lei especial que tipifique os denominados “crimes de responsabilidade do Presidente da República”.

⁵ Brossard, Paulo. *O Impeachment*. 2ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 1992, p. 21 e seguintes.



Resta-nos, ainda, enfrentar o problema da natureza das infrações praticadas pelo Presidente da República que embasam o processo de *impeachment*: os crimes de responsabilidade.

Sobre o tema, Pontes de Miranda⁶ e Aurelino Leal⁷ defendem o caráter criminal do instituto, por reconhecer, nas expressões legais (“admissibilidade”, “recebimento da denúncia”, “acusado”, etc.) e nas fases previstas na Constituição Federal e na legislação, uma semelhança com os institutos do processo penal comum brasileiro.

O Supremo Tribunal Federal flerta com essa tese no âmbito do enunciado nº 46 de sua Súmula Vinculante, ao propor que apenas a União possa legislar sobre os crimes de responsabilidade. **Entretanto, tal flerte se dá sob a ótica da competência legislativa.**

Nada obstante, **a grande maioria da doutrina⁸, com a qual me alinho, considera que os crimes de responsabilidade são infrações de natureza político-administrativa,** quer pela natureza da sua sanção (parte política, consistente na perda do mandato presidencial, parte administrativa, relacionada com a inabilitação para o exercício de qualquer função pública), quer pela sua tipificação aberta, caracterizada pela maior imprecisão e pluralidade de significados, exatamente a fim de permitir maior discricionariedade aos parlamentares no momento da tipificação das condutas do Presidente da República⁹.

Ao longo da decisão do STF proferida na ADPF nº 378, podemos observar nos votos de pelo menos quatro Ministros (Celso de Mello, Rosa

⁶ MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. Rio de Janeiro: Henrique Cahem, 1946, v. 2, p. 138.

⁷ AURELINO LEAL. *Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira*, Primeira Parte, 1925, p. 480.

⁸ Em defesa do caráter político-administrativo dos crimes de responsabilidade, podemos citar na doutrina: Paulo Brossard (*O Impeachment...*, p. 69 e seguintes), José Frederico Marques (*Da competência em matéria penal*. São Paulo: Saraiva, 1953, p. 154), Gilmar Mendes (*Curso de Direito Constitucional*. 6ª edição revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 958), Manoel Gonçalves Ferreira Filho (*Curso de Direito Constitucional*, 32ª ed. São Paulo: Saraiva, p. 163), Uadi Lammêgo Bulos. (*Constituição Federal anotada*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 916), Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior (*Curso de Direito Constitucional*, 2004, p. 293), Alexandre de Moraes (*Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 1.201), Luiz Flávio Gomes (*Crimes de responsabilidade fiscal: Lei n. 10.028/00*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 23), Damásio de Jesus (*Direito Penal: Parte geral*, v. I, 2003, p. 222), Eugênio Pacelli (*Curso de Processo Penal*, 17ª edição revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 2013, p. 122-123); Fernando Whitaker da Cunha (*O Impeachment*. Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas. Ano VII, n. 4, Rio de Janeiro, 2º semestre de 1993, p. 168), entre outros.

⁹ BROSSARD, Paulo. *O Impeachment...*, p. 142.



Weber, Luiz Fux e Edson Fachin) a afirmação da natureza político-administrativa dos crimes de responsabilidade e sua proximidade com o instituto da improbidade administrativa. Nas palavras da eminente Ministra Rosa Weber: *“Assim como nos Estados Unidos da América, no Brasil o impeachment é processo de natureza política, e não processo criminal, que visa mais à proteção do Estado do que à punição do que procedeu mal na gestão da coisa pública”*¹⁰.

Em relação à tipificação, conforme abordado anteriormente, a doutrina há muito reconhece a natureza mista, parte criminal, parte político-constitucional do processo de impedimento. Tal característica traz como consequência a complexidade dos crimes de responsabilidade. Objetivamente, tais crimes visam a punir politicamente as mais altas autoridades estatais em virtude da prática de fatos típicos lesivos aos bens e valores mais caros à comunidade jurídica (muitos deles relacionados com crimes previstos na legislação penal). Porém, diante de sua indisfarçável natureza político-administrativo-constitucional, vieram também a ser tipificados na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.

Um exame superficial coloca em evidência o fato de serem tipos abertos e permeados por conceitos jurídicos indeterminados, em lógica oposta à do Direito Penal, que é guiado pela precisão do tipo penal. Os tipos lá descritos são mais assemelhados aos tipos previstos na Lei de Improbidade Administrativa, que têm por objetivo aplicar sanções político-administrativas a condutas desviantes de deveres funcionais, muitas delas já caracterizadas como delitos na legislação criminal.

Em razão da proximidade das condutas previstas na Lei nº 1.079, de 1950, com aquelas contidas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei

¹⁰ Em razão da proximidade das condutas previstas na Lei nº 1.079, de 1950, com aquelas contidas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 1992) parece-nos oportuno citar os ensinamentos de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves acerca dos tipos abertos desta última norma e da utilização dos conceitos jurídicos indeterminados: *“A utilização dos conceitos jurídicos indeterminados exigirá do intérprete a realização de uma operação de valoração das circunstâncias periféricas ao caso, o que permitirá a densificação do seu conteúdo e a correlata concretização da norma. Diversamente de uma operação de mera subsunção, (...), aqui será imprescindível a intermediação, entre a disposição normativa e o fato, de uma operação de índole valorativa”* (Improbidade Administrativa. 5a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 294).



nº 8.429, de 1992) parece-nos oportuno citar os ensinamentos de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves¹¹ acerca dos tipos abertos desta última norma e da utilização dos conceitos jurídicos indeterminados: ***“A utilização dos conceitos jurídicos indeterminados exigirá do intérprete a realização de uma operação de valoração das circunstâncias periféricas ao caso, (...). Diversamente de uma operação de mera subsunção, (...), aqui será imprescindível a intermediação, entre a disposição normativa e o fato, de uma operação de índole valorativa”.***

Dessa forma, conclui-se que não se trata somente de uma mera análise fria da adequação da letra da lei ao caso concreto, como no Direito Penal estrito, mas também de uma avaliação de todo o contexto sócio-político.

Além disso, deve ser feita a análise da gravidade da conduta praticada pelo Chefe do Executivo. Em nosso modelo de *impeachment*, que prevê a definição dos crimes de responsabilidade em lei especial, deve-se reconhecer que, em certa medida, o juízo de gravidade das ofensas e de sua aptidão para justificar o afastamento do Presidente da República, já foi feito pelo legislador constituinte e pelo legislador ordinário quando da promulgação da lei nº 1.079, de 1950.

Além do enquadramento legal, não seria razoável, ao examinar os fatos narrados na Denúncia, mesmo em sede de juízo político, ignorar a exigência de relevância para reconhecê-los como aptos a justificar o afastamento.

E nesse ponto, chego ao meu entendimento. Estou convicto de que, independentemente das divergências doutrinárias e jurisprudenciais, nós parlamentares temos o dever de respeitar o processo democrático e os

¹¹ Em razão da proximidade das condutas previstas na Lei nº 1.079, de 1950, com aquelas contidas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 1992) parece-nos oportuno citar os ensinamentos de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves acerca dos tipos abertos desta última norma e da utilização dos conceitos jurídicos indeterminados: ***“A utilização dos conceitos jurídicos indeterminados exigirá do intérprete a realização de uma operação de valoração das circunstâncias periféricas ao caso, o que permitirá a densificação do seu conteúdo e a correlata concretização da norma. Diversamente de uma operação de mera subsunção, (...), aqui será imprescindível a intermediação, entre a disposição normativa e o fato, de uma operação de índole valorativa”*** (*Improbidade Administrativa*. 5a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 294).



princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório, do devido processo legal e a tipicidade contida na Lei nº 1.079, de 1950.

Entendo também que, ainda que devam ser considerados os pressupostos jurídicos, **o processo de *impeachment* possui essência política, uma vez que foi entregue às Casas do Poder Legislativo pelo poder constituinte originário, para que seja julgado à luz de maior sensibilidade política**¹².

A razão de o processo de *impeachment* do Presidente da República ter sido entregue às casas legislativas, e não ao Poder Judiciário, não foi outra senão o reconhecimento de maior discricionariedade aos parlamentares no momento da avaliação das condutas presidenciais. Esse juízo será feito à luz do momento sócio-político e da maior percepção dos parlamentares em aferir as altas e superiores razões de conveniência, oportunidade e utilidade políticas que levam um Presidente da República a tomar suas decisões.

Assim, caso reste comprovado que o chefe do Poder Executivo praticou graves desvios aos deveres inerentes a sua função e desrespeitou os valores ético-jurídicos consagrados na Constituição Federal, será decretada a perda da legitimidade democrática do mandatário máximo da nação.

É disso que trata o presente processo jurídico-político.

2.3. O PROCESSO DE *IMPEACHMENT* NA CF/88 – COMPETÊNCIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A competência da Câmara dos Deputados em relação ao processo de *impeachment* foi bastante alterada com o advento da atual Constituição Federal.

¹² Afeitos à aplicação da lei, consoante métodos estritamente jurídicos, é indubitoso que, de ordinário, os juízes tenham condições para decidir acerca de fatos que, por vezes, transcendem a esfera da pura legalidade, inserem-se em realidades políticas, vinculam-se a problemas de governo, insinuam-se em planos nos quais a autoridade é levada a agir segundo juízos de conveniência e oportunidade e utilidade, sob o império de circunstâncias imprevistas e extraordinárias. Conforme lição de Story, os deveres cuja violação enseja o *impeachment* “são facilmente compreendidos por estadistas e raramente conhecidos dos juízes”. O tribunal que fosse chamado a intervir nessas questões, ou correria o risco de decidir de maneira inadequada, se preso a critérios de exclusiva legalidade, ou, para decidir bem, talvez tivesse de recorrer a critérios metafísicos e extrajudiciais; e não teria nenhum sentido o recurso ao Judiciário. Brossard, Paulo. O *Impeachment*. 3ª Ed. 1992, p. 142.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

43

Antes de 1988, a Câmara dos Deputados atuava como um verdadeiro “tribunal de pronúncia”, à semelhança do juízo de pronúncia do Tribunal do Júri, tendo de se manifestar sobre a procedência ou improcedência da acusação. Na sistemática anterior, a Câmara realizava instrução probatória e, ao final, declarava a procedência da acusação, cabendo ao Senado realizar o julgamento.

Após 1988, com a nova Constituição, a Câmara deixou de ser órgão de acusação perante o Senado, passando a realizar apenas um juízo inicial de admissibilidade. Ao fazê-lo, após a manifestação da defesa técnica do denunciado e de eventuais diligências necessárias ao esclarecimento da denúncia, a Câmara aferirá as questões formais da denúncia popular, a viabilidade jurídica e política do seu pedido, o lastro probatório, a manifestação da defesa e o enquadramento, em tese, dos fatos aos crimes de responsabilidade previstos em lei.

Assim, na hipótese de ilegitimidade ativa dos denunciantes, da inépcia jurídica da peça acusatória ou da falta de justa causa, deverá esta Comissão Especial, cujo parecer tem caráter opinativo em relação ao Plenário da Casa, decidir pela inadmissibilidade jurídica e política da acusação e, conseqüentemente, pela não autorização de instauração de processo pelo Senado Federal.

Por outro lado, caso haja a constatação de admissibilidade jurídica e política da Denúncia, considerada a manifestação da defesa e configurados os fatos narrados, pelo menos em tese, como crimes de responsabilidade, deverá este colegiado decidir, por maioria simples, e o Plenário da Câmara dos Deputados, por dois terços de seus membros, pela admissibilidade da denúncia e pela autorização de instauração de processo de *impeachment* no Senado Federal.

Como dito, à Câmara não cabe, por determinação constitucional, debruçar-se sobre o mérito da acusação ou promover atos voltados à dilação probatória. Por essa razão, nessa fase de admissibilidade, as poucas diligências



que podem ser realizadas devem voltar-se apenas para elucidar a denúncia, e não para complementar ou suprir o seu conteúdo. Registre-se que, no presente procedimento, as audiências públicas realizadas cumpriram o objetivo de esclarecer o conteúdo do processo aos membros da Comissão Especial e à sociedade.

O enfrentamento do mérito dar-se-á no Senado Federal, que é o foro constitucionalmente apropriado para que o Chefe do Poder Executivo se defenda, valendo-se, evidentemente, de todas as garantias que a Carta da República lhe assegura.

O rito do procedimento do *impeachment* contra o Presidente da República é regulado pela Constituição Federal, pela Lei nº 1.079/1950 e, subsidiariamente, pelos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Entretanto, várias lacunas nesses diplomas trouxeram, no caso Collor, e continuam trazendo, no caso presente, desafios aos operadores do Direito, bem como ao Congresso Nacional quando do exercício de suas prerrogativas.

Nessa esteira, algumas decisões do Supremo Tribunal Federal representam importantes balizas para o Parlamento. Várias decisões orientaram esta Casa no procedimento do caso Collor e continuam orientando neste procedimento, tais como as proferidas nos mandados de segurança números 20.941, 21.564, 21.623, 21.628, 21.633, 21.689 e, mais recentemente, na ADPF nº 378.

Finalizo as considerações sobre o papel da Câmara dos Deputados no processo do *impeachment* com um trecho da decisão do STF proferida no MS nº 21.564, que bem sintetiza a competência desta Casa, a saber: **“(...) na Câmara ocorre, apenas, a admissibilidade da acusação, a partir da edição de um juízo político, em que a Câmara verificará se a acusação é consistente, se tem ela base em alegações e fundamentos plausíveis, ou se a notícia do fato reprovável tem razoável procedência, não sendo a acusação simplesmente fruto de quizílias ou desavenças políticas”.**



2.4. DA ADMISSIBILIDADE

2.4.1. Dos requisitos formais de admissibilidade

A análise inicial de admissibilidade de um processo punitivo, em linhas gerais, objetiva verificar se a ação é viável, séria e plausível, não sendo uma iniciativa meramente aventureira ou irresponsável.

No processo de *impeachment*, em especial, tal análise abrange a avaliação dos seguintes aspectos:

- a) **Legitimidade ativa do denunciante**, que deve ser cidadão brasileiro, por força do art. 14 da Lei n.º 1.079/50;
- b) **Permanência do denunciado no mandato presidencial**, de acordo com o art. 15 da Lei n.º 1.079/50;
- c) **Correção formal da denúncia**, que, entre outros aspectos, deve estar devidamente assinada e com firma reconhecida de seus autores, conter a exposição dos fatos tidos como delituosos e tipificar os crimes de responsabilidade supostamente praticados;
- d) **Exame da justa causa – lastro probatório mínimo** – que evidencie que o processo tem justa causa e apresenta indícios de conduta pessoal do Presidente da República que se enquadre, ao menos em tese, em crime de responsabilidade previsto na Lei n.º 1.079/50. Tal conduta deve ser grave o suficiente a ponto de atentar contra a Constituição Federal, além de ser antijurídica e culpável.

Na hipótese de ficar evidente que os fatos não se enquadram na referida Lei, não atentam contra a Constituição, não são antijurídicos ou que não há culpabilidade do chefe do Poder Executivo nacional, não haverá interesse público hábil à instauração do processo;



- e) **Conveniência e oportunidade política**, assim entendido como “juízo político” na destituição do Presidente da República, a fim de se decidir se a sua permanência, apesar dos abusos e desmandos noticiados, contribuirá para a superação da crise política ou se a sua deposição é valiosa aos interesses nacionais.

A seguir, passo ao exame da admissibilidade jurídica do ponto de vista formal da denúncia que diz respeito aos itens “a”, “b” e “c”, acima referidos.

Para proceder à essa análise, principiamos pelos arts. 14 a 16 da Lei nº 1.079/50 e 218, *caput* e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que estabelecem três requisitos formais indispensáveis para que ela possa ser recebida, relacionados com a comprovação de que: 1) o Denunciante está no gozo de seus direitos políticos; 2) a Denunciada está na titularidade do cargo; e 3) a denúncia está assinada pelo Denunciante e com firma reconhecida.

Confrontando-se a presente denúncia com as exigências legais acima referidas, observa-se que foram cumpridos todos os requisitos formais, uma vez que a Presidente da República se encontra na titularidade do cargo e que os Denunciantes reconheceram devidamente as firmas de suas assinaturas, bem como fizeram prova de estar no gozo de seus direitos políticos, mediante a apresentação de certidão de quitação eleitoral expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Quanto à correção formal da denúncia, destaca-se que a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 378 e a Lei nº 1.079/50, em seu art. 38, também determinam que os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e o Código de Processo Penal sejam os subsidiários da Lei, naquilo em que lhe forem aplicáveis. Este último estatuto, por sua vez, estabelece os critérios para o recebimento de uma ação penal:

“Art. 41. A denúncia ou queixa conterá 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 de testemunhas.

