



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

**Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre a Denúncia nº 1, de 2016, relativa à autorização para o processo e o julgamento da Presidente da República por suposto crime de responsabilidade.**

### **ATA DA 7ª REUNIÃO**

Ata Circunstanciada da 7ª Reunião, realizada em 4 de maio de 2016, às 14 horas e 10 minutos, no Plenário nº 2 da Ala Senador Nilo Coelho do Senado Federal, sob a presidência do **Senador Raimundo Lira** e com a presença dos senadores: **Simone Tebet, Dário Berger, Waldemir Moka, Aloysio Nunes Ferreira, Antonio Anastasia, Cássio Cunha Lima, Ronaldo Caiado, Gleisi Hoffmann, Lindbergh Farias, José Pimentel, Telmário Mota, Fernando Bezerra Coelho, Romário, Vanessa Grazziotin, Wellington Fagundes, Zeze Perrella, Ana Amelia, José Medeiros, Gladson Cameli, Marta Suplicy, Tasso Jereissati, Ricardo Ferraço, Paulo Bauer, Davi Alcolumbre, Humberto Costa, Fátima Bezerra, Randolfe Rodrigues, Eduardo Amorim, Magno Malta, Wilder Morais e Otto Alencar**. Na oportunidade, foi lido o relatório apresentado pelo Relator e concedida vista coletiva aos membros do Colegiado. A reunião foi suspensa às 14h36 e reaberta às 14h38. Após aprovação, a presente Ata será publicada juntamente com a íntegra das notas taquigráficas.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Bom dia, Sr<sup>as</sup> e Srs. Senadores. Bom dia a todos.

Havendo número regimental, declaro aberta a 7ª Reunião da Comissão Especial do Impeachment, constituída nos termos do art. 44 da Lei nº 1.079, de 1950, e do art. 380, inciso II, do Regimento Interno, para proferir parecer sobre a Denúncia nº 1, de 2016, apresentada pelos cidadãos Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaina Conceição Paschoal, em desfavor da Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, por suposto crime de responsabilidade.

*(Soa a campanha.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – A presente reunião destina-se à apresentação do relatório pelo Relator, Senador Antonio Anastasia.

**A SRª GLEISI HOFFMANN** (Bloco Apoio Governo/PT - PR) – Pela ordem, Sr. Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Pela ordem, Senadora Gleisi.

**A SRª GLEISI HOFFMANN** (Bloco Apoio Governo/PT - PR) – Sr. Presidente, eu queria cumprimentar V. Ex<sup>a</sup>, o Sr. Relator e todos os membros da Comissão.

*(Soa a campanha.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Com a palavra a Senadora Gleisi Hoffmann.

**A SRª GLEISI HOFFMANN** (Bloco Apoio Governo/PT - PR) – Muito obrigada, Sr. Presidente.

Ontem, durante a reunião realizada, eu fiz uma manifestação aqui pela ordem – que entendia e entendo legítima – sobre a ausência do Sr. Relator desta matéria durante parte da oitava dos convidados, que traziam substanciosos argumentos da



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

defesa da Presidenta da República. Eu obtive uma resposta que levou para o campo da pessoalidade das relações entre os membros desta Casa, quando, na verdade, eu estava tratando de um aspecto que considero da mais alta relevância.

Sabemos que estamos numa fase pré-processual, quando se investiga se há ou não justa causa para o recebimento da denúncia contra a Senhora Presidenta da República. Os convidados que compareceram a esta Casa no dia de ontem não funcionavam como testemunhas, no sentido jurídico positivo do termo, mas traziam, sim, argumentos de defesa da Senhora Presidenta. Na segunda-feira, quando estiveram presentes os convidados que trouxeram argumentos a favor da acusação, permaneceu o Sr. Relator o tempo todo na sala de sessões, de tal modo que a alegação de que precisava de tempo para escrever seu voto não pode ser considerada adequada por este Colegiado, tendo em vista que o calendário definido na Comissão foi elaborado e apresentado pelo próprio Relator. Quando elaborou o calendário e o submeteu a esta Comissão, tinha o Relator ciência dos seus prazos, razão pela qual não se justifica que tenha se ausentado durante a oitava dos juristas convidados pela defesa.

Os arts. 201 e 203 do Código de Processo Penal, usado subsidiariamente neste julgamento, obrigam o julgador a ouvir vítimas e testemunhas para formar sua convicção. No âmbito do Supremo Tribunal Federal, temos audiências públicas regulamentadas pela Emenda Regimental nº 29, de 2009, que atribuiu competência ao Presidente ou ao Relator, nos termos do art. 13, inciso XVII, e 21, também XVII, do Regimento Interno, para ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria sempre que entender necessário o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato com repercussão geral e de interesse público relevante debatidas no tribunal.

Todas as vezes que o Relator das ações diretas, por qualquer motivo, esteja ausente, o depoimento das autoridades nas matérias é suspenso. Não se pode admitir que um relatório seja preparado antes de esgotados os argumentos trazidos nos debates. Admitirmos esse comportamento do Sr. Relator é dar ao País a certeza de que estamos diante de uma situação já definida, um julgamento já dado, uma farsa e não um julgamento correto como deve ser.

Portanto, eu quero que fique registrado isso, nesse processo e em ata, sobre esse comportamento em relação à ausência ontem do Relator na oitava, no final da oitava das testemunhas de defesa que aqui foram ouvidas.

**O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA** (Bloco Oposição/PSDB - PB) – Pela ordem, Sr. Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Pela ordem, Senador Cássio Cunha Lima.

**O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA** (Bloco Oposição/PSDB - PB) – Sr. Presidente, afora a postura – vou usar uma expressão forte, mas o momento exige – desleal e oportunista que foi...

**A SRª GLEISI HOFFMANN** (Bloco Apoio Governo/PT - PR) – Eu protesto, Sr. Presidente. Eu tratei todo mundo aqui com muito respeito. Não há nenhuma questão desleal nem oportunista aqui.

**O SR. LINDBERGH FARIAS** (Bloco Apoio Governo/PT - RJ) – Eu também protesto, Sr. Presidente. Não há nenhuma deslealdade aí. É agressividade desnecessária. Não há nenhuma deslealdade.

**O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA** (Bloco Oposição/PSDB - PB) – Eu nem sequer disse quem tinha sido desleal.



*Senado Federal  
Secretaria Geral da Mesa  
Secretaria de Comissões*

*Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito*

**O SR. JOSÉ MEDEIROS** (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PSD - MT) – Vamos garantir a palavra, Sr. Presidente.

**A SRª GLEISI HOFFMANN** (Bloco Apoio Governo/PT - PR) – Com certeza, seria a mim e não a outro.

**O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA** (Bloco Oposição/PSDB - PB) – Não, calma. Vocês estão desesperados. Eu nem concluí a frase.

*(Soa a campanha.)*

**A SRª GLEISI HOFFMANN** (Bloco Apoio Governo/PT - PR) – Não, não estamos desesperados. Apenas queremos respeito nesse processo.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Senadora Gleisi, vamos ouvir o Senador Cássio.

**O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA** (Bloco Oposição/PSDB - PB) – Eu nem sequer concluí a frase e colocaram logo a carapuça.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Se eventualmente...

**A SRª GLEISI HOFFMANN** (Bloco Apoio Governo/PT - PR) – É porque já foi usado isso. Essa expressão foi usada ontem pelo Sr. Relator, e eu não vou admitir que ela seja usada novamente.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – ... alguma fala vier a agredir V. Exª, eu darei a palavra a V. Exª.

**O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA** (Bloco Oposição/PSDB - PB) – Eu peço que V. Exª me garanta a palavra.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB. *Fazendo soar a campanha.*) – Com a palavra o Senador Cássio Cunha Lima.

**O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA** (Bloco Oposição/PSDB - PB) – Eu nem sequer concluí a frase, não havia sujeito na frase, interromperam a frase e colocaram a carapuça. Fiquem com ela. Fiquem com a carapuça que vocês mesmo colocaram.

O que nós estamos vendo aqui é a repetição de um gesto que vem ocorrendo desde o momento da instalação desta Comissão, quando, para ganhar algumas horas ou talvez um dia a mais, nessa ganância, nessa sede de poder de quem não quer largar o osso de forma nenhuma, tenta-se procrastinar, fazem-se chicanas, faz-se obstrução de um processo legítimo previsto na Constituição e se passa a ter, inclusive, desrespeito nas próprias relações interpessoais, que procuramos sempre preservar.

O que se vê, neste instante, é o velho PT de sempre, o PT do quanto pior, melhor, o PT de o circo pegar fogo. Já abandonaram a Presidente Dilma Rousseff há muito tempo, entregaram a Presidente à própria sorte, não se faz aqui a defesa da Presidente. Ontem nós não tivemos, em rigor, um espaço para a defesa da Presidente Dilma Rousseff. Tivemos mais um palanque de proselitismo político. O que o Dr. Marcello fez ontem foi motivo de piada, nas consciências mais maduras do Brasil, pelo que ele tentou fazer aqui, nesta Comissão.

A Comissão renova o apreço, o respeito ao trabalho do digno Relator, que, de forma justificada, ausentou-se, por alguns poucos instantes, e retornou, após a provocação desnecessária, a esta Comissão, e que, dentro de poucos instantes, fará a leitura do seu relatório.

O Brasil está acompanhando a leitura política de tudo o que está acontecendo, dessa tentativa de procrastinação reiterada de quem já abandonou, sim, a defesa da Presidente. Não há mais defesa da Presidente, há apenas a tentativa vã de construir um discurso para disputar futuras eleições.



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

O PT voltou a ser o velho PT de sempre: agressivo, desrespeitoso, provocador, como fizeram durante os anos em que estiveram na oposição.

*(Soa a campanha.)*

**O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA** (Bloco Oposição/PSDB - PB) – Retornando agora à oposição, voltam os velhos atos, as velhas práticas, rompendo até limites das relações interpessoais, que devem ser respeitadas, a despeito das divergências políticas. É lamentável que se...

*(Interrupção do som.)*

**O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA** (Bloco Oposição/PSDB - PB) – ... Dilma Rousseff denunciada ontem, que será denunciada pelo Procurador-Geral da República, como ontem noticiou toda a imprensa brasileira, o ex-Presidente Lula, é um fim melancólico. Poderíamos assistir a um fim com maior grandeza, com maior espírito público, mas, infelizmente, agora estão só se preocupando em construir um discurso...

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Conclua, Senador Cássio. V. Ex<sup>a</sup> pediu uma questão de ordem e está entrando no mérito da questão.

**O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA** (Bloco Oposição/PSDB - PB) – Não, eu pedi... Não, Excelência, eu pedi...

**A SR<sup>a</sup> VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Sr. Presidente, peço pela ordem.

**O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA** (Bloco Oposição/PSDB - PB) – Eu não pedi questão de ordem.

**A SR<sup>a</sup> VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Eu peço pela ordem, Sr. Presidente.

**O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA** (Bloco Oposição/PSDB - PB) – Só para esclarecer, Presidente, eu não pedi questão de ordem. Eu pedi a palavra pela ordem, e, generosamente, como determina o Regimento, V. Ex<sup>a</sup>...

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Então, vamos considerar como sendo uma palavra para contraditar.

**O SR. LINDBERGH FARIAS** (Bloco Apoio Governo/PT - RJ) – Eu quero contraditar o Senador Cássio.

**A SR<sup>a</sup> VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Eu também, Sr. Presidente.

**O SR. RICARDO FERRAÇO** (Bloco Oposição/PSDB - ES) – Sr. Presidente.

**O SR. RONALDO CAIADO** (Bloco Oposição/DEM - GO) – Sr. Presidente.

**O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA** (Bloco Oposição/PSDB - PB) – A sessão foi convocada, Sr. Presidente...

*(Soa a campanha.)*

**O SR. RONALDO CAIADO** (Bloco Oposição/DEM - GO) – Presidente, se for abrir...

**O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA** (Bloco Oposição/PSDB - PB) – Se V. Ex<sup>a</sup> permitir, vai fazer este debate aqui...

**A SR<sup>a</sup> VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Eu também quero a palavra.

*(Soa a campanha.)*



*Senado Federal  
Secretaria Geral da Mesa  
Secretaria de Comissões*

*Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito*

**O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA** (Bloco Oposição/PSDB - PB) – ... porque o PT já não defende mais a Presidente Dilma. O PT só quer fazer seu discurso político...

**O SR. RICARDO FERRAÇO** (Bloco Oposição/PSDB - ES) – Essa estratégia...

**O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA** (Bloco Oposição/PSDB - PB) – Voltou a ser o velho PT de toda vida.

**O SR. LINDBERGH FARIAS** (Bloco Apoio Governo/PT - RJ) – Eu queria pedir a palavra pelo art. 14, porque ele citou o PT.

**O SR. RONALDO CAIADO** (Bloco Oposição/DEM - GO) – Se for abrir para contraditar, eu quero, Sr. Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB. *Fazendo soar a campainha.*) – Um momentinho. Um momentinho.

**O SR. LINDBERGH FARIAS** (Bloco Apoio Governo/PT - RJ) – Ele citou o PT, e eu quero responder pelo PT.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – O Plenário está ultrapassando os limites. Vamos ter calma.

A Senadora Gleisi fez uma questão de ordem. O Senador Cássio pediu a palavra, e eu entendi como sendo para contraditar a questão de ordem.

Já deu o tempo, peço que o Senador conclua a sua palavra, para eu poder...

Já concluiu?

**A SRª VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – E eu gostaria, em seguida, de ter também a palavra, pela ordem, Sr. Presidente.

**O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA** (Bloco Oposição/PSDB - PB) – Concluí, Sr. Presidente. De forma interrompida, mas concluí.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Agora, eu já estou com a resposta aqui.

Nós vamos por etapa.

A questão de ordem da Senadora Gleisi Hoffmann.

**O SR. RICARDO FERRAÇO** (Bloco Oposição/PSDB - ES) – Com base em que artigo do Regimento, Presidente, com todo respeito?

**A SRª GLEISI HOFFMANN** (Bloco Apoio Governo/PT - PR) – Art. 18, uma reclamação, Senador.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Senador Ferraço, V. Exª é um dos mais brilhantes Senadores desta Casa.

**O SR. RICARDO FERRAÇO** (Bloco Oposição/PSDB - ES) – Isso é chicana, Sr. Presidente. Isso é chicana, Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Não precisa falar isso, Senador. Peço a compreensão de V. Exª.

**A SRª GLEISI HOFFMANN** (Bloco Apoio Governo/PT - PR) – Não é chicana. Art. 18, para uma reclamação. Foi a questão de ordem que eu fiz.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Eu vou responder à questão de ordem da Senadora Gleisi Hoffmann. É uma obrigação e um respeito da Presidência responder à questão de ordem.

Trata-se de questão de ordem que discute eventual ausência do Relator durante parte dos debates com os convidados na tarde de ontem.

Com todo o respeito, não parece assistir razão à Senadora. Não é razoável pretendermos exigir que o Relator permaneça em sua cadeira por doze horas contínuas sem que pudesse afastar-se para qualquer outra atividade, por mais rápida que fosse. Porém, ainda que fosse o caso, a íntegra da exposição inicial dos



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

convidados contou com a presença física deste Presidente e do Relator. Igualmente, esteve ele presente ao longo de todas as seis ou sete horas iniciais de debate.

Só que não foram seis ou sete, foram nove horas.

A sua ausência esporádica durante alguns minutos e já no encerramento dos debates não invalida ou sequer constrange os trabalhos da Comissão, até mesmo porque a íntegra dos debates encontra-se registrada nas notas taquigráficas, nos registros de áudio e vídeo e foi acompanhada pelas equipes de assessoramento à disposição da Comissão.

À vista do exposto, parece-me manifestamente improcedente a questão de ordem, entretanto a Ata registrará a manifestação de S. Ex<sup>a</sup>, como é de seu legítimo direito.

Pela ordem, passo a palavra ao Senador José Medeiros. Dois minutos, Senador.

**O SR. JOSÉ MEDEIROS** (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PSD - MT) – Sr. Presidente, o Brasil inteiro tem acompanhado os trabalhos desta Comissão e tem acompanhado a forma ordeira e a forma diligente como tem se pautado esse Relator e essa Presidência também. Aqui nós tivemos debates de nove, dez horas, até mais. Devido ao assunto já estar há mais de um ano em pauta, e como ele foi reiteradamente, quase como pingo d'água, tanto por parte da Base do Governo como por seus defensores, não tenho dúvida de que o Relator tinha elementos suficientes para fazer o seu relatório já no meio desses debates todos, quanto mais ontem, que era simplesmente uma retórica ideológica por parte de uns e uma cantilena jurídica do outro. Então, não tenho dúvida de que esse relatório não se macula por ter se afastado, por alguns minutos, o Senador Anastasia da bancada.

Muito obrigado.

**O SR. RONALDO CAIADO** (Bloco Oposição/DEM - GO) – Sr. Presidente.

**A SR<sup>a</sup> VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Sr. Presidente, para também uma questão de ordem...

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Encerrada...

**O SR. LINDBERGH FARIAS** (Bloco Apoio Governo/PT - RJ) – Eu tenho uma questão de ordem.

**A SR<sup>a</sup> SIMONE TEBET** (PMDB - MS) – Pela ordem, Sr. Presidente.

*(Soa a campanha.)*

**A SR<sup>a</sup> VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Sr. Presidente, a minha questão de ordem é sobre outro assunto, Sr. Presidente.

