



ANEXO 1 - RESUMO DO RELATÓRIO

RESUMO DO RELATÓRIO DE PRONÚNCIA APRESENTADO PELO SENADOR ANTONIO ANASTASIA PERANTE A COMISSÃO ESPECIAL DO IMPEACHMENT DO SENADO FEDERAL EM 2 DE AGOSTO DE 2016

1. Objeto do processo

A COMISSÃO ESPECIAL DO IMPEACHMENT foi constituída para análise de procedência ou improcedência da DEN nº 1, de 2016, em desfavor da Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, pela abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem autorização do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 85, VI e art. 167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, art.10, item 4 e art. 11, item 2); e pela contratação ilegal de operações de crédito (Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, item 3).

Nos termos do Parecer aprovado pela Câmara dos Deputados, os atos supostamente cometidos pela Presidente da República que levariam ao enquadramento legal supracitado são os seguintes:

- Decretos não numerados assinados pela Presidente da República e datados de 27 de julho e 20 de agosto de 2015;
- Repasses não realizados ou realizados com atrasos pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, relativos à equalização de taxas de juros referentes ao Plano Safra, no exercício de 2015.

2. Instrução

Para instruir o processo, esta Comissão procedeu à oitiva de 44 depoentes, assim distribuídos: 2 testemunhas indicadas pela acusação; 36 testemunhas e 2 informantes indicados pela defesa; e 4 testemunhas do juízo.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Foram recebidos 171 documentos, que abrangem: informações prestadas por órgãos públicos em resposta a requerimentos da Comissão; laudo técnico elaborado pela Junta Pericial designada pela Comissão; esclarecimentos da mesma junta sobre o laudo; laudo dos assistentes periciais da defesa e da acusação; petições das partes e requerimentos de senadores.

3. Preliminares

A defesa apresentou as preliminares que passamos a expor:

- Desvio de Poder: a condução do processo de impeachment teria tido o objetivo escuso de afastar a Presidente da República para obstaculizar a continuidade de investigações da Polícia Federal;
- Ampliação do objeto do processo: o parecer de admissibilidade aprovado pelo Senado teria adicionado um decreto aos que teriam sido admitidos pela Câmara dos Deputados;
- Não recepção do art. 11 da Lei nº 1.079, de 1950: o citado dispositivo legal não teria sido recepcionado pela Constituição de 1988, em razão de se referir a hipótese de crime de responsabilidade prevista na Constituição de 1946, mas ausente das Constituições posteriores;
- Pendência do julgamento das contas presidenciais de 2015: por tratar a presente Denúncia de temas orçamentários e financeiros, far-se-ia necessário aguardar o julgamento das contas presidenciais pelo Congresso Nacional, após parecer prévio do TCU, para só então apreciar a existência ou não de crime de responsabilidade;
- Suspeição do Relator: por ser um parlamentar filiado a partido que apoia o processo de impeachment, o relator não teria isenção para atuar no caso.

A preliminar de **desvio de poder**, que já fora apresentada na etapa anterior do processo, foi rejeitada pela Comissão no dia 20 de junho e o recurso contra essa decisão foi indeferido pelo Presidente do STF no dia 4 de julho. Segundo Sua Excelência, a invocação do desvio de poder reclama imersão no plano subjetivo do agente público responsável pelo ato, “atividade que é praticamente – senão de todo – inviável quando o ato sob contestação representa a vontade conjugada de quase 370 parlamentares, que aprovaram



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

um relatório circunstanciado produzido por Comissão Especial, com fundamentação autônoma em relação ao ato presidencial que admitiu originalmente a representação.”

Com relação ao **objeto do processo**, verificamos que o Parecer da Câmara dos Deputados não restringiu o objeto da autorização para processamento da denúncia a quatro decretos; apenas considerou, em análise preliminar da matéria, que, a depender da abordagem adotada para análise do caso, poder-se-ia considerar irregulares apenas quatro ou todos os seis decretos objeto da denúncia original. Apesar disso, a pedido da defesa e com parecer favorável deste relator, a Comissão decidiu restringir o universo de decretos a serem analisados apenas aos quatro correspondentes à interpretação menos restritiva apresentada no Parecer da Câmara dos Deputados.

A preliminar de **não recepção do art. 11** da Lei nº 1.079, de 1950, já fora apresentada e rejeitada na etapa de admissibilidade da denúncia. Consideramo-la improcedente porque entendemos ter sido esse dispositivo legal, que trata dos “crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos”, recepcionado pelos incisos VI e VII do art. 85 da Constituição de 1988, que dizem respeito à “lei orçamentária” e ao “cumprimento das leis e das decisões judiciais”, uma vez que as condutas tipificadas no art. 11 atingem valores abrigados nesses dispositivos constitucionais.

A preliminar de **pendência do julgamento das contas presidenciais** de 2015 foi rejeitada pela Comissão no dia 8 de junho. Há amplo consenso doutrinário e jurisprudencial quanto à independência das instâncias de responsabilização administrativa, cível e penal. Nada impede, portanto, que os mesmos fatos sejam analisados por diferentes órgãos do Estado, à luz de normas e princípios próprios a cada ramo do Direito.

A exceção de **suspeição do relator** foi indeferida pelo Presidente e confirmada pelo Plenário da Comissão, após recurso da defesa, no dia 2 de junho. Atuando como instância recursal, o Presidente do STF rejeitou novo recurso da defesa.

4. Primeira imputação: abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais sem autorização do Congresso Nacional

A denúncia aponta como ilegal a edição de seis decretos de suplementação orçamentária, por violação de condição constante da Lei



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Orçamentária de 2015, relativa à sua compatibilidade com a obtenção da meta de resultado primário vigente. Como exposto, esta Comissão limitou os decretos objeto de análise àqueles apontados como irregulares pela interpretação menos restritiva da Câmara dos Deputados.

O artigo apontado como violado pela edição dos decretos tem a seguinte redação:

Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015 (...).

A incompatibilidade com a obtenção da meta decorreria do fato de que o governo já teria abandonado a meta de resultado vigente antes da edição dos decretos, tendo adotado, em seu lugar, meta inferior, submetida ao Congresso Nacional e ainda pendente de aprovação.