Verifico que os Denunciantes expuseram os fatos minuciosamente e apresentaram a qualificação da Denunciada. Também procederam à classificação dos crimes de responsabilidade que entenderam ter sido cometidos por ela, bem como apresentaram rol de testemunhas, razão pela qual a denúncia se mostra apta.

Em seguida, o Código de Processo Penal traz as seguintes exigências sobre o recebimento da Denúncia:

Art. 395. A denúncia ou queixa será rejeitada quando:

I – for manifestamente inepta;

*II – faltar pressuposto processual ou condição para o exercício da ação penal;
ou*

III – faltar justa causa para o exercício da ação penal.

Quanto aos pressupostos processuais, a Denunciada é Presidente da República e, nos termos do art. 51, I, da Constituição Federal, cabe a esta Casa proceder à autorização, por dois terços de seus membros, para instauração de processo contra o Chefe do Executivo.

As condições da ação também se encontram presentes: possibilidade jurídica do pedido (as condutas imputadas são consideradas crime de responsabilidade por lei); interesse de agir (necessidade, adequação e utilidade para o processo de *impeachment*); e legitimidade para agir (é permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República por crime de responsabilidade, nos termos do art. 14 da Lei nº 1.079/50).

2.4.2. Da admissibilidade total ou parcial da Denúncia

Quero ressaltar neste tópico dois entendimentos importantíssimos deste Relator. O primeiro sobre a competência da Comissão para analisar o recebimento da Denúncia em sua integralidade e o segundo sobre a



possibilidade de o Presidente da República ser responsabilizado por atos praticados em mandato imediatamente anterior, em caso de reeleição.

A despeito de possuir tal entendimento, conforme explicado a seguir, esse juízo não irá influenciar na conclusão e, portanto, não prejudicará a Defesa, uma vez que me ative à Denúncia conforme supostamente recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados.

2.4.2.1. Da apreciação da Denúncia pela Comissão Especial

Questão jurídica relevante diz respeito aos limites de apreciação da Denúncia por esta Comissão. Quando o Presidente da Câmara dos Deputados recebeu a denúncia, S. Exa. afastou de plano, em sua fundamentação, os supostos crimes praticados pela Denunciada na vigência do mandato anterior, assim como aqueles relacionados com a probidade na administração.

Desde logo, registro que tenho entendimento firmado de que **o juízo de admissibilidade realizado pelo Presidente da Câmara é meramente precário, sumário e não vinculante, o que autorizaria que esta Comissão analisasse a denúncia por inteiro, incluindo aqueles temas que, em um primeiro momento, foram afastados por falta de maiores indícios.**

Ora, em sua parte dispositiva, a decisão do Presidente da Câmara dos Deputados recebeu a denúncia por inteiro e não parcialmente, o que significa dizer que sobre ela, em todos os seus aspectos, esta Comissão deveria se debruçar. A uma, porque esta fase não é de julgamento, mas apenas de admissibilidade da denúncia; a duas, porque **a competência constitucional de analisar a Denúncia é da Câmara dos Deputados (seu Plenário)** e não do Presidente desta Casa ou mesmo da Comissão Especial, cujo parecer é opinativo.



Essa, aliás, é a doutrina específica de Paulo Brossard, que defende, inclusive, a **possibilidade de o Senado Federal investigar e produzir provas livremente, sobretudo diante da verificação de fatos novos**¹³.

No mesmo sentido, guardadas as devidas proporções, colhem-se as seguintes afirmações do voto proferido pelo Ministro Edson Fachin, na ADPF nº 378, que me permitem concluir dessa forma:

*“Importante enfatizar que o ato do Presidente da Câmara, embora acarrete o recebimento da denúncia no contexto do processo instaurado no âmbito daquela Casa Legislativa, não encerra de forma definitiva o juízo de admissibilidade da denúncia. **Se a denúncia for recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, incumbirá ao Plenário o juízo conclusivo quanto à viabilidade da denúncia.***

*Essa sistemática também guarda similitude com a lógica do processo penal ordinário, em que o juiz recebe a denúncia e, à vista de defesa escrita, na fase prevista no artigo 397 do CPP, revisita a adequação da acusação a justificar a produção de provas voltadas a formar o juízo de mérito. É por isso que, embora não se reconheça a existência de dois recebimentos, parte da doutrina trata de **dupla admissibilidade da denúncia:***

*“Em suma, **teria o juiz duas oportunidades de verificar a admissibilidade da demanda: a primeira, de modo bem superficial, apoiado tão somente nos elementos constantes do inquérito policial ou das peças de informação; o segundo, já em grau de cognição mais vertical - mas ainda sumário – com suporte não apenas no material colhido inquisitorialmente mas também nas alegações e nos documentos eventualmente apresentados pela defesa técnica do denunciado, no prazo que lhe foi disponibilizado por força do comando do artigo 396 do Código de Processo Penal.***

*O propósito parece ter sido o de conferir **maior grau de proteção ao acusado contra acusações infundadas e até temerárias**, que, se não constituírem a regra, podem ocorrer como fruto do açodamento, errônea interpretação dos fatos apurados na investigação preliminar, ou quiçá, de distorcida concepção dos fins do processo penal.” (CRUZ, Rogerio Schietti Machado. O juízo de admissibilidade após a reforma processual de 2008. In: CALABRICH, Bruno; FISCHER, Douglas; PELELLA, Eduardo (Orgs.). Garantismo Penal Integral, 2. ed. Salvador: Juspodium, 2013. p. 204, grifei).*

¹³ Brossard, Paulo. O Impeachment. 3ª Ed. 1992.



*No processo instaurado na Câmara, a avaliação da Presidência deve ocorrer à luz da denúncia e das provas que a acompanham. **Em razão da natureza e gravidade do processo, também é razoável que esse juízo seja renovado pelo Plenário.***

O traço distintivo entre o juízo de admissibilidade e o de mérito é simples. No caso do processo instaurado pela Câmara, se o juízo positivo não importar autorização de processamento do Presidente da República, trata-se de juízo de admissibilidade interno. Havendo autorização, a decisão resolve o mérito do processo instaurado na Câmara, com admissão da denúncia para fins de processamento no âmbito do Senado Federal". (destacamos)

Dessa forma, insisto: é competência desta Comissão e, posteriormente, do Plenário, analisar a Denúncia como um todo, não estando este colegiado vinculado ao recebimento precário do Presidente desta Casa.

2.4.2.2. Da responsabilização do Presidente da República (reeleito) por atos cometidos em mandato imediatamente anterior

Há que se considerar se há a possibilidade de um Presidente da República ser responsabilizado por atos cometidos no curso de mandatos imediatamente anteriores.

Grande parte da doutrina constitucionalista tem entendido que o Presidente da República reeleito pode responder por atos praticados no exercício da função durante seu mandato imediatamente anterior. Nesse sentido vale lembrar a lição Paulo Brossard¹⁴, *in verbis*:

Restabelece-se a jurisdição política, se o antigo governante ao cargo retornar. O impeachment pode então ser iniciado ou prosseguido. "Tem-se entendido – escreve Pontes de Miranda – que, se a pessoa volta ao cargo, se restaura a jurisdição política (...). Ainda mais. Embora não haja faltado quem alegasse que a eleição popular tem a virtude de apagar as faltas pretéritas, a verdade é que infrações cometidas antes da investidura no cargo, estranhas ao seu exercício ou relacionadas com anterior desempenho, têm motivado o impeachment, desde que a autoridade seja reinvestida em função suscetível de acusação parlamentar.

¹⁴ Brossard, Paulo. O Impeachment. 3ª Ed. 1992, p. 136-137.



Além do mais, a Constituição Federal jamais disse que o Presidente da República não pode ser responsabilizado por atos praticados em mandato anterior. A Carta Magna usa, sabiamente, o termo “**funções**”, e não “*mandato atual*”. Senão vejamos:

*Art. 86, § 4º O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas **funções**.*

Dessa forma, há que se considerar que a Constituição deve ser interpretada de maneira evolutiva, levando-se em conta as mudanças de seu texto e as transformações sociais. Inicialmente, o constituinte originário, ao criar o § 4º do art. 86, não previa o instituto da reeleição. Dessa forma, o Presidente da República exercia suas **funções** pelo período de quatro anos apenas. Contudo, após a inserção do instituto da reeleição no texto magno pela Emenda Constitucional nº 16/1997, o Presidente da República passou a exercer suas **funções** pelo período de **oito anos**, caso reeleito, ainda que cada mandato seja de quatro anos.

Logo, em nosso entendimento, a interpretação mais fiel à vontade constitucional deve ser no sentido de possibilitar a responsabilização do Chefe do Poder Executivo por atos cometidos em qualquer um dos dois mandatos consecutivos, desde que ainda esteja no exercício das **funções presidenciais.**

Por fim, cabe observar que, guardadas as devidas peculiaridades, o processo de crime de responsabilidade do Presidente da República tem a mesma natureza do processo de perda de mandato parlamentar por falta de decoro. Considerando-se a mesma natureza de ambos os processos, consideradas as devidas proporções, poder-se-ia também aplicar no processo de *impeachment* o princípio da unidade de legislatura, que não impede a instauração de procedimento de cassação legislativa por atos atentatórios ao



decoro parlamentar cometido na legislatura anterior, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal¹⁵.

Ainda sobre o tema, traz-se a lume a lição do Ministro Celso de Mello¹⁶:

(...) que o princípio da unidade de legislatura não representa obstáculo constitucional a que as Casas Legislativas venham, ainda que por fatos anteriores à legislatura em curso, a instaurar - contra quem já era titular de mandato na legislatura precedente - procedimento de caráter político-administrativo, destinado a viabilizar a decretação da perda do mandato, por fato atentatório ao decoro parlamentar, cometido por quem então se achava investido na condição de membro de qualquer das Casas do Congresso Nacional (Constituição Federal, artigo 55, I, e, §§ 1º e 2º).

Pelos argumentos defendidos pelos Ministros da Suprema Corte acima expostos, não nos parece, salvo melhor juízo, subsistir mais dúvidas quanto ao cabimento de responsabilização de um Presidente da República por atos cometidos no curso de mandatos imediatamente anteriores.

2.4.2.3. Do caso concreto

Não obstante meu entendimento pessoal que, insisto, parece ser o mais acertado, tive o cuidado de considerar neste relatório, como fundamento para a sua conclusão, apenas os fatos narrados na denúncia supostamente admitidos pelo Presidente da Câmara dos Deputados.

Assim procedo por dois motivos. A primeira razão é o intuito de evitar eventual alegação de violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, até mesmo porque a Defesa nada disse sobre esses fatos. A segunda é porque, nos termos em que a Denúncia foi supostamente recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, no entendimento deste Relator, **já existem motivos suficientes para a formação de juízo desta Casa.**

¹⁵ STF – MS 23.388/DF – Relator: Ministro Neri da Silveira.

¹⁶ MS nº 24458-5/DF – MC/DF



Ressalto que, caso esta Casa autorize a abertura de procedimento por crime de responsabilidade contra a Presidente da República, cabe ao Senado Federal realizar um juízo de recebimento preliminar, conforme decidido pela ADPF nº 378. **Cabe também ao Senado Federal**, nesse juízo preliminar, se confirmar a eventual decisão da Câmara dos Deputados, **decidir se a denúncia apresentada será julgada por inteiro**, inclusive com a consideração de fatos novos, como defende a doutrina especializada, **ou apenas parcialmente**, naquilo que o Presidente da Câmara dos Deputados e esta Comissão consideraram como razão de decidir.

Digo isso porque a conclusão deste relatório deve ser apenas a de autorizar a instauração ou não do processo. Nada mais do que isso. A fase realmente processual, com o recebimento da denúncia propriamente dito, com o seu processamento e julgamento, será feita no Senado Federal.

2.5. DAS PRELIMINARES DA DEFESA

Antes de adentrarmos no exame da justa causa, passaremos à análise das duas questões preliminares trazidas pela Defesa. A primeira em relação à suposta nulidade do recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados em face de desvio de finalidade. A segunda questão preliminar se refere a questões procedimentais do presente processo de *impeachment* e se divide em três subitens:

- a) Da juntada aos autos da delação premiada feita pelo Senador Delcídio do Amaral;
- b) Da realização de etapa procedimental de diligências para o esclarecimento da denúncia;
- c) Da ausência de intimação da Denunciada para acompanhamento das oitivas de esclarecimento.

A seguir, as referidas questões serão abordadas.



2.5.1. Da suposta nulidade do recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados em face de desvio de finalidade

Nesta primeira questão preliminar, a Defesa alega que:

1. o recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados ocorreu de maneira viciada, por indiscutível desvio de poder ou desvio de finalidade, pelo que deve ser reconhecida nula de pleno direito a decisão proferida e, conseqüentemente, os atos subsequentes;
2. o presente processo foi instaurado com base em premissas ilegais, ilegítimas, imorais e manifestamente injustas, a partir de um clamoroso abuso de poder no qual ninguém no exercício da Presidência da Câmara poderia ter incorrido.

Análise

Essa questão já foi analisada e encontra-se superada pelo Supremo Tribunal Federal em duas oportunidades, restando fixado o entendimento de que não se aplica ao processo político-jurídico de *impeachment* as regras de processo penal que tratam de impedimento/suspeição, por haver regra expressa no art. 36¹⁷ da Lei n° 1.079/50, não presentes no caso.

No julgamento da ADPF n° 378-DF, pelo Supremo Tribunal Federal, foi decidido, por unanimidade, pela *impossibilidade de aplicação subsidiária das hipóteses de impedimento e suspeição do CPP relativamente ao Presidente da Câmara dos Deputados*. Do voto do Ministro ROBERTO BARROSO, colhe-se a seguinte passagem sobre o tema:

*Embora o art. 38 da Lei n° 1.079/1950 reconheça a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal ao processo e julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade, **somente estarão impedidos de funcionar nesse processo os parlamentares que se encontram em***

¹⁷ Art. 36. Não pode interferir, em nenhuma fase do processo de responsabilidade do Presidente da República ou dos Ministros de Estado, o deputado ou senador; a) que tiver parentesco consanguíneo ou afim, com o acusado, em linha reta; em linha colateral, os irmãos cunhados, enquanto durar o cunhado, e os primos co-irmãos; b) que, como testemunha do processo tiver deposto de ciência própria.



situações previstas no art. 36 da mesma lei, não se aplicando subsidiariamente as hipóteses de impedimento e suspeição previstas no CPP. E isso por três razões. Em primeiro lugar, é incabível a equiparação entre magistrados, dos quais se deve exigir plena imparcialidade, e parlamentares, que devem exercer suas funções com base em suas convicções político-partidárias e pessoais e buscar realizar a vontade dos representados. Em segundo lugar, a aplicação subsidiária pressupõe ausência de previsão normativa na lei, o que não ocorre em relação à Lei n° 1.079/50, que estabelece os casos de impedimento no art. 36. Por fim, embora a Lei de Crimes de Responsabilidade não estabeleça hipóteses de suspeição, não há que se falar em lacuna legal. É compreensível que o legislador tenha fixado, apenas e excepcionalmente, casos de impedimento, dado o fato de que o processo de impeachment ocorre no âmbito do Legislativo, onde divergências, embates e acusações ganham lugar cotidianamente.

Em outra decisão, também envolvendo o processo de *impeachment* da atual Presidente da República (MS 33.921-DF), o Ministro GILMAR MENDES indeferiu a liminar requerida em mandado de segurança impetrado por parlamentares da base aliada, **no qual também se sustentava desvio de poder ou de finalidade**, sob o argumento de que o Presidente da Câmara dos Deputados se utilizou “*da gravíssima competência de admitir a instauração de processo de impeachment como instrumento para impedir a apuração de seus desvios éticos, chantagear adversários ou promover vingança política*”. Aduziram os impetrantes daquele processo que o Presidente da Câmara dos Deputados teria agido em defesa de seu interesse pessoal, qual seja, evitar sua própria cassação. Da decisão referida, que afastou expressamente tais alegações, merece atenção os seguintes trechos:

Ressalte-se que eventuais interesses político-partidários divergentes da autoridade apontada como coatora em face da Presidente da República, que poderiam revelar, inclusive, a existência de inimizade, não significariam a violação das garantias decorrentes da organização e procedimento do processo vindouro, iniciado com o ato ora atacado.

(...)

Observando detidamente o ato apontado como coator, configura-se claro que houve apenas análise formal pelo Chefe da Câmara dos Deputados, devidamente fundamentada, no exercício do seu mister constitucional.