*(Intervenção fora do microfone.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Tenha calma, Senador Ferraço. Senador Ferraço, tenha calma, Senador Ferraço.

**O SR. RICARDO FERRAÇO** (Bloco Oposição/PSDB - ES) – Tenho calma, mas é uma transgressão permanente.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Vários Senadores abriram mão da questão de ordem, mas tenho que dar questão de ordem ao Senador Lindbergh e à Senadora Simone Tebet.

**A SR<sup>a</sup> VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Eu estou pedindo aqui há um tempão, Sr. Presidente. É sobre outro assunto.

**O SR. RICARDO FERRAÇO** (Bloco Oposição/PSDB - ES) – Questão de ordem com base em que artigo?



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

**O SR. MAGNO MALTA** (Bloco Moderador/PR - ES) – Sr. Presidente, só para ajudar no ordenamento do trabalho, Sr. Presidente, só para ajudar, só para colaborar, para ele começar a ler rápido isso aí...

*(Soa a campanha.)*

**O SR. MAGNO MALTA** (Bloco Moderador/PR - ES) – ... porque ninguém é menino aqui para achar que esta reunião ia se dar sem que tivesse questão de ordem, tivesse debate. Isso aqui é um Parlamento. O que a Senadora Gleisi fez é legítimo, é legítimo. Por que tirar isso dela? Por que tirar isso da Base do Governo? Como é legítimo os outros requererem questão de ordem, contraditarem, como fez o Senador Cássio. De fato, é uma questão difícil, é uma questão dura, é *impeachment*, vai ter o Relator agora, e o debate tem que se dar mesmo, desculpe. Acho que nós podemos ser mais breves nas nossas questões de ordem – aqui não tem escoteiro, não, doutor –, mas achar que não ia acontecer nada...

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Pelo contrário, Senador. O que V. Ex<sup>a</sup> está dizendo está reforçando a minha forma de agir: dar o direito de palavra aos Srs. e Sr<sup>as</sup> Senadoras, porque são, como falei desde o início dessas reuniões, os personagens mais importantes da Comissão Especial – as Sr<sup>as</sup> e os Srs. Senadores. Portanto, eu continuarei dando a voz, dando a palavra e tendo por eles o maior respeito.

Pela ordem, o Senador Lindbergh Farias.

**O SR. LINDBERGH FARIAS** (Bloco Apoio Governo/PT - RJ) – Sr. Presidente, é uma questão de ordem. Trata-se de questão de ordem, art. 403 do Regimento Interno do Senado Federal, fundamentada nos seguintes dispositivos legais: arts. 92 e 306 do Regimento do Senado Federal e art. 38 da Lei nº 1.079, de 1950.

Sr. Presidente, o pedido de *impeachment* que ora esta Comissão analisa está assentado em supostos desrespeitos à Lei Orçamentária Anual, que constituiria um crime de responsabilidade da Presidenta Dilma.

Esta Comissão tem a função de julgar, com imparcialidade, se há indícios de tais desrespeitos, considerando os seguintes fatos:

Fato 1. O Relator eleito por esta Comissão, quando Governador do Estado de Minas Gerais, incorreu em prática idêntica à de que está sendo acusada a Senhora Presidenta da República no pedido de *impeachment*, qual seja, edição de decretos abrindo créditos suplementares ao Orçamento enquanto tramitavam, nas respectivas Casas Legislativas, projetos de lei ampliando os limitadores estabelecidos pelas respectivas leis orçamentárias para edição de tais decretos.

Nesse sentido, deve-se observar que a Lei Orçamentária da União limita a abertura de crédito suplementar à obtenção da meta do resultado primário estabelecido...

*(Soa a campanha.)*

**O SR. LINDBERGH FARIAS** (Bloco Apoio Governo/PT - RJ) – ... para o respectivo exercício. Desse modo, a Presidenta Dilma é acusada de cometer crime de responsabilidade por editar seis decretos de crédito suplementar enquanto tramitava, no Congresso Nacional, projeto de lei que modificava a meta do resultado primário.

De forma similar, deve-se observar que as leis orçamentárias dos Estados usualmente utilizam, como limitador para abertura de crédito suplementar, um percentual da despesa fixada no Orçamento. Desse modo, a lei orçamentária do Estado de Minas Gerais para o ano de 2011, em seu texto original estabelecido em



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

seu art. 7º, diz: "Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares ao seu orçamento até o limite de 10% da despesa fixada no art. 1º."

Ocorre que, em 29 de junho de 2011, o então Governador do Estado de Minas enviou à Assembleia Legislativa daquele Estado Projeto de Lei nº 2.123/2011, que visava, no seu art. 4º, modificar o art. 7º da Lei Orçamentária, para ampliar o limitador para abertura de crédito suplementar de 10% para 18,5% da despesa fixada no Orçamento. O referido projeto só foi transformado em lei em 20 de outubro de 2011. Nesse espaço de tempo, entre a apresentação do projeto para ampliar o limitador da abertura de crédito suplementar e a sua transformação em lei, o então Governador Antonio Anastasia editou 55 decretos para abertura de crédito suplementar.

Desse modo, a única diferença entre a acusação que pesa contra a Presidenta Dilma e a prática adotada pelo então Governador Antonio Anastasia é o número de decretos editados por cada um: enquanto a Presidenta editou seis, o então Governador editou 55.

Sem querer me estender, Sr. Presidente – não vou ler toda a questão de ordem –, coloco mais duas questões aqui.

O Senador Anastasia, enquanto Governador do Estado de Minas Gerais, não cumpriu a meta de resultado primário em nenhum ano! Nem em 2011, nem em 2012, nem em 2013, nem em 2014. Imaginem se fosse a Presidenta Dilma, que está sendo acusada aqui por alterar a meta de superávit primário.

*(Soa a campanha.)*

**O SR. LINDBERGH FARIAS** (Bloco Apoio Governo/PT - RJ) – Por fim, Sr. Presidente, e por fim, não cumpriu o que é estabelecido pela Constituição para educação e saúde. Todos os governadores são obrigados a investir 12% em saúde e 25% em educação.

O Governador Antonio Anastasia não cumpriu o que determina a Constituição e, mais ainda, criou, com o Tribunal de Contas do Estado, com um Relator que tinha sido Deputado pelo PSDB, um termo novo...

**O SR. JOSÉ MEDEIROS** (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PSD - MT. *Fora do microfone.*) – Que questão de ordem é essa, Sr. Presidente?

**O SR. LINDBERGH FARIAS** (Bloco Apoio Governo/PT - RJ) – ....um termo de ajustamento de gestão – um termo de ajustamento de gestão para burlar o que está na Constituição.

**O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA** (Bloco Oposição/PSDB - PB) – O que uma transmissão ao vivo não faz, não é?

**O SR. LINDBERGH FARIAS** (Bloco Apoio Governo/PT - RJ) – Então, em cima dessa...

**O SR. JOSÉ MEDEIROS** (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PSD - MT) – Sr. Presidente, isso não é uma questão de ordem.

**A SRª FÁTIMA BEZERRA** (Bloco Apoio Governo/PT - RN. *Fora do microfone.*) – Vamos, lá, vamos respeitar!

*(Soa a campanha.)*

**O SR. LINDBERGH FARIAS** (Bloco Apoio Governo/PT - RJ) – Os senhores vão nos respeitar aqui.

*(Soa a campanha.)*



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

**O SR. LINDBERGH FARIAS** (Bloco Apoio Governo/PT - RJ) – Os senhores estão querendo tirar uma Presidente da República por seis decretos. Se todos os governadores...

*(Soa a campainha.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Senador Lindbergh.

**O SR. LINDBERGH FARIAS** (Bloco Apoio Governo/PT - RJ) – Quero concluir.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Senador Lindbergh, a palavra de V. Ex<sup>a</sup> será assegurada.

Quero mais uma vez lembrar que esta aqui é uma Comissão formada por Senadores. Vivemos em um País democrático, temos que respeitar. Quando a Presidência der a palavra a um Senador ou Senadora, eles têm que ser respeitados. Isso é o que o Brasil espera, é o que todos nós esperamos. Temos aqui somente pessoas maravilhosas, competentes, experientes. E, portanto, perdemos mais esses minutos, que, muitas vezes, dão a entender que são perdidos, mas não são; isso é a construção do nosso trabalho, de nós todos aqui. A sociedade brasileira espera que construamos um trabalho baseado, sobretudo, no direito total e irreversível de defesa. O direito de defesa é absolutamente sagrado em um sistema democrático, e é isto o que vamos fazer: defender com alma, com coração, com vontade e com disposição.

**O SR. JOSÉ MEDEIROS** (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PSD - MT) – Mas, Sr. Presidente...

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) –

Passo a palavra ao Senador Lindbergh. Em seguida, darei a palavra a V. Ex<sup>a</sup>.

**A SR<sup>a</sup> VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Eu pedi pela ordem antes, Presidente.

**O SR. LINDBERGH FARIAS** (Bloco Apoio Governo/PT - RJ) – Presidente, para concluir aqui, questionamos desde o primeiro momento a escolha do Relator Antonio Anastasia. Nós dizíamos que, por ser do PSDB, não há isenção. Tivemos aqui uma acusação partidarizada. A acusação foi feita por Miguel Reale Júnior, que é filiado ao PSDB; pela Dr<sup>a</sup> Janaína, que recebeu R\$45 mil para fazer o parecer do *impeachment*, e o Relator, que é para ser o principal juiz, é do PSDB. Mas, mais grave, ele não tem condições de ser Relator porque fez aqui os mesmos decretos e fez muito pior porque não cumpriu a meta de resultado primário e não respeitou o que diz a Constituição em relação a investimento em educação e saúde. Então, é por isso que estamos fazendo questão de ordem. É muito cinismo dos senhores.

Os senhores sabem, por decreto de crédito suplementar, nós não teríamos mais nenhum governador, nenhum prefeito neste País. Então, queremos, sim, Sr. Presidente, e vamos questionar até o final a presença de um Senador do PSDB na relatoria.

**O SR. EDUARDO AMORIM** (Bloco Moderador/PSC - SE) – Presidente, agredir, não, Presidente.

**O SR. LINDBERGH FARIAS** (Bloco Apoio Governo/PT - RJ) – Então, a gente quer aqui, com essa questão de ordem...

**O SR. EDUARDO AMORIM** (Bloco Moderador/PSC - SE) – Agredir, não.

*(Intervenção fora do microfone.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Um momentinho. É importante...



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

**O SR. WALDEMIR MOKA** (PMDB - MS) – Sr. Presidente, o Senador não pode agredir..

*(Soa a campanha.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – É importante que todos relembrem...

*(Tumulto no recinto.)*

**O SR. FERNANDO BEZERRA COELHO** (Bloco Socialismo e Democracia/PSB - PE) – Tem que retirar dos *Anais*, das notas, a palavra cinismo. É uma agressão à Comissão.

**O SR. EDUARDO AMORIM** (Bloco Moderador/PSC - SE) – Presidente, eu não sou cínico, estou aqui cumprindo meu trabalho. Não sou Deputado de Minas para estar julgando isso, então, acho que merecemos respeito.

**A SR<sup>a</sup> FÁTIMA BEZERRA** (Bloco Apoio Governo/PT - RN) – Sr. Presidente, vamos garantir...

*(Soa a campanha.)*

**O SR. EDUARDO AMORIM** (Bloco Moderador/PSC - SE) – Se há discordância entre...

**A SR<sup>a</sup> FÁTIMA BEZERRA** (Bloco Apoio Governo/PT - RN) – O Lindbergh estava com a palavra.

**O SR. EDUARDO AMORIM** (Bloco Moderador/PSC - SE) – Vamos manter o nível. Agredir, não.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Senador Amorim, um momentinho.

**O SR. EDUARDO AMORIM** (Bloco Moderador/PSC - SE) – Eu me senti agredido. Agredir, não. Eu também acreditei neste Governo.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – V. Ex<sup>a</sup> não está com a palavra.

**O SR. EDUARDO AMORIM** (Bloco Moderador/PSC - SE) – Não sou Deputado Estadual de Minas.

*(Tumulto no recinto.)*

**O SR. EDUARDO AMORIM** (Bloco Moderador/PSC - SE) – Se houve omissão lá, paciência.

Agora, aqui, nós temos que cumprir a nossa missão, Sr. Presidente. Agredir, não!

**O SR. LINDBERGH FARIAS** (Bloco Apoio Governo/PT - RJ) – Se V. Ex<sup>a</sup> ficou agredido...

*(Soa a campanha.)*

**O SR. EDUARDO AMORIM** (Bloco Moderador/PSC - SE) – Com todo o respeito.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Senador Lindbergh, V. Ex<sup>a</sup>...

**O SR. LINDBERGH FARIAS** (Bloco Apoio Governo/PT - RJ) – Vou encerrar.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – ... já apresentou a questão de ordem.



*Senado Federal  
Secretaria Geral da Mesa  
Secretaria de Comissões*

*Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito*

**O SR. EDUARDO AMORIM** (Bloco Moderador/PSC - SE) – Agora, sem agressão, por favor!

**O SR. RICARDO FERRAÇO** (Bloco Oposição/PSDB - ES) – Para contraditar, Sr. Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – O Senador Cássio Cunha Lima pediu a palavra para contraditar. Quer ceder a palavra ao Senador Ferraço para contraditar? (*Pausa.*)

Então, por cinco minutos, tem a palavra o Senador Ferraço.

**O SR. LINDBERGH FARIAS** (Bloco Apoio Governo/PT - RJ) – Eu quero encerrar em 20 segundos, Sr. Presidente. Eu só quero encerrar.

*(Intervenção fora do microfone.)*

**O SR. RICARDO FERRAÇO** (Bloco Oposição/PSDB - ES) – Sr. Presidente...

**O SR. LINDBERGH FARIAS** (Bloco Apoio Governo/PT - RJ) – Só quero encerrar.

Se os senhores se sentiram agredidos...

*(Soa a campainha.)*

**O SR. LINDBERGH FARIAS** (Bloco Apoio Governo/PT - RJ) – ... pela palavra cinismo, eu vou repetir: cinismo é o que os senhores estão querendo fazer aqui.2

*(Tumulto no recinto.)*

**O SR. LINDBERGH FARIAS** (Bloco Apoio Governo/PT - RJ) – Cinismo!

*(Soa a campainha.)*

**O SR. LINDBERGH FARIAS** (Bloco Apoio Governo/PT - RJ) – Repito: cinismo, porque os governadores fizeram decretos de crédito suplementar em todos os Estados do País. Fez o Governador Anastasia; fez o Governador Geraldo Alckmin. Então, encerro dizendo: é muito cinismo isso que os senhores querem fazer aqui.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Para contraditar a questão de ordem do Senador Lindbergh...

**A SRª VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Sr. Presidente, eu só lembro...

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – ... tem a palavra o Senador Ricardo Ferraço.

Em seguida, eu vou conceder a palavra ao Sr. Relator.

Depois, há ainda questões de ordem: uma do Senador José Medeiros, outra do Senador Eduardo Amorim e ainda outra da Senadora Vanessa Grazziotin.

**A SRª SIMONE TEBET** (PMDB - MS) – Fui preterida, Sr. Presidente?

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Não, V. Exª está em terceiro lugar. Desculpe!

**A SRª SIMONE TEBET** (PMDB - MS) – Obrigada.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Com a palavra o Senador Ricardo Ferraço para contraditar a questão de ordem do Senador Lindbergh.

**O SR. RICARDO FERRAÇO** (Bloco Oposição/PSDB - ES) – Sr. Presidente, lamentavelmente, todo esse teatro exercido pelo Senador que me antecedeu – e não darei a ele o direito de se prevalecer do art. 14 –, todo esse teatro patético se deve a duas razões: a primeira delas é porque ele insiste em manter o seu discurso para a



*Senado Federal  
Secretaria Geral da Mesa  
Secretaria de Comissões*

*Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito*

sua base política. Não estivesse em tempo real a televisão brasileira, transmitindo os desdobramentos desta reunião...

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Cinco minutos para V. Ex<sup>a</sup>.

**O SR. RICARDO FERRAÇO** (Bloco Oposição/PSDB - ES) – V. Ex<sup>a</sup> foi condescendente com o Senador que me antecedeu. Assim, peço a mesma simetria, Sr. Presidente, por gentileza. Senão, vou encerrar a minha palavra e vou me considerar censurado.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – V. Ex<sup>a</sup> tem cinco minutos. Eu serei tão condescendente com V. Ex<sup>a</sup> quanto fui com o Senador Lindbergh.

**O SR. RICARDO FERRAÇO** (Bloco Oposição/PSDB - ES) – Muito obrigado. Eu agradeço a V. Ex<sup>a</sup>.

Esse teatro todo, portanto, tem duas razões: a primeira delas é que ele quer aparecer na televisão. Então, ele está, efetivamente, fazendo um discurso para a sua escassa base. A segunda razão, além do teatro, é, naturalmente, uma fixação...

**O SR. LINDBERGH FARIAS** (Bloco Apoio Governo/PT - RJ) – V. Ex<sup>a</sup> é ridículo com essa fala.

**O SR. RICARDO FERRAÇO** (Bloco Oposição/PSDB - ES) – Sr. Presidente...

Eu ouvi V. Ex<sup>a</sup>. V. Ex<sup>a</sup> agrediu todo mundo, ofendeu todo mundo, e nós ouvimos aqui, paciente e educadamente. Agora, V. Ex<sup>a</sup> vai ouvir; e vai ouvir quietinho, sentadinho aí.