Em contraposição, a defesa argumenta que:

- Os créditos orçamentários seriam meras autorizações de gasto e não têm, portanto, qualquer impacto no resultado primário, pois este depende da efetiva realização da despesa. Esta, por sua vez, seria controlada pelos decretos de contingenciamento. Quanto a esse aspecto, no ano de 2015, o governo teria promovido o maior contingenciamento da história e cumprido a meta vigente ao final do exercício;
- No que diz respeito às despesas obrigatórias, a abertura de crédito suplementar por decreto seria caracterizada como estrito cumprimento do dever legal da Presidente, tendo em vista que a existência de crédito orçamentário é condição para a sua execução;
- O excesso de arrecadação deve ser verificado por órgão e não para a União como um todo;
- O TCU considerava legítima a adoção pelo Executivo de meta de resultado primário proposta ao Congresso Nacional e ainda pendente de sua aprovação, tendo



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

- mudado de orientação em data posterior à edição dos decretos questionados;
- 70% dos créditos orçamentários suplementados, relativos ao Ministério da Educação, teriam sido abertos em obediência a determinação do TCU;
 - Não teria havido lesão ao bem jurídico tutelado, uma vez que a execução das ações suplementadas foi inferior às dotações originais da Lei Orçamentária de 2015;
 - Não teria havido dolo da Presidente, uma vez que a edição dos decretos foi precedida de pareceres técnicos e jurídicos que indicavam sua regularidade;
 - A aprovação pelo Congresso da meta proposta pelo Executivo afastaria a tipicidade da conduta.

Consideramos insustentável o argumento da defesa no sentido de que **apenas a execução estaria sujeita à exigência de compatibilidade com a meta** de resultado primário. A LRF exige, inclusive, que o projeto de Lei Orçamentária seja acompanhado de demonstrativo de compatibilidade da programação orçamentária com as metas fiscais fixadas pela LDO:

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

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º (Anexo de Metas Fiscais da LDO); (...).

Na ausência de uma vinculação à meta, o orçamento se tornaria uma autêntica peça de ficção, que autorizaria despesas à revelia da efetiva disponibilidade de recursos. O orçamento não é uma lista de projetos colocados à disposição do Poder Executivo. Suas programações correspondem a alocações de recursos escassos, decididas democraticamente pelo Legislativo.

A interpretação proposta pela defesa tornaria inócua, ademais, a exigência de compatibilidade dos créditos suplementares com a obtenção a meta de resultado primário constante do art. 4º da LOA 2015. Que papel cumpriria esse dispositivo, tendo em vista que a LRF já exige que todo crédito



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

orçamentário, quer oriundo da LOA, quer de créditos adicionais, se sujeite a eventual contingenciamento sempre que se verificar que “a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado” (art. 9º)?

Esclarecido esse ponto, passemos à análise do impacto dos decretos em questão sobre a obtenção da meta de resultado primário. Tendo em vista que o resultado é obtido pela subtração de receitas e despesas primárias, a meta será afetada sempre que se promover aumento das despesas primárias sem acréscimo de receitas primárias ou redução de outras despesas primárias.

Tendo em vista que a meta fiscal abrange a União como um todo, deve-se considerar, ainda, que o excesso de arrecadação, como fonte de receita primária, somente pode existir em um contexto de expectativa de cumprimento da meta de resultado. Não pode haver excesso de arrecadação de um órgão ou Poder específico quando a receita global da União se mostra insuficiente para a obtenção da meta.

Este era, precisamente, o quadro das finanças públicas no momento em que os decretos foram editados, razão pela qual essa fonte não pode ser admitida. No encerramento do primeiro semestre de 2015, o resultado primário era deficitário em R\$ 2,8 bilhões, enquanto a meta vigente era de R\$ 55,3 bilhões de superávit.

À luz desse entendimento, concluímos, com respaldo no laudo da Junta Pericial, que três dos quatro decretos promoveram alterações na programação orçamentária incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário vigente à época de sua edição, com impacto negativo sobre o resultado primário esperado de R\$ 1,75 bilhão.

Observe-se que, ainda que se admitisse como legítimo o excesso de arrecadação de receita específica em um quadro de descumprimento global da meta de resultado, esta restaria negativamente impactada pelos decretos em R\$ 921,3 milhões. Da mesma forma, mesmo que se considerasse legítimo como receita primária o excesso de arrecadação proveniente de convênios e doações, o impacto negativo seria de R\$ 1,0 bilhão.

Os créditos suplementares em questão poderiam ter sido financiados mediante o cancelamento de outras dotações orçamentárias, o que



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

preservaria sua compatibilidade com a obtenção da meta fiscal e prestigiaria o Orçamento enquanto instrumento precípua de alocação de recursos escassos. Não há que se falar, portanto, em inexigibilidade de conduta diversa ou estrito cumprimento do dever legal. Registre-se, ainda, que nenhuma das dotações suplementadas teve por objeto despesas obrigatórias.

A instrução revelou que a Secretaria do Orçamento Federal (SOF), incumbida de analisar os pedidos de suplementação orçamentária encaminhados pelos órgãos setoriais, não fazia qualquer análise de compatibilidade desses pleitos com a meta de resultado primário. O sistema de informática empregado para essa finalidade fora parametrizado sem qualquer atenção a essa exigência legal. Considerava-se atendido o comando legal pela simples inserção de um parágrafo na exposição de motivos de cada decreto informando que sua execução sujeitar-se-ia à programação financeira.

A despeito de ser a execução financeira irrelevante para a caracterização do ilícito em questão, esta Comissão produziu provas a respeito.