Não bastasse a jurisprudência afastando do processo político as hipóteses de impedimento e suspeição previstas no CPP, nunca é demais lembrar que a competência para a análise do recebimento da Denúncia é, afinal, do Plenário da Câmara dos Deputados. O Presidente da Casa apenas deflagra o procedimento. Além disso, a hipótese do cometimento de crimes de responsabilidade que expressam condutas afrontosas à Constituição praticadas pelo Chefe do Poder Executivo é motivo suficiente para a submissão da Denúncia à análise desta Casa.

Por tudo isso, o só fato de o Presidente da Câmara dos Deputados ter divergência política com a Denunciada não é causa suficiente para afastar a validade do ato praticado, sem contar que se trata de matéria vencida, já analisada e rejeitada pela Suprema Corte.

Rejeito, assim, a preliminar apresentada.

2.5.2. Das questões procedimentais

2.5.2.1. Da juntada aos autos da delação premiada feita pelo senador Delcídio do Amaral

Na segunda questão preliminar, a Defesa alega:

1. o Presidente da Câmara dos Deputados, ao decidir anexar aos autos a íntegra da colaboração premiada do Senador Delcídio do Amaral, incorreu em desvio de poder e feriu o direito à ampla defesa da Denunciada que;
2. o referido documento não guarda relação fática ou jurídica com o objeto delimitado para o presente procedimento e não guarda pertinência com o atual mandato da Presidente da República;
3. a decisão sobre a juntada dos documentos contraria a deliberação original do Presidente da Câmara quanto a admissibilidade apenas parcial da presente denúncia;



4. a Comissão Especial que cuida do presente procedimento discutiu sobre a matéria e que o requerimento de desentranhamento dos autos foi rejeitado, o que fere os direitos de defesa e do devido processo legal da acusada, que não sabe de quais acusações deve se defender;

Por fim, a Defesa solicita: a) anulação dos atos desta Comissão a partir da juntada dos documentos; b) que seja afirmado que este processo se limita, exclusivamente, à apreciação dos crimes de responsabilidade objeto da denúncia originalmente recebida pelo Presidente da Câmara; c) que seja determinada a reabertura do prazo para a apresentação da manifestação de defesa; e d) que tanto a defesa, como o Relator, bem como os parlamentares, firmem suas manifestações sobre a matéria recebida parcialmente pelo Presidente da Câmara dos Deputados.

Análise

Não é consistente a alegação de que a Denunciada não saberia de quais fatos deveria se defender, uma vez que a mesma foi, por duas vezes, regularmente notificada para que tomasse conhecimento do inteiro teor denúncia. Tais fatos ocorreram nos dias 3/12/2015 e 17/3/2016.

Como já registrado, tenho o entendimento firmado de que **o juízo de admissibilidade realizado pelo Presidente da Câmara é meramente precário, sumário e não vinculante, o que autoriza a esta Comissão analisar a denúncia por inteiro.**

Também como já apontado, tais documentos não foram considerados como fundamento para a elaboração deste Relatório.

Ademais, vale lembrar que o Supremo Tribunal Federal, por meio da ADPF nº 378, decidiu que o procedimento utilizado pelo Congresso Nacional no caso Collor deve ser utilizado como parâmetro para o presente procedimento. Ora, assim decidiu Nelson Jobim, Relator do caso Collor, quando da análise do



argumento da Defesa que se investia contra o Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito:

*Não é a Câmara dos Deputados, porque foro de admissibilidade da Denúncia e de autorização para a instauração do processo, competente para apreciar a consistência material das conclusões da CPI. **É tema de exclusiva órbita do Senado Federal**, onde o contraditório de mérito deve ser instaurado. (...).*

Por último, requer que sejam “carreados para os autos todos os documentos em que se fundou o relatório final da CPI para incriminar o defendente” (...).

Quanto a essas provas e diligências, o eventual deferimento de sua produção ou de seu cumprimento não está afeto à competência desta Casa, que é, repita-se, restrita ao juízo prelibatório. (grifo nosso)

Portanto, o Senado Federal é competente para, ao realizar o novo juízo de admissibilidade, admitir a denúncia total ou parcialmente, bem como produzir as provas necessárias à elucidação dos fatos, entre elas, a juntada de quaisquer documentos, oitiva de testemunhas, perícias, etc.

Esse também foi o entendimento do Presidente desta Comissão Especial, ao decidir Questões de Ordem, no dia 31/03/2016, sobre o desentranhamento do documento:

*“O mais importante é que este documento não será considerado pelo relator desta Comissão Especial, conforme já assentado em decisão anterior. Caberá ao Senado Federal, em sua competência própria, se for o caso, fazer a instrução probatória conforme suas atribuições e como achar adequado. **Ou seja, estar ou não o documento nos autos é irrelevante**, já que o documento, insisto, não deverá ser considerado por esta Comissão, nem pelo Plenário”.*

Em relação ao alegado prejuízo para a Defesa, também este não houve, uma vez que o presente Relatório, como dito anteriormente, limitou-se aos termos da Denúncia conforme supostamente recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, assim como o fez a Defesa.

Por essas razões, rejeito a preliminar apresentada.



2.5.2.2. Da realização de etapa procedimental de diligências para o esclarecimento da denúncia

Quanto às audiências públicas realizadas nesta Comissão para a oitiva de convidados, a defesa alega, em síntese:

1. que a Comissão Especial realizou etapa procedimental não prevista na legislação e no rito de *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor, que serviu de parâmetro decisório para o rito estabelecido pelo STF na ADPF nº 378;
2. que, nas citadas audiências públicas, os convidados manifestaram-se sobre todo o conteúdo da denúncia, quando o Presidente da Câmara dos Deputados a recebeu parcialmente, o que teria ferido o direito à ampla defesa da Denunciada.

A defesa requer, por fim, que: a) seja anulada a audiência de esclarecimento da denúncia realizada com a oitiva de seus autores, retirando-se dos autos todas as transcrições das suas falas; b) sejam anulados todos os atos processuais realizados após a realização desta etapa processual, com a reabertura de novo prazo para apresentação de defesa pela Denunciada; c) seja afirmado que o objeto em discussão neste procedimento limita-se exclusivamente aos fatos que caracterizam os crimes de responsabilidade objeto da denúncia originalmente recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, devendo a defesa e esta relatoria, em suas considerações se absterem exclusivamente em abordarem, em suas respectivas análises, estes fatos; e d) que sejam os membros desta Comissão orientados de que apenas deverão formar sua convicção a partir da análise da ocorrência ou não dos crimes de responsabilidade definidos no despacho do Presidente da Câmara dos Deputados que recebeu a denúncia.

Análise

Sobre a preliminar em consideração, cabe lembrar que o Presidente deste Colegiado, em decisão à Questão de Ordem formulada pela



Deputada Jandira Feghali acerca da interpretação do art. 218, §§ 4º e 5º c/c o art. 20 da Lei nº 1.079/50, **esclareceu que tais audiências teriam apenas o caráter de esclarecimento da denúncia e não de instrução probatória.**

Ao tomar a referida decisão, o Presidente da Comissão considerou o que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal, na ADPF nº 378. Naquela ocasião, o Ministro Luís Roberto Barroso deixou expressa a possibilidade de a Comissão Especial adotar procedimentos para o esclarecimento da denúncia apresentada, ao declarar *“repcionados pela CF/1988 os arts. 20 e 21 da Lei nº 1.079/1050, desde que interpretados conforme a Constituição, para que se entenda que as “diligências” referidas no art. 20 não se destinam a provar a (im)procedência da acusação, mas apenas a esclarecer a denúncia”*.

Seguindo esta linha de entendimento, em estrita obediência à Lei nº 1.079/1950 e à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o rito do processo de impeachment, **as audiências públicas realizadas no âmbito desta Comissão Especial destinaram-se exclusivamente ao esclarecimento da denúncia**, e não à produção de provas para elucidar a veracidade ou não dos fatos nela narrados, em conformidade com a competência da Câmara dos Deputados de autorizar ou não a instauração do processo (condição de procedibilidade).

Não houve, no caso, desrespeito ao rito do processo de *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor. O fato de o Supremo Tribunal Federal ter determinado que tal rito fosse seguido tanto quanto possível pelo Congresso Nacional, não implica a conclusão de que nenhuma diligência de esclarecimento pudesse ser realizada por esta Comissão em razão de nada ter sido feito com esse objetivo naquela ocasião.

Note-se que o caso em análise é, em muitos aspectos, diverso do processo de 1992, eis que a denúncia contém vários **fatos complexos, em especial os relativos a matérias financeira e orçamentária**. Daí, porque as audiências públicas não buscaram suprir ou preencher eventuais lacunas da Denúncia, mas, ao invés, esclarecer os membros desta Comissão Especial e a



sociedade sobre tais fatos. Tal conduta, a nosso ver, efetivamente contribuirá para a formação da convicção de cada parlamentar na discussão e votação deste parecer.

Acredito, ademais, que as audiências públicas aqui realizadas conferiram maior **transparência aos trabalhos deste colegiado**, em respeito aos princípios constitucionais da publicidade e da eficiência.

Acrescente-se que **não houve prejuízo para a Denunciada**, eis que não se tratou de fatos novos, mas apenas aqueles já contidos na Denúncia, da qual a Presidente da República foi **notificada por duas vezes para apresentar sua Defesa**.

Não obstante o suposto recebimento parcial da Denúncia, não haveria como cercear a livre manifestação dos presentes às audiências sobre os fatos nela contidos, tanto convidados quanto parlamentares, em razão da **liberdade de expressão dos Deputados, em opiniões, palavras e votos, e da publicidade da peça exordial**.

Por essas razões, rejeito a preliminar apresentada.

2.5.2.3. Da ausência de intimação da Denunciada para acompanhamento das oitivas de esclarecimento

A Defesa sustenta, em síntese, que:

1. ao realizar audiência pública com os Denunciantes sem intimar a Denunciada, a Comissão feriu frontalmente o princípio da “paridade de armas”, decorrente do princípio da isonomia e do princípio da ampla defesa;
2. que tal paridade deveria ser observada desde a fase pré-judicial até a fase executória do processo penal;
3. que, após tal oitiva, deveria ter sido aberto novo prazo de 10 sessões para a sua manifestação, uma vez que os esclarecimentos



de pontos obscuros sem a ciência da Denunciada prejudica sua defesa.

Por fim, pede a) a decretação da nulidade da sessão de oitiva dos Denunciantes; b) caso seja mantida válida a referida sessão, seja reaberto o prazo de 10 sessões para apresentação de nova defesa; e c) a intimação de todos os atos doravante praticados.

Análise

De início, conforme dito anteriormente, os Denunciantes foram convidados a comparecer a esta Casa não porque a peça inicial fosse omissa, contraditória ou obscura, mas para “prestar esclarecimentos” no sentido de apresentar a denúncia oralmente aos Deputados e, principalmente, ao povo brasileiro que, até o momento da realização desta audiência, participava da discussão do processo de *impeachment* apenas por “ouvir dizer”. Na verdade, o intuito desta Comissão foi o de dar maior **transparência** ao processo de impedimento, conferindo ao cidadão instrumentos para que pudesse formar sua opinião e participar ativamente desse debate.

A realização das referidas audiências públicas nenhum prejuízo trouxe à defesa e, consoante o art. 563 do CPP, “*nenhum ato será declarado nulo se da nulidade não resultar nenhum prejuízo para a defesa ou acusação*”. Também o art. 282, § 2º, do novo CPC determina que “*quando puder decidir o mérito a favor da parte a quem aproveite a decretação da nulidade, o juiz não a pronunciará nem mandará repetir o ato ou suprir-lhe a falta.*”

Tal qual apontado pelo STF na ADPF nº 378, o procedimento instaurado perante a Câmara dos Deputados não comporta produção de provas já que se trata de fase pré-processual. Nesse ponto, é imperioso que se distinga a fase pré-processual no processo de *impeachment* da fase pré-processual no processo penal, que é a do inquérito policial, onde há produção de provas.

Em que pese ter causado estranheza à Denunciada a realização do ato, a audiência pública é um instrumento com previsão regimental (RICD,



art. 24, III), muito utilizado pelo Parlamento, eis que lida diretamente com a sociedade civil. Tais audiências, de fato, não foram realizadas quando do processo de *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor. Porém, a sociedade brasileira hoje demanda muito mais participação na política do que naquela época, assim como a questão debatida é muito mais complexa e merece maiores esclarecimentos.

Há que se frisar que durante a realização deste ato não houve a produção de uma prova sequer. Os Denunciantes se ativeram a apresentação oral do conteúdo da denúncia, conforme se pode comprovar através das atas das audiências que constam dos autos. E porque não houve referência a fatos estranhos à denúncia, não se faz necessário abrir novo prazo para a Defesa.

Além do mais, não há que se falar em “paridade de armas”, uma vez que não se trata de dilação probatória. O que houve foi apenas o convite para que fosse feita a exposição oral do conteúdo da Denúncia, bem como sua análise sob diferentes pontos de vista, tanto dos Denunciantes, quanto do Ministro de Estado da Fazenda e do Professor Ricardo Lodi Ribeiro.

Por essas razões, rejeito a preliminar apresentada.

Passemos então ao exame da justa causa e dos demais aspectos de admissibilidade em relação a cada uma das condutas atribuídas à Presidente da República pela Denúncia.

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 Filho¹⁸, 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?

¹⁸ Tourinho Filho, Fernando da Costa. Processo Penal, Vol. 04, 35ª edição, Ed. Saraiva, 2013, fl. 74.



2.6.1. Dos decretos ilegais. Crime do art. 10, itens 4 e 6 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950

Argumentos apresentados

Conforme a Denúncia, a conduta da Presidente da República passível de caracterização como crime de responsabilidade seria a abertura de créditos suplementares, por decreto, **sem autorização legislativa**. Isso afrontaria o disposto no art. 167, V, da Constituição Federal, e nos itens 4 e 6 do art. 10 da Lei 1.079/1950, na medida em que não teria sido atendida a condição fixada no *caput* do art. 4º do texto da Lei Orçamentária de 2015 (compatibilidade com a obtenção da meta fiscal)¹⁹.

Os atos e fatos apontados na Denúncia representariam **atentado ao princípio da separação de poderes, ao controle parlamentar das finanças públicas, à lei orçamentária** e à exigência constitucional de prévia autorização legislativa para a abertura de crédito orçamentário suplementar.

A Denúncia destaca que a Presidente editou em 2015 os seguintes decretos de abertura de créditos suplementares, discriminados na Tabela:

Tabela 1 – Decretos listados pela Denúncia

¹⁹ **Constituição Federal:** Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: (...) **VI - a lei orçamentária;** (grifo nosso) (...)

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em **lei especial**, que estabelecerá as normas de processo e julgamento. (grifo nosso)

Art. 167. São **vedados:** (...) V - **a abertura de crédito suplementar** ou especial **sem prévia autorização legislativa** e sem indicação dos recursos correspondentes; (grifo nosso)

Lei 1.079, de 10 de abril de 1950: "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**". (grifo nosso)

Lei Orçamentária 2015 - Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015: Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais, para o atendimento de despesas: (grifo nosso)



Data	Decreto	Tipo de Financiamento – R\$		Anulação de dotações orçamentárias (c)
		Superávit Financeiro (A)	Excesso de Arrecadação (B)	
27/07/2015	s/nº	703.465.057,00	7.000.000,00	36.048.917.463,00
27/07/2015	s/nº	56.550.100,00	-	1.572.969.395,00
27/07/2015	s/nº	666.186.440,00	594.113.666,00	441.088.922,00
27/07/2015	s/nº	-	365.726,00	29.557.106,00
20/08/2015	s/nº	1.370.419,00	-	55.236.212.150,00
20/08/2015	s/nº	231.412.685,00	262.173.117,00	106.683.043,00
SUBTOTAL		1.658.984.701,00	863.652.509,00	93.435.428.079,00
SUBTOTAL (A+B)		2.522.637.210,00		
TOTAL (A+B+C)		95.958.065.289,00		

Fonte: Denúncia (p. 18)

Infere-se da Denúncia que, estando comprometida a meta de superávit primário (conforme a Exposição de Motivos do PLN 5/2015), a abertura de créditos por decreto somente seria considerada compatível com a obtenção do resultado fiscal quando os acréscimos na programação orçamentária fossem compensados pela anulação de outras dotações (créditos neutros, do ponto de vista fiscal).

Nesse sentido, os denunciantes afirmam que o superávit financeiro e o excesso de arrecadação utilizados como fonte na abertura dos referidos decretos, na ordem de R\$ 2,5 bilhões²⁰, seriam “artificiais” (p. 19). Isso porque o Executivo tinha reconhecido que as metas vigentes, estabelecidas no art. 2º da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 – LDO 2015), estavam seriamente comprometidas.