**O SR. LINDBERGH FARIAS** (Bloco Apoio Governo/PT - RJ. *Fora do microfone.*) – Que história é essa?!

**O SR. RICARDO FERRAÇO** (Bloco Oposição/PSDB - ES) – Vai ouvir sentadinho e quietinho aí...

*(Intervenção fora do microfone.)*

**O SR. RICARDO FERRAÇO** (Bloco Oposição/PSDB - ES) – Então, Sr. Presidente...

**O SR. LINDBERGH FARIAS** (Bloco Apoio Governo/PT - RJ. *Fora do microfone.*) – Você me respeite!

**O SR. RICARDO FERRAÇO** (Bloco Oposição/PSDB - ES) – Só tem respeito quem respeita.

**O SR. LINDBERGH FARIAS** (Bloco Apoio Governo/PT - RJ. *Fora do microfone.*) – Ninguém vai ficar quieto, não! Você me respeite!

**O SR. RICARDO FERRAÇO** (Bloco Oposição/PSDB - ES) – Então, Sr. Presidente...

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – A reunião está suspensa por dois minutos.

*(Suspensa às 14 horas e 36 minutos, a reunião é reaberta às 14 horas e 38 minutos.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Passado...

Não dei a palavra para ninguém, não dei a palavra para ninguém. Quem vai estar com a palavra é o Senador Ricardo Ferraço. Vamos retomar os trabalhos com menos de dois minutos, porque a calma voltou ao plenário da Comissão. V. Ex<sup>a</sup> será recompensado pelo tempo.

Com a palavra, Senador Ricardo Ferraço.

**O SR. RICARDO FERRAÇO** (Bloco Oposição/PSDB - ES) – Muito obrigado, Sr. Presidente.

A outra questão...



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

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Peço a V. Ex<sup>a</sup> que se atenha à questão de ordem.

**O SR. RICARDO FERRAÇO** (Bloco Oposição/PSDB - ES) – Perfeitamente, Sr. Presidente.

A outra questão, Sr. Presidente, é de que essa fixação dos Senadores do PT no Senador Anastasia não faz e não tem nenhum sentido, Sr. Presidente. É o avesso do avesso, Sr. Presidente. Todos nós sabemos que a Lei nº 1.079, de 1950, que regula o processo de *impeachment*, define no seu art. 36 – e não apenas essa, a ADPF também, definiu com absoluta clareza a ADPF nº 378 – que tem, sim, o Senador Anastasia não apenas as condições morais, mas as condições políticas e as condições institucionais de ser o Relator desta Comissão, Sr. Presidente.

A Lei nº 1.079, que consagra ser crime de responsabilidade atentar contra a lei orçamentária, que é o que a Presidente Dilma fez, mergulhar o nosso País no mais absoluto colapso econômico, com elevada consequência fiscal, atentar contra a probidade administrativa por se valer da ferramenta da delinquência e da corrupção, apropriando-se do patrimônio público, como se o patrimônio público fosse anexo do seu Partido, dos seus aliados. Sabem muito bem, Sr. Presidente, que o art. 36 define os casos de impedimento eventual. A resolução do Senado: "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 [...]."

V. Ex<sup>a</sup> já decidiu sobre isso, Sr. Presidente, já houve questões de ordem dessa natureza em outras sessões. Aí, o Senador emite a mesma questão de ordem, sabendo ele que no item "a" é suspeito ou cabe suspeição ao Senador "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 coirmãos", assim como no item "b", " que, como testemunha do processo tiver deposto de ciência própria." Em nenhum desses casos, cabe qualquer tipo de afronta e afirmação à dignidade e à boa moral do Senador Anastasia.

Portanto, Sr. Presidente, é uma questão de ordem inválida, infundada. Na prática, Senador Anastasia, essa fixação talvez seja pelo ciúme que têm por V. Ex<sup>a</sup>, porque ganhou as eleições do Estado de Minas Gerais. Outros aqui que afrontam V. Ex<sup>a</sup> foram candidatos a governadores dos seus Estados, e não conseguiram vitória, foram, inclusive, mal colocados. Portanto, querem afrontar o nosso Relator,...

*(Soa a campanha.)*

**O SR. RICARDO FERRAÇO** (Bloco Oposição/PSDB - ES) – ... querem afrontar o nosso Relator com essa cantilena enfadonha. Na prática, o que querem é procrastinar, Sr. Presidente, é ganhar tempo.

Portanto, eu acho que essa é uma questão de ordem que não merece ser acolhida por V. Ex<sup>a</sup> à luz da Constituição Federal, à luz da Lei nº 1.079 e à luz do nosso Regimento Interno. É como contradito essa ridícula questão de ordem que foi levantada pelo Senador que me antecedeu.

**A SR<sup>a</sup> VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM. *Fora do microfone.*) – Sr. Presidente, para uma questão de ordem.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Darei a palavra a V. Ex<sup>a</sup>, mas, no momento, vou responder à questão de ordem do Senador Lindbergh.

O Senador Lindbergh apresenta questão de ordem que discute a condição do Senador Antonio Anastasia em funcionar como Relator desta Comissão.



*Senado Federal  
Secretaria Geral da Mesa  
Secretaria de Comissões*

*Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito*

Esclareço que a arguição de suspeição do Relator já foi devidamente respondida, resposta que foi, inclusive, submetida ao Plenário desta Comissão, que corroborou a decisão da Presidência, considerando que:

1. Não há hipótese de suspeição prevista em lei que impeça o Senador Antonio Anastasia de relatar a matéria.

2. O Supremo Tribunal Federal, na ADPF nº 378, já analisou a questão e estabeleceu como aplicável à espécie...

*(Soa a campanha.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – ... o disposto no art. 36 da Lei nº 1.079/50, que também não prevê a suspeição do Relator neste caso.

3. Esta Comissão, soberanamente, já decidiu em definitivo a questão de ordem, restando preclusa a matéria.

Indefiro, mais uma vez, essa questão de ordem.

Passo a palavra ao Relator, Senador Antonio Anastasia.

**A SRª VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Sr. Presidente.

**O SR. ANTONIO ANASTASIA** (Bloco Oposição/PSDB - MG) – Sr. Presidente, agradeço a V. Exª.

Pediria a atenção do nobre Senador Lindbergh, que tem seus motivos, e eu os respeito, para apresentar aqui a sua questão de ordem, mas eu pediria a V. Exª a atenção muito singela. V. Exª leu o art. 7º da lei estadual de Minas Gerais, que é a Lei Orçamentária de 2011, e leu corretamente. Vou ler o *caput*. "Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares ao seu orçamento até o limite de 18,5% (dezoito e meio por cento) [foi mudado em outubro, era 10%] da despesa fixada no art. 1º."

A primeira diferença que nós vamos discutir no relatório em relação à lei federal: não há aqui nenhuma vinculação com a meta, não há previsão. Não há. Mas V. Exª esqueceu-se de ler o parágrafo único desse artigo, que está em todas as outras leis orçamentárias de nosso Estado:

Não oneram o limite estabelecido no *caput* [repite: não oneram o limite, ou seja, estão fora dos 10%, fora dos 18%]:

I - as suplementações de dotações referentes a pessoal e encargos sociais;

II - as suplementações com recursos vinculados [...];

III - as suplementações com recursos diretamente arrecadados [...];

IV - as suplementações de dotações referentes ao pagamento da dívida pública [...];

V - as suplementações de dotações com recursos constitucionalmente vinculados [...];

VI - as alterações da modalidade da despesa [...].

E por aí vai. Ou seja, a lei estadual mineira, ao contrário da lei federal, autorizou – e isso é uma regra antiga do Estado, não é de meu governo, não é de meu antecessor, é da década de 80 –, permite que as alterações sejam feitas fora do limite. O limite restringe-se tão somente a determinados encargos. Então, o Estado tem mais flexibilidade.



*Senado Federal  
Secretaria Geral da Mesa  
Secretaria de Comissões*

*Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito*

Se é certa ou se é errada essa flexibilidade, não sou eu que vou julgar. Mas, então, lamentavelmente, em relação a sua posição, não houve dúvida nenhuma quanto à correção desses percentuais.

Com referência, se me permite, também aos encargos...

**O SR. HUMBERTO COSTA** (Bloco Apoio Governo/PT - PE. *Fora do microfone.*)  
– O debate está sendo reaberto.

**O SR. ANTONIO ANASTASIA** (Bloco Oposição/PSDB - MG) – Não, estou respondendo.

**O SR. HUMBERTO COSTA** (Bloco Apoio Governo/PT - PE. *Fora do microfone.*)  
– Eu queria saber se...

*(Tumulto no recinto.)*

**O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA** (Bloco Oposição/PSDB - PB. *Fora do microfone.*)  
– Era só o que faltava, interromper o Relator.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB. *Fazendo soar a campainha.*)  
– Vamos...

**O SR. ANTONIO ANASTASIA** (Bloco Oposição/PSDB - MG) – Senador Lindbergh, V. Ex<sup>a</sup> quer que eu continue?

*(Soa a campainha.)*

**O SR. ANTONIO ANASTASIA** (Bloco Oposição/PSDB - MG) – Muito obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Vamos ouvir o Relator.

O Relator pode falar a qualquer momento da reunião. Ele está dando uma resposta. Já foi respondida a questão de ordem e agora o Relator está esclarecendo ao Senador Lindbergh os assuntos e os pontos que foram abordados.

**O SR. ANTONIO ANASTASIA** (Bloco Oposição/PSDB - MG) – E certamente, Senador Lindbergh, amanhã, durante os debates, o tema voltará, mas eu não quero que fique neste momento sem pelo menos a minha palavra. Eu acho que é adequado e agradeço a compreensão de V. Ex<sup>a</sup>.

Basta abrir o *site* do Tribunal de Contas do Estado que nós vemos lá os limites constitucionais de Minas Gerais em 2013, em 2011, nos anos todos, a aplicação correta colocada. Então, está no *site* do Tribunal. Basta abrir o *site* do Tribunal que se verifica isso.

**O SR. LINDBERGH FARIAS** (Bloco Apoio Governo/PT - RJ) – Nós temos aqui os números...

**O SR. ANTONIO ANASTASIA** (Bloco Oposição/PSDB - MG) – Esses números não são do *site* do Tribunal, que estão aqui. Eu posso passá-los para o senhor.

**O SR. LINDBERGH FARIAS** (Bloco Apoio Governo/PT - RJ) – E quanto à meta de superávit...

**O SR. ANTONIO ANASTASIA** (Bloco Oposição/PSDB - MG) – A meta de superávit não tinha vinculação...

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Senador Lindbergh, V. Ex<sup>a</sup> já fez a sua indagação.

**O SR. ANTONIO ANASTASIA** (Bloco Oposição/PSDB - MG) – Amanhã nós levantaremos a meta.

*(Intervenção fora do microfone.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB. *Fazendo soar a campainha.*)  
– Senador Lindbergh...



*Senado Federal  
Secretaria Geral da Mesa  
Secretaria de Comissões*

*Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito*

**O SR. ANTONIO ANASTASIA** (Bloco Oposição/PSDB - MG) – Senador, por gentileza.

Por fim, V. Ex<sup>a</sup> alega a questão do TAC, que nós vamos, se for adequado, abordar amanhã também. Assim como a decisão judicial declarando a legalidade e o parecer do Ministério Público Federal. Então, só quero antecipar isso. No meu parecer nós faremos também preliminares para demonstrar o que foi aqui alegado.

Com muita serenidade e calma quero fazer essas ponderações a V. Ex<sup>a</sup>.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Pela ordem, o Senador José Medeiros. Em seguida, o Senador Eduardo Amorim e a Senadora Simone Tebet.

**A SR<sup>a</sup> VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Presidente, eu estou desde o início pedindo...

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – V. Ex<sup>a</sup> também está aqui na lista. Em seguida a Senadora Vanessa e, por último, o Senador Magno Malta.

**A SR<sup>a</sup> VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Fui a primeira a pedir...

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – V. Ex<sup>a</sup> pediu a questão de ordem, ou pela ordem, depois pediu que tirasse.

**A SR<sup>a</sup> VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Não, não pedi que tirasse não.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Eu entendi assim pelo sinal.

**O SR. JOSÉ MEDEIROS** (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PSD - MT) – Sr. Presidente, agradeço esta oportunidade.

Tenho que repetir, Sr. Presidente: nós estamos há bastante tempo discutindo cantilenas que já foram repetidas inúmeras vezes aqui. E por que tenho me pronunciado? Não é desrespeito, mas não podemos admitir que o Senador peça uma questão de ordem para agredir a Mesa. Sabe por quê? Esse espetáculo aqui está passando em todas as TVs do País praticamente, está em rede nacional.

Não é a primeira vez que o Senador faz uma interferência, provoca os colegas e causa briga, discussão forte aqui. E aí temos que ouvir, ao final do dia, no balanço das redes em rede nacional, dizerem que a Comissão está com molecagem aqui. Eu não estou com molecagem. Nós não somos cínicos e não podemos admitir...

Eu penso – e aí eu faço este pedido a V. Ex<sup>a</sup> – que, quando V. Ex<sup>a</sup> perceber que a questão de ordem não se atém ao tema e ao artigo que foram colocados, deve cortar. Não se trata de cassar o direito de defesa de ninguém. Trata-se de dar bom andamento aos trabalhos e respeito a esta Comissão, que está tratando de assunto sério. A população brasileira não pode ver isto aqui como um circo, e nós temos que zelar por isso.

Muito obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Senador Eduardo Amorim.

**O SR. EDUARDO AMORIM** (Bloco Moderador/PSC - SE) – Presidente, vou ser breve nas minhas palavras.

O senhor é testemunha de que raramente falo, prefiro ouvir, mas não dá para ficar calado diante disso, Sr. Presidente.

Com certeza, o senhor vem conduzindo esta Comissão com muito equilíbrio, com muita sabedoria. E o senhor está vendo que o seu trabalho não vai ser fácil daqui por diante, mas é preciso, mais do que nunca, que o senhor saiba conduzir e buscar esse equilíbrio o tempo todo.

Agora, não podemos, de forma nenhuma... Eu não aceito. Quem quiser aceitar aceita, mas eu não aceito. Aceito e respeito as diferenças ideológicas, partidárias,



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

enfim, mas generalizar, ofender, de forma nenhuma. Aqui ninguém é melhor do que ninguém em absolutamente nada.

Então, Sr. Presidente, muitas questões que aqui foram colocadas, a gente viu que foram questões já colocadas em outros momentos. Não me interessa, neste momento – não é meu dever, nem minha obrigação – estar avaliando contas de Minas. Eu não sou Deputado Estadual, eu não estava lá. A nossa missão neste momento se restringe a avaliar essa questão do *impeachment*, da admissibilidade ou não neste momento, Sr. Presidente. É nisso que a gente tem que se concentrar.

E, com todo o respeito à Senadora Gleisi Hoffmann, eu estava aqui no final da reunião de ontem e fui um dos últimos a fazer alguns questionamentos aos convidados. Eu entendi e testemunhei o Senador Anastasia pedir licença, que precisava terminar o relatório, o que de fato confirma que o relatório já não estava pronto, e não vi nenhum prejuízo com relação a isso. Não vi nenhum prejuízo com relação a isso.

Então, Sr. Presidente, pulso firme. O Brasil precisa de todos nós. Devemos manter o respeito sempre e vamos ouvir o relatório, que nós não sabemos – estamos curiosos para isso –, para que a gente possa, com certeza, abalizar.

Então, respeitando, exijo também respeito, Sr. Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Muito obrigado, Senador Eduardo Amorim, pelas palavras que me tocam. Mas quero mais uma vez lembrar que é direito do Senador apresentar uma questão de ordem e, depois, em um ou outro momento, apresentar a mesma questão. Nós vamos responder que a questão já está superada, mas é um direito apresentar.

Com a palavra a Senadora Simone Tebet.

**A SRª SIMONE TEBET** (PMDB - MS) – Sr. Presidente, V. Exª sabe do meu apreço e admiração pelo equilíbrio, sensatez e espírito democrático que V. Exª tem e está conduzindo esta Comissão.

Eu gostaria apenas, volto a repetir, de pedir a V. Exª que se atenha a um fato muito importante: eu gostaria de saber qual é o objeto da formação desta Comissão Especial.

Até onde eu saiba, esta Comissão Especial tem um objetivo muito claro e difícil por parte de todos nós – não é fácil estarmos aqui neste momento –, que é analisar possíveis crimes de responsabilidade. E, neste momento, é um mero juízo de admissibilidade ver se há indícios de materialidade e autoria do crime de responsabilidade pelo qual está sendo acusada a Senhora Presidente da República. Em nenhum momento consta, até onde eu saiba, no projeto de resolução que criou esta Comissão Especial, a possibilidade de apresentarmos fatos diversos deste.

Eu quero chamar a atenção para os colegas Srs. Senadores e Srªs Senadoras...