Revelou-se que a execução orçamentária e financeira, limitada pelos chamados “decretos de contingenciamento”, adotara a **meta proposta ao Congresso Nacional e pendente de sua aprovação**, em lugar da meta vigente. Com base nesse critério, explicitamente reconhecido pelos documentos oficiais do Poder Executivo e das autoridades que compareceram a esta Comissão, o Decreto nº 8.496, de 30 de julho de 2015, redefiniu a programação orçamentária e financeira, visando a alcançar não mais a meta de R\$ 55,3 bilhões fixada na LDO, mas a meta de R\$ 5,8 bilhões, constante de projeto de lei. Consequentemente, contingenciou-se R\$ 8,6 bilhões, em contraposição aos R\$ 58 bilhões que seriam exigidos para o cumprimento da LRF. Além disso, redefiniu a meta originalmente fixada para o 2º Quadrimestre, que era de R\$ 21,2 bilhões de superávit, para R\$ 17 bilhões de déficit. Com base nesse novo valor, o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 2º quadrimestre de 2015 considerou atendida a meta quadrimestral fixada para agosto, apesar de o resultado apurado ter sido de R\$ 15,2 bilhões de déficit.

Constatou-se, ainda, que as programações que se beneficiaram de suplementações aportadas por três dos decretos em exame tiveram **valores de empenho superiores aos das dotações iniciais** constantes da LOA e que em dois casos também o pagamento foi superior às dotações iniciais.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

A análise da execução orçamentária e financeira realizada ao longo de 2015 demonstra, portanto, que também nesse plano os decretos de suplementação orçamentária violaram a meta de resultado primário vigente no momento em que foram editados e que os decretos de contingenciamento não evitaram que a despesa neles prevista fosse realizada.

O **contingenciamento realizado ao longo de 2015**, de aproximadamente R\$ 79,5 bilhões, não é um indicador de responsabilidade fiscal, mas de irrealismo dos parâmetros com base nos quais foi elaborado o projeto da LOA 2015. Em agosto de 2014, momento em que este foi encaminhado ao Congresso Nacional, a expectativa do mercado era de crescimento do PIB em 1,1%, mas o parâmetro adotado pelo Executivo foi de 3%.

O esforço fiscal efetivo não se mede em função da correção de estimativas de receita ou despesa, mas dos resultados efetivamente alcançados. Sob esse ângulo, verifica-se que a despesa primária da União apresentou crescimento real de 2,1% em 2015, tendo passado de 18,3% para 19,5% do PIB. A receita primária, por sua vez, teve queda real de 6,3% e passou de 18,0% para 17,6% do PIB. Os resultados primário e nominal de 2015, por sua vez, foram negativos em 1,9% e 10,4% do PIB, respectivamente, em comparação com os déficits de 0,6% e 6,0% do PIB verificados em 2014.

No que diz respeito à suposta **mudança de entendimento do TCU** a respeito da matéria, constatou-se que o Acórdão nº 2.461/2015-Plenário, que recomendou a rejeição das contas presidenciais de 2014, foi o primeiro a tratar do assunto. Ao contrário do que afirma a defesa, no ano de 2009, o TCU em nenhum momento tratou da abertura de créditos suplementares por decreto. Tampouco considerou legítima a adoção pelo Executivo de meta fiscal constante de projeto de lei como critério de contingenciamento.

Registre-se, quanto a esse aspecto, a diligência da Corte de Contas, tendo em vista que os anos de 2014 e 2015 foram os primeiros em que se verificou, ao longo do ano, o descumprimento das metas quadrimestrais de resultado primário.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

A alteração da meta fiscal no ano de 2001, também apontada como precedente pela defesa, não pode servir de parâmetro para 2015, pois naquela oportunidade a meta fiscal foi alterada por medida provisória e não por projeto de lei. Ademais, tal conduta passou a ser vedada nos anos seguintes pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, que proibiu a edição de medida provisória sobre matéria orçamentária.

Com relação aos **recursos destinados ao Ministério da Educação**, verifica-se que o Acórdão nº 2.731/2008 do TCU limitou-se a determinar ao Poder Executivo que definisse rotinas e sistemáticas que possibilitassem maior agilidade na edição de decretos de suplementação orçamentária relativos às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Em nenhum momento tratou o Acórdão da compatibilidade desses decretos com a meta de resultado fiscal.

A aprovação da meta proposta, que se deu pela edição da Lei nº 13.199, de 3 de dezembro de 2015, **não teve o condão de convalidar** os decretos anteriormente editados em violação da meta vigente. Não há qualquer dispositivo nessa lei que disponha nesse sentido. As metas fiscais existem para orientar a gestão orçamentária e financeira futura. Não se destinam a registrar ou legitimar condutas passadas. Entendimento diverso seria contrário ao próprio conceito de responsabilidade fiscal, que define as metas fiscais como instrumento de ação planejada e prudente. Nos termos do art. 1º, § 1º da LRF:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas (...).

No que diz respeito à **existência ou não de dolo** o que se discute em um processo de *impeachment* é a responsabilidade ou irresponsabilidade do Presidente da República no exercício das atribuições que lhe são conferidas pela Constituição Federal.

Espera-se da Presidente diligência na avaliação dos projetos de decreto que lhe sejam submetidas. Um claro exemplo de desídia, nesse sentido, verificou-se na edição do Decreto não numerado de 27 de julho de 2015, que abriu crédito suplementar de R\$ 1,7 bilhão. O projeto de decreto, de 9/7/2015, continha em sua Exposição de Motivos a informação de que o



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

crédito em questão não afetaria a obtenção da meta de resultado primário em vigor, que era de R\$ 55,3 bilhões.

Ocorre que, em 22/7/2015, a Presidente encaminhou ao Congresso Nacional a Mensagem nº 269/2015, com vistas à redução da meta para R\$ 5,8 bilhões. Nesse mesmo dia, foi divulgado pelo Poder Executivo o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre de 2015, em que se admite que o contingenciamento passaria a ser realizado com vistas à obtenção da **proposta de meta** de R\$ 5,8 bilhões.

A partir desse momento, portanto, a denunciada já tinha plena consciência de que a meta de resultado primário fixada para o exercício não mais seria cumprida, o que evidentemente recomendaria a devolução do projeto recebido ao Ministério do Planejamento, para nova análise de sua compatibilidade com a meta. Ainda assim, cinco dias depois, ou seja, em 27/07/2015, a Presidente da República assina o referido decreto, publicado no Diário Oficial da União em 28/07/2015.