Tal fato teria se tornado límpido com o envio da Mensagem Presidencial nº 269, de 22 de julho de 2015, que encaminhou o PLN nº 5 de 2015, cujo texto atestava que a meta não estava sendo atendida, pelo que o governo propôs a sua redução. O mesmo se depreende do Relatório de

²⁰ Diferença entre R\$ 95,9 bilhões (total de créditos assinados pela denunciada) e R\$ 93,4 bilhões (decretos que se valeram da anulação de dotações orçamentárias).



Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2015²¹, de mesma data.

Diante disso, entendem os Denunciantes que, **enquanto não fosse aprovado o PLN 5/2015, estaria vedada a edição de decretos incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente.** Além disso, **impunha-se a obrigação legal de limitar empenhos e pagamentos (contingenciamento)**, com vistas à obtenção da referida meta.

Não obstante, ao invés de promover a correção dos limites de programação, **a Denunciada editou os mencionados decretos de ampliação de despesa com base em uma meta de superávit primário** ainda pendente de aprovação pelo Legislativo.

Ainda de acordo com a Denúncia, a abertura de créditos por decreto, estando a meta fiscal comprometida, e enquanto não aprovada sua alteração, já havia sido considerada ilegal pelo TCU no parecer prévio das Contas de 2014. Os Denunciantes observam que **a conduta ocorrida em 2015 é idêntica àquela verificada no ano anterior.**

Enfim, assentam os denunciantes: *“Inegável, portanto, que a infringência às leis orçamentárias é patente, contumaz e reiterada, o que perfaz o tipo do art. 10, 4, da Lei 1.079/50”* (p. 22).

Segundo a manifestação da Presidente da República, os seus decretos **não teriam violado a Constituição Federal ou as leis orçamentárias em vigor**, tendo em vista que não houve descumprimento da meta de superávit primário, a qual somente poderia ser aferida ao final do exercício financeiro. Como o Congresso Nacional aprovou o Projeto de Lei nº 5, de 2015, ao final daquele ano, teria ocorrido a convalidação dos atos praticados com base nessa nova meta fiscal.

²¹ Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/arquivos-relatorio-avaliacao-fiscal/Relatorio_3oBimestre.pdf>.



Ainda segundo a manifestação de Sua Excelência (fls. 86 e seguintes), haveria, na Denúncia, uma confusão entre gestão orçamentária e gestão financeira.

Pela primeira, os limites de gasto de cada despesa pública devem estar previamente autorizados nas leis orçamentárias (e nos decretos presidenciais que podem abrir créditos orçamentários, com base no já citado art. 4º da LOA), a fim de que haja a transparência de quais são as prioridades do Estado. A gestão financeira, por sua vez, diz respeito à real execução desses gastos, que podem não ser concretizados em sua integralidade, principalmente diante de variações na arrecadação das receitas públicas.

A partir dessa distinção, a Denunciada conclui que a abertura de créditos orçamentários por decreto, evento próprio da gestão orçamentária, **não geraria impacto na obtenção da meta fiscal**, pois esta última é medida de gestão financeira, a ser controlada por mecanismos como o contingenciamento de despesas, que impede que aquilo que foi autorizado do ponto de vista orçamentário, seja efetivamente gasto do ponto de vista fiscal. Daí que a referida criação de crédito orçamentário não teria relação com o descumprimento da meta fiscal ou com o aumento de gastos públicos efetivos.

Sob outro aspecto, a Denunciada alega que o Tribunal de Contas da União (TCU) alterou a sua posição anterior de aceitar a abertura de crédito suplementar por decreto, durante a tramitação de proposta legislativa de alteração da meta fiscal (págs. 133 e seguintes). Como a mudança da jurisprudência do TCU somente ocorreu em 2015, o princípio da segurança jurídica demandaria a aplicação de sanções aos administradores públicos para os fatos que viessem a ocorrer após a referida mudança de entendimento.

A Denunciada informa que os créditos suplementares foram demandados por diversos órgãos, a exemplo da Justiça do Trabalho, da Justiça Eleitoral e do Tribunal de Contas da União (págs. 96, 97 e 105 a 107), e que muitos deles dizem respeito a despesas obrigatórias. Por essa razão, argumenta



que estava no estrito cumprimento de dever legal e que não poderia lhe ser exigida conduta diversa (pág. 116).

Alega também que realidade semelhante aconteceu em vários estados e municípios, razão pela qual diversos governadores e prefeitos poderiam sofrer o mesmo processo de *impeachment*.

Finalmente, a Presidente da República aduz que mais de vinte técnicos participam do circuito de análise de um decreto de crédito suplementar, o que, acrescido à complexidade técnica da matéria, afastaria a má-fé e o dolo da conduta da Denunciada (págs. 100 e 101).

Feito um breve resumo da denúncia e da manifestação da defesa, passo à análise da admissibilidade do caso concreto. E, inicialmente, esclareço que o farei à luz da competência constitucional da Câmara dos Deputados no processo de *impeachment*, que é a de proferir um mero juízo pré-processual de admissibilidade, a ser reavaliado pelo Senado Federal, conforme decidiu o STF nos autos da ADPF nº 378.

Nesse juízo inicial de admissibilidade, compete ao Plenário da Câmara dos Deputados avaliar se há, na denúncia e seus documentos anexos, e ante a manifestação da parte denunciada, indícios mínimos de prova de conduta pessoal da Presidente da República que, revestidos de máxima gravidade, revelem atentados à Constituição Federal e à Lei nº 1.079, de 1950.

Autoria

Quanto à Autoria, destaca-se inicialmente que decreto é **ato de competência privativa** dos Chefes do Poder Executivo (CF, art. 84, IV), não podendo contrariar a lei – incluindo a lei orçamentária.

Nesse contexto, verifica-se que os decretos referidos na Denúncia foram realmente assinados pela Presidente da República e publicados entre 27/7/2015 e 20/8/2015.



O art. 40 da LDO para 2015²² determina a submissão, à Presidente da República, das propostas de créditos suplementares autorizados pela lei orçamentária. Todos os órgãos de todos os Poderes e o Ministério Público submetem suas solicitações ao Poder Executivo (excetuados aquelas que tenham indicação de recursos compensatórios²³), para que este verifique a compatibilidade das alterações com a meta fiscal. Havendo compatibilidade, edita-se decreto; caso contrário, encaminha-se projeto de lei ao Congresso Nacional. Adicionalmente, tratando-se de despesas imprevisíveis e urgentes, edita-se medida provisória.

Abertura de créditos e autorização legislativa

Para essa análise de admissibilidade, deve-se verificar inicialmente qual a conduta vedada pela norma, passível de infringir dispositivo da lei orçamentária.

Pelo que se depreende da leitura do art. 4º da Lei Orçamentária de 2015, a conduta relaciona-se à mera “**abertura**” do crédito, o que independe de sua execução (empenho e pagamento).

Examinando o inciso V do art. 167 da Constituição, vemos que **é prerrogativa exclusiva do Legislativo o exercício da faculdade de autorizar a abertura de créditos orçamentários**. Quando o Legislativo aprova o projeto de lei orçamentária anual e os de créditos adicionais, a abertura desses créditos orçamentários dá-se **automaticamente** com a sanção e publicação da

²² Art. 40. As propostas de abertura de créditos suplementares autorizados na Lei Orçamentária de 2015, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 5º, **serão submetidas ao Presidente da República**, acompanhadas de exposição de motivos que inclua a justificativa e a indicação dos efeitos dos cancelamentos de dotações, observado o disposto no § 5º do art. 39. (grifo nosso)

²³ Art. 40 (...) § 1º Os créditos a que se refere o caput, **com indicação de recursos compensatórios** dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, nos termos do inciso III do §1º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964, serão abertos, no âmbito desses Poderes e Órgãos, observados os procedimentos estabelecidos pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o disposto no § 2º deste artigo, por atos: (grifo nosso)

I - dos Presidentes da *Câmara* dos Deputados, do Senado Federal e do Tribunal de Contas da União;

II - dos Presidentes do *Supremo* Tribunal Federal, do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho da Justiça Federal, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios; e

III - do Procurador-Geral da República, do Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público e do Defensor Público-Geral Federal.



respectiva lei²⁴, observando-se os montantes e especificações do que foi analisado e aprovado pelo Congresso Nacional.

Paralelamente, o § 8º do art. 165 da Constituição²⁵, a título de exceção ao princípio da exclusividade da lei orçamentária, prevê a possibilidade de o Poder Legislativo conceder ao Poder Executivo, no próprio texto da lei orçamentária, **autorização prévia e genérica para abrir, por decreto e durante o exercício financeiro**, créditos suplementares, devendo-se observar os critérios, limites²⁶ e condições fixados naquela lei.

Portanto, **quem autoriza despesa pública é sempre o Legislativo**. É certo que restrições de caixa e o contingenciamento fazem com que parte das programações autorizadas deixe de ser executada. No entanto, a discricionariedade do Executivo na eleição das programações a serem executadas está circunscrita às dotações autorizadas, que não podem ser ampliadas ou alteradas sem prévia autorização legislativa.

Condição do art. 4º da LOA 2015

O art. 4º da LOA 2015 contém 29 incisos que refletem limites e situações permissivas para a abertura, pelo Executivo, de créditos suplementares por decreto. No entanto, o *caput* do referido artigo traz expressamente condição a ser observada em qualquer caso: que as *“alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015”*.

Pode-se concluir *a priori* que a finalidade da inserção, nos textos das leis orçamentárias, da condição supracitada, foi a de **compelir o Executivo**

²⁴ Nos termos do § 10 do art. 38 da Lei 13.080, de 2015 (LDO 2015), “os créditos de que trata este artigo, aprovados pelo Congresso Nacional, serão considerados automaticamente abertos com a sanção e publicação da respectiva lei.”

²⁵ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a **autorização para abertura de créditos suplementares** e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. (grifo nosso)

²⁶ A necessidade de fixação de limites decorre da vedação do art. 167, VII da Constituição, que impede a concessão ou utilização de **créditos ilimitados; (grifo nosso)**.



a adotar, durante a execução do orçamento, os meios necessários à obtenção da meta de resultado fiscal.

Comprometida a obtenção da meta fiscal, **não poderia o Executivo se valer de decreto para abrir créditos nas situações específicas pelos incisos do mesmo art. 4º.** Neste caso, o Executivo perderia a faculdade de movimentar dotações diretamente, passando a depender da apreciação caso a caso pelo Poder Legislativo de proposições encaminhadas sob a forma de projeto de lei de crédito adicional ou medida provisória.

Essa preocupação do Legislativo com o cumprimento de metas fiscais existe desde a redação que deu origem ao atual dispositivo, incluída por emenda durante a apreciação do projeto de lei orçamentária para 2001²⁷, e inspirada pela entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal. Naquela oportunidade, a abertura de créditos por decreto foi condicionada à observância dos dispositivos relacionados ao cumprimento do cronograma de desembolso e dos limites de programação orçamentária e financeira (arts. 8º, 9º e 13 da LRF).

A LRF reduziu o poder discricionário do Executivo quanto à definição das metas fiscais, cabendo ao Legislativo dispor, na LDO e nas suas alterações, sobre o equilíbrio entre receitas e despesas.

Resta claro que a exigência do art. 4º da LOA 2015, de que a abertura de créditos deve estar de acordo com a obtenção da meta, tem a finalidade de **retirar a flexibilidade orçamentária do Executivo** se este não estiver cumprindo preceito da LRF relacionado à gestão fiscal.

Processo de obtenção da meta de superávit primário

O alcance da meta de resultado representa a **síntese** do esforço da política fiscal, definida pela LDO. **A obtenção da meta de resultado primário condiciona tanto a elaboração como a execução dos orçamentos,**

²⁷ “Art. 6º. Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, **observados os arts. 8º, 9º e 13 da Lei Complementar nº 101, de 2000**” (grifo nosso - a parte negritada foi incluída durante a tramitação que levou à aprovação da Lei 10.171, de 2001 – LOA 2001).



bem como as alterações por créditos adicionais²⁸. Portanto, a **gestão fiscal**, voltada à obtenção da meta, vincula tanto a gestão orçamentária quanto a financeira, o que se manifesta especialmente, durante a execução, na obrigatoriedade de limitação de empenho e pagamento.

Dada a exigência do art. 9º da LRF, a meta de resultado primário tem caráter vinculante para a Administração.

Assim, os procedimentos para **obtenção da meta** se iniciam no campo do orçamento, adequando-se as autorizações de despesa ao alcance dos resultados fiscais implícitos na lei orçamentária.

Durante a execução, a meta de resultado condiciona a programação das despesas, à luz das receitas estimadas. Diante de alguma alteração na previsão de receitas, a despesa discricionária deve se acomodar a elas, via contingenciamento.

A obtenção da meta de superávit é fruto de um processo dinâmico que ocorre ao longo do ano, o que envolve instrumentos indicados pela própria LRF: cronograma, avaliações periódicas e medidas de ajuste para correção de eventuais desvios que possam comprometer a obtenção da meta.

Fixado o cronograma inicial, o alcance das metas é monitorado por relatórios bimestrais e quadrimestrais²⁹, ao passo que a garantia de seu cumprimento depende basicamente da fixação e da manutenção de limites globais compatíveis para as despesas discricionárias (LRF, art. 9º).

Abertura de créditos e limites de programação

A Denunciada argumenta que a obtenção da meta de resultado se dá no campo específico da gestão financeira. Assim, o ato de abrir créditos,

²⁸ LRF, arts. 4º, 5º, I, 8º, 9º, 15; LDO 2016, arts. 2º, 52; LOA 2016, art. 4º

²⁹ LRF arts. 8º e 9º; LDO, art. 52



evento da gestão orçamentária, não teria impacto na obtenção das metas, sob o critério de caixa.

Nessa linha, a abertura de quaisquer créditos, independentemente da fonte, sempre seria compatível, porque não tem impacto financeiro imediato.

No entanto, aceita essa interpretação, **restaria inócua a condição estabelecida pelo Legislativo no caput do art. 4º da LOA, de delegar ao Executivo maior flexibilidade na gestão orçamentária, desde que estivesse atuando na gestão fiscal de forma compatível com o alcance das metas fixadas.** A interpretação que o Executivo faz sobre o referido dispositivo atenta contra sua eficácia e afasta o controle legislativo da execução do orçamento.

A Defesa alega que o § 13 do art. 52 da LDO 2015³⁰ teria amparado a edição dos decretos sob as circunstâncias verificadas. Segundo esse dispositivo, a execução de despesas primárias discricionárias decorrentes da abertura de créditos é **condicionada aos limites globais de empenho e pagamento**, o que seria uma espécie de garantia da compatibilidade da abertura de créditos durante o exercício.

Todavia, esse parágrafo deve ser lido de forma integrada com o *caput* do mesmo artigo, o qual determina que os limites devem ser fixados com base no art. 9º da LRF. Ou seja, **o contingenciamento deve ser suficiente para garantir o cumprimento da meta.**

Se os limites da programação orçamentária e financeira³¹ não estavam assegurando a obtenção da meta vigente, **frustrada estaria a garantia de compatibilidade.**

³⁰ Lei 13.080/2015, Art. 52, § 13. A execução das despesas primárias discricionárias dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, decorrente da abertura de créditos suplementares e especiais e da reabertura de créditos especiais, no exercício de 2015, fica condicionada aos limites de empenho e movimentação financeira estabelecidos nos termos deste artigo, exceto, no caso dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, quando as referidas abertura e reabertura ocorrerem à conta de excesso de arrecadação de recursos próprios financeiros e não financeiros, apurado de acordo com o § 3º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964.

³¹ LDO 2015, Art. 52. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo apurará o montante necessário e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º.



A Defesa assevera que abrir créditos por decreto não implica “aumento de nenhum centavo de gasto público”, dada a segregação da gestão orçamentária em relação à financeira.

Esse argumento, entretanto, não é condizente com os princípios da LRF e da LDO, no sentido de **que a obtenção do superávit primário deve orientar a elaboração, a execução e também as alterações do orçamento**. Vale assinalar que alterações da programação orçamentária, em geral, implicam anulação de dotações que se mostraram não realizáveis, para suplementar despesa que muito provavelmente será executada e que demandará recursos financeiros.

Além de ampliar o limite das despesas discricionárias (contingenciamento menor do que o necessário), **o abandono unilateral da meta fiscal vigente, antes de aprovada sua alteração pelo Legislativo**, contribui para adiar providências e decisões políticas urgentes para o País no campo do controle do gasto obrigatório.

Comprometimento da meta de resultado primário em 2015

Neste exame preliminar, constatou-se que o Poder Executivo reconheceu o comprometimento das metas estabelecidas na LDO 2015, na Exposição de Motivos anexa ao PLN nº 5/2015³², que solicitava a redução da meta.

A Defesa alega que foi então promovido contingenciamento adicional de R\$ 8,5 bilhões, e que essa limitação, pelo governo, “*demonstrou cabalmente firme sua disposição de cumpri-la [a meta fiscal] por meio da redução de gastos*”.