*(Soa a campanha.)*

**A SRª SIMONE TEBET** (PMDB - MS) – Obrigada, Sr. Presidente.

Nesse juízo de admissibilidade, pelo espírito democrático desta Mesa, nós estamos fazendo exatamente o que fizeram os Deputados Federais, mesmo sem haver necessidade. Aqui, neste momento, nós não precisamos dar ampla defesa, não haveria necessidade de fazer todo esse juízo que estamos fazendo, mas, em nome do devido processo legal, eu parablenizo V. Exª por estar fazendo.

Agora, a partir do momento em que nós trazemos para esta plenária o direito que nós temos...



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

*(Soa a campanha.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Peço a atenção de todos. A palavra está com a Senadora Simone Tebet.

**A SR<sup>a</sup> SIMONE TEBET** (PMDB - MS) – ...o direito que nós temos da inviolabilidade das nossas palavras no plenário, nós estaremos aqui incorrendo num erro, aí sim, jurídico e inconstitucional, porque nós estamos, em rede nacional, fazendo acusações sérias em relação a terceiros que não são objeto deste processo e que não vão ter o prazo que a Senhora Presidente teve e está tendo de fazer a sua defesa.

Então, eu quero aqui pedir a V. Ex<sup>a</sup>, como juiz maior deste processo e desta Comissão, que não permita mais nenhuma questão de ordem que venha atacar quem quer que seja, membro desta Comissão, seja de um partido, seja de outro, Sr. Presidente. Aqui nós somos um colegiado. Depois de amanhã, nós vamos estar convivendo de forma harmônica, buscando uma solução para este País. O que nós não podemos fazer disto aqui é uma santa inquisição onde se garanta para uma das partes todos os direitos e para a outra, como no caso do Relator – e pode ser qualquer um, a qualquer momento –, a restrição do seu direito.

Nós estamos aqui em rede nacional. Nós temos hoje os meios eletrônicos e nós temos muita dificuldade nesta questão, e tenho certeza de que o Relator, de em três minutos fazer a sua defesa.

Eu quero aqui, para encerrar, dizer que não sou deputada estadual de Minas Gerais, não sou cidadã de Minas Gerais. E aqui eu quero devolver na mesma moeda: quando me falaram que eu não tinha o direito de trazer elementos novos de 2013 e 2014 para este processo, porque a Senhora Presidente da República não poderia ser responsabilizada por mandato anterior, embora eu não concorde, é no exercício da função, da mesma forma, o Senador Anastasia não é mais Governador. Existem várias formas de controle dos atos de um gestor. Uma delas é o processo de *impeachment* enquanto está no exercício de um mandato de gestor executivo. O que poderia e pode acontecer, se os Senadores que apresentaram os fatos forem verdadeiros, é ter o controle do Ministério Público Estadual e Federal nas ações, inclusive de qualquer cidadão.

Então, eu pediria a V. Ex<sup>a</sup> que não permita, daqui para frente, e retire das notas taquigráficas qualquer tipo de ataque pessoal a um colega, a não ser que se dê a ele o mesmo tempo de defesa que a Senhora Presidente da República está tendo neste momento.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Pela ordem, a Senadora Vanessa Grazziotin.

**A SR<sup>a</sup> VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Obrigada.

**O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA** (Bloco Oposição/PSDB - PB) – Pela ordem, Sr. Presidente.

**A SR<sup>a</sup> VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Muito obrigada, Sr. Presidente.

Sr. Presidente...

**O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA** (Bloco Oposição/PSDB - PB) – A minha questão... Para uma questão de ordem, Sr. Presidente.



*Senado Federal  
Secretaria Geral da Mesa  
Secretaria de Comissões*

*Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito*

**A SR<sup>a</sup> VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Cássio, ele me deu a palavra, Cássio. Eu não quero ficar batendo boca com você, Cássio. Eu ouvi a todos. Eu estou pedindo para uma questão de ordem.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Está inscrito aqui...

**O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA** (Bloco Oposição/PSDB - PB) – Para uma questão de ordem, Sr. Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Está inscrito aqui, pela ordem... Estão inscritos aqui a Senadora Vanessa Grazziotin, o Senador Magno Malta, o Senador Ronaldo Caiado e o Senador Cássio Cunha Lima.

**A SR<sup>a</sup> VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Presidente, eu, de fato...

Sr. Presidente, eu tenho uma questão de ordem a fazer. Eu tenho uma questão de ordem a fazer, Sr. Presidente. É V. Ex<sup>a</sup> quem interpreta os nossos pedidos ou são os membros da Comissão?

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – V. Ex<sup>a</sup> está com a palavra.

**A SR<sup>a</sup> VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Muito obrigada.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Com a palavra a Senadora Vanessa Grazziotin.

**A SR<sup>a</sup> VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Muito obrigada, Presidente.

Primeiro, Presidente, só a título de registro, eu quero aqui dizer e destacar a forma como V. Ex<sup>a</sup> vem se conduzindo. Nós tivemos dois grandes problemas nesse início, e V. Ex<sup>a</sup>, na minha opinião, se me permite, agiu de forma correta e imparcial nas duas. Na primeira, quando acatou a reclamação da Senadora Gleisi, feita através do pedido da palavra pela ordem, e solicitou que fosse inserida nos Anais a referida reclamação. Na segunda, garantiu a todos, inclusive ao Relator...

*(Intervenção fora do microfone.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Com a palavra a Senadora Vanessa Grazziotin.

**A SR<sup>a</sup> VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Sr. Presidente, o senhor pode passar a Presidência dos trabalhos para o Senador Cássio. Por mim, não há problema nenhum, porque é ele que quer dirigir a sessão. Pode passar para ele.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – V. Ex<sup>a</sup> está com a palavra, Senadora Vanessa.

**A SR<sup>a</sup> VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – É esse que pede a palavra para pedir respeito, não é, Presidente? Veja como ele respeita os seus colegas. Pode dar até o 15, 18, todos que eles quiserem. Por mim, não há problema nenhum, não há problema nenhum.

Presidente, eu pedi a palavra por uma questão de ordem e quero proferi-la, Sr. Presidente, mas eu concluí meu raciocínio dizendo que V. Ex<sup>a</sup> tem sido justo e imparcial, independente dos lados. Então, quero deixar esse registro aqui.

Segundo, eu peço a palavra pela ordem, Sr. Presidente, porque quero fazer uma solicitação. No dia de ontem, eu solicitei que V. Ex<sup>a</sup> respondesse uma questão de ordem que eu havia feito anteriormente. V. Ex<sup>a</sup> respondeu, eu recorri ao Plenário, e fomos votos vencidos. Neste momento, Sr. Presidente, solicito que, da mesma forma, V. Ex<sup>a</sup> dê conhecimento ao Plenário da resposta que deu à Advocacia-Geral da União,



*Senado Federal  
Secretaria Geral da Mesa  
Secretaria de Comissões*

*Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito*

quando aqui estive e protocolou algumas petições. V. Ex<sup>a</sup> nos informa que já encaminhou à Advocacia-Geral da União a resposta, mas, como nós somos aqui um Colegiado, Sr. Presidente, que está a julgar absolutamente tudo, eu penso que é fundamental, é necessário, é imprescindível que todos nós tomemos conhecimento, até para que fique registrado nos *Anais*, da resposta que V. Ex<sup>a</sup> encaminhou à Advocacia-Geral da União, quando fez algumas respostas às petições por ela protocoladas.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Eu vou encaminhar uma cópia.

**A SR<sup>a</sup> VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Não, Sr. Presidente, eu peço que seja lido.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – A AGU não tem assento aqui na Comissão. Portanto...

**A SR<sup>a</sup> VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Mas eu não sou AGU, eu sou Senadora e estou pedindo para tomar conhecimento.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Exatamente. É por isso que vou mandar. Já mandei uma cópia ao Senador Lindbergh, uma cópia à Senadora Fátima e vou mandar uma cópia também à Senadora Vanessa.

**A SR<sup>a</sup> VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Sr. Presidente, qual é o artigo?

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Está publicado. Eu não vou ler essa questão de ordem aqui, porque a AGU não tem assento aqui neste Plenário, mas vou mandar imediatamente essa questão de ordem para V. Ex<sup>a</sup>. Já foi publicada no *Diário do Senado Federal* e já mandei para os Senadores que a solicitaram.

**A SR<sup>a</sup> VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Qual o problema de fazer a leitura, Sr. Presidente?

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Porque a AGU não está presente.

**A SR<sup>a</sup> VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Mas nós queremos tomar conhecimento. A petição foi pública.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Eu vou mandar por escrito a V. Ex<sup>a</sup> agora.

**A SR<sup>a</sup> VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Não, Sr. Presidente, veja: a petição foi pública, porque a AGU não protocolou o pedido, ela relatou o pedido. Então, foi um pedido público. Nada mais justo e correto do que se responder a um pedido público de forma pública.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Peço à Secretaria que encaminhe uma relação daquilo que já foi publicado no *Diário Oficial* para a Senadora Vanessa, a exemplo do que fiz com a Senadora Fátima e o Senador Lindbergh.

Passo agora a palavra, pelo art. 14, ao Senador Cássio Cunha Lima.

**O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA** (Bloco Oposição/PSDB - PB) – Sr. Presidente, Sr<sup>as</sup> e Srs. Senadores, quando me dirigi à Mesa para falar a V. Ex<sup>a</sup> – é óbvio que foi com todo o respeito, e não agiria de forma diferente, por razões óbvias –, foi apenas para chamar a atenção de que, no nosso Regimento, no art. 14, do qual estou fazendo uso, é possível, no que está estabelecido no inciso X, alínea "a", que qualquer Senador possa pedir pela ordem a palavra. E existe outro dispositivo regimental previsto no art. 403, que é quando o Senador pede a palavra para uma questão de ordem. São coisas distintas, apesar de semelhantes sob o aspecto do vernáculo.



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

Então, há uma questão de ordem que vem sendo reiterada desde a instalação desta reunião. Para otimizar o tempo e por economia processual, eu, que havia solicitado para apresentar uma questão de ordem, já usarei o tempo da previsão do art. 14 para encerrar a questão de ordem.

A questão de ordem, Sr. Presidente, que faço neste presente momento baseia-se no art. 403 do nosso Regimento, combinado com o art. 407, que diz o seguinte: "Nenhum Senador poderá falar, na mesma sessão, sobre questão de ordem já resolvida pela Presidência."

Portanto, o que se vê aqui é um flagrante descumprimento do art. 407 do Regimento em todas as reuniões. Com a liberalidade, a tolerância, o espírito democrático que V. Ex<sup>a</sup> vem tendo, os Senadores têm abusado desse seu espírito conciliador para driblar o Regimento. Eles forçam a barra, porque, em todas as reuniões, apresentam a mesma questão de ordem já resolvida pela Presidência. Portanto, uma questão de ordem preclusa, com trânsito em julgado administrativo, vem sendo reiterada, e V. Ex<sup>a</sup> tem – e é esta questão de ordem que eu faço – a proteção do art. 407 para coibir essa prática procrastinatória, porque, além de ser uma procrastinação, esse expediente tem sido utilizado para agredir o digno, honrado, decente Relator, que não é réu, que não está sendo julgado, que fala por 5 milhões de mineiros – o Senador Anastasia fala com a autoridade do voto de 5 milhões de brasileiros; eu vou repetir: 5 milhões de brasileiros.

Portanto, o que está havendo aqui, diante dessa manobra visível, é uma manobra, Sr. Presidente, e o Regimento proíbe essa manobra. É uma questão de ordem reiterada a cada reunião, que vira tema de embate político, de discussão eleitoral, como se o Senador Anastasia não fosse o Relator de todos nós. Faz-se a questão de ordem para agredir o Relator e para ofender a Comissão. São como os gatos que se enroscam nas nossas pernas: nós imaginamos que estão nos agradando, mas estão, na verdade, limpando o pelo.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Concluiu, Senador?

**O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA** (Bloco Oposição/PSDB - PB) – Concluí, Sr. Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Senador Cássio Cunha Lima, V. Ex<sup>a</sup> já foi Governador duas vezes, já foi Prefeito da nossa querida Campina Grande três vezes, V. Ex<sup>a</sup> é um Senador brilhante e sabe que, se o Regimento funcionasse sozinho, não precisaria haver Presidência. A Presidência decide aquilo que acha que é de bom senso naquele momento. No caso de eventual artigo do Regimento de que eu não me tenha lembrado ou não esteja sabendo, é por isso que o Presidente do Senado e o Presidente do Congresso tem ao seu lado um regimentalista, e, no meu caso aqui, cedido pelo Presidente Renan Calheiros, nós temos o melhor regimentalista da Casa, que é o Dr. Bandeira.

Portanto, está aqui o Regimento, está aqui o regimentalista, mas é preciso haver um Presidente para conduzir os trabalhos da reunião. E é com esse espírito democrático, de flexibilidade que eu tenho procurado, muitas vezes, aceder a que um assunto retorne, porque, afinal de contas, isto aqui é um foro democrático que nós precisamos ter.

Agora, à medida que houver excessos...

Todos os Senadores que têm levantado questão de ordem aqui têm também falado questões de mérito, e eu não tenho interrompido a palavra, por esse espírito de flexibilidade, que V. Ex<sup>a</sup> bem entende, quando governou o Estado da Paraíba e hoje como Senador brilhante deste Senado Federal.



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

Passo agora a palavra, pela ordem, ao Senador Magno Malta. Não é questão de ordem, é pela ordem.

**O SR. MAGNO MALTA** (Bloco Moderador/PR - ES) – Não é questão de ordem, Sr. Presidente, é pela ordem.

Sr. Presidente, eu faço um registro feliz. O meu registro é que felizmente, para o Brasil e para nós todos, V. Ex<sup>a</sup> é o Presidente da Comissão e é um homem benevolente. Felizmente, para o Brasil e para nós todos, o Relator é um homem da paz. Quer ver? Se quiser pegar uma tuberculose, quiser pegar um H1N1, sente-se perto de Anastasia para ver: o homem é gelado. O Lindbergh pode fazer o que quiser e não vai tirar a paz dele.

Agora, seríamos loucos de esperar que, num momento como este, não tivéssemos esse quebrar de ovos. Não se faz omelete sem quebrar ovos. É legítimo que a Base do Governo faça questão de ordem, é legítimo que eles se levantem. Ou alguém se iludiu de que V. Ex<sup>a</sup> ia abrir, ia passar para Anastasia, ele ia ler e ia ficar tudo em paz? Não, eu acho que é legítimo. Eles estão caindo e estão caindo atirando, estão atirando. Se nós, quem sabe, estivéssemos na mesma posição...

*(Soa a campanha.)*

**O SR. MAGNO MALTA** (Bloco Moderador/PR - ES) – ... na mesma posição estaríamos fazendo a mesma coisa ou pior, dependendo da natureza de cada um de nós aqui.

Então, penso que, neste momento, a benevolência precisa assaltar os nossos corações e sermos assaltados de um espírito de misericórdia, embora alguns tenham espírito de porco. Nós precisamos ter um espírito de misericórdia, neste momento, e entender. Se essa reunião for até 18h, for até 22h, for até 24h, é um processo de *impeachment*, é um processo de cassação de uma Presidente da República. Então, nós não podemos nos iludir de que isso aqui não vai dar debate, e cada qual corra para colocar a sua posição.

Sr. Presidente, V. Ex<sup>a</sup> é um homem benevolente, compreensivo. Benevolente, o Senador Anastasia. Imagine-me no lugar de Anastasia, Caiado no lugar de Anastasia. Imagine Lindbergh sentado aí no lugar de Anastasia. O mundo iria explodir. Então, Deus fez tudo certinho. Vamos ter calma com o pessoal do Governo. Deixe a Senadora Vanessa fazer a questão de ordem dela. Quem quiser fazer outra questão de ordem faça também, e nós vamos ter paciência, mais do que tivemos nos outros dias.

Eu encerro, Sr. Presidente, a minha fala dizendo o seguinte: quando o Senador Lindbergh se alterou, eu fiquei com vontade de chamar o Pastor João Nunes, que é o pastor da Assembleia de Deus de Nova Iguaçu e é quem tomava conta dele lá. Então, para poder acalmá-lo, eu fiquei com vontade de chamar.

Eu encerro, Sr. Presidente, a minha fala dizendo ao Senador Lindbergh, meu amigo, que só não gostei exatamente quando ele chamou o Governo de Minas Gerais por conta de Anastasia ter sido lá o seu Governador, até porque chamar a atenção e voltar os holofotes para o Governo de Minas não é boa coisa. O Governador de Minas vive o seu inferno astral e não é a melhor referência para este momento, o atual, até porque deve estar se valendo também desses artigos que Anastasia leu para poder tentar tocar o governo de Minas...

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Conclua, Senador Magno Malta.



*Senado Federal  
Secretaria Geral da Mesa  
Secretaria de Comissões*

*Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito*

**O SR. MAGNO MALTA** (Bloco Moderador/PR - ES) – ...com as dificuldades que Minas Gerais enfrenta neste momento, tais quais as dificuldades do Brasil.

Por isso eu peço: vamos aplacar os nossos ânimos e vamos ter um espírito melhor do que o espírito de porco.

Obrigado, Sr. Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Pela ordem, a Senadora Fátima Bezerra e, em seguida, o Senador Ronaldo Caiado.

**A SRª FÁTIMA BEZERRA** (Bloco Apoio Governo/PT - RN) – Sr. Presidente, eu quero aqui, mais uma vez, reiterar que o debate que está sendo feito aqui não tem nada de natureza pessoal.