A abertura de créditos suplementares por decreto é uma exceção à regra geral de fixação das dotações orçamentárias em lei. Nesse sentido, a Constituição veda expressamente a abertura de crédito suplementar sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes (art. 167, V). A edição dos decretos objeto deste processo, como demonstrado, violou flagrantemente esse dispositivo constitucional, revelando conduta irresponsável da denunciada com relação aos deveres de diligência que lhe são atribuídos com vistas à tutela do equilíbrio das contas públicas.

Trata-se de **conduta grave**, que atenta não apenas contra a responsabilidade fiscal, mas principalmente contra as prerrogativas do Congresso Nacional. Embora a política fiscal seja executada pelo Poder Executivo, ela somente se legitima pela aprovação do Poder Legislativo, que é o representante maior da sociedade brasileira. O controle da tributação e do gasto público é uma das funções essenciais do Parlamento, que antecede historicamente, inclusive, a função legislativa propriamente dita e que se encontra no âmago da própria concepção do Estado de Direito.

Não se está aqui, em qualquer hipótese, a criminalizar uma ou outra orientação de política fiscal. A democracia é aberta a todas as doutrinas econômicas. Exige, apenas que elas sejam implementadas segundo as leis e a



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Constituição. No regime presidencialista, não se admite que o Executivo adote ou altere a política fiscal à revelia do Legislativo. Não é por outro motivo que a Constituição exige a aprovação parlamentar do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

A meta de resultado primário é o principal balizador da política fiscal, que define se haverá um crescimento da dívida pública ou, pelo contrário, a sua redução. Trata-se, portanto, de elemento decisivo para o equilíbrio intertemporal das contas públicas, ou seja, para a própria responsabilidade fiscal. Não é por outro motivo que a meta fiscal integra, por determinação da LRF e da Constituição Federal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, com base na qual se elabora a Lei Orçamentária Anual.

Ao abrir créditos suplementares e contingenciar despesas com base em projeto de lei pendente da apreciação do Parlamento, a Presidente da República revelou, portanto, não apenas desconsideração pelos mais elementares princípios de responsabilidade fiscal, mas absoluto desrespeito ao Congresso Nacional.

5. Segunda imputação: contratação ilegal de operações de crédito (“pedaladas fiscais”)

A denúncia imputa à acusada responsabilidade pela contratação ilegal de operações de crédito entre o Tesouro Nacional e o Banco do Brasil, decorrente de repasses não realizados ou realizados com atrasos relativos à equalização de taxas de juros do Plano Safra.

A equalização destina-se a financiar o subsídio nos financiamentos agrícolas concedidos pelo Banco do Brasil, que é oferecido aos produtores rurais a taxas inferiores às de mercado. O atraso no pagamento desses valores importaria na concessão de um crédito pelo BB à União, pois subsídios de responsabilidade desta estariam sendo suportados pela instituição financeira, com o correspondente acúmulo de passivos junto ao Tesouro Nacional.

A ilegalidade da operação decorreria da violação ao art. 36 da LRF, que veda o financiamento de ente da Federação por instituição financeira sob o seu controle:



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

Tal expediente teria sido empregado não apenas no intuito de financiar despesas primárias da União, mas também de fraudar as contas públicas e de contornar a exigência legal de persecução da meta de resultado primário, uma vez que os passivos acumulados perante o Tesouro não eram registrados como dívida do setor público.

Em resposta, a defesa alega que:

- Não teria havido inadimplemento do Tesouro, pois não havia prazo fixado para o pagamento da subvenção;
- A relação entre o Banco do Brasil e o Tesouro na execução do Plano Safra não seria de operação de crédito, mas concessão de subvenção econômica;
- O TCU consideraria legítimo esse tipo de procedimento até abril de 2015, quando o Acórdão nº 825/2015 caracterizou as chamadas “pedaladas fiscais” como operações de crédito vedadas pela LRF;
- O governo teria agido de boa-fé, pois pagou todos os passivos existentes dentro do exercício de 2015, uma vez transitado em julgado o Acórdão do TCU;
- A Presidente da República não teria praticado nenhum ato que tenha contribuído para as irregularidades apontadas;
- A norma apontada como violada é uma lei complementar, não se podendo falar, portanto, em “atentado à Constituição”
- O Procurador da República responsável pela eventual persecução penal dos responsáveis pelas “pedadas fiscais” recomendou ao Poder Judiciário o arquivamento do caso, por considerar a conduta atípica, em face da não caracterização de operação de crédito.

O Plano Safra é disciplinado pela Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, que dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural. Nos termos desse diploma legal:



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a conceder, observado o disposto nesta Lei, subvenções econômicas a produtores rurais e suas cooperativas, sob a forma de: (...)

II - equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros de operações de crédito rural.

A subvenção é limitada ao diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos, acrescidos dos custos administrativos e tributários do banco, e os encargos cobrados do tomador final do crédito rural.

De acordo com as portarias do Ministério da Fazenda que disciplinavam a operacionalização dessa política em 2015, o período de equalização é semestral, sendo esta devida no primeiro dia subsequente. Seus valores devem ser atualizados até a data do efetivo pagamento pela taxa média SELIC.

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

Em apoio ao seu argumento, a defesa alega que o pagamento da equalização demandaria prévia liquidação da despesa, o que exigiria a conferência pelo Tesouro das faturas apresentadas pelo Banco do Brasil e inviabilizaria sua execução no primeiro dia subsequente ao período de equalização.

Em realidade, como bem apontado no laudo pericial, na ausência de disposição expressa, deve-se aplicar a regra geral dos arts. 331 e 332 do Código Civil, que determinam a exigibilidade imediata das obrigações não condicionadas e, no caso das condicionadas, seu cumprimento na data do implemento da condição.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

A fim de estimar um prazo razoável para esse pagamento, reportamo-nos a dois atos normativos do próprio Poder Executivo:

- A Portaria nº 419, de 26 de junho de 2015, do Ministério da Fazenda, que fixou o prazo de 20 dias após o período de equalização para o banco operador de crédito rural informar à Secretaria do Tesouro Nacional os valores devidos, devendo esta proceder à liquidação da despesa até o último dia do mês.
- O Decreto nº 8.535, de 10 de outubro de 2015, que dispõe sobre a contratação de instituições financeiras por órgãos e entidades do Poder Executivo, que fixou em cinco dias o prazo para pagamento de débitos devidos pela União junto a essas instituições.