Ocorre que o relatório do 3º bimestre de 2015 fundamentou-se numa **meta pendente de aprovação pelo Congresso**, o que permitiu

³² Exposição de Motivos à Presidente da República - EMI nº 00105/2015 MP MF Brasília, 22 de Julho de 2015:

Disponível em:

http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=C96BA8242AFCD8D0C62AADEF65F6C38.proposicoesWeb2?codteor=1365242&filename=PLN+5/2015+CN



contingenciamento **inferior aos “montantes necessários”** (art. 9º da LRF). Assim, os limites de programação, naquele momento, **tornaram-se incompatíveis com a obtenção da meta.**

Isso é constatado no exame preliminar do **Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre de 2015**, citado pelas Partes. Neste Relatório o Executivo mostra o cenário macroeconômico adverso e o aumento da frustração da estimativa de receitas. E que, nesse contexto, foi enviado ao Congresso Nacional Projeto de Lei nº 5, de 22/07/2015, que altera a LDO-2015. Diante disso, o Relatório de avaliação bimestral desconsidera a meta então vigente e passa a considerar desde já as metas alteradas de acordo com o referido projeto de lei, ainda que não aprovado.

O impedimento da abertura de créditos por decreto a partir de 22/7/2015, por incompatibilidade com a obtenção da meta de resultado fiscal, teria ocorrido pelo fato de o **Executivo ter abandonado a meta fiscal então vigente** (R\$ 55,2 bilhões, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e Seguridade Social), passando a adotar limites globais de programação **com base em uma meta de resultado menor, proposta no PLN 5/2015 (R\$ 5,8 bilhões), sem aguardar a aprovação do Legislativo.**

Tal procedimento permitiu **ampliar os limites de empenho e pagamento e reduzir a necessidade de maior contingenciamento.** Ou seja, a avaliação do referido Relatório permite concluir que, se adotada a meta então vigente (e não a do PLN nº 5/2015), maior teria sido o contingenciamento.

Alteração das metas fiscais durante o exercício

É indiscutível, como aponta a Defesa, a possibilidade de alteração das metas fiscais, diante de mudanças da conjuntura econômica ao longo do tempo.

Também procede a afirmação de que *“é correto e legítimo que o Poder Executivo envie a proposta de alteração quando, ao elaborar os relatórios*



bimestrais, constate alteração no quadro macroeconômico previsto no ano anterior para atender aos fins de transparência e planejamento”.

No entanto, **o mero envio de projeto de lei alterando a meta não afastaria a necessidade de aguardar sua aprovação**, para fins de atendimento da condição estabelecida no dispositivo da lei orçamentária, nem de manter a trajetória de gastos fundamentada na meta então vigente.

A interpretação de que a “obtenção” da meta somente é verificável no final do exercício esvazia o sentido da condição inserida no **caput do art. 4º da LOA**. Ademais, impede a aplicação do princípio da ação fiscal planejada da LRF, obstando a correção de desvios durante a execução.

Além disso, nos termos do art. 167, V da Constituição, **a autorização legislativa para a abertura de créditos deve ser prévia**. Em decorrência, a verificação das condições para essa autorização também deve ser prévia.

Alterar a programação orçamentária e financeira com base num projeto de alteração da LDO intensifica a não obtenção da meta fiscal aprovada, numa espécie de profecia **autorrealizadora**. Essa conduta gera **fato consumado**, na medida em que, na hipótese de o Legislativo não aprovar a alteração, medidas tardias de contenção de gastos não deverão ter a mesma eficácia, se comparadas com aquelas preconizadas no art. 9º da LRF.

Procede a observação da Defesa de que o descumprimento da meta fiscal anual não enseja a configuração de crime de responsabilidade, nem mesmo punição administrativa. Por outro lado, **a legislação responsabiliza o gestor quando deixa de adotar os meios necessários à sua obtenção**, a exemplo do contingenciamento.

Exame preliminar da legalidade dos decretos

Prosseguindo nesse exame de admissibilidade, é preciso verificar se os decretos citados na Denúncia, **no momento e na situação em que foram**



editados, atendiam objetivamente à condição do *caput* do art. 4º da Lei Orçamentária: *“desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015”*.

O tema admite duas abordagens. Numa primeira acepção, mais restritiva, **se e enquanto** os limites globais da programação orçamentária estiverem incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário, afastada estaria a possibilidade de o Executivo abrir, por decreto, **quaisquer créditos**.

Aqui, um fato da **gestão orçamentária** – autorização para abrir crédito suplementar por decreto – depende da verificação de uma condição que ocorre no âmbito da **gestão fiscal**. Os limites de programação das despesas discricionárias são fixados pelos decretos de contingenciamento.

Nessa abordagem, todos os decretos citados na Denúncia, independentemente da fonte utilizada, estariam **desprovidos de autorização legislativa**. Reitera-se que os limites de programação fixados a partir do Relatório de Avaliação do 3º bimestre (22/7/2015) estavam comprometidos, por terem considerado uma meta fiscal ainda não aprovada pelo Legislativo (PLN nº 5/2015).

Ou seja, as alterações na programação orçamentária, no sentido de “fixação de limites globais”, ocorridas entre o envio do PLN 5/2015 (22/7/2015) e a aprovação da nova meta (3/12/2015), tornaram-se incompatíveis com a obtenção da meta de resultado fiscal da LDO vigente.

O contingenciamento menor do que o necessário (baseado na meta do PLN 5/2015) rompeu a condição incluída no art. 4º da LOA. Nesse sentido, **nenhum dos decretos citados na Denúncia poderia ter sido aberto, mesmo aqueles que ampliaram despesas com anulação de outras**.

Em uma segunda acepção, menos restritiva, a verificação da compatibilidade dos créditos com o dispositivo da LOA dá-se pela análise das



alterações promovidas por cada decreto, examinando-se sua repercussão individual quanto às despesas acrescidas e fontes utilizadas³³.

Nessa hipótese, mesmo diante de uma meta comprometida, **ainda seria viável a abertura de créditos com impacto neutro no resultado fiscal**. Isso inclui aqueles que aumentam despesa primária com anulação equivalente de despesa de mesma espécie.

Por outro lado, créditos que aumentam despesa primária com base em fonte financeira (a exemplo do **superávit financeiro**), não seriam compatíveis com a obtenção das metas fiscais. O uso do superávit financeiro do ano anterior afeta o resultado primário do ano em curso.

Em relação ao uso do **excesso de arrecadação**, estando as metas fiscais comprometidas, tais receitas, inclusive próprias ou vinculadas, deveriam ser mantidas em caixa, não ampliando gastos.

Na verificação preliminar da compatibilidade dos créditos abertos, pela **análise das programações alteradas por cada decreto** (ver quadro **anexo** a esse item), dos seis decretos indicados na Denúncia, os dois primeiros associaram fontes financeiras a despesas financeiras, mostrando-se, portanto, neutros do ponto vista fiscal, como alega a Defesa³⁴. Os outros quatro decretos, no entanto, acrescentaram despesas primárias. Portanto, mesmo sob essa ótica, **não poderiam ter sido abertos**.

Não parece proceder, *a priori*, o argumento da Defesa de que o superávit financeiro e o excesso de arrecadação podem ser sempre utilizados como fontes para abertura de créditos, porque previstos na Lei nº 4.320/64.

Óbvio que, em condições normais, é permitida sua utilização para atender créditos adicionais. Porém, comprometida a obtenção da meta fiscal

³³ Créditos suplementares, abertos por decreto ou decorrentes de aprovação de projeto de lei, promovem alterações nas dotações que integram as programações orçamentárias. Viabilizam aumento de despesas caso as dotações do orçamento se mostrem insuficientes, sendo que sempre devem indicar os recursos correspondentes, conforme art. 167, V, *in fine* da Constituição Federal.

³⁴ O pagamento de despesas financeiras não é considerado na apuração do resultado primário (art. 7º, § 4º, da Lei nº 13.080, de 2015).



(evento da gestão fiscal), **perderia o Executivo a flexibilidade de movimentar dotações por Decreto** (gestão orçamentária). Também não cabe a interpretação de que a abertura de quaisquer créditos sempre seria permitida, por não impactarem as metas, leitura que esvazia o sentido da norma.

Conclui-se, neste juízo preliminar, que **as duas abordagens possíveis não afastam, a priori, a hipótese de ter havido descumprimento de dispositivo do texto da Lei Orçamentária de 2015**, seja pela constatação de que os limites globais das despesas discricionárias se encontravam comprometidos, seja pela verificação do impacto individual de cada decreto, contrastando-se as despesas acrescidas e as respectivas fontes de financiamento.

Abertura de créditos e despesas obrigatórias.

Também não merece prosperar, nesta avaliação preliminar, o argumento de que créditos destinados a **despesas obrigatórias**, que não requerem juízo de conveniência e oportunidade, possibilitaria sempre a abertura por decreto.

A condição estabelecida no *caput* do art. 4º da Lei Orçamentária aplica-se à abertura por decreto de **todas as despesas, discricionárias ou não, de todos os Poderes e MPU, independentemente de seu mérito. Todas requerem autorização do Legislativo**, a quem cabe decidir sobre sua aprovação. A questão não é a essencialidade da despesa aberta, mas o meio escolhido para a viabilização do crédito, porque afastou o Legislativo do controle prévio das despesas públicas.

Também não se considerou válido, neste juízo, o argumento da Defesa de que a abertura, por decreto, de créditos relativos a **despesas obrigatórias** estaria sempre legitimada pelos ajustes na avaliação bimestral³⁵. Isso porque o Relatório do 3º bimestre de 2015, e também o seguinte, não estava mais considerando a meta vigente, o que inviabiliza os pretensos ajustes.

³⁵ A suplementação de despesa obrigatória não seria incompatível com a obtenção da meta de resultado, porque quando executado o crédito haveria a redução equivalente de limite para despesa discricionária.



O fato de as despesas obrigatórias não serem contingenciadas não significa que poderiam ser **abertas** necessariamente por Decreto. O Executivo deveria aguardar a aprovação da mudança da meta pelo Legislativo, sem prejuízo do contingenciamento. Ou enviar projeto de lei de crédito adicional ao Legislativo, ou mesmo editar medida provisória, nos casos previstos na Constituição.

Convalidação de atos pela aprovação da alteração da meta fiscal

Alega a Denunciada que, ao final do exercício, a meta foi cumprida, o que representaria um atestado de regularidade da atuação governamental. Defende também que o atingimento das metas somente poderia ser aferido no encerramento do exercício fiscal, 31 de dezembro de 2015. Nesse ponto, invoca o princípio da anualidade, e conclui o atingimento da meta constitui “condição resolutória” (e não suspensiva), o que tornaria possível a abertura de créditos.

É verdade que a lei orçamentária estima receitas e fixa despesas para todo o exercício financeiro, e que as metas de resultado fiscal previstas na LDO referem-se ao exercício. A LRF, no entanto, para garantir a obtenção das metas durante a execução, exige seu desdobramento em metas quadrimestres (art. 9º, § 4º), cronograma financeiro e relatórios de avaliação. A legalidade da execução orçamentária, portanto, está circunscrita a um conjunto de normas e procedimentos que devem ser verificados a cada passo e no momento da ação ou omissão.

É questionável a alegada **convalidação** de atos praticados durante o exercício de 2015, em decorrência da aprovação da nova meta pelo Congresso Nacional. Como visto, a Constituição Federal (art. 167, V) exige autorização **prévia** para a abertura de créditos. Adicionalmente, a aprovação da nova meta pode ter repercussão distinta no campo administrativo-financeiro e no da responsabilização do agente público. *A priori*, o tempo do suposto crime de responsabilidade se dá **no momento da ação, ou seja, na edição dos decretos sob análise.**



A interpretação a favor da convalidação, aparentemente, **anula o controle legislativo prévio na definição da política fiscal**. Ademais, contraria princípios da LRF que limitaram o poder discricionário do Executivo na condução da política fiscal, e que exigem ação fiscal planejada e correção de desvios, com vistas ao atingimento das metas.

Inexigibilidade de conduta diversa

Também não vislumbramos, nessa etapa do processo, **inexigibilidade de conduta diversa**.

A elaboração de um decreto de crédito suplementar, conforme a Defesa, *“envolve uma complexa cadeia de atos administrativos, da qual se deriva a necessária supervisão interna de diversos órgãos administrativos, que envolve inclusive os órgãos demandantes das verbas de suplementação”*.

Assim, não parece razoável, nesse juízo preliminar, eximir a Denunciada de seu dever funcional de avaliar a compatibilidade das alterações com a meta fiscal e com a legislação vigente. **Somente o Poder Executivo, em seus escalões mais elevados, detém as informações para aferir os requisitos das alterações**, ao passo que os órgãos demandantes, com uma visão fragmentada do processo, apenas enviam suas propostas.

Feita a análise pelo Executivo, e atendidas as condições do art. 4º da Lei Orçamentária, poderia ser editado decreto. Em caso contrário, decretos citados na Denúncia não poderiam ter sido editados. Deveria ter sido encaminhado projeto de lei ao Congresso Nacional. Ou, em caso de imprevisibilidade, relevância e urgência, editar medida provisória.

O argumento da Defesa sobre o fato de constar, nas exposições de motivos dos decretos, que *“as alterações decorrentes da abertura deste crédito não afetam a obtenção da meta de resultado primário”*, prova apenas que **houve a declaração, mas não a verdade substancial**. Naquelas condições, a meta



encontrava-se comprometida, e os limites de empenho e pagamento, incompatíveis, por adotar uma meta menor, ainda não aprovada pelo Legislativo.

Em relação ao princípio da continuidade da administração pública, seu atendimento não afasta a efetiva e permanente verificação da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados por qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre as finanças públicas, nos termos do art. 70 da Carta Magna. Abrir crédito orçamentário implica na assunção perante a sociedade de obrigações de cunho fiscal pela Presidente da República.

Em relação ao argumento da grande dificuldade de alcançar os resultados fiscais originalmente previstos, caberia, ao invés de adotar procedimento unilateral, maior mobilização junto ao Legislativo e à sociedade na discussão das providências e decisões políticas urgentes para o País no campo do controle do gasto público e nas reformas estruturais.

Por reconhecer que havia conduta diversa a ser exigida da Presidente da República, o envio de projeto de lei de crédito adicional ou a edição de medida provisória, ao invés da edição de decretos, afasto, neste juízo preliminar, a alegação de inexigibilidade de conduta diversa.

Entendimento do Tribunal de Contas da União

A Defesa alegou **que houve mudança de entendimento do TCU sobre a matéria**, a partir do Acórdão nº 2461/2015-TCU-Plenário, que aprovou parecer prévio em favor da rejeição das contas da Presidente da República relativas a 2014. Nessa decisão, o Tribunal considerou a abertura de créditos incompatíveis com a meta fiscal como um dos “fundamentos para a opinião adversa”.

Afirma a Defesa que a abertura de créditos suplementares, na pendência de apreciação de projetos de lei alterando a meta de resultado primário, já teria ocorrido em exercícios anteriores, sem que isso tivesse sido caracterizado como ilegal ou irregular pelo TCU.



Ao que consta, no entanto, o TCU não teria se pronunciado sobre a matéria em anos anteriores, atestando expressamente sua regularidade. Ou seja, não teria havido mudança de entendimento, dado que inexistiu aprovação tácita de atos e procedimentos não examinados em auditorias ou fiscalizações no passado.

Ademais, **a apuração de crime de responsabilidade pelo Poder Legislativo independe de avaliações próprias do órgão auxiliar de controle externo.** De acordo com a Constituição (art. 71, I), o Congresso Nacional, no exercício de atividades de controle, somente necessita aguardar parecer prévio do Tribunal no âmbito do processo de julgamento de contas do Presidente da República.

No processo de julgamento de crimes de responsabilidade (Constituição Federal, art. 85), a lei específica (Lei 1.079/1950) não prevê vinculação da Câmara dos Deputados, nem do Senado Federal, à prévia manifestação da Corte de Contas.

Discussão sobre a presença de dolo

Pontua a Defesa que a Presidente da República jamais teve a intenção de burlar qualquer norma, tendo atuado apenas para garantir o funcionamento da máquina pública, de acordo com recomendações dos órgãos que a assessoram. Assim, mesmo que fosse constatada a ilegalidade, diz não ter havido ação dolosa, pela existência de pareceres jurídicos e técnicos, revisados pela Casa Civil, que teriam amparado a edição dos Decretos, atos jurídicos presumivelmente válidos.

Alega ainda que o Poder Executivo parou de expedir decretos como os impugnados tão logo o TCU emitiu o Acórdão 2.461/2015, o que afastaria o dolo da conduta da Denunciada.

Adicionalmente, conforme a Defesa, a Lei nº 1.079, de 1950, tipifica a conduta de infringir “patentemente” (e de qualquer modo), dispositivo da lei



orçamentária, do que se deduz a necessidade de existência de fato evidente e vontade manifesta.