*(Soa a campanha.)*

**A SRª FÁTIMA BEZERRA** (Bloco Apoio Governo/PT - RN) – O Senador Anastasia sabe disso. É um direito que nós, da Bancada do PT, do PCdoB, do PDT, dos Partidos que não concordam de maneira nenhuma com esse absurdo, com essa tentativa de golpe travestida de pedido de *impeachment*, é um direito que nós temos fazer a reflexão aqui dentro, uma reflexão à luz realmente de questionar a suspeição do Relator, porque, não é o fato só de o Senador Anastasia ser filiado ao PSDB, é um conjunto de fatos, que começa com o jurista Miguel Reale, que assina a denúncia, que é filiado ao PSDB; é a Drª Janaina, que é uma das autoras da denúncia, que recebeu, inclusive, R\$45 mil do próprio PSDB; é o coordenador jurídico nacional desse Partido, que também assina a denúncia, e, por fim, o integrante do próprio PSDB, o Partido, inclusive, que polarizou com o Partido dos Trabalhadores na última disputa político-eleitoral.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Senadora Fátima, conclua.

**A SRª FÁTIMA BEZERRA** (Bloco Apoio Governo/PT - RN) – Espere aí, Sr. Presidente. Vou concluir.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Conclua, porque nem é questão de ordem, nem pela ordem.

**A SRª FÁTIMA BEZERRA** (Bloco Apoio Governo/PT - RN) – Vou concluir. Não é questão de ordem. Eu pedi pela ordem. Só um momentinho. Só um momentinho. Ouvi muita gente aqui falar.

Então, veja bem, o que nós queremos colocar aqui é que o Partido que polarizou...

*(Soa a campanha.)*

**A SRª FÁTIMA BEZERRA** (Bloco Apoio Governo/PT - RN) – ...inclusive, a última disputa político-eleitoral, infelizmente não teve grandeza de respeitar o resultado, de respeitar a soberania popular e está protagonizando esse golpe. Aliás, eu lamento, porque o PSDB era para ter o mínimo até de respeito à história do PSDB, que nós reconhecemos. É uma história de vinculação com as lutas democráticas do nosso País, mas o PSDB está jogando na lata do lixo a história dele, porque reconhecemos, sim, os setores dentro do PSDB, repito, que deram contribuição à luta em prol da democracia em nosso País.

Para concluir, Sr. Presidente, eu quero dizer que, como se não bastasse tudo isso, o Brasil precisa saber, Senador Anastasia, que, de repente, o senhor quer condenar aqui a Presidenta Dilma por práticas que o senhor fez, que o Governador, inclusive, de São Paulo, está fazendo. Hoje mesmo está na *Folha*: Geraldo Alckmin...

*(Soa a campanha.)*



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

*(Tumulto no recinto.)*

**A SRª FÁTIMA BEZERRA** (Bloco Apoio Governo/PT - RN) – Espere aí, Sr. Presidente. Eu quero concluir. Não! Eu quero concluir. Deixe-me concluir, Sr. Presidente!

*(Soa a campainha.)*

**A SRª FÁTIMA BEZERRA** (Bloco Apoio Governo/PT - RN) – Eu vou concluir, Senador Raimundo. Por favor!

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – V. Exª tem um minuto para concluir. Um minuto.

**A SRª FÁTIMA BEZERRA** (Bloco Apoio Governo/PT - RN) – Acho engraçado! O Senador Ricardo Ferraço aqui pega o microfone, fala à vontade; o Senador Cássio já pegou aqui o microfone várias vezes, inclusive fez acusações e mais acusações ao nosso Partido. A gente nem invocou o art. 14. Nem invocou!

Então, por favor, Presidente, com o equilíbrio e o respeito que V. Exª tem, eu quero só concluir o meu raciocínio.

Eu quero, portanto, dizer: claro que estamos discutindo aqui o pedido de *impeachment* contra a Presidenta Dilma, pedido este que, a nosso ver, não se sustenta.

Entretanto, não dá para fazer essa análise desconsiderando a realidade nacional, realidade, inclusive, que tem a ver com os crimes que estão imputando a ela, que é a história da pedalada e que é a história dos decretos, que V. Exª fez à vontade; que o Governo de São Paulo hoje está no jornal: Governo de São Paulo pedala – é governo do PSDB – e dá um calote de R\$332 milhões no metrô.

Então, Senador Anastasia, o que nós esperávamos era um mínimo de coerência, no sentido de que não dá para a gente aceitar...

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Conclua, Senadora, que esse assunto já está superado.

**A SRª FÁTIMA BEZERRA** (Bloco Apoio Governo/PT - RN) – Vou concluir, vou concluir. Vou concluir, Sr. Presidente.

Não dá, de maneira nenhuma, para a gente aceitar que o senhor queira condenar a Presidenta por práticas que o senhor fez lá. Sendo assim, isso não passa de uma fraude jurídica e de uma farsa política.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Com a palavra, pela ordem, o Senador Ronaldo Caiado.

Gostaria que fosse pela ordem. Não vamos entrar no mérito do que nós estamos discutindo aqui. Eu quero que V. Exª seja o mais objetivo possível, com o objetivo de colaborar com os trabalhos desta Casa, como sempre.

**O SR. RONALDO CAIADO** (Bloco Oposição/DEM - GO) – Sr. Presidente, é meu intuito colaborar, mais do que nunca, com o andamento do processo. Só que, para isso, eu preciso muito da contribuição de V. Exª, Sr. Presidente, da contribuição de V. Exª.

Em primeiro lugar, eu recorro aqui ao art. 48, sobre as atribuições do Presidente:

Art. 48. Ao Presidente compete:

.....  
.....

VIII – fazer observar na sessão a Constituição, as leis e este Regimento;



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

Isso é atribuição do Presidente da Comissão.

Em segundo lugar, eu quero enfatizar aquilo levantado aqui pelo Senador Cássio. O art. 407 não é genérico em poder apresentar nova questão de ordem. Ao contrário, pelo art. 407, o Senador não pode sequer falar sobre uma questão de ordem já resolvida pela Mesa. Sequer falar. V. Ex<sup>a</sup> já aceitou dez novas questões de ordem sobre a mesma matéria. Essa matéria que V. Ex<sup>a</sup> está discutindo de novo foi resolvida por V. Ex<sup>a</sup> no dia 26/04/2016. Quer dizer, isto aí, a falta de comando leva a essa liberalidade, que vai produzir amanhã um quadro grave aqui dentro. V. Ex<sup>a</sup> está vendo que as coisas estão descambando para um lado grave, em que as pessoas, ao não seguirem o Regimento, vão para um processo de afronta, vão para um processo de desrespeito, e as coisas não terminam bem.

Por isso, Sr. Presidente, é fundamental que V. Ex<sup>a</sup> entenda que, nesta hora, o que a Base do Governo e o PT desejam é fazer esse "mimimi" de querer exatamente obstruir o processo. Então, mais do que nunca, V. Ex<sup>a</sup> tem que ser rígido no cumprimento. Se elabora um pela ordem e vem discutir uma matéria sobre a qual V. Ex<sup>a</sup> já deliberou, sobre esse caso específico da suspensão da relatoria, essa matéria não pode mais voltar à discussão nesta reunião, Sr. Presidente. Senão nós não vamos terminar isso. A cada momento aqui, se me for dada uma liberalidade como essa, desrespeitando o Regimento, não há uma reunião que se encerra. Eu vou fazer trezentas questões de ordem sobre o mesmo assunto.

Como tal, Sr. Presidente, nós estamos aqui hoje, V. Ex<sup>a</sup> nos convocou, disse que hoje seria a leitura, lógico, do relatório do nobre Relator, Parlamentar respeitado nacionalmente, que está sendo aqui desacatado a todo momento, e ninguém aqui está à disposição de ouvir grosserias, Presidente.

Além do mais, eu concluo dizendo a V. Ex<sup>a</sup>: o que nós precisamos é de celeridade. V. Ex<sup>a</sup> nos convocou ontem dizendo: "Não vou amanhã abrir discussão. Nós vamos ler amanhã o voto. Logicamente, os demais Senadores que não concordam vão apresentar seu voto em separado, o que é normal, o que é correto, o que é justo".

*(Soa a campanha.)*

**O SR. RONALDO CAIADO** (Bloco Oposição/DEM - GO) – "Cada um tem sua opinião, cada um vai apresentar o seu voto, com todo o direito". Não tem que acolher o voto do nobre Relator, mas dentro das regras regimentais, que estão todas previstas.

Muito obrigado pelo tempo que V. Ex<sup>a</sup> me concede, Sr. Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Senador Ronaldo Caiado, o art. 14, que regula o uso da palavra, no seu §1º, diz:

Art. 14.

§1º É vedado ao orador tratar de assunto estranho à finalidade do dispositivo em que se baseia para a concessão da palavra.

Eu digo a V. Ex<sup>a</sup> que tenho feito concessões aqui porque entendo e repito que nesta reunião aqui os personagens mais importantes são os Senadores. Eu não posso estar, a todo momento, tratando os Senadores como se fossem alunos de uma sala de aula. Portanto, eu tenho que ter um espírito conciliador. Não está previsto no Regimento que o Presidente se disponha a apartar desentendimentos entre os



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

Senadores, mas eu o faço e continuarei fazendo, pelo respeito, pela estima que tenho pelas Senadoras e pelos Senadores.

Portanto, agora, já que todos aqueles que queriam se pronunciar já se pronunciaram, não vou mais abrir questão de ordem, porque vamos agora ao objeto, como V. Ex<sup>a</sup> falou, da reunião. Mas Regimento precisa de um Presidente e de um regimentalista. É o que estamos fazendo aqui, baseados nisso nós convocamos esta reunião. Já que todas as pessoas que queriam se expressar já se expressaram, não vou dar a palavra à V. Ex<sup>a</sup>, Senadora Vanessa, porque já dei uma vez para uma questão de ordem.

Passo agora a palavra ao Relator, para que ele possa ler o relatório e peço a atenção de todos.

**O SR. ANTONIO ANASTASIA** (Bloco Oposição/PSDB - MG) – Muito obrigado, Sr. Presidente.

*(Soa a campainha.)*

**O SR. ANTONIO ANASTASIA** (Bloco Oposição/PSDB - MG) – Muito obrigado, Sr. Presidente.

*(Soa a campainha.)*

**O SR. ANTONIO ANASTASIA** (Bloco Oposição/PSDB - MG) – Sr. Presidente, muito obrigado.

**A SR<sup>a</sup> GLEISI HOFFMANN** (Bloco Apoio Governo/PT - PR) – Pela ordem...

**O SR. ANTONIO ANASTASIA** (Bloco Oposição/PSDB - MG) – Vou começar a leitura do parecer da Comissão Especial do Impeachment – Sr. Presidente, peço que corte o microfone da plateia –, referente à admissibilidade da Denúncia nº 1...

*(Soa a campainha.)*

**O SR. ANTONIO ANASTASIA** (Bloco Oposição/PSDB - MG) – ...de 2016 [DCR nº 1, de 2015, na origem].

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Peço a atenção de todos para o relatório.

**O SR. ANTONIO ANASTASIA** (Bloco Oposição/PSDB - MG) – Denúncia por crime de responsabilidade, em desfavor da Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, por suposta...

**A SR<sup>a</sup> GLEISI HOFFMANN** (Bloco Apoio Governo/PT - PR. *Fora do microfone.*) – Eu queria a cópia do relatório que está sendo lido, nós dependemos da cópia do relatório.

**O SR. ANTONIO ANASTASIA** (Bloco Oposição/PSDB - MG) – Está disponível nos computadores.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Vou abrir exceção...

*(Tumulto no recinto.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – V. Ex<sup>a</sup> pediu um minuto, V. Ex<sup>a</sup> terá um minuto.

**A SR<sup>a</sup> GLEISI HOFFMANN** (Bloco Apoio Governo/PT - PR) – Presidente...

*(Tumulto no recinto.)*

**A SR<sup>a</sup> GLEISI HOFFMANN** (Bloco Apoio Governo/PT - PR) – Presidente...

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – V. Ex<sup>a</sup> terá um minuto.



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

*(Soa a campainha.)*

**A SRª GLEISI HOFFMANN** (Bloco Apoio Governo/PT - PR) – Presidente...

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – V. Exª terá um minuto. V. Exª já foi atendida na questão de ordem.

Veja que estão todos aqui querendo que a reunião se desenvolva dentro do objeto para o qual ela foi convocada e foi proposta.

**A SRª GLEISI HOFFMANN** (Bloco Apoio Governo/PT - PR) – Eu preciso, Presidente...

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Já dei uma questão de ordem a V. Exª e vou abrir esta exceção de um minuto para V. Exª.

**A SRª GLEISI HOFFMANN** (Bloco Apoio Governo/PT - PR) – Sr. Presidente, então, eu preciso que a minha palavra seja assegurada.

**O SR. RICARDO FERRAÇO** (Bloco Oposição/PSDB - ES. *Fora do microfone.*) – Estão interrompendo a palavra do Relator.

**A SRª GLEISI HOFFMANN** (Bloco Apoio Governo/PT - PR) – O que eu gostaria, Sr. Presidente, é de dizer que nós estamos numa reunião aqui de grande responsabilidade. Nós estamos discutindo aqui o afastamento da Presidenta da República. Eu não acho que esta reunião de admissibilidade não admite ampla defesa. Ela precisa da ampla defesa, porque esta é uma das fases mais violentas que nós temos do processo. Em se admitindo o processo no Senado da República, a Presidenta é afastada!

Portanto, como não ter ampla defesa? Como nós não podemos questionar as questões que podem nos levar depois, no mérito, a fazer o debate e a mostrar que esta Comissão decidiu errado?

O Senador Anastasia, de fato, não está sendo julgado aqui, mas é Relator do processo, e cabe a nós colocar, em relação ao Senador Anastasia, toda a suspeitabilidade que nós achamos.

*(Tumulto no recinto.)*

**A SRª GLEISI HOFFMANN** (Bloco Apoio Governo/PT - PR) – E quero dizer, Sr. Presidente... E quero dizer, Sr. Presidente..

*(Soa a campainha.)*

**A SRª GLEISI HOFFMANN** (Bloco Apoio Governo/PT - PR) – E quero dizer, para terminar, Sr. Presidente... Eu quero dizer... Eu posso...

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Com a palavra o Relator.

**A SRª GLEISI HOFFMANN** (Bloco Apoio Governo/PT - PR) – Eu posso...

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Amanhã...

**A SRª GLEISI HOFFMANN** (Bloco Apoio Governo/PT - PR) – Eu vou terminar, Presidente...

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Amanhã, a defesa da Senhora Presidente da República terá o tempo necessário aqui, representada pelo Ministro da AGU para defendê-la.

Portanto,...

**A SRª GLEISI HOFFMANN** (Bloco Apoio Governo/PT - PR) – Trinta segundos para encerrar.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – ... todos os espaços...

*(Tumulto no recinto.)*



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

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Passo a palavra ao Relator Antonio Anastasia.

*(Tumulto no recinto.) (Palmas.)*

**A SRª GLEISI HOFFMANN** (Bloco Apoio Governo/PT - PR. *Fora do microfone.*)  
– Trinta segundos para terminar, Presidente! *(Palmas.)*

*(Intervenção fora do microfone.)*

**A SRª GLEISI HOFFMANN** (Bloco Apoio Governo/PT - PR. *Fora do microfone.*)  
– Vocês conseguem... tratorada, não é isso? Aqui é um jogo de cartas marcadas! É isso que está em jogo aqui. Vocês sabem que têm maioria, há jogo de carta marcada e não querem deixar as pessoas falarem!

**O SR. LINDBERGH FARIAS** (Bloco Apoio Governo/PT - RJ. *Fora do microfone.*)  
– Muito bem.

**O SR. ANTONIO ANASTASIA** (Bloco Oposição/PSDB - MG) – Muito obrigado.  
Sr. Presidente, Srªs Senadoras, Srs. Senadores, passo agora à leitura do parecer, informando também que está, na íntegra, no *site* desta Comissão...

*(Soa a campanha.)*

**O SR. ANTONIO ANASTASIA** (Bloco Oposição/PSDB - MG) – ... e peço licença, portanto, a V. Exªs para o início da leitura.

Da Comissão Especial do Impeachment, referente à admissibilidade da DEN nº 1, de 2016, DCR nº 1, de 2015, na origem. Denúncia por crime de responsabilidade, em desfavor da Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, por suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem autorização do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 85, VI, e art. 167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, art.10, item 4, e art. 11, item 2); e da contratação ilegal de operações de crédito (Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, item 3).

Relatório.

Vem a esta Comissão Especial...

Permita-me, Sr. Presidente, antes de iniciar a leitura – eu me esqueci –, fazer um agradecimento à Consultoria do Senado pelo excepcional apoio que me deu, exatamente a Assessoria desta Comissão, e também aos meus servidores do gabinete.

Relatório.

Vem a esta Comissão Especial, para análise, nos termos do art. 86 da Constituição Federal, do art. 44 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e dos arts. 377, I, e 380, I e II, do Regimento Interno do Senado Federal, a Denúncia nº 1, de 2016, que trata da denúncia por crime de responsabilidade, em desfavor da Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, por suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem autorização do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 85, VI, e art. 167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, art.10, item 4, e art. 11, item 2); e da contratação ilegal de operações de crédito (Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, item 3).