Conjugando esses prazos, concluímos que o máximo prazo razoável para o pagamento dos valores devidos pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil seria de 40 dias.

Com base em informações prestadas pelo Banco do Brasil, constatou-se que os pagamentos realizados pelo Tesouro ao longo do ano de 2015 contemplaram valores originados a partir de 2008. Trata-se, evidentemente, de período incompatível com qualquer providência eventualmente exigível para a liquidação da despesa.

O passivo da União com o BB era de R\$ 10,94 bilhões em 31 de dezembro de 2014. Em 2015, somaram-se a esse valor R\$ 1,13 bilhões a título de atualização e R\$ 3,2 bilhões relativos a equalizações que se tornaram exigíveis em 2015.

Conclui-se daí que Poder Executivo manteve ao longo dos onze primeiros meses de 2015 o inadimplemento de obrigações já devidas e exigíveis junto ao BB – inclusive com parcelas carregadas desde 2008 – em montante materialmente significativo, somente vindo a reparar a situação em dezembro, após a publicação do Acórdão 3.927/2015-Plenário do Tribunal de Contas da União, de 09/12/2015, que assim o determinava em caráter definitivo.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

No que diz respeito à natureza jurídica da relação constatada ente o BB e a União, entendemos, ao encontro do laudo pericial, que se tratou, efetivamente, de uma **operação de crédito**. A LRF é clara quanto ao caráter exemplificativo dos contratos listados em seu art. 29, III, que admite, explicitamente, “outras operações assemelhadas”. Não se trata, portanto, de aplicação analógica do dispositivo, como entendeu o Procurador da República citado pela defesa.

Além disso equipara a operações de crédito diversas relações não formalizadas por instrumento contratual (art. 29, § 1º, e art. 37). Levando-se em consideração que o valor maior da LRF é o da responsabilidade fiscal, percebe-se claramente que a lei procurou dar ao conceito de operação de crédito a maior abrangência possível, de modo a impedir o endividamento dos entes da Federação à revelia das rigorosas normas fixadas para tanto (art. 32).

Esse entendimento é corroborado pelo Manual de Demonstrativos Fiscais, em sua 5ª edição (p. 616), segundo o qual:

(...) as operações de crédito e as operações a elas equiparadas pela LRF nem sempre envolvem o usual crédito junto a uma instituição financeira ou o ingresso de receita orçamentária nos cofres públicos (...)

Trata-se de norma editada, com vistas à padronização de conceitos da LRF, pela própria Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, e tornada vinculante para a Administração Federal pela Portaria nº 637, de 18 de outubro de 2012. Por fim, como apontado no laudo da Junta Pericial, registramos que as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, incorporadas à legislação brasileira, determinam a aplicação do princípio fundamental da contabilidade, que é o da prevalência da essência sobre a forma.

Independente da formalização ou não da relação entre o BB e o Tesouro, é indiscutível que o passivo acumulado desde 2008 e saldado apenas em dezembro de 2015 foi constituído por acordo de vontades entre as partes, uma vez que a Lei nº 8.427, de 1992, apenas *autoriza* a União a conceder subvenção aos produtores rurais; não obriga o BB a suportar com recursos próprios a subvenção devida pela União.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Registre-se, a propósito, que o Parecer ASMG/CGU/AGU/01/2015, elaborado pela AGU em 31 de março de 2015, reconhecia, a propósito do pagamento pela CEF de benefícios devidos a terceiros pelo Tesouro, que:

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

No mesmo sentido, ao analisar o caso das “pedaladas fiscais” detectadas pela área de fiscalização bancária da instituição, a Procuradoria Geral do Banco Central considerou aplicável ao caso o Parecer GQ-50, de 1994, que trata, precisamente, de “operações de empréstimo de bancos públicos federais para com a União”.

Registre-se, ainda, que o próprio governo reconheceu, no desenho institucional do Programa Minha Casa Minha Vida, que se apresenta juridicamente análogo ao do Plano Safra, que a CEF jamais poderia suportar com recursos próprios as subvenções concedidas aos beneficiários do Programa, por se tratar de instituição financeira controlada pela União. Como forma de contornar essa restrição, introduziu-se na Lei nº 11.977, de 2009, dispositivo destinado a autorizar que essa antecipação de valores fosse feita com recursos do FGTS, que não é instituição financeira (parágrafo único do art. 5º, convertido no atual art. 82-A).

A afirmação da defesa no sentido de que o **TCU teria mudado seu entendimento** a respeito da matéria não veio acompanhada de qualquer acórdão da Corte de Contas que pudesse corroborá-la. Registre-se, a propósito, que o TCU considerou como operação de crédito não a operação do Plano Safra e demais políticas públicas, mas o atraso deliberado no repasse dos valores devidos aos bancos públicos e ao FGTS pelo Tesouro, que resultou no financiamento de despesas da União por instituições financeiras sob o seu controle.

É preciso destacar a esse respeito que as chamadas “pedaladas fiscais” foram ocultadas da contabilidade pública ao longo dos anos, somente tendo sido identificadas e investigadas depois que denúncias veiculadas pela imprensa levaram o TCU a instaurar o TC-021.643/2014-8, que resultou nos Acórdãos 825, 992 e 3297, de 2015. Os passivos da União com os bancos



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

públicos e com o FGTS, que chegaram a R\$ 55,8 bilhões em dezembro de 2015, não eram registrados como dívida pública pelo Banco Central, nem arrolados como passivo contingente no Anexo de Riscos Fiscais das LDOs.