Ademais, junta demonstrativo dos Estados federados em que, supostamente, se adotam práticas semelhantes, sem notícia de sanções.

Ainda que não caiba aprofundamento do tema nesta fase de juízo preliminar, não se pode descartar que, no exercício de 2015, **já era de amplo conhecimento o caráter proibitivo da conduta**. Isso porque os atos e fatos ocorridos neste exercício guardam similitude com aqueles do ano anterior, os quais já haviam sido objeto de debate público.

Também é controversa a afirmação de que um grande número de técnicos, inclusive da Casa Civil, participaram das etapas que precederam à edição de tais decretos o que afastaria a conduta dolosa da Denunciada. **Nenhum gestor de recursos públicos pode eximir-se de sua responsabilidade pelos atos que celebra no âmbito de sua função pública.** As tarefas podem até ser distribuídas, as competências, delegadas, mas **o gerenciamento e a responsabilidade sobre os seus atos são indelegáveis.** Como já disse a doutrina, “*o governador não deixa de ser governador, o prefeito não deixa de ser prefeito. É possível resguardar-se, é recomendável prevenir*”, mas **a responsabilidade pela gestão da coisa pública recai sobre aquele que foi eleito, afinal, a eleição não se transfere**³⁶.

Além disso, a alegação de que governadores e prefeitos sofreriam processos de *impeachment* por experimentarem realidades similares, além de não eximir a culpa, parece-nos precipitada. Registre-se que a condição constante do art. 4º da LOA 2015 é típica das leis orçamentárias federais, em vista da competência da União de conduzir a política fiscal macroeconômica.

Síntese do item

³⁶ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby e MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar n. 101 de 04/05/2000*. 2a ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 201-202.



Em síntese, quanto aos atos e fatos analisados nesse juízo de admissibilidade, podemos afirmar:

1. O que está sendo avaliado é se o Executivo poderia ou não ter aberto por decreto os créditos citados na Denúncia, e se estava ou não autorizado pelo Legislativo para tanto. Existe no *caput* do art. 4º da LOA uma condição geral para a abertura: compatibilidade com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida;
2. A condição estabelecida no *caput* do art. 4º aplica-se à abertura por decreto de **todas as despesas orçamentárias, discricionárias ou não, de todos os Poderes e MPU, independentemente de seu mérito. Todas dependem autorização do Legislativo;**
3. A multicitada condição do *caput* do art. 4º, surgida a partir da edição da LRF, teve a finalidade de **compelir o Executivo** a adotar, **durante a execução** do orçamento, os meios necessários à obtenção da meta de resultado fiscal;
4. A obtenção da meta de resultado é a **síntese** da política fiscal. Definida pela LDO, **a meta fiscal condiciona a elaboração, a execução, bem como as alterações (créditos adicionais) do orçamento. Durante a execução, o alcance da meta é fruto de um processo dinâmico que envolve cronograma, avaliações periódicas e medidas de ajuste para corrigir desvios;**
5. O impedimento da abertura de créditos por decreto teria sido desencadeado a partir do fato de o Executivo, na edição do relatório de avaliação do 3º bimestre de 2015 (22/7/2015), ter **abandonado a meta fiscal** então vigente (R\$ 55,2 bilhões), passando a adotar limites globais de programação com base na meta proposta no PLN 5/2015 (R\$ 5,8 bilhões), sem aguardar a aprovação do Legislativo, o que permitiu menor contingenciamento;



6. O **mero envio de projeto de lei** alterando a meta, ainda que justificado, não afastaria a necessidade de aguardar sua aprovação; a interpretação de que a obtenção da meta somente é verificável no final do exercício esvazia o sentido da condição inserida no caput do art. 4º da LOA, e conflita com o controle legislativo do gasto público previsto no art. 167, V, da Constituição, que exige autorização prévia; além disso, coloca em risco a obtenção da meta fiscal aprovada, porque gera fato consumado;
7. Os atos e fatos relatados **não afastam a hipótese de descumprimento de dispositivo do texto da lei orçamentária**. Diante do abandono da meta vigente, o Executivo teria **perdido a flexibilidade de movimentar dotações por decreto**. Neste caso, deveria valer-se de projeto de lei de crédito adicional ou medida provisória.

Conclusão

Os atos praticados pela Denunciada, se confirmados, representam condutas gravíssimas e conscientes de desrespeito a um Poder da República, em uma de suas missões mais nobres e relevantes para a função de representação popular, e, portanto, consistem, à primeira vista, em um atentado à Constituição.

O indício de **crime de responsabilidade** indicado na Denúncia decorreria do item 4 do art. 10 da Lei 1.079/1950 (infringência de dispositivo da lei orçamentária). Isso decorre do fato de que o *caput* do art. 4º da Lei Orçamentária de 2015 impõe condição inafastável para que créditos possam ser **abertos** por decreto, que não teria sido observada.

O tema orçamentário, com a correta gestão dos recursos públicos, é tão sensível para o regime republicano brasileiro que, em todas as Constituições do Brasil (exceto a Carta outorgada de 1937), constaram disposições expressas qualificando como crime de responsabilidade do Presidente da República os atos que atentem contra a lei orçamentária,



demonstrando a relevância do cumprimento da norma orçamentária para o regime democrático.

A situação denunciada exhibe, *a priori*, **usurpação, pelo Poder Executivo, de prerrogativas do Poder Legislativo** em matéria orçamentária, nos termos da Constituição Federal. A lei orçamentária, além de instrumento de planejamento e do equilíbrio fiscal, garante o controle político da sociedade sobre as despesas públicas.

As leis orçamentárias apresentam-se como instrumento do Estado moderno na conformação de sua gestão financeira e separação dos poderes constituídos. O poder decisório na matéria orçamentária encontra-se repartido, cabendo ao Legislativo autorizar despesas, e ao Executivo, sua execução. Essa divisão de poderes decorre de princípio fundamental da democracia (Constituição, art. 2º), necessária, em última instância, para proteger o cidadão. É grave seu descumprimento, na medida em que se colocam em risco princípios e valores constitucionais voltados à proteção do Estado Democrático de Direito.

E aqui eu peço a atenção dos ilustres cidadãos brasileiros e membros deste Colegiado. Os fatos mostram sérios indícios de inconstitucionalidade, ilegalidade e irresponsabilidade fiscal, negando-se a vigência e eficácia do art. 4º da Lei Orçamentária, e, por consequência, atentando contra o Poder Legislativo, que se vê constrangido, diante **do fato consumado** e no intuito de evitar o colapso das contas públicas, a aprovar uma meta fiscal que passa a depender, em última instância, da vontade exclusiva da Presidente da República.

Diante do exposto, para fins deste exame preliminar, os documentos citados na Denúncia, cotejados com a manifestação da Defesa, permitem concluir pela existência de suporte mínimo de elementos de prova acerca dos fatos narrados.

Nesse contexto, as condutas atribuídas à Presidente da República, relativas à abertura de créditos orçamentários por decreto, sem a devida autorização do Congresso Nacional e em desrespeito à condição imposta pelo



próprio Poder Legislativo no art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2015, se vierem a ser confirmadas pelo Senado Federal, não representam atos de menor importância, meros desvios de tecnicismo orçamentário, passível de correção pelos mecanismos usuais de controle, como pretendeu a Denunciada em sua manifestação.

Muito pelo contrário, a condução da política orçamentária do Estado brasileiro, à margem da Constituição e das leis orçamentárias em vigor, evidencia grave violação de valores ético-jurídicos que fundamentam e legitimam o exercício do poder estatal, entre eles, o controle democrático e popular do Legislativo sobre os limites da programação orçamentária dos gastos governamentais.

Em conclusão, quanto à conduta de expedir decretos que abriram créditos suplementares em descumprimento à lei orçamentária de 2015, considero que há sérios indícios de conduta pessoal dolosa da Presidente da República que atentam contra a Constituição Federal, mais precisamente contra os princípios da separação de poderes, do controle parlamentar das finanças públicas e do respeito às leis orçamentárias, e que encontram tipificação estrita na Lei nº 1.079, de 1950, no item 4 do art. 10 e no item 2 do art. 11., o que, ao menos nesse juízo preliminar, revela gravidade suficiente e apta a autorizar a instauração do processo de *impeachment*.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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

R\$ 1,00

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

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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, inexistiu 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 Junior³⁷ 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 – PROES³⁸.

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,

³⁷ SALVIANO JUNIOR, C. *Bancos Estaduais: dos Problemas Crônicos ao Proes*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004.

³⁸ Instituído pela Medida Provisória nº 1.514, de 7 de agosto de 1996.



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 passados³⁹. 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 conhecimento⁴⁰. 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

³⁹ Segundo o art. 1º parágrafo único, da Constituição de 1988, "Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

⁴⁰ Por todos, v. Alan Blinder . Bancos centrais: teoria e prática. Trad. Maria Abrama Caldeira Brant. São Paulo: Editora 34, 1999. Blinder argumenta a necessidade de instituição de mecanismos de isolamento político para proteger os responsáveis pela política monetária de pressões de ocupantes de cargos eletivos e que atuem com viés de curto prazo, comprometendo a estabilidade futura dos países; e Robert Baldwin, Martin Cave e Martin Lodge. Understanding Regulation; theory, Strategy, and Practice, Oxford University Press, 2012, especialmente pp. 15-23 e 40-48, Baldwin, Cave e Lodge apontam que não deve haver dissociação imediata entre a intervenção estatal na economia e a preservação do interesse público, pois agentes públicos podem agir para perseguir seus próprios interesses.



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 financeiro-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 2014⁴¹:

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

⁴¹ Acórdão nº 2.461, de 7 de outubro de 2015, nos autos do processo 005.335/2015-9, que emitiu parecer sobre as contas da Presidente da República relativas ao exercício de 2014.



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 comentário⁴²:

“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)

⁴² Acórdão nº 2.461, de 7 de outubro de 2015, nos autos do processo 005.335/2015-9, que emitiu parecer sobre as contas da Presidente da República relativas ao exercício de 2014.



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



apresentação de um resultado fiscal, ao final de cada mês, superior ao que efetivamente seria adequado” (p. 38).

Em segundo lugar, haveria crime no fato de a LDO e a LOA terem sido elaboradas com base em resultados e metas que não espelhavam a realidade. Ao assinar esses diplomas, a Presidente assumiria como reais os respectivos números e estimativas, “explicitando todo seu conhecimento sobre a matéria” (p. 44).

Os Denunciantes reproduzem trecho de autoria do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, do Ministério Público junto ao TCU, segundo quem o impacto das aludidas operações na dívida líquida “só era captado pelo Bacen no momento do efetivo desembolso dos recursos federais, isto é, no momento em que os valores eram sacados da Conta Única do Tesouro Nacional em favor das instituições financeiras”. Desse modo, o resultado fiscal “calculado pelo Bacen ao final de cada mês foi superior ao que efetivamente seria devido” (p. 37). Os valores omitidos, segundo o Procurador, superariam a monta de R\$ 40 bilhões.

Para os Denunciantes, tais condutas da Presidente da República afrontariam o item 4 do art. 10 da Lei nº 1.079/1950.

A Defesa não se manifestou especificamente sobre esse ponto da Denúncia.

Preliminarmente, deve-se distinguir a suposta irregularidade anunciada no item 2.3 da Denúncia (“*não registro de valores no rol de passivos da Dívida Líquida do Setor Público*”) de outras, noticiadas de forma esparsa no texto, mas relacionadas ao item, a saber: **o ato de “mascarar” o orçamento, nele inserindo informações incorretas sobre o resultado fiscal** (p. 38), e, semelhantemente, o ato de assinar os projetos de LDO e de LOA, **assumindo como reais números e estimativas sabidamente “maquiados”** (p. 44-45).

A análise específica da “omissão de registro de valores” na DLSP exige considerar certas nuances da contabilização de passivos no cálculo desse indicador, bem como as competências institucionais envolvidas na matéria.



O Banco Central (Bacen) conceitua a DLSP como o balanceamento entre as dívidas e os haveres do setor público não financeiro e do próprio Bacen, junto (1) ao setor público financeiro; (2) ao setor privado financeiro; (3) ao setor privado não financeiro; e (4) ao resto do mundo.

Além da DLSP, que é uma “variável de estoque”, o Bacen também calcula, mensalmente, resultados fiscais (variáveis de fluxo).

A variação do endividamento líquido, sob a ótica da DLSP, corresponde ao resultado nominal do setor público, sob o critério conhecido como “abaixo da linha”. Grosso modo, o resultado nominal indica quanto o setor público se socorre de recursos de terceiros para financiar suas atividades e rolar sua dívida. O resultado primário, a seu turno, equivale ao resultado nominal menos os juros nominais incidentes sobre dívidas e haveres.

Conforme o Bacen, as fontes de dados para esses cálculos são, regra geral, “*os detentores das dívidas do setor público, tendo como base as informações registradas na contabilidade do sistema financeiro, as informações gerenciais dos sistemas de liquidação e custódia de títulos públicos e os dados oriundos do balanço de pagamentos*”.⁴³

Vale considerar que os resultados nominal e primário também são apurados pelo critério “acima da linha”. Trata-se de critério adotado pelo Tesouro Nacional, partindo da comparação entre os itens de receitas e despesas.

Os critérios de resultado deveriam, em tese, chegar aos mesmos números. Entretanto, os resultados calculados “abaixo da linha” pelo Bacen são reconhecidos como oficiais, para fins de gestão fiscal do setor público. Isso porque não há ainda legislação que estabeleça “metodologia de apuração dos resultados primário e nominal”, como previsto no art. 30, § 1º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ante a lacuna normativa, desde 2000 dispositivos

⁴³ Manual de Estatísticas Fiscais, p. 5 (disponível em www.bcb.gov.br/ftp/infecon/Estatisticasfiscais.pdf)



da LDO e da LOA, na esfera federal, legitimam a metodologia do Bacen para esse fim⁴⁴.

Isso posto, constata-se a grande responsabilidade do Bacen, visto que, além de atender as necessidades próprias da política monetária, sua metodologia, constante de seu Manual de Estatísticas Fiscais, passou a fundamentar as metas fiscais da LDO e, em decorrência disso, a elaboração e a execução dos orçamentos.

Por tratar de metodologia estabelecida discricionariamente pelo Bacen, o Manual de Estatísticas Fiscais poderia, em tese, ser alterado a qualquer momento. No entanto, o Banco afirma que seus indicadores de dívida e necessidades de financiamento do setor público gozam de “*ampla aceitação por parte dos agentes econômicos e da sociedade em geral*”⁴⁵, e que sua metodologia é utilizada desde 1991, de maneira uniforme⁴⁶.

A discussão sobre a contabilização das chamadas “pedaladas fiscais” entre os itens da DLSP foi travada, inicialmente, no processo TC 021.643/2014-8, instaurado pelo TCU especificamente para tratar do tema. Posteriormente, o processo das Contas de Governo do exercício de 2014 também abordou essa problemática.

No Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, prolatado no âmbito do mencionado TC, a Corte de Contas determinou ao Departamento Econômico do Bacen que considerasse, no cálculo da DLSP, os valores devidos pela União relacionados às situações alcunhadas de “pedaladas”. Além disso, chamou em audiência o Presidente do Bacen, Alexandre Tombini, e o Chefe do Departamento Econômico, Túlio Maciel, para que apresentassem razões de justificativa a respeito das omissões desses passivos no cálculo da DLSP.

Todo esse arrazoado leva à constatação de que, especificamente, a omissão de passivos na Dívida Líquida do Setor Público

⁴⁴ Por exemplo, art. 10, inciso IV, da Lei 13.242/2015 – LDO 2016 e Mensagem do PLOA 2016.

⁴⁵ Manual de Estatísticas Fiscais, p. 5 (disponível em www.bcb.gov.br/ftp/infecon/Estatisticasfiscais.pdf)

⁴⁶ Parecer Prévio sobre as Contas da Presidente da República, item 8.5.1.



é matéria estranha à esfera de atuação da Presidente da República, restringindo-se às competências do Bacen. Como visto, o cálculo da DLSP é realizado por aquele Banco; as informações utilizadas para apurar a dívida líquida e os resultados fiscais são oriundas principalmente da contabilidade do sistema financeiro, e capturadas pela autarquia; a inclusão de itens na DLSP depende da metodologia estabelecida no Manual de Estatísticas Fiscais. Além disso, o TCU, ao reputar necessária a inclusão do valor das “pedaladas” na DLSP, expediu determinação ao Bacen com esse teor, e responsabilizou seus dirigentes pela omissão.

Adicionalmente, a legislação que estabelece as competências do Bacen, em especial a Lei 4.595/1964, não evidencia submissão da autarquia ao poder decisório do Presidente da República. Ao contrário, o Bacen exerce a maioria de suas atribuições em decorrência direta da referida lei, e, em outros casos, como braço executivo do Conselho Monetário Nacional.