Cabe a esta Comissão Especial analisar, neste momento, se estão presentes os requisitos legais necessários para a admissibilidade da denúncia e, assim, definir se a peça acusatória deve ou não ser objeto de deliberação no âmbito do Senado Federal, conforme o art. 49 da Lei nº 1.079, de 1950.



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

A denúncia foi originalmente recebida, em 2 de dezembro de 2015, pela Presidência da Câmara dos Deputados e autuada como Denúncia por Crime de Responsabilidade (DCR) nº 1, de 2015. A Comissão destinada a dar parecer sobre a matéria, naquela Casa legislativa, opinou, em 11 de abril de 2016, pela admissibilidade da acusação e pela consequente autorização de instauração, pelo Senado Federal, do respectivo processo de crime de responsabilidade.

O Plenário da Câmara dos Deputados, em sessão deliberativa extraordinária, realizada em 17 de abril de 2016, autorizou a instauração de processo contra a Presidente da República por crime de responsabilidade, atendendo aos requisitos constitucionais.

Após a leitura da matéria, no plenário do Senado Federal, no dia 19 de abril deste ano, a presente Comissão Especial foi eleita, no dia 25 de abril, e instalada, no dia 26 de abril, para examinar a denúncia em epígrafe.

No dia 28 de abril, esta Comissão Especial, a título de diligências julgadas necessárias, ouviu os denunciantes, Miguel Reale Júnior e Janaina Conceição Paschoal. No dia 29 de abril, foi ouvida a defesa da denunciada, com a presença do Sr. Advogado-Geral da União, José Eduardo Cardozo, atuando nos termos do art. 22 da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995; o Ministro de Estado da Fazenda, Nelson Barbosa; e a Ministra de Estado da Agricultura e Pecuária, Senadora Kátia Abreu.

Nos dias 2 e 3 de maio, a Comissão ouviu especialistas indicados por ambos os lados. No dia 2 de maio, o Procurador do Ministério Público junto ao TCU, Júlio Marcelo de Oliveira; o Presidente do Instituto Internacional de Estudos de Direito do Estado, Fábio Medina Osório; e o professor da USP José Maurício Conti; e, no dia 3 de maio, o professor da UFRJ Geraldo Prado; o professor da UERJ Ricardo Lodi Ribeiro; e o advogado Marcello Lavenère.

O Senado Federal atua como órgão julgador no processo de *impeachment*, responsável por decidir sobre a ocorrência ou não do crime de responsabilidade por parte da Presidente da República e, na primeira fase desse processo, analisa os aspectos formais da denúncia, com vistas ao seu recebimento, tal como acontece no âmbito judiciário, aplicando-se, no que couber, o Código de Processo Penal.

A Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento, não dispõe especificamente sobre o procedimento, uma vez que, pela Constituição de 1946, em vigor à data de sua edição, cabia à Câmara dos Deputados proceder à pronúncia do Presidente da República nos processos por crime de responsabilidade. Ao Senado Federal cabia, tão somente, o julgamento propriamente dito.

Com o objetivo de adaptar aquele diploma legal à Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal, quando do processo e julgamento do Presidente Fernando Collor por crime de responsabilidade, em 1992, entendeu que o art. 45 da Lei nº 1.079, de 1950, deveria ser aplicado à admissibilidade da denúncia pelo Senado Federal.

Este dispositivo trata da admissibilidade de denúncias por crime de responsabilidade dos Ministros do STF e do Procurador-Geral da República, por esta Casa. É o seguinte o texto:

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



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

Dentro desse período, poderá a comissão proceder às diligências que julgar necessárias.

Como se observa, o dispositivo é bastante singelo, registrando apenas o prazo para o procedimento e a possibilidade de os membros da Comissão requerer diligências, se julgarem necessário. Não há, vale registrar, previsão para defesa nessa primeira fase.

Assim, em relação à admissibilidade ou recebimento da denúncia, expressão que é utilizada pela Lei no 1.079, de 1950, cabe aplicar, como norma subsidiária, o Código de Processo Penal (CPP), por força do art. 38 da citada Lei nº 1.079, de 1950, e a seguir reproduz o art. 38.

No âmbito do processo penal, o recebimento da denúncia também se dá antes da resposta do acusado, arts. 396 e 406 do CPP. Só depois do recebimento da peça acusatória é que se forma o processo propriamente dito, estabelecendo-se a composição triangular – juiz, acusador, acusado – para julgamento. Esse momento se dá, no processo de *impeachment*, após a admissão da denúncia na primeira votação em plenário do Senado Federal, arts. 46 a 49 da Lei no 1.079, de 1950).

Nesta primeira fase, portanto, deve-se verificar apenas se estão presentes os requisitos legais, sem entrar no mérito. Com base nessa análise, o julgador decide se recebe a denúncia, dando prosseguimento ao feito, ou se a rejeita.

Não estando presente qualquer das hipóteses de rejeição da denúncia, o julgador deve recebê-la. Nesses termos, a análise inicial deve ser, a princípio, formal. É o recebimento que dá início efetivo ao processo acusatório, após o qual o julgador cita o réu para responder as imputações. Esse é o ato que inaugura a segunda fase do processo de *impeachment*, art. 49 da Lei no 1.079, de 1950. A partir daí, segue a primeira instrução, perante esta Comissão Especial.

Com efeito, as análises seguintes limitam-se ao reconhecimento ou não de indícios suficientes para a caracterização da justa causa do prosseguimento do *impeachment*, nada mais.

Análise.

O instituto do *impeachment*. O *impeachment* surgiu, segundo registram os estudiosos da matéria, na Inglaterra, no século XIV. Visava a punir criminalmente os ministros do rei, uma vez que o próprio monarca era considerado em si mesmo impassível de qualquer espécie de sanção.

Há registros de que o Parlamento Inglês, em 1376, valeu-se do instituto para condenar William Latimer, por acusações de corrupção e opressão. Foi este o primeiro caso em que as Casas do Parlamento racionalizaram o *impeachment*, convertendo-o em processo e julgamento definitivos, tendo os comuns como acusadores e os lordes como julgadores.

Embora o instituto tenha caído em desuso na Grã-Bretanha, durante os séculos, tendo os ingleses se valido, com maior frequência, de um mecanismo denominado *bill of attainder*, o *impeachment* veio a ser consagrado como instrumento de controle nos Estados Unidos, a partir da promulgação da Constituição da Virgínia, editada em 1776, e da própria Constituição americana, em 1787. Como a Constituição americana adotou como forma de governo a república e como sistema de governo o presidencialismo, era necessário conceber um mecanismo de controle de conduta dos homens públicos que exercessem funções tanto no Executivo, quanto no Judiciário. A opção constitucional foi de prever a possibilidade de remoção por meio do mecanismo de



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

*impeachment*. Para o Executivo, a previsão constitucional consta do art. 2, seção quatro:

O Presidente, o Vice-Presidente, e todos os agentes políticos civis dos Estados Unidos serão afastados de suas funções quando indiciados e condenados por traição, suborno, ou outros delitos ou crimes graves.

Ao Senado foi atribuída a competência de processar e julgar as acusações de *impeachment*. Quando o acusado for o Presidente, o *Chief Justice* da Suprema Corte preside o julgamento, sendo necessário o voto de dois terços dos seus membros para a condenação (artigo 1, seção 3):

O Senado exclusivamente deterá o poder de julgar todas as acusações de *impeachment*. Quando reunidos para esse fim, os Senadores prestarão juramento ou compromisso. O julgamento do Presidente dos Estados Unidos será presidido pelo Presidente da Suprema Corte. E nenhuma pessoa será condenada a não ser pelo voto de dois terços dos membros presentes.

À Câmara dos Representantes ficou atribuída a competência para indiciar os acusados.

Mediante a leitura do preceito da Constituição Americana acima reproduzido, fica evidente que a previsão de que os agentes públicos poderão ser “indiciados e condenados por traição, suborno, ou outros delitos ou crimes graves” é, em sua parte final, de textura aberta e, por tal razão, pode gerar controvérsias interpretativas.

“Nem a linguagem da Constituição, tampouco os debates da convenção constitucional contêm uma definição conclusiva do que os Fundadores dos Estados Unidos tinham em mente” quando optaram pela redação “outros delitos ou crimes graves” para o preceito constitucional, de acordo com Lowell Brown.

Alexander Hamilton, um dos membros da Convenção Constitucional, no *Federalist Papers* nº 65, de 7 de março de 1788, oferece as melhores explicações sobre o tema:

Uma Corte adequadamente constituída para julgar os processos de *impeachment* é um bem a ser desejado, embora difícil de ser obtido num governo que é integralmente eleito. Os assuntos submetidos à sua jurisdição são as ofensas que decorrem de má conduta dos homens públicos, ou, em outras palavras, do abuso ou violação da confiança pública. Eles são de uma natureza que com propriedade peculiar pode ser denominada POLÍTICA, pois estão relacionados majoritariamente a danos cometidos imediatamente contra a própria sociedade. O processamento dessas ofensas, por essa razão, raramente falhará em agitar paixões de toda a



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

comunidade, e em dividi-la entre partes mais ou menos amigáveis ou inimigas ao acusado.

Essa é a tradução do que disse Alexander Hamilton.  
É com base nas explicações de Hamilton que Lowell Brown conclui que:

à luz do seu uso histórico, as expressões ‘delitos e crimes graves’ possuíam um significado comum, compreendido pelos delegados [da Convenção Constitucional] que era independente das palavras em si. Quando compreendidas como parte de um debate mais amplo relacionado à natureza da presidência em si, o que emerge desses debates da convenção constitucional e das convenções estaduais de ratificação [da Constituição] é um entendimento de que ao se adotar as expressões ‘delitos e crimes graves’ como fundamentos para o impeachment presidencial, o presidente poderia ser removido por abuso dos poderes do cargo e, daquela forma, a República estaria protegida das arbitrariedades de um “monarca eleito” e a ordem constitucional seria preservada.

Em conclusão, o autor destaca que “a visão de *impeachment* que emergiu dos debates de ratificação [da Constituição] tanto nas assembleias estaduais para análise da proposta de texto constitucional quanto nos partidos Federalista e Antifederalista, foi a de que o *impeachment* servia como o mecanismo pelo qual o Legislativo poderia manter os outros poderes do governo em cheque para não excederem a sua autoridade e por meio do qual os agentes públicos federais [...] poderiam ser responsabilizados e punidos pela prática de delitos”.

Porém, em virtude da natureza política que detém, o *impeachment* não deve ser visto como uma duplicação do processo criminal. Segundo Edwin Firmage e outros, “o processo de *impeachment* não foi designado para ser um processo criminal ou, num senso estritamente técnico, um julgamento criminal. Defender essa assertiva representaria dizer que o agente teria um direito de propriedade irrevogável frente ao cargo público”.

Para os autores, o *impeachment* é um “procedimento de pura natureza política. Não é bem designado a punir um ofensor mas para proteger o Estado contra graves delitos estatais. Ele não toca nem a pessoa, nem a sua propriedade, mas simplesmente priva o acusado dos seus direitos políticos”.

Não cabe avançar na evolução e aplicação histórica do instituto no direito comparado – algo que já foi muito bem exposto pelo Senador Fernando Bezerra Coelho na 3ª Reunião desta Comissão. No entanto, reputamos importante situar especificamente no direito brasileiro a evolução do instituto.

No Império, o *impeachment* era um processo criminal destinado a atingir os Ministros, mas não o Imperador (que, nos termos do art. 99 da Constituição Imperial, não estava “sujeito a responsabilidade alguma” por seus atos). Era previsto, naquela época, como procedimento de natureza criminal, regido pelo direito penal comum.



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

Com a República, verificaram-se duas mudanças substanciais na natureza do instituto: a) deixava ele de atingir apenas os Ministros para poder ser dirigido ao Chefe de Governo e de Estado (Presidente da República); e b) também deixava o *impeachment* de constituir processo criminal, julgado pelo Poder Judiciário, para se configurar em juízo político, sob a responsabilidade do Poder Legislativo. Desde a Constituição de 1891, portanto, o Brasil adotou, por assim dizer, a “linhagem americana” do instituto do *impeachment*.

Em outras palavras: no *impeachment*, tal como aplicado nos Estados Unidos da América e no Brasil, conforme Paulo Brossard esclareceu em sua obra clássica *O Impeachment*, “não se apura senão a responsabilidade política, através da destituição da autoridade e sua eventual desqualificação para o exercício de outro cargo.”

Justamente por isso, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do célebre Mandado de Segurança nº 21.564/DF (impetrado pelo então Presidente Fernando Collor), consignou “os aspectos concernentes à natureza marcadamente política do instituto do *impeachment*, bem assim o caráter político de sua motivação e das próprias sanções que enseja” e “a natureza estritamente político-administrativa desse instituto” (conforme trechos do voto do Ministro Celso de Mello).

Em resumo, nas palavras da hoje Ministra do Supremo Tribunal, Prof<sup>a</sup> Cármen Lúcia Antunes Rocha, “a finalidade do *impeachment* é a concretização do princípio da responsabilidade, sem a qual o próprio princípio democrático não existe, nem o governo honesto, que é o direito do povo, se mantém”.

Natureza jurídica dos crimes de responsabilidade.

A defesa apresentada pela Senhora Presidente da República reconhece a natureza jurídica do crime de responsabilidade como “infrações político-administrativas” (fl. 32, da defesa):

De início, podemos afirmar que os crimes de responsabilidade devem ser vistos como infrações político-administrativas suscetíveis de serem praticadas por determinados agentes políticos em razão dos mandatos que exercem ou dos cargos públicos que ocupam, na conformidade do estabelecido na Constituição e na legislação especial que os disciplina.

Todavia, contraditoriamente, em diversas passagens, a defesa pretende aplicar normas do regime jurídico penal ao caso. Daí porque, faz-se necessário, desde já, apresentar os substratos doutrinários e jurisprudenciais que afastam a pretensão de equiparar os crimes de responsabilidade – e por conseguinte o regime jurídico próprio – aos crimes regidos pelo Código Penal e Processual Penal (este, como sabido, deve ser aplicado apenas subsidiariamente, por força do art. 38 da citada Lei nº 1.079, de 1950).

Pois bem. Muito já se discutiu sobre a natureza jurídica dos crimes de responsabilidade, até mesmo em razão da equivocada nomenclatura herdada do Império e repetida pelas Constituições republicanas.

Trata-se de questão essencial para o procedimento ora em curso nesta Comissão, e não apenas para discussões acadêmicas ou doutrinárias.

O primeiro ponto é a inadequação do nome jurídico: crimes de responsabilidade. Tal expressão abrange tanto crimes funcionais como determinadas infrações políticas.

Nos termos do art. 1º da Lei de Introdução ao Código Penal, “considera-se crime a infração penal que a lei comina pena de reclusão ou de detenção, quer isoladamente, quer alternativa ou cumulativamente com a pena de multa;



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

contravenção, a infração penal a que a lei comina, isoladamente, pena de prisão simples ou de multa, ou ambas, alternativa ou cumulativamente”.

Inexiste sanção característica da infração penal nos crimes de responsabilidade. Tais crimes são mais condutas de responsabilidade funcional do que mesmo crimes. Não se apresentam dotados de ilicitude penal especificamente, embora sejam atos ilícitos, contrários ao direito, mas não necessariamente às normas penais em si. Vários pontos devem ser levados em consideração. Não há *bis in idem* na condenação por crime de responsabilidade e por crime comum no mesmo caso, em face da distinta natureza das sanções aplicáveis. O art. 3º da Lei nº 1.079, de 1950, determina que “a imposição da pena referida no artigo anterior [perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública] não exclui o processo e julgamento do acusado por crime comum, na justiça ordinária, nos termos das leis de processo penal”.

Tão marcante é a natureza política do instituto que, se a autoridade se desligar do cargo, não se instaurará processo. Além disso, da decisão final, seja condenatória ou absolutória, não cabe recurso ao Poder Judiciário que pretenda revisitar o mérito do julgamento.

Não se pode exigir de um julgamento político a identidade de questões técnicas ou garantias próprias de um julgamento penal. O que se julga não é a pessoa, mas o desempenho da função, a sua responsabilidade administrativo-política.

Isso, contudo, não afasta o rito “judicialiforme” a que se referiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento do caso Collor, mesmo porque, em se tratando de julgamento político e feito por órgão político, a garantia do acusado está no respeito irrestrito às regras do devido processo legal.

Essa natureza jurídico-constitucional, e não penal, dos crimes de responsabilidade foi detida e profundamente analisada no voto proferido pelo Relator, Ministro Celso de Mello, no julgamento da Referenda à Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.190/RJ, no Plenário do STF:

Parte expressiva da doutrina, ao examinar a natureza jurídica do crime de responsabilidade, situa-o no plano político-constitucional [e aqui vem uma listagem de vários autores com as citações das suas obras; e segue dizendo o nosso Relator, eminente Ministro:]

Há alguns autores, no entanto, como Aurelino Leal [...], que qualificam o crime de responsabilidade como instituto de direito criminal.

Por entender que a natureza jurídica do “crime de responsabilidade” permite situá-lo no plano estritamente político-constitucional, revestido de caráter evidentemente extrapenal, não posso deixar de atribuir, a essa figura, a qualificação de ilícito político-administrativo, desvestida, em consequência, de conotação criminal [...].