A existência de passivos acumulados em anos anteriores somente foi tornada pública em 2016, quando o Banco Central, em cumprimento ao Acórdão 3297 do TCU, incorporou às Notas de Imprensa da Política Fiscal publicadas mensalmente os Quadros 43, 44 e 45, relativos ao impacto das “pedaladas fiscais” sobre a dívida líquida e aos resultados primário e nominal de janeiro de 2002 a dezembro de 2016.

O pagamento dos passivos da União com o BB em dezembro de 2015 não pode ser entendida como prova de **boa-fé** da Presidente. Não foi o trânsito em julgado do Acórdão nº 825/2015 do TCU que tornou exigíveis esses valores, mas a legislação vigente no País. A Corte de Contas tão somente constatou o desrespeito à LRF e determinou o seu cumprimento.

Conforme apurado pelo TCU e confirmado pelos dados divulgados pelo Banco Central, as “pedaladas fiscais” foram adotadas como instrumento de política fiscal a partir de 2009 e seus efeitos perduraram até dezembro de 2015. Durante todo o ano de 2015 o governo beneficiou-se, portanto, do financiamento de despesas primárias pelo Banco do Brasil.

O que se constata, na verdade, é que nenhuma medida foi adotada por livre e espontânea vontade do governo no sentido da quitação das “pedaladas fiscais”. Todas as medidas adotadas em dezembro com esse objetivo foram explicitamente fundamentadas no Acórdão nº 825/2015 do TCU.

Verificou-se a esse respeito que as dotações da LOA 2015 para o pagamento de equalizações de taxa de juros ao BB eram de R\$ 8,44 bilhões, frente a uma exigibilidade de R\$ 10,9 bilhões acumulada ao final de 2014 e de R\$ 3,2 bilhões relativos às equalizações apuradas no 1º semestre de 2015, o que demonstra não ter o governo, em nenhum momento anterior à determinação do TCU, ter tido a intenção de pagar esses passivos.

Tanto é assim que, para viabilizar o pagamento das “pedaladas fiscais”, fez-se necessário editar, em dezembro de 2015, a Medida Provisória nº 702, que abriu crédito extraordinário, e a Medida Provisória nº 704, que



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

destinou recursos vinculados a outras finalidades. A Exposição de Motivos da MP nº 702, de 2015, aponta, inclusive, como elemento caracterizador de sua relevância e urgência, “a necessidade de pagamento de passivos e valores devidos, no presente exercício, em consonância com as determinações presentes no Acórdão nº 825, de 15 de abril de 2015, confirmado pelo Acórdão nº 992, de 29 de abril de 2015, ambos do Plenário do Tribunal de Contas da União”.

No que diz respeito à **ausência de ato** da acusada que tenha contribuído para as irregularidades apontadas, o que se verifica é que foi precisamente sua omissão que permitiu o financiamento de despesas primárias pelo Banco do Brasil.

O próprio pagamento das pedaladas realizado por determinação do TCU é prova de que seu comportamento fora deliberadamente omissivo até então, uma vez que era impossível saldar os passivos do Tesouro com os bancos públicos e com o FGTS sem a participação direta da Presidente da República. Tanto é assim que, além das mencionadas medidas provisórias, fez-se necessário também alterar a meta fiscal constante da LDO para criar espaço fiscal, e descontingenciar despesas, o que demandou a edição da Lei nº 13.199, de 3 de dezembro de 2015, e do Decreto nº 8.581, de 3 de dezembro de 2015.

A necessidade de edição desses atos, por sua vez, revela que omissões presidenciais anteriores contribuíram para viabilizar as “pedaladas fiscais”. A LDO 2015 não registrara em seu Anexo de Riscos Fiscais a existência desses passivos; a LOA 2015 não alocara recursos suficientes para o seu pagamento. Até mesmo o PLN nº 5, de 2015, que propôs a alteração da meta fiscal, deixou de prever espaço fiscal para o pagamento desses passivos. Todos esses atos são de exclusiva responsabilidade da Presidente da República e não poderiam ter sido praticados por nenhuma outra autoridade.

A irresponsabilidade da Presidente na direção superior da Administração Federal revela-se, ainda, pelo comportamento leniente do Banco do Brasil, do Banco Central e da Comissão de Valores Mobiliários diante da inadimplência do Tesouro Nacional.

O **comportamento do Banco do Brasil** é prova cabal da influência indevida da União, na qualidade de acionista controladora. O que



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

explica que uma instituição financeira, credora de mais de R\$ 10 bilhões em atraso, aceite ampliar em 20%, por determinação do devedor, a linha de crédito que originou esse passivo? Por que essa dívida, que acumulava valores devidos desde 2008, nunca foi cobrado em juízo?

Apesar de ter detectado essas irregularidades no início de 2014, o **Banco Central** nada fez a respeito. Alegou estar impedido de agir por força do Parecer da AGU GQ-50, de 1994, segundo o qual não haveria vedação às operações de crédito realizadas entre a União e os bancos sob o seu controle. Trata-se de parecer elaborado seis anos antes da LRF e flagrantemente contrário a um dos seus fundamentos mais importantes, que é a proibição de financiamento da Administração Pública por instituições financeiras sob o seu controle. O Banco Central deixou de registrar como dívida pública passivos do Tesouro lançados como ativos nas demonstrações contábeis das instituições financeiras credoras, em violação ao seu próprio Manual de Estatísticas Fiscais.

A **CVM**, por sua vez, tendo tomado conhecimento dos fatos pela imprensa em agosto de 2014 e recebido detalhada denúncia de entidade representativa de acionistas minoritários do Banco do Brasil em setembro do mesmo ano, limitou-se a recomendar ao Banco que avaliasse a conveniência de “aprimorar as notas explicativas” relativas aos valores detidos contra o Tesouro. Apesar da clara interferência do ente controlador nas atividades de uma sociedade anônima de capital aberto, como é o Banco do Brasil, nenhuma providência foi adotada em defesa dos acionistas minoritários e dos investidores em geral.

Ambas as instituições, cujos dirigentes são nomeados diretamente pela Presidente da República, aceitaram passivamente que créditos com atrasos superiores a 180 dias permanecessem no balanço do Banco do Brasil, quando a Resolução nº 2.682, de 1999, do Conselho Monetário Nacional, exigia que esses valores fossem integralmente provisionados.