Cotejados esses fatos e considerações, **a análise quanto a indícios de autoria sobre o ponto específico da “omissão de passivos na DLSP” aponta para a inviabilidade de eventual processo de responsabilização da Presidente da República.** Não se vislumbra como a ação ou a omissão da mandatária pudesse ter influenciado os procedimentos técnicos do Bacen, ainda mais diante da informação de que o arcabouço teórico empregado pela autarquia vigorava de maneira uniforme desde 1991.

Superada essa questão, passa-se ao exame das supostas condutas praticadas diretamente pela Presidente, nos termos do item 2.3 da Denúncia.

Os Denunciantes argumentam que a Chefe do Executivo teria assinado os projetos de LDO e de LOA e encaminhado ao Congresso mesmo sabendo que deles constariam números e estimativas errôneas, ante o efeito das “pedaladas” sobre o resultado primário e a DLSP.



Já se disse neste Relatório que a discussão sobre a sensibilização da DLSP pelos passivos da União junto aos bancos públicos adentrou a esfera pública por ocasião da instauração, pelo TCU, do processo TC 021.643/2014-8.

Como noticiado no Voto condutor do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, o Bacen passou a considerar no cálculo da DLSP as obrigações contraídas junto à Caixa Econômica Federal a partir do final de agosto de 2014 (item 38). Além disso, o mesmo Acórdão, com texto definitivo publicado em 9/12/2015, determinou ao Bacen que considerasse na apuração da DLSP os passivos do governo federal para com outras instituições financeiras públicas⁴⁷.

Reconhecendo a autoridade do Bacen para estabelecer a metodologia de cálculo da DLSP e dos resultados fiscais, os usuários dessas informações só podem seguir entendimento diverso a partir de mudanças promovidas pelo próprio Banco naquela metodologia.

Em observância às datas supracitadas, constata-se que apenas as leis orçamentárias referentes ao exercício de 2017 poderão contar com parâmetros elaborados nos termos do novo entendimento da contabilização de passivos na dívida líquida e nos resultados fiscais.

Partindo dessa exposição, observa-se que as alegadas condutas atribuídas à Presidente da República, de “mascarar o orçamento” e de assinar projetos de LDO e LOA fundamentados em números e estimativas incorretas, não encontram respaldo nos fatos aqui listados. Adicionalmente, não há indícios de que tais condutas envolvam infração aos dispositivos da Lei 1.079/1950 apontados pelos Denunciantes, já que não se verifica desrespeito a qualquer dispositivo da lei orçamentária, ou atuação incompatível com a dignidade, honra e decoro do cargo.

Considero, nesse ponto, que, apesar de o Poder Executivo federal ter se beneficiado dos atrasos de pagamentos relativos às “pedaladas fiscais”, obtendo maior disponibilidade de recursos e resultados fiscais melhores do que

⁴⁷ Item 9.1.2, com redação dada pelo item 9.4.3 do Acórdão 3.297/2015-TCU-Plenário.



aqueles decorrentes do adimplemento fiel de suas obrigações, não se vislumbra indício de autoria da Presidente da República nas condutas denunciadas.

Assim, a análise efetuada neste parecer é pela inviabilidade de eventual processo de responsabilização direta da Presidente da República, com base nos supostos crimes arrolados no item 2.3. da Denúncia, quais sejam: o “mascaramento” do orçamento, para dele fazer constar informações incorretas em termos de resultado fiscal, e a assinatura da leis de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual com resultados e metas que não espelhariam a realidade.

2.6.4. Dos crimes contra a probidade na Administração

Em conformidade com a Decisão do Presidente desta Comissão, proferida no dia 22 de março de 2016, ao responder Questões de Ordem oferecidas pelos Deputados Paulo Teixeira (PT/SP), Arlindo Chinaglia (PT/SP) e pela Deputada Jandira Feghali (PCdoB/RJ), **a parte da Denúncia ora analisada não foi considerada para a formação da convicção deste Relator.**

Contudo, os fatos denunciados são extremamente graves e relevantes, sobretudo se considerados os desdobramentos da “Operação Lava Jato” e o surgimento de fatos novos após o oferecimento da Denúncia ora analisada e seu recebimento preliminar pelo Presidente desta Casa.

Conforme abordado anteriormente, o juízo de admissibilidade realizado pelo Presidente da Câmara é meramente precário, sumário e não vinculante, o que autorizaria que esta Comissão analisasse a denúncia por inteiro, incluindo aqueles temas que, em um primeiro momento, foram afastados por falta de maiores indícios.

Cabe ao Senado Federal realizar um juízo de recebimento preliminar, conforme decidido pela ADPF nº 378. **Cabe também ao Senado Federal**, nesse juízo preliminar, se confirmar a eventual decisão da Câmara dos Deputados, **decidir se a denúncia apresentada será julgada por inteiro**, o que incluiria os fatos relativos a este ponto, **ou apenas parcialmente**, naquilo



que o Presidente da Câmara dos Deputados e esta Comissão consideraram como razão de decidir.

Afinal, a conclusão deste relatório deve ser apenas a de autorizar a instauração ou não do processo. Nada mais do que isso. A fase realmente processual, com o recebimento da denúncia propriamente dito, com o seu processamento e julgamento, será feita no Senado Federal.

2.7. DA CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DA INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE *IMPEACHMENT* (JUÍZO POLÍTICO)

Uma vez superados os aspectos jurídicos relativos à admissibilidade da acusação, faz-se necessária a análise de sua conveniência e oportunidade política⁴⁸.

O caráter híbrido (político-jurídico) da análise da atuação presidencial exige uma valoração que somente pode ser feita pelo Parlamento, utilizando-se de sua sensibilidade política de captar o momento vivido pela sociedade, bem como a gravidade das condutas imputadas ao Presidente da República.

Muito se tem dito nos últimos dias que esse processo seria um “golpe” contra a democracia. Com todo o respeito, ao contrário! A previsão constitucional do processo de *impeachment* confirma os valores democráticos adotados por nossa Constituição. Se fosse “golpe” não estaria em nossa Lei Maior.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal Dias Toffoli assim definiu a questão, em entrevista divulgada pela imprensa: “*Não se trata de um golpe.*

⁴⁸ Nelson Jobim, no parecer adotado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados no caso Collor, brilhantemente, escolheu o seguinte trecho da obra do Professor SAMPAIO DÓRIA para explicar o alcance e extensão do juízo político conferido a esta Casa:

“... a declaração de procedência ou improcedência da acusação é discricionário. **Não é o imperativo da lei o que decide. Mas a conveniência aos interesses da Nação**, a oportunidade da deposição, ainda que merecida. Entre o mal da permanência no cargo de quem tanto mal causou e poderá repeti-lo, além do exemplo da impunidade, e o mal da deposição, numa atmosfera social e política carregada de ódios, ainda que culpado o Presidente, poderá a Câmara dos Deputados isentá-lo do julgamento, dando por improcedente a acusação.

Nisto consiste o elemento essencialmente político do processo de impedimento” (in *Dir. Const.* Vol 3, págs. 388/389, 1960).



Todas as democracias têm mecanismos de controle e o processo de impeachment é um tipo de controle”.

A Ministra Cármen Lúcia, por sua vez, em consideração às alegações da Presidente da República sobre o caráter golpista do *impeachment*, afirmou: *“Tenho certeza que a presidente deve ter dito que se não se cumprir a Constituição é que poderia haver algum desbordamento. Não acredito que ela tenha falado que impeachment é golpe. Acho que deve ter sido essa a fala dela, não vi. O impeachment é um instituto previsto constitucionalmente”.*

Na mesma esteira, Eros Grau, Ministro aposentado da Corte Suprema, disse que *“Quem procedeu, procedeu corretamente e não teme enfrentar o julgamento do Senado Federal. (...) Já o delinquente faz de tudo procurando escapar do julgamento. A simples adoção deste comportamento evidencia delinquência”.*

A título de exemplo, trago outros pedidos de *impeachment* formulados por correntes políticas que, hoje, dizem que se trata de “golpe”, mas que, no passado, legitimamente, pediram o impedimento do Presidente da República daquela época, também eleito pelo voto popular. Em um deles, apresentado em 1999, os então Deputados José Genoíno, Miro Teixeira, Luiza Erundina, Aldo Rebelo, Milton Temer, Vivaldo Barbosa e Alceu Collares apresentaram denúncia por crime de responsabilidade contra o Presidente em exercício à época, apontando irregularidades na privatização do sistema Telebrás. Ao final da petição, os então Denunciantes fizeram uma afirmação que se aplica perfeitamente à situação vivida no momento atual:

Temos um governo em que não apenas Ministros e autoridades do primeiro escalão estão envolvidos em escândalos e operações mal explicadas, mas o próprio Presidente participa de ‘negociatas’, verdadeiros ilícitos penais e de responsabilidade para a venda do Patrimônio Público.

Como nos lembram sempre, ‘a corrupção existe em todos os países, a diferença é que lá os corruptos são punidos’. Pois bem, a esperança não morreu, mas se transfere nesse momento para os membros do Congresso Nacional, do qual a nação espera firmeza e imparcialidade para que possamos



recuperar a confiança nas instituições, tão degradadas nesse Governo. Afinal, quando o Poder Legislativo se reúne para julgar atos de improbidade do Chefe do Poder Executivo, não é apenas a figura humana deste que está em julgamento, mas a honra e a dignidade da Nação brasileira e suas instituições, sobretudo a Presidência da República”.

Em 2001, o então Deputado Inácio Arruda e a Deputada Vanessa Grazziotin, ambos eleitos pelo PCdoB, requereram o impedimento do Presidente por não ter encaminhado ao Congresso Nacional o resultado da implementação relativamente aos preços ao consumidor de determinados produtos, como então previsto no art. 6º da Lei nº 10.147/2000. Nesse mesmo ano, o saudoso Deputado Luís Eduardo Greenhalgh também apresentou denúncia por crime de responsabilidade, por ter o então Presidente autorizado a instalação no país de escritório do serviço secreto americano.

Não se deve mudar de opinião por conveniência, de acordo com os interesses momentâneos e apenas porque os atores são outros. Essa diversidade de pedidos de *impeachment*, em momentos distintos, formulados por correntes políticas antagônicas, só tem o condão de demonstrar que não se trata de golpe, mas sim de instrumento constitucionalmente previsto como forma de controle dos atos praticados pelo Presidente da República.

Quando um grupo político está no poder, diz que é golpe. Quando o mesmo grupo era oposição, tratava-se de um processo legítimo. É preciso coerência nesse momento!

De fato, não há dúvida de que se trata de procedimento cuja abertura, por si só, pode acarretar uma crise institucional. Por outro lado, não podemos fugir de nossas responsabilidades apenas porque existe o risco de se aprofundar a crise. E também não é porque a Denunciada foi eleita legitimamente, pelo voto popular, com mais de 54 milhões de eleitores, que estaria ela beneficiada por um salvo conduto para praticar quaisquer atos, ainda que nocivos ao País e, principalmente, contrários à lei e à Constituição.



São nesses momentos de crise, aliás, que temos a oportunidade de trilhar um novo caminho. Como diz Chico Xavier, *“ninguém pode voltar atrás e fazer um novo começo. Mas qualquer um pode recomeçar e fazer um novo fim”*.

O descumprimento, pelo governo federal, de normas técnicas e legais norteadoras da responsabilidade fiscal e o desvirtuamento de princípios no tocante à transparência e à fidedignidade dos relatórios e demonstrativos contábeis configuraram **gestão temerária das finanças públicas** e contribuíram para uma crise fiscal sem precedentes no País.

Não podemos esquecer, com o propósito de contextualização, que o parecer prévio do TCU recomendou por unanimidade a rejeição das contas do governo federal de 2014.

São notórios os indícios de que o governo se valeu de seu controle sobre os bancos oficiais, conduta proibida pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

É desse período o acúmulo de críticas de analistas de diversos matizes ao que se convencionou chamar de contabilidade criativa, que permitiu ao governo aumentar o volume de gastos em ano eleitoral. Ao mesmo tempo, mascarou a difícil situação das finanças públicas e postergou ao máximo, com fins eleitoreiros, o anúncio aos brasileiros e da necessidade de promover urgentes ajustes estruturais.

O acúmulo dos atrasos nos repasses de recursos do Tesouro Nacional às instituições financeiras oficiais, chamados “pedaladas fiscais”, deve ser coibido por se tratar de uma prática condenável de gestão fiscal.

O gráfico abaixo, extraído do Relatório do TCU sobre as contas de 2014, ilustra o volume e a frequência desses atrasos.

Gráfico 1 – Saldo da conta de suprimento para pagamento de benefícios sociais 2004 - 2014



Fonte: Ofício 0014/2015/DEFAB, de 17/9/2015 (peças 251 e 252)

Documentos oficiais, como o encaminhado ao Congresso Nacional pelo Ministro da Fazenda quando da tramitação do projeto de lei de alteração da meta primária da LDO e, mais recentemente, o Resultado do Tesouro Nacional de 2015 registram que foram desembolsados R\$ 55,6 bilhões para quitar passivos acumulados até 2014 junto a bancos públicos (Banco do Brasil, BNDES e Caixa Econômica Federal) e ao FGTS. A quitação somente ocorreu após Acórdão do TCU, e a Comissão Mista de Orçamento condicionar a aprovação da alteração da LDO de 2015, a divulgação do montante de tais passivos e ao uso do abatimento adicional da meta exclusivamente para o seu pagamento.

A regularização dos pagamentos devidos a tais instituições financeiras em 2016 parece, conforme noticiado, não ter garantido a normalização das relações financeiras entre o Tesouro e seus administradores de fundos e programas sociais. Ocorre que desde 2013, fato que não foi objeto da auditoria do TCU, tramitam na Justiça Federal ações ajuizadas por bancos federais contra a União (ministérios gestores desses programas), para cobrança de valores bilionários. O governo da Presidente Dilma Rousseff tem buscado manter em sigilo os valores envolvidos e não houve até agora acerto de contas espontâneo entre as partes, o que sugere que as “pedaladas fiscais” não foram completamente abolidas como mecanismo de financiamento do setor público.



São sinais da paralisia que tomou o País a recessão, o rápido crescimento do desemprego (9,5% em janeiro de 2016), o retorno da inflação (IPCA em 10,36% nos últimos 12 meses, a contar de fevereiro), a trajetória crescente da dívida pública bruta (67,6 % do PIB, em fevereiro de 2016), a confiança dos investidores e consumidores em queda, a perda do grau de investimento e a elevação da taxa de juros (Selic hoje em 14,25%). Além disso, é notória a falência dos serviços públicos, com a degradação nas áreas de saúde, educação, segurança, dentre outros.

É fato que nos últimos anos o país avançou no âmbito social, com uma distribuição mais igualitária da renda, resultado positivo, no entanto, que começa a ser revertido por conta da grave crise que se instalou. Importantes programas de governo como Pronatec, FIES, Ciência sem Fronteiras, entre outros, estão estagnados em decorrência do esgotamento financeiro que vive o Estado brasileiro.

Vale lembrar, que avanços sociais, por mais louváveis que sejam, não podem, por si só, justificar a prática de outros atos absolutamente nocivos à economia do país, tais como o expansionismo descontrolado das despesas do governo culminando com a revelação tardia de passivos antes acobertados por artifícios contábeis.

A edição de decretos de abertura créditos suplementares, no exercício de 2015, sem a devida autorização do Legislativo, além de ferir a separação dos Poderes consagrada na Constituição brasileira, revela um comportamento unilateral, com viés autoritário e afrontoso às instituições. É conduta gravíssima, que usurpa a competência do Poder Legislativo, fere a Constituição e gera consequências drásticas para a economia do país.

O exame dos decretos abertos sem autorização legislativa mostrou que o governo abandona a meta fiscal aprovada pelo Legislativo e passa a se orientar por uma meta ainda não aprovada, o que lhe permite realizar menor contingenciamento. Esse comportamento, além de contrariar a lei, cria uma situação de risco fiscal na medida em que



providências tardias de contenção de gastos certamente não teriam a mesma eficácia.

A conduta da Presidente da República aparenta ter violado valores fundamentais de nosso Estado Democrático de Direito, a exemplo do controle parlamentar dos gastos públicos, da separação dos Poderes, do equilíbrio das finanças do Estado, da condução proba, transparente e eficiente da política orçamentária e fiscal, entre outros valores político-administrativos de finanças públicas contidos na Constituição Federal, o que, ao menos nesse juízo preliminar, revela gravidade suficiente e apta a autorizar a instauração desse processo.