Com efeito, o crime comum e o crime de responsabilidade são figuras jurídicas que exprimem conceitos inconfundíveis. O crime comum é um aspecto da ilicitude penal. O crime de responsabilidade refere-se à ilicitude político-administrativa. O legislador constituinte utilizou a expressão crime comum, significando ilícito penal, em oposição a crime de



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

responsabilidade, significando infração político-administrativa [tudo nos termos do Relator, Ministro Celso de Mello.]

Nesse julgado, inclusive, o voto do Relator deixa claro que uma coisa é se atribuir à União – como faz a Corte – a competência para legislar sobre crimes de responsabilidade; outra, distinta – e que não é pronunciada pela Corte, muito ao contrário –, seria reconhecer nesses crimes uma característica de infrações penais propriamente ditas. Igual é o entendimento do Ministro Carlos Ayres Britto, e cito o voto.

Reitere-se: o Supremo Tribunal Federal jamais reconheceu natureza de ilícito penal aos crimes de responsabilidade, embora entenda ser competência da União defini-los, assim como seu processo. Essa conclusão fica claríssima quando analisamos o caso-líder da jurisprudência da Corte sobre a competência para definir esses ilícitos. Na ADI-MC nº 1628-8/Santa Catarina, julgada em 30 de junho de 1997, o Relator, Ministro Nelson Jobim, reconhece a competência federal sem, contudo, adentrar na natureza jurídica dos crimes de responsabilidade.

Nesse sentido, aliás, de que os “crimes” de responsabilidade não têm natureza criminal, colhem-se as lições de Sérgio Valladão Ferraz, para quem “melhor seria denominá-los infrações constitucionais ou infrações político-administrativas, para lhes ressaltar o que são: atos que atentem contra a Constituição, e cuja natureza jurídica é de Direito Constitucional e, portanto, impregnada de considerações políticas, e não de Direito Penal em sentido estrito” – cito a obra.

Não é diferente a lição da Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha, ao reconhecer que “o objetivo do processo de *impeachment* é político, sua institucionalização constitucional, seu processamento jurídico, mas não penal” – e cito também a origem da opinião da eminente Ministra.

Idêntico é o entendimento de diversos autores que arrola, Sr. Presidente, no parecer. Não vou citá-los porque estão já mencionados, assim como suas obras, e as páginas, igualmente, assinaladas.

Sigo adiante.

Depreende-se, então, conforme Luiz Regis Prado e Diego Prezzi Santos, “a necessidade de se interpretar a infração de responsabilidade lançando mão de regras e técnicas que lhe são afetas, sem buscar trasladar regras, institutos e categorias inerentes a outros ramos do ordenamento jurídico”.

Esse entendimento é majoritário na doutrina. E também no nascedouro do instituto do *impeachment* como hoje o entendemos: os Estados Unidos da América – e cito o autor americano Campbell Black.

Em resumo de todas essas lições doutrinárias e jurisprudenciais, podemos fazer o registro das principais distinções entre os crimes comuns e os crimes de responsabilidade.

Os primeiros submetem-se ao regime de tipicidade fechada, estrita, enquanto os crimes de responsabilidade são regidos por normas típicas abertas, como as constantes da Lei nº 1.079, de 1950, e da própria Constituição. Os crimes comuns são puníveis com reclusão, detenção ou multa, ao passo que as infrações de responsabilidade propriamente ditas têm a pena de *impeachment* e de inabilitação para o exercício de cargo ou função pública por oito anos. Em terceiro lugar, os crimes comuns são de julgamento exclusivo pelo Poder Judiciário, enquanto os crimes de responsabilidade são julgados, em se tratando do Presidente da República, por órgão político, o Senado Federal, após a autorização política da Câmara dos Deputados.



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

Conquanto a diferenciação de regimes jurídicos seja, a nosso ver, questão já pacificada, não se pretende, com isso, afastar princípios caros ao Estado democrático de direito, especificamente no âmbito do Direito Sancionador. Afinal, no dizer de Fábio Medina Osório, "o *impeachment* é um claro exemplo de responsabilidade política disciplinada num processo jurídico, em que se asseguram direitos de defesa, contraditório e prerrogativas democráticas aos acusados, acusadores e julgadores" – e cito a obra.

Exatamente por isso, a garantia do devido processo legal deve e tem sido observada neste rito do *impeachment*, especialmente a partir da consideração do Código de Processo Penal como fonte subsidiária desse processo, além de apontamentos doutrinários e jurisprudenciais.

Por fim, é oportuno lembrar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) dispõe que as ofensas aos seus dispositivos são passíveis de responsabilização por crime de responsabilidade. E cita o art. 73 dessa lei, que expressamente insere, no seu rol, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, prevendo que as infrações dos dispositivos da lei complementar serão punidas na forma da lei mencionada.

Improbidade administrativa e crimes de responsabilidade são dois regimes de responsabilização político-administrativa com a mesma finalidade de punição, mas que se dirigem a agentes diferentes. O primeiro é o regime previsto no art. 37, §4º da Constituição Federal e regulado pela Lei nº 8.492, de 1992. O segundo é o regime fixado nos arts. 52, I e II, 85 e 102, I, "c", da Constituição Federal e disciplinado pela Lei nº 1.079, de 1950. O primeiro pune agentes políticos, *lato sensu*; o segundo, exclusivamente agentes políticos.

É relevante, portanto, considerar tal aspecto, haja vista a similitude das imputações e especialmente considerando que estamos numa primeira fase do julgamento, qual seja, do recebimento da denúncia, oportunidade que está em pauta a justa causa para o processamento da acusação.

2.3. *Impeachment* como mecanismo de controle horizontal da prática de crimes pela Presidência da República sem o risco de ruptura institucional.

A assertiva aduzida pela defesa de que o *impeachment*, tal qual vem sendo processado, configuraria um golpe de Estado é absolutamente impertinente quando se examina a estrutura de controle entre os Poderes (daí seu caráter "horizontal" e não hierárquico) dos crimes cometidos pelo Presidente da República, estabelecida pela Constituição de 1988.

Com efeito, nos termos do art. 86 da Carta da República, o julgamento de crimes cometidos pelo Presidente da República se dá ou pelo Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou pelo Senado Federal, nos crimes de responsabilidade. Em ambos os casos, o processamento dos crimes só é possível após admitida a acusação por dois terços da Câmara dos Deputados.

Pela redação do referido dispositivo, é fácil constatar que o *impeachment* se apresenta como um mecanismo de controle e repressão de delitos presidenciais, tendo o constituinte optado pelo exercício desse controle, quer pelo Senado Federal, quer pelo Supremo Tribunal Federal, a depender da natureza do crime cometido.

O *impeachment*, assim, é nada mais do que um instrumento de *checks and balances* entre os Poderes, o qual tem por escopo apurar a responsabilidade do Presidente da República pelo cometimento de crimes de responsabilidade. É um instrumento de *horizontal accountability*.

E isso não é sem razão.



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

Alguns importantes doutrinadores internacionais, como o Professor da Universidade de Yale, Bruce Ackerman, apontam riscos ao regime de *checks and balances* por conta do fortalecimento excessivo do Poder Executivo. Na sua clássica obra, que cito, Ackerman foca nos riscos e perigos na emersão e expansão de um dito regime “presidencialista imperial”.

Por tal razão é que a necessidade de exercício do controle horizontal dos crimes presidenciais é importantíssima, pois somente assim se assegura o cumprimento das leis e o fortalecimento das instituições, e se evitam abusos.

Nesse sentido, comungamos da afirmação da defesa (fl. 3) de que, com o advento do Estado democrático de direito, “o império absoluto da lei e da vida democrática passou a reger e iluminar a vida de todos os brasileiros”, fazendo-se necessário reforçar que tal ocorre sem exceção, isto é, submetendo especialmente os agentes políticos que manejam prerrogativas públicas adstritas à finalidade cogente, qual seja, o interesse público.

Logo, não há dúvidas de que o *impeachment* é um processo jurídico-político que tem, por grande virtude, preservar o regime democrático e prevenir a ocorrência de rupturas institucionais.

É preciso deixar claro: o *impeachment* é instrumento excepcional de equilíbrio e não instrumento de exceção. Supor que o sistema presidencialista estaria em xeque pela ocorrência do impedimento é defender um sistema de tal forma rígido e engessado que submeteria a República a arbitrariedades de um, entre aspas, “monarca eleito”.

Em outras palavras, o *impeachment* dialoga com a soberania popular, mediante arranjo sábio entre as instâncias políticas e jurídicas do País.

Nesse cenário, a alegação de que o presente *impeachment* é um golpe é absolutamente descabida e desprovida de amparo fático e legal. Pelo contrário, o *impeachment* é justamente um mecanismo constitucional que previne rupturas institucionais, repito.

Desse modo, desde já, merece contraponto a estratégia da defesa de desqualificar o instituto do *impeachment*, o procedimento em curso, os autores da denúncia e os segmentos e Parlamentares apoiadores da iniciativa, associando-os, com alarde na esfera interna e internacional, às práticas golpistas e à quebra da ordem democrática.

Na verdade, é a própria Senhora Presidente da República que, em discurso pessoal de defesa, em todas as tribunas, desde o início da tramitação do procedimento, vem propagando um discurso de desconstrução da legitimidade do *impeachment* que ora se relata.

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 múnus presidencial.

Igualmente, não se cuida de uma revisão da biografia da mandatária da Nação, porque 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.

Por outro lado, não se cuida, neste mister, de abonar a linha de defesa da Senhora Chefe do Poder Executivo, que pretende, por estratégia retórica, a ela atribuir



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

um salvo conduto para que transite pela história como a senhora do bem, que paira além da linha dos anjos.

Diz a defesa: “Não há argumentos falsos ou construções jurídicas fraudulentas que sobrevivam à marcha inexorável do tempo e às duras páginas da história”.

Aqui, não aduzirei inverdades e não admitirei construções jurídicas fraudulentas. Empreenderei meus esforços na análise da matéria, fiel ao princípio republicano, fiel à democracia, fiel ao Direito e ao múnus político que me cabe. Participarei da história, é certo, mas ela segue o seu rumo, e, agora, nada posso fazer que não seja servir à Nação, com grandeza de espírito e responsabilidade que a missão exige.

Se é forçoso compreender a delimitação objetiva da imputação que se submeterá ao crivo jurídico para fins da configuração fática e subsunção à matriz de tipicidade constitucional, impõe-se, igualmente, compreender a inafastável dimensão política que, sem prejuízo daquela, projeta-se a partir de um pano de fundo de tessitura complexa, de uma rede de fatores, que, intra ou extra-autos, conforme o chamado contexto do julgamento, não cabendo aqui maiores considerações a respeito, já que este é o substrato por excelência da atuação parlamentar.

Esses elementos estão nas ruas, em reiteradas e plurais manifestações, em diversificadas análises internas e internacionais, em indicadores sociais e econômicos, em rumorosos inquéritos e processos judiciais, em acalorados debates e no silêncio da reflexão de cada qual.

Se a política na democracia compartilha livremente este pano de fundo contextual ou referencial, não se revela necessário tematizar os elementos do contexto, salvo os diretamente vertidos aos fatos objeto da análise no bojo deste processo de *impeachment*.

2.4. Descabimento das hipóteses de rejeição da denúncia.

2.4.1. Ausência de inépcia da denúncia.

Foram elencados os seguintes fatos, argumentos e documentos relevantes para o recebimento da denúncia pelo Senado Federal:

E aqui, Sr. Presidente, estão arrolados nas alíneas "a", "b", "c", "d", "e", "f", "g", "h", "i", "j", "k", "l", "m", "n", "o" os itens que foram encaminhados pela Câmara dos Deputados, aos quais nós ficamos adstritos no acompanhamento desse processo e, como isso se tornou público, parece-me que posso seguir a leitura sem...

*(Intervenção fora do microfone.)*

**O SR. ANTONIO ANASTASIA** (Bloco Oposição/PSDB - MG) – Então vamos ler todos eles.

a) abertura de créditos suplementares por decretos não numerados em valor superior a R\$95 bilhões (fls. 109 e seguintes), em razão do não cumprimento da meta fiscal – Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas;

b) juntada dos decretos de 2015 mediante publicação no Diário Oficial da União, subscritos pela Presidente da República e pelo Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento;

c) redução do resultado das metas de superávit primário pela Lei nº 13.053, LDO de 2014.

Redução da meta em até R\$67 bilhões – Mensagem ao PLN nº 36/2014, MP, de 5 de novembro de 2014;

d) conhecimento da denunciada, em período eleitoral, de que a meta fiscal prevista na LDO de 2014 não vinha sendo cumprida e de que não seria cumprida;



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

e) parecer do Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União atestando a irregularidade dos decretos de abertura de créditos orçamentários sem a prévia autorização legislativa do Congresso Nacional, em violação à Lei Orçamentária, à Lei de Responsabilidade à Constituição Federal. Ofensa aos arts. 167, V, e 165, §8,º da Constituição Federal, ao art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao art. 4º da Lei Orçamentária Anual;

f) listagem dos decretos de 2015 que ampliaram os gastos da União com recursos suplementares, com valores artificiais – Representação do Procurador junto ao TCU e Mensagem ao Congresso no PLN nº 5;

g) prática considerada ilegal pelo TCU nos autos TC-005.335/2015-9 (fl. 21);

h) práticas ilegais em 2014 e reiteração em 2015. Incurção da denunciada nos crimes previstos no art. 10, itens 4 e 6, da Lei nº 1.079, de 1950;

i) em relação fática com os decretos de abertura de créditos suplementares em 2015, operações de crédito ilegais, constituindo prática de maquiagem contábil, dissimulativa da realidade das contas públicas, nos termos dos autos – e cito os autos do TCU – as chamadas “pedaladas fiscais”;

j) não registro no rol dos passivos da União da Dívida Líquida do Setor Público valores devidos pela União ao Banco do Brasil (relativos à equalização de juros e taxas de safra agrícola; créditos a receber do Tesouro Nacional em razão de títulos de crédito não contabilizados; passivos da União junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço em razão do Programa Minha Casa, Minha Vida), ao BNDES (relativos à equalização do plano – PSI). Incorreta apresentação dos cálculos do resultado primário das contas públicas. Operações ilegais de crédito por meio da utilização de recursos da Caixa Econômica Federal para pagamentos...

*(Soa a campanha.)*

**O SR. ANTONIO ANASTASIA** (Bloco Oposição/PSDB - MG) – ... no âmbito do Programa Bolsa Família, Seguro-Desemprego, Abono Salarial e Fundo de Garantia, por meio da utilização de recursos do BNDES (Programa PSI). Pagamento de dívidas da União no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida sem autorização da Lei Orçamentária Anual;

k) operações de crédito ilegais com o não repasse contínuo de recursos a entidades do sistema financeiro nacional controladas pela própria União. O pagamento recorrente pelas entidades financeiras com recursos próprios constitui abertura de crédito em favor da União, constituindo-se modalidade de mútuo, em ofensa aos arts. 36 e 38 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

l) dívidas da União que deixaram de ser computadas alcançaram mais de R\$40 bilhões – Representação do Procurador do Ministério Público junto ao TCU nos autos;

m) continuidade fática no ano de 2015 – Demonstrações Contábeis do Banco do Brasil do 1º Trimestre de 2015.

As operações de crédito ilegais se estenderam até junho de 2015 em relação ao Plano Safra;

n) incurção da denunciada nos crimes previstos no art. 11, itens 2 e 3, da Lei nº 1.079, de 1950;

o) em face do exposto, a denúncia acusa a Presidente de ação e omissão dolosas.

O Presidente da Câmara, ao examinar a denúncia naquilo que entendeu passível de prosseguimento, verificou a existência de concatenação lógica e clara



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

entre os fatos, bem como a juntada de documentos que buscam comprovar o que é narrado, indicação da autoria e classificação jurídica dos crimes.

Nos termos do Parecer oferecido pela Comissão Especial encarregada de examinar a DCR nº 1, de 2015, aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, os atos supostamente cometidos pela Presidente da República que levariam ao enquadramento legal supracitado são os seguintes (item 2.8 do referido Parecer):

1. decretos não numerados assinados pela Presidente da República e publicados entre 27 de julho e 20 de agosto de 2015;

2. 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.

Dessa forma, um primeiro filtro foi feito quando do recebimento político da denúncia pela Câmara dos Deputados, cabendo ao Senado Federal ater-se não ao inteiro teor da denúncia original, mas ao que foi autorizado pela Câmara dos Deputados. O Ofício nº 526/2016/SGM-P, encaminhado pelo Presidente da Câmara ao Presidente do Senado, prescreve o seguinte:

Comunico a Vossa Excelência que a Câmara dos Deputados AUTORIZOU a instauração de processo, por crime de responsabilidade, em virtude da abertura de créditos suplementares por Decreto Presidencial, sem autorização do Congresso Nacional (Constituição Federal art. 85, VI e art. 167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, art. 10, item 4 e art. 11, item 2); e da contratação ilegal de operações de crédito (Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, item 3), após apreciar o parecer oferecido pela Comissão Especial, constituída nos termos do art. 19 da Lei nº 1.079, de 1950, e art. 218, § 2º do Regimento Interno, para proferir parecer à Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1/2015, apresentada pelos cidadãos Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Conceição Paschoal, em desfavor da Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, mediante voto favorável de 367 (trezentos e sessenta e sete) de seus membros, registrando-se, ainda, 137 (cento e trinta e sete) votos contrários, 7 (sete) abstenções e 2 (duas) ausências.