O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, é explícito quanto à competência exclusiva do Presidente da República para orientar, coordenar e aprovar planos setoriais, como o Plano Safra:



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Art. 15. A ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República. (...)

§ 3º A aprovação dos planos e programas gerais, setoriais e regionais é da competência do Presidente da República.

O que se constata, portanto, é que a acusada foi irresponsável não apenas na omissão quanto ao seu dever de coibir essas graves irregularidades, mas também na adoção de providências de sua competência exclusiva e na direção superior da Administração Federal. A Presidente da República era a pessoa em toda a cadeia administrativa que detinha o poder definitivo de mudar a rota da ação lesiva, mas não o fez.

Registre-se que em nenhum momento negou a acusada ter **conhecimento da existência dos passivos** bilionários acumulados pelo Tesouro em face dos bancos públicos e do FGTS. Nem o depoimento pessoal lido por seu advogado, nem as peças de defesa apresentada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal contém qualquer afirmação nesse sentido.

Além disso, em entrevista coletiva concedida à imprensa no dia 17 de abril de 2015, a propósito do julgamento do TCU que apontara a ilegalidade das operações de crédito já àquela altura amplamente conhecidas como “pedaladas fiscais”, o então Ministro da Justiça, José Eduardo Cardoso, informou ter se reunido com a Presidente da República naquele mesmo dia para tratar do assunto, tendo ela orientado a “esclarecer os fatos”⁵⁹.

Nessa mesma entrevista coletiva, o então Advogado Geral da União, Luis Inácio Adams, afirmou ter orientado o governo no sentido da imediata cessação daquelas práticas, chegando a afirmar, inclusive, que a sua continuidade seria uma “afronta ao TCU”⁶⁰. Em depoimento prestado a esta Comissão, confirmou, ainda ter falado diretamente com a Presidente da República logo após o julgamento das “pedaladas” e manifestado seu posicionamento no sentido de que os passivos deveriam ser quitados independentemente do trânsito em julgado do acórdão.

⁵⁹ Disponível em <https://youtu.be/HhNR7xETRFM?t=1h10m36s>

⁶⁰ Disponível em <https://youtu.be/HhNR7xETRFM?t=1h12m40s>



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Advertida por seus ministros, em 17 de abril, da existência desses passivos bilionários, a Presidente anunciou pessoalmente, nos dias 2 de junho e 22 de junho de 2015, a ampliação em 20% dos recursos do Plano Safra para o período 2015/2016. Em concorridas cerimônias realizadas no Palácio do Planalto, informou que seriam disponibilizados R\$ 187,7 bilhões para o Plano Agrícola e Pecuário⁶¹ e R\$ 28,9 bilhões para o Plano Safra da Agricultura Familiar⁶².

A participação direta da acusada na preparação do Plano Safra é confirmada pelo discurso do então Vice-Presidente de Agronegócios do Banco do Brasil, que declarou em cerimônia realizada em 1º de julho de 2015 ter aquela política sido formulada em reuniões coordenadas pessoalmente pela Presidente da República⁶³.

Em mais de uma oportunidade chegou a acusada, inclusive, a defender publicamente as “pedaladas fiscais”. Um exemplo disso foi o discurso feito em Boa Vista no dia 9 de dezembro de 2015, por ocasião da entrega de unidades do programa Minha Casa, Minha Vida, em que minimizou a gravidade do endividamento do Tesouro perante a Caixa Econômica Federal, por se tratar de instituição financeira de propriedade da União⁶⁴. Não há dúvida, portanto, quanto ao fato de que a Presidente tinha pleno conhecimento das “pedaladas fiscais” e concordava com a sua prática.

Não merece acolhimento, por sua vez, a tese da defesa segundo a qual as “pedaladas fiscais” seriam, quando muito, meras infrações à Lei de Responsabilidade Fiscal, e não à Constituição. A expressão “lei orçamentária”, empregada no inciso VI do art. 85 da Constituição, não se refere apenas à Lei Orçamentária Anual, mas ao Sistema Orçamentário, ou seja, aos princípios e normas que regem as finanças públicas como um todo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, lei complementar prevista nos artigos 163, 165 e 169 da Constituição, é o pilar fundamental desse sistema, sobre o qual se ancoram os instrumentos periódicos de planejamento: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Infração à LRF implica o desrespeito, portanto, não apenas à Lei Orçamentária Anual, que deve ser elaborada conforme as suas diretrizes, mas

⁶¹ Disponível em <https://youtu.be/EKnhJaOhmyc?t=26m47s>

⁶² Disponível em <https://youtu.be/0bSZNr6f7PU?t=1h34m>

⁶³ Disponível em <https://youtu.be/vHzJ0IFSjIo?t=14m50s>

⁶⁴ Disponível em <https://youtu.be/9COepGTSIhc?t=55m54s>



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

aos princípios constitucionais mais caros às finanças públicas. Em se tratando, ainda, de operações de crédito não formalizadas ou registradas oficialmente, também resultam violados pelas “pedaladas fiscais” os diversos dispositivos constitucionais que disciplinam o endividamento público. Além disso, o inciso VII do art. 85 da Constituição considera crimes de responsabilidade os atos que atentem contra “o cumprimento das leis” em geral e não apenas aquelas de natureza orçamentária, hipótese em que, indiscutivelmente, se enquadra o comportamento da Presidente nesse episódio

A **gravidade dos fatos** constatados não deixa dúvidas quanto à existência não de meras formalidades contábeis, mas de um autêntico “atentado à Constituição”.

Operações de crédito entre instituições financeiras e seus controladores são vedadas tanto no setor público quanto no setor privado. Trata-se de norma básica de regulação bancária, adotada internacionalmente. Procura-se evitar que a promiscuidade de interesses leve as instituições financeiras a atuarem temerariamente na concessão de crédito, em benefício de seus controladores.