Destarte, que reste evidente, nos argumentos que exponho a seguir, que não o faço, como apontei no início do meu parecer, apenas calcado em razões de mera avaliação política da conveniência da permanência da Presidente da República, em sua impopularidade ou na grave situação econômica, política e moral do presente momento histórico.

Ressalto a dimensão histórica e fundante das democracias ocidentais, que nos remonta ao precedente da Magna Carta da Inglaterra, de 1215, do controle popular sobre as finanças públicas, a ser exercido pelo Poder Legislativo em proteção das finanças públicas e do cidadão. O orçamento é uma das funções mais nobres do Poder Legislativo, que serviu de alicerce para a sua própria existência.

Tal função reside exatamente no controle da aplicação dos tributos, em prol da boa gestão dos impostos pagos pelo contribuinte.

Nesse contexto, as condutas atribuídas à Presidente da República, a saber: a abertura de créditos orçamentários por decreto, sem a autorização do Congresso Nacional e em desrespeito à condição imposta pelo próprio Poder Legislativo no art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2015, se vierem a ser confirmadas após o devido processo legal e a produção de todas as provas admitidas em Direito no âmbito do Senado Federal, não representam atos de menor importância, destituídos de maior gravidade, meros desvios de tecnicismo



orçamentário, passível de correção pelos mecanismos usuais de controle, como pretendeu a Denunciada em sua manifestação.

Muito pelo contrário, a condução da política orçamentária do Estado brasileiro, à margem da Constituição e das leis orçamentárias em vigor, evidencia uma grave violação de valores ético-jurídicos que fundamentam e legitimam o exercício do poder estatal, entre eles, o controle democrático e popular do Legislativo sobre os limites da programação orçamentária dos gastos governamentais.

Os atos praticados pela Denunciada, se confirmados, representam condutas gravíssimas e conscientes de desrespeito a um Poder da República, em uma de suas missões mais nobres e relevantes para a função de representação popular, e, portanto, consistem, à primeira vista, em um atentado à Constituição.

Não foi à toa que todas as Constituições brasileiras, da Imperial de 1824⁴⁹ até a Cidadã de 1988, com a ressalva da Carta de 1937, bem como todas as leis especiais que regularam os crimes de responsabilidade do Presidente da República (quais sejam: a Lei de 15 de outubro de 1827, o Decreto n^o 30, de 8 de janeiro de 1892, e a Lei n^o 1.079, de 10 de abril de 1950), consagraram os atentados contra as leis orçamentárias e contra a guarda e o emprego constitucional dos dinheiros públicos como crimes de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo nacional.

Em síntese, a verdadeira usurpação da prerrogativa histórica do Poder Legislativo de discutir e votar as leis orçamentárias para, ao final, autorizar previamente os limites e as prioridades dos gastos públicos, lhes conferindo, a um só tempo, legitimidade e transparência, não representa uma questão de menor importância, como disse a Denunciada em sua manifestação, mas **um atentado a princípios constitucionais muito caros ao nosso Estado Democrático de Direito fundado na Constituição Federal de 1988.**

⁴⁹ Ver art. 138 da Constituição de 1824 e art. 6^o da Lei de 15 de outubro de 1827.



O mais importante é que a gestão temerária das finanças públicas gerou uma crise de solução dolorosa, sem precedentes no país. A Denunciada não pode se eximir de sua responsabilidade, como condutora maior da política econômica e fiscal do País.

A profunda crise brasileira não é só econômica e financeira, mas também política, e, principalmente, moral. O governo perdeu sua credibilidade aos olhos de nossa sociedade e perante a comunidade internacional.

Esta Casa não pode se omitir diante dessa situação. Em todos esses anos de minha vida política não me lembro de vivenciar um momento tão conturbado como este, com a divulgação diária de resultados de investigações que envergonham todos os brasileiros.

Embora não tenha utilizado, como fundamento jurídico para a formulação deste Parecer, as acusações de improbidade direcionadas contra a Denunciada, não podemos desconsiderar a perplexidade da população com as constantes revelações das investigações da Operação Lava Jato sobre o maior esquema de corrupção de que se tem notícia neste país e que atinge principal e diretamente a maior empresa brasileira, a Petrobras.

O povo brasileiro demanda e merece uma resposta! E tal resposta somente pode ser dada pelo julgamento da Presidente pelo Senado Federal. Somente lá, com a devida produção de provas e com o devido procedimento de acusação e defesa, poder-se-á comprovar se realmente houve ou não os aludidos crimes de responsabilidade e, se houve, qual a sua extensão.

No entanto, a hipótese de esta Casa se furtar a autorizar tal julgamento não vai contribuir para solucionar a crise. Ao contrário, a não autorização do processo somente irá aprofundar o sentimento de desconfiança nas instituições e a falta de transparência! Além disso, a autorização servirá para dirimir dúvidas quanto à responsabilidade da Presidente da República. Somente com a instauração do processo e a devida configuração do contraditório, a Denunciada terá condições adequadas de exercer seu direito de defesa, com a



devida produção de provas no foro estabelecido pela Constituição Federal: o Senado Federal.

E, esperamos sinceramente, que a Senhora Presidente, por quem tenho a maior consideração e respeito, consiga desfazer todas essas acusações, demonstrando que não se desviou dos deveres inerentes ao cargo máximo da Nação, nem quebrou a grande confiança nela depositada pelo povo brasileiro.

Quando se recebeu a denúncia contra o Ex-Presidente Collor, o então Relator do caso, o Deputado Nelson Jobim, ao justificar seu voto, assinalou o seguinte, que bem se aplica ao momento que vivemos:

(...) Note-se que a matéria posta em apreciação em muito extrapola os limites da simples qualificação jurídica desta ou daquela conduta, deste ou daquele personagem. O tema diz respeito também, a uma crise política de sérios contornos, e que tem conduzido o País a uma paralisia asfixiante.

Acima dos partidos políticos, acima das facções, acima dos segmentos, e muito acima de interesses individuais ou mesmo corporativos, posta-se a questão atinente à capacidade do Parlamento para a satisfatória superação das crises políticas.

(...)

A indignação é com os fatos.

A revolta é com a truculência utilizada para ocultá-los. Ou, quem sabe, com os expedientes empregados para a consagração da impunidade. (...)

Rotula-se o presente procedimento de 'golpe'.

Invocam-se os 35 milhões de votos.

Bendito o golpe em que seu espectro se exaure na fiel observância de comandos constitucionais!

Maldita a democracia em que o voto popular possa constituir-se em cidadela da impunidade!

A Nação mais do que reclama, exige uma resposta, mesmo que lhe esteja a assolar um indisfarçável sentimento de ceticismo e de incredulidade.



Resposta para as suspeitas fundadas de desmandos, de desatinos, de deslizes éticos sem precedentes na história republicana.

(...)

Portanto, a autorização para a instauração de processo contra o Senhor Presidente da República pela prática de crime de responsabilidade, mais do que uma conveniência política, constitui-se num imperativo ético.

Para que se resgaste a credibilidade nas instituições.

Para que se estirpe do seio da sociedade a impunidade.

Para que cesse a ameaça de ingovernabilidade.

Para sermos respeitados no concerto geral das nações.

Dessa forma, com a consciência tranquila, concluo que a autorização para a instauração do processo no Senado Federal é imperativa, também sob a luz da conveniência e oportunidade. Espero que a nossa coragem nesse momento seja maior que nossos medos e que nossa força seja tão grande quanto a nossa fé.

2.8. CONCLUSÃO

Diante de todas as considerações jurídicas e políticas que trouxe neste Relatório, quero dizer aos membros desta Comissão Especial e a toda a sociedade brasileira que estou convicto de que as condutas atribuídas à Presidente da República por mim analisadas, se confirmadas, não representam atos de menor gravidade ou mero tecnicismo contábil, orçamentário ou financeiro.

Pelo contrário, **tais atos revelam sérios indícios de gravíssimos e sistemáticos atentados à Constituição Federal, em diversos princípios estruturantes de nosso Estado Democrático de Direito**, mais precisamente a separação de Poderes, o controle parlamentar das finanças públicas, a responsabilidade e equilíbrio fiscal, o planejamento e a transparência das contas do governo, a boa gestão dos dinheiros públicos e o respeito às leis orçamentárias e à probidade administrativa.



Quero deixar claro também que **o poder legislativo**, na qualidade de legítimo representante dos interesses da população, **não permitirá a usurpação de sua função mais importante**, conquistada historicamente à custa de muitas guerras e revoluções: o **controle político das finanças públicas**.

Nós, parlamentares, devemos nos manter como fiscais e guardiões do equilíbrio das contas do Estado, ao decidir, com responsabilidade, onde e quanto do dinheiro arrecadado do contribuinte pode ser gasto na execução de políticas públicas.

As condutas da Denunciada, a princípio, **violentam exatamente essa missão constitucional do Poder Legislativo, em grave ruptura do basilar princípio constitucional da separação dos Poderes**, além de por em risco o equilíbrio das contas públicas e a saúde financeira do País, com prejuízos irreparáveis para a economia e para os direitos mais fundamentais dos cidadãos brasileiros.

Enfim, segundo a minha análise, a magnitude e o alcance das violações praticadas pela Presidente da República constituíram **grave desvio dos seus deveres funcionais, com prejuízos para os interesses da Nação e com a quebra da confiança que lhe foi depositada. Tais atos justificam a abertura do excepcional mecanismo do *impeachment***.

Feitas essas considerações iniciais, passo à conclusão em relação a cada conduta analisada.

Abertura de créditos suplementares, por decreto, sem autorização legislativa

Em relação às supostas condutas atribuídas à Presidente da República relacionadas com a abertura de créditos orçamentários por decreto, sem a prévia autorização do Congresso Nacional e em desrespeito à condição imposta pelo Poder Legislativo na Lei Orçamentária Anual de 2015, não se trata



de atos de menor gravidade, sanáveis pelos mecanismos normais de controle de legalidade dos atos do Poder Público.

Pelo contrário, no âmbito do juízo preliminar de admissibilidade proferido pela Câmara dos Deputados, **os atos revelam sérios indícios de graves e sistemáticos atentados a princípios sensíveis da Constituição Federal**, mais precisamente a separação dos Poderes, o controle parlamentar das finanças públicas, a boa gestão dos dinheiros públicos e o respeito às leis orçamentárias.

Mostrou-se que a edição de decretos pela Presidente da República, ampliando despesas, somente seria admitida sob a **condição inafastável** de que a gestão fiscal e financeira estivesse orientada para a obtenção da meta fiscal aprovada pelo Legislativo. Essa condição, prevista no art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2015, surge logo após a edição da LRF, e tem a finalidade de compelir o Executivo a adotar, durante a execução do orçamento, os meios necessários à obtenção da meta de resultado fiscal.

Como constou dos documentos oficiais, a meta fiscal em vigor na data de edição dos decretos estava comprometida, sendo que o Executivo decidiu, de forma unilateral, pelo abandono da meta de superávit primário de R\$ 55,2 bilhões, passando a adotar limites globais de programação das despesas com base na meta proposta no PLN nº 5/2015, de R\$ 5,8 bilhões, ainda pendente de aprovação.

Considerou-se ainda que a aprovação do projeto que alterou a meta, ao final daquele ano, não afasta a responsabilização do agente, diante da Constituição.

O comportamento do Executivo federal, ao afrouxar, por conta própria, os procedimentos de gestão fiscal, permite postergar a conscientização da sociedade sobre a real situação das finanças públicas, e adia a discussão política de medidas estruturantes urgentes e necessárias ao País.



Ademais, para efeito da exigência constitucional de prévia autorização legislativa, é indiferente que a despesa seja discricionária ou obrigatória, ou que tenha sido solicitada por outro Poder. A conduta diversa exigida da Presidente da República era óbvia: o envio de projeto de lei de crédito adicional ou a edição de medida provisória, ao invés da edição desses decretos.

Os indícios de que a Denunciada tinha conhecimento do caráter proibitivo e da ilicitude da conduta decorrem do fato de já existir, em 2015 e antes da edição dos decretos, um debate público acerca do tema. Além disso, nenhum gestor de recursos públicos pode eximir-se de sua responsabilidade pelos atos que pratica no âmbito de sua função pública.

A magnitude e o alcance das violações praticadas pela Presidente da República, em grave desvio dos seus deveres funcionais e em quebra da grande confiança que lhe foi depositada, justifica a abertura do excepcional mecanismo presidencialista do *impeachment*, na medida em que resultou na usurpação de uma das funções mais importantes do Parlamento relativas à deliberação das leis orçamentárias e ao controle legislativo sobre os limites dos gastos públicos, e que objetiva a proteção do erário público.

Não foi à toa que todas as Constituições brasileiras, da Imperial de 1824 até a Cidadã de 1988, com a ressalva da Carta de 1937, consagraram os atentados contra as leis orçamentárias como crimes de responsabilidade do Presidente da República.

Portanto, em relação aos decretos não numerados assinados pela Presidente da República e publicados entre 27/7/2015 e 20/8/2015, em uma análise preliminar de admissibilidade, há indícios de que a Chefe do Poder Executivo nacional atentou contra o art. 167, inciso V, da Constituição e o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2015, em razão de não haver autorização legislativa prévia para a abertura de créditos orçamentários.

Em razão desses fatos, considero que há sérios indícios de conduta pessoal dolosa da Presidente da República que atentam de forma grave contra a Constituição Federal, mais precisamente contra os princípios da



separação dos Poderes, do controle parlamentar das finanças públicas e do respeito às leis orçamentárias, e que encontram tipificação estrita na Lei nº 1.079, de 1950, no item 4 do art. 10 e no item 2 do art. 11.

Contratação ilegal de operações de crédito

Com relação às supostas condutas atribuídas à Presidente da República, de **realização de operação de crédito ilegal com instituição financeira controlada** (no caso o Banco do Brasil, em 2015), é 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 Lei de Responsabilidade Fiscal e do art. 37 da Constituição Federal.

Nossa história recente 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 contextualização, o Relatório das contas presidenciais de 2014, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), revelou que as chamadas “pedaladas fiscais” não eram apenas meros atrasos ou aceitáveis descompassos de fluxos de caixa, mas **constituíram engenhoso mecanismo de ocultação de déficit fiscal, com valores muito expressivos a partir de 2013.**

A continuidade e a magnitude da prática promovida pela Denunciada, bem como a notoriedade e a repercussão que os fatos tiveram desde as primeiras discussões no âmbito do TCU, podem caracterizar o dolo da sua conduta, assim como a prática de crime de responsabilidade, no decurso do atual mandato.



O pronunciamento do TCU também assevera que os atrasos sistemáticos no repasse de recursos do Tesouro Nacional às instituições financeiras estatais têm natureza jurídica de operação de crédito, independentemente da denominação que porventura lhe tenha sido atribuída. 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.

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.**

Omissão de valores no rol de passivos da Dívida Líquida do Setor Público

O exame preliminar por nós realizado indica que, no tocante às **supostas condutas relacionadas ao “mascaramento” do orçamento** e à assinatura da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual com informações sabidamente incorretas, **a responsabilidade pela contabilização de valores na Dívida Líquida do Setor Público é do Banco Central do Brasil.**

Pode-se vislumbrar essa conclusão a partir do exame da legislação que trata das competências do Banco, bem como do processo autuado pelo Tribunal de Contas da União para apurar responsabilidades exatamente sobre essa irregularidade.

É verdade que o Poder Executivo usufruiu dessa contabilização equivocada, obtendo resultados fiscais melhores do que aqueles decorrentes do adimplemento fiel de suas obrigações. Mas isso não significa que haja indícios de autoria da Presidente da República sobre tais atos.



A Denúncia é enfática quanto aos efeitos perniciosos da ausência de registro das chamadas “pedaladas fiscais”, com o que concordamos. Por se tratar de números que fundamentam tanto a fixação da meta de resultado primário quanto sua aferição posterior, há potencial para que toda a gestão fiscal se contamine dessa omissão.

Por outro lado, verificamos que o TCU expediu recentemente determinações ao Banco Central para que este passe a considerar os valores de compromissos a semelhantes às “pedaladas” na dívida líquida. Com isso, espera-se que as estatísticas fiscais retratem de forma mais fidedigna as obrigações da União e a realidade das finanças públicas.

Diante disso, concluímos que não se fazem presentes os requisitos mínimos para a admissibilidade da Denúncia, em vista da ausência de autoria, por parte da Presidente da República, quanto às irregularidades relacionadas à omissão do registro de valores no rol de passivos da Dívida Líquida do Setor Público.

Dos crimes contra a probidade na Administração

Em relação às acusações relacionadas à Petrobras apontadas na Denúncia como crimes de responsabilidade contra a probidade na Administração, apesar de não terem sido consideradas por este Relator, importa ressaltar que poderão, se for o caso, ser analisadas pelo Senado Federal, no exercício de sua competência para realizar o juízo de admissibilidade, conforme já abordado anteriormente.



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 consequente**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

128

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