O interesse público dessa vedação se dá porque os bancos operam não apenas com recursos próprios, mas da sociedade em geral. Operações bancárias temerárias colocam em risco, portanto, tanto o patrimônio de seus acionistas controladores quanto dos correntistas e investidores em geral. Além disso, a insolvência de um banco é um evento que pode comprometer a estabilidade do sistema financeiro como um todo, com efeitos catastróficos para a economia.

Quando o controlador da instituição financeira é o próprio governo, a gravidade desse tipo de operação é ainda mais acentuada, pois coloca em risco não apenas a higidez do sistema financeiro, mas também o equilíbrio das contas públicas, ou seja, a responsabilidade fiscal. No caso de operações que envolvem a União, o risco é exacerbado, pois o Banco Central, responsável pela supervisão bancária, é uma autarquia federal e seus dirigentes também são nomeados pelo Presidente da República.

Embora o endividamento público não seja, em si mesmo, um mal, ele deve ser mantido sempre em níveis sustentáveis, de modo a evitar o comprometimento do orçamento futuro com o serviço da dívida passada. Uma



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

dívida pública descontrolada reduz os recursos disponíveis para as políticas públicas e impacta negativamente toda a economia, pois resulta em elevação da taxa de juros. A proibição de financiamento de entes públicos por bancos sob o seu controle é indispensável, portanto, para evitar que despesas primárias sejam realizadas na ausência de receitas primárias que as sustentem e que esse fato seja escamoteado por meio de empréstimos bancários temerários, como se constatou no episódio das “pedaladas fiscais”.

No caso brasileiro, tal preocupação não se apresenta como uma mera especulação jurídica ou acadêmica. O País passou por uma autêntica crise bancária durante os anos 90 do século passado, decorrente do risco de insolvência de bancos estaduais que haviam concedido empréstimos aos governos que os controlavam sem a devida consideração pelos riscos envolvidos e sem cobrança das dívidas em atraso. Essa situação não se verificou apenas em um ou outro caso isolado; atingiu indistintamente todos os bancos estaduais, indicando tratar-se de um problema estrutural. Para equacionar esse quadro, viu-se a União obrigada a instituir o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária – PROES, que, ao longo dos seus seis anos de duração, socorreu e em seguida privatizou ou extinguiu 41 das 64 instituições envolvidas, a um elevadíssimo custo fiscal.

A proibição de financiamento de entes públicos por instituições financeiras sob o seu controle foi incluída na LRF para evitar que episódios como esse se repetissem. Trata-se de uma medida profilática de responsabilidade fiscal e bancária, que conta com o respaldo da sociedade brasileira e cuja violação não pode, em hipótese nenhuma, ser equiparada a um mero erro contábil.

6. Classificação jurídica dos fatos

O Senado Federal ateu-se ao que foi autorizado pela Câmara dos Deputados. Feita a instrução preliminar, averiguamos, entretanto, que a classificação jurídica proposta pela Câmara dos Deputados se mostra incompleta. Os fatos também são enquadráveis em outros dois dispositivos da Lei nº 1.079, de 1950: itens 6 e 7 do art. 10, que estão diretamente relacionados aos arts. 33 e 36 da LRF. Tais dispositivos constam da denúncia original, mas não foram incluídos no Parecer da Comissão Especial da Câmara dos Deputados.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Propomos, portanto, uma *emendatio libelli*, procedimento previsto nos arts. 383 e 418 do CPP, quando o juiz, sem modificar a exposição do fato contida na denúncia e, no presente caso, no parecer aprovado pela Câmara dos Deputados, lhe atribui definição jurídica diversa. Não há, contudo, efeitos na sanção, uma vez que esta é única, independentemente da quantidade de dispositivos em que as condutas sejam enquadradas.

São estas, portanto, as condutas típicas, previstas como crimes de responsabilidade na Lei nº 1.079, de 1950, pelas quais a Presidente da República deve ser julgada pelo Plenário do Senado Federal:

a) Pela abertura de créditos suplementares sem a autorização do Congresso Nacional:

Art. 10, item 4: infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária;

Art. 11, item 2: abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais.

b) Pela realização de operações de crédito com instituição financeira controlada pela União (“pedaladas fiscais”):

Art. 10, item 6: ordenar ou autorizar a abertura de crédito com inobservância de prescrição legal;

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

Art. 11, item 3: contrair empréstimo ou efetuar operação de crédito sem autorização legal.

7. Voto

Conforme amplamente demonstrado, não se está a responsabilizar a Presidente por meras decisões políticas, mas sim por condutas que violaram o delimitado regime jurídico dos crimes de



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

responsabilidade, num contexto que, inequivocamente, demonstra a participação, por ação ou omissão, da dirigente máxima do governo federal.

Cabe, por fim, reiterar o que já dissemos no Parecer de Admissibilidade. Não se trata, aqui, de contrastar o mandato da Senhora Presidente da República com índices críticos de impopularidade; com o sentimento de rejeição, latente ou explícito, que se alastra em redes sociais irosas ou moderadas; com eventuais condutas veiculadas em áudios e delações; nem com quaisquer persecuções por condutas que não se relacionem ao exercício do seu munus presidencial.

Igualmente, não se cuida de uma revisão da biografia da mandatária da Nação, que a história de cada qual se escreve com a pena da verdade da própria consciência, que o discurso não (des)constrói, que a mídia não pode apropriar por inteiro, que a dimensão coletiva não é capaz de testemunhar.

Em face do exposto, o voto é pela **procedência da acusação e prosseguimento do processo**, e, com fundamento nos arts. 51 e 53 da Lei nº 1.079, de 1950, e no art. 413 do CPP, pela **pronúncia da denunciada**, Dilma Vana Rousseff, como incurso, pela abertura de créditos suplementares sem a autorização do Congresso Nacional, no art. 85, inciso VI da Constituição Federal e no art. 10, item 4 e no art. 11, item 2, da Lei nº 1.079, de 1950; e pela realização de operações de crédito com instituição financeira controlada pela União, no art. 85, incisos VI e VII, da Constituição Federal, no art. 10, itens 6 e 7, e no art.11, item 3, da Lei nº 1.079, de 1950, a fim de que seja julgada pelo Senado Federal, como determina o art. 86 da Constituição Federal.