Além disso, no Mandado de Segurança nº 34.130, julgado em 15 de abril de 2016, o Supremo Tribunal Federal assim decidiu:

... Ao final do julgamento, submetida a questão ao Plenário, pelo Presidente, os Ministros presentes autorizaram que fosse consignado em ata que o objeto de deliberação pela Câmara estará restrito à denúncia recebida pelo Presidente daquela Casa, ou seja, I) seis Decretos assinados pela denunciada no exercício financeiro de 2015 em desacordo com a LDO e, portanto, sem autorização do Congresso Nacional (fl. 17 do documento eletrônico nº 6) e II) reiteração da prática das chamadas pedaladas fiscais (fl. 19 do documento eletrônico nº 6).



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

Com efeito, a compreensão do fato e de suas circunstâncias é fundamental para a classificação jurídica dos crimes, que, entretanto, pode ser alterada durante a instrução do processo, como prevê o CPP (art. 383). A própria interpretação do fato, aliás, pode sofrer alteração (art. 384, também do Código de Processo Penal), sem qualquer afronta ao devido processo legal, vez que a defesa defende-se dos fatos e não de sua capitulação.

Além disso, a contextualização completa do fato é fundamental para averiguar sua tipicidade material, ou seja, a ofensa ao bem jurídico protegido pela norma constitucional (art. 85, VI).

Oportuno ressaltar ainda que as defesas preliminares feitas pelo Ministro da Fazenda, Nelson Barbosa, e pelo Advogado-Geral da União, tanto na Câmara dos Deputados quanto perante esta Comissão Especial, precisaram, para justificar os fatos de 2015 narrados na denúncia, tratar de eventos ocorridos em anos anteriores.

Foram ainda apresentados requerimentos perante esta Comissão Especial, que solicitaram documentos, tais como: (a) memórias de cálculo referentes às fontes de excesso de arrecadação e superávit relativas às receitas próprias de vários órgãos públicos e (b) certidão do TCU de que houve edição de decretos de créditos suplementares por excesso de arrecadação e superávit de exercícios de anos anteriores, bem como cópia dos relatórios de aprovação das contas. Tais requerimentos foram indeferidos em razão de antecipação indevida da instrução, mas a referida documentação deverá ser considerada na fase probatória.

Nesse cenário, inexistente qualquer mácula que possa sugerir a inépcia da denúncia.

#### 2.4.2. Pressupostos processuais e condições da ação

A Câmara dos Deputados é o órgão competente para receber a denúncia e realizar o juízo político de admissibilidade, nos termos dos arts. 51, I, e 86, *caput*, da Constituição Federal. Atendido o quórum qualificado de dois terços de seus membros para a admissibilidade, o Senado Federal torna-se o órgão competente para processar e julgar o Presidente da República, nos termos do art. 52, I, da Constituição Federal.

Até então não se pode falar, a rigor, em processo propriamente dito. Este só se instaura após o recebimento da denúncia no Senado Federal. Daí que a autorização política da Câmara dos Deputados configura pressuposto processual para o recebimento da denúncia, atendido nos termos do Ofício nº 526/2016, encaminhado pelo Presidente da Câmara dos Deputados ao Presidente do Senado Federal.

A denunciada, por meio de sua defesa, apresentou questionamentos sobre esse pressuposto processual. Trataremos pontualmente de cada um deles a seguir.

##### 2.4.2.1. Ausência de nulidade na Câmara dos Deputados por desvio de poder do Presidente daquela Casa

A defesa arguiu que todo o procedimento seria nulo de pleno direito, por vício em sua abertura, pelo fato de o Presidente da Câmara dos Deputados ter sido movido por “vingança” e “retaliação” política, caracterizando desvio de finalidade ou desvio de poder.

Na lição de Cretella Junior, há desvio de poder quando “a autoridade, que tem competência ou poder discricionário para a prática de determinado ato, manifesta sua vontade, editando-o, dando-lhe nascimento, mas nessa operação erra de alvo, afasta-se do fim previsto, para perseguir finalidade diversa da exata”.

No ato administrativo com desvio de poder, portanto, a autoridade administrativa usa de sua competência, de acordo com as formas prescritas em lei, para exercer o



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

poder que lhe é atribuído não para perseguir o fim previsto, mas fim diverso daquele que a lei lhe conferira. O desvio de poder é, em suma, um defeito do fim.

Indispensável, portanto, avaliar o ato editado pelo Sr. Deputado Eduardo Cunha, cuja motivação é o ponto de partida para aferir se houve eventual desvio no exercício de sua competência. Afinal, entre as razões que impõe a motivação dos atos administrativos, está exatamente a de viabilizar o controle acerca do atendimento da finalidade pública.

Neste ponto, o exame não é de difícil operacionalização, afinal, o ato editado pelo Presidente da Câmara dos Deputados deflagrando o processo de impedimento foi devidamente motivado, com destaque para critérios técnicos.

A propósito, merece registro o fato de o Presidente da Câmara, naquela oportunidade, ter delimitado as imputações formuladas na denúncia a apenas aos fatos ocorridos no ano de 2015, reduzindo, consideravelmente, a causa de pedir aduzida na peça inicial.

E mais. O Sr. Deputado Eduardo Cunha, expressamente, reconheceu a existência de entendimentos que corroborariam o acolhimento de todos os fatos descritos na denúncia, na medida em que o surgimento da reeleição no cenário constitucional admitiria a consideração de fatos ocorridos no mandato anterior, no caso, relativos ao ano de 2014. Entretanto, como salientado, houve o recorte substancial dos fatos descritos na denúncia, o que agradou muito a defesa da Senhora Presidente da República, tanto assim que, ao longo da peça, abre capítulo próprio para, apoiado na decisão do Presidente da Câmara, delimitar – aspas – “objeto do presente processo de *impeachment*” (folhas 45 e seguintes da defesa).

A ausência de recurso ao Plenário da Câmara contra o ato do Sr. Presidente da Câmara dos Deputados corrobora a manifesta ausência de demonstração de desvio de finalidade. O que se percebe, na realidade, é um discurso estratégico da defesa no sentido de se valer do ato do Presidente da Câmara quando lhe convém, isto é, ao defender a delimitação do objeto da denúncia nos termos em que foi fundamentado por S. Ex<sup>a</sup> e, por outro lado e contraditoriamente, tentar forçar, a todo custo, a nulidade do processo, lançando, sem comprovação consistente, a tese do desvio de finalidade.

Por outro lado, o Senado Federal recebeu a autorização para julgamento da Presidente da República do Plenário da Câmara dos Deputados com voto favorável de mais de dois terços dos Deputados Federais, em atendimento à condição constitucional. A decisão monocrática do Presidente daquela Casa legislativa que recebeu a denúncia, tolere-se a repetição, não foi objeto de recurso ao Plenário, possibilidade prevista no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 218, §3º), e foi, em última instância, convalidada pelo quórum qualificado com a votação final pelo prosseguimento do feito em 17 de abril de 2016, com o atesto de 367 Deputados Federais. Qualquer questão relacionada ao vício de abertura se encontra, também nessa perspectiva, vencida.

Não é demais lembrar que a autorização emanada da Câmara dos Deputados não é um ato pessoal do Deputado Federal Eduardo Cunha, mas, sim, ato colegiado do Plenário da Câmara dos Deputados. Por fim, a Suprema Corte foi provocada a deliberar sobre o papel da Câmara no processo de *impeachment* por meio da ADPF 378/DF, quando a decisão do Presidente da Câmara já havia sido proferida. Ora, a ADPF, conforme a jurisprudência do próprio Supremo Tribunal Federal, tem – assim como todas as ações de controle concentrado – causa de pedir aberta, isto é, podem ser analisados pela Corte quaisquer aspectos que possivelmente viciem o ato questionado, ainda que não alegados na inicial (conforme o próprio Supremo, ADI



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

1.749/DF, Relator para o acórdão o Ministro Nelson Jobim). Mesmo assim, por unanimidade, o Plenário da Corte rejeitou qualquer nulidade na decisão que remeteu parcialmente a denúncia para o Senado Federal.

2.4.2.2. Descabimento da necessidade de se aguardar o julgamento das contas de 2015: independência das instâncias.

Sustentou a defesa, em mais uma preliminar, que a denúncia, na parte em que recebida na primeira Casa legislativa, por ser relativa a fatos de 2015, deveria aguardar o julgamento pelo Congresso Nacional das contas presidenciais relativas àquele exercício. O equívoco é manifesto. O arcabouço jurídico brasileiro que norteia o controle dos atos na Administração Pública reflete a existência de um verdadeiro microsistema de proteção e controle da gestão pública. Assim é que um único ato ou fato pode deflagrar a instauração de processos em diversas esferas autônomas de responsabilização – administrativa, de controle externo, civil, penal comum e político-penal, conforme o Mandado de Segurança nº 21.623-9, tendo como Relator Ministro Carlos Velloso, 1992) –, possibilitando a aplicação de sanções administrativas, de controle externo, cíveis, criminais e político-penal, ou político-administrativo-constitucional, segundo ADPF nº 348, muitas delas com repercussões no plano eleitoral em razão da Lei da Ficha Limpa, Lei Complementar nº 135, de 2010, sem que se incorra na vedação do *bis in idem*.

A própria Constituição revela o apreço pela independência das instâncias a propósito do julgamento de ilícitos de natureza diversa, tal como ocorre na apuração de improbidade administrativa ou de crime. Vejamos o §4º do art. 37, da Constituição da República:

§4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Especificamente quanto ao julgamento de contas, o legislador ordinário deixou clara a autonomia das competências ou instâncias de apuração, ao dispor no art. 21, II, da Lei n. 8.429, de 1992, que a aplicação das sanções independe, *aspas*, “da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas”.

E nesse sentido caminha a pacífica jurisprudência pátria, ao reconhecer a independência das instâncias administrativa, cível e penal. Abro *aspas* para citar acórdão, sendo o Relator o Ministro Dias Toffoli:

A jurisprudência da Suprema Corte é pacífica no sentido da independência entre as instâncias cível, penal e administrativa, não havendo que se falar em violação dos princípios da presunção de inocência e do devido processo legal pela aplicação de sanção administrativa por descumprimento de dever funcional fixada em processo disciplinar legitimamente instaurado antes de finalizado o processo cível ou penal em que apurados os mesmos fatos.

Vários precedentes citados.



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

O fato de o Tribunal de Contas eventualmente aprovar as contas a ele submetidas, não obsta, diante do princípio da independência entre as instâncias administrativa e penal, a persecução penal promovida pelo Ministério Público, bem como a responsabilização penal dos agentes envolvidos em delitos de malversação de dinheiros públicos.

Precedentes desta Corte, *habeas corpus*, sendo Relatora a Ministra Laurita Vaz, do Superior Tribunal de Justiça.

Segue ainda a jurisprudência:

A aprovação das contas pelo TCU não vincula o Judiciário. Homenagem à independência das instâncias. Ausência de prova da apropriação dos recursos desviados, seja em favor do prefeito, seja em favor de outrem, daí porque é de se presumir que os valores desviados foram aplicados em outros fins públicos. Motivo, aliás, do julgamento do TCU favorável ao Chefe do Executivo municipal.

Relator, Desembargador Federal Paulo Roberto de Oliveira Lima, Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

É interessante notar que o eminente Advogado-Geral da União, Dr. Ministro José Eduardo Cardozo, ao responder indagação deste Relator, acabou por reconhecer a independência das instâncias,...

*(Soa a campanha.)*

**O SR. ANTONIO ANASTASIA** (Bloco Oposição/PSDB - MG) – ... porquanto afirmou que, aspas, “sendo o Tribunal de Contas da União um tribunal de contas que toma decisões administrativas, a sua decisão não vincula o Congresso Nacional.”

Cabe recordar que compete privativamente ao Presidente da República prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de 60 dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior, conforme o art. 84, inciso XXIV, da Constituição da República. O não cumprimento desse dever de prestar contas constitui crime de responsabilidade contra a probidade na Administração, de acordo com o artigo 9º, item 2, da Lei nº 1.079, de 1950.

Este é o primeiro ponto que precisa ser esclarecido na análise do processo de *impeachment* em questão: o julgamento da prestação anual das contas anuais da Presidente da República não se processa na mesma esfera dos crimes de responsabilidade porventura constatados na condução da gestão. A prestação de contas anual da Presidente da República deve refletir a gestão por ela conduzida com auxílio dos Ministros de Estado, que será avaliada de forma autônoma na esfera também autônoma de controle externo.

Isso, porque, ao repartir as competências típicas do exercício do controle externo sobre a gestão, o Constituinte conferiu ao Tribunal de Contas da União (TCU) – órgão técnico, independente e apartidário – a competência para emitir o parecer prévio (art. 71, inciso I), enquanto o julgamento propriamente dito das contas anuais prestadas pela Presidente da República ficou a cargo do Congresso Nacional (art. 49, inciso IX).

Forçoso registrar – para que as dúvidas levantadas ao longo dos debates realizados no âmbito desta Comissão sejam sanadas – que, nesse caso específico, o de julgamento das contas anuais, sim, o parecer prévio do TCU constitui condição de



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

procedibilidade para o julgamento das contas anuais da Presidente da República pelo Congresso Nacional, que completa a função de controle externo essencial para o Estado Democrático.

Outro esclarecimento oportuno é que, embora o julgamento da prestação de contas anual da Presidente da República seja competência do Congresso Nacional, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) exige emissão de parecer prévio conclusivo pelo Tribunal de Contas (art. 57) para subsidiar o julgamento por aquele órgão.

Além da responsabilização na esfera de controle externo, o art. 73 da LRF estabelece, de forma expressa, que o descumprimento de suas disposições será punido com responsabilização na esfera jurídico-política (crimes de responsabilidade previstos na Constituição e regulamentados pela Lei nº 1.079, de 1950, e pelo Decreto-Lei nº 201, de 1967), na esfera cível por improbidade administrativa (Lei nº 8.429, de 1992) e na esfera penal comum (Código Penal).

No âmbito da esfera jurídico-política de responsabilização, que se processa de forma autônoma em relação a todas as demais, deve-se considerar que no rol dos crimes de responsabilidade da Presidente da República estão inseridos os atos que atentarem contra a probidade administrativa e a lei orçamentária, consoante o disposto no art. 85 da Constituição da República (incisos V e VI), cujos atos e fatos, em geral, também são apreciados na prestação de contas anual.

A responsabilização por crime de responsabilidade constitui esfera *sui generis* de natureza de índole constitucional, que não se confunde com julgamento da gestão avaliada na prestação de contas anual da Presidente da República, governadores e prefeitos pelas Casas legislativas no exercício da função típica de controle externo que, na União, fica a cargo do Congresso Nacional, e não apenas do Senado Federal.

Outra peculiaridade do processo de crime de responsabilidade se verifica na abrangência das disposições constitucionais. Enquanto a Presidente da República é processada e julgada por crime de responsabilidade pelo Senado Federal (art. 52, inciso I, da Constituição da República), no caso de governadores e prefeitos são processados e julgados pelo Poder Judiciário, nos termos do art. 1º do Decreto-Lei nº 201 e da Reclamação nº 2.790, de Santa Catarina, que registra:

Excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (art. 85, V), cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal (art. 86), não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer das sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, §4º. Seria incompatível com a Constituição eventual preceito normativo infraconstitucional que impusesse imunidade dessa natureza.

Não há uma só passagem constitucional que possibilite ao intérprete confundir esferas tão autônomas quanto diferentes para julgar as contas anuais e processar e julgar as condutas da Presidente da República no exercício de suas funções constitucionais e legais.

A distinção entre as esferas de responsabilização está positivada no ordenamento jurídico pátrio, sendo descabidas as alegações lançadas pela defesa na tentativa de vincular a condução do processo de *impeachment* à emissão de parecer prévio da prestação de contas de 2015 pelo TCU ou ao julgamento das contas de 2014 pelo Congresso Nacional.



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

Da mesma forma que o julgamento de contas na esfera de controle externo não interfere na ação penal comum e na ação cível de improbidade administrativa, neste segundo caso, como visto, por previsão expressa no art. 21 da Lei nº 8.429, de 1992, a emissão do parecer prévio pelo TCU e o julgamento das contas anuais da Presidente da República pelo Congresso Nacional na esfera de controle externo não são condições de procedibilidade para se admitir, processar e julgar o crime de responsabilidade na esfera jurídico-política, consoante o disposto no art. 85 da Constituição.

No caso do crime de responsabilidade do Presidente da República, a Constituição de 1988 prevê um rito especial, em que a Câmara dos Deputados recebe a denúncia de qualquer cidadão (art. 14 da Lei nº 1.079, de 1950) e faz a análise de admissibilidade, enquanto o Senado processa e julga o Presidente em sessão especial, cuja presidência fica a cargo do Presidente do Supremo Tribunal Federal.

A apreciação e julgamento da prestação de contas anual do Presidente da República não se processam nas mesmas bases, tampouco têm os mesmos pressupostos, razão pela qual se revelam desprovidas de lógica e plausibilidade jurídica as ideias ventiladas no sentido de que a emissão do parecer prévio e o julgamento das respectivas contas na esfera de controle externo constituem requisito de procedibilidade para o processo referente a crime de responsabilidade.

Assim sendo, não é necessário o julgamento das contas de 2014, tampouco há necessidade de apresentação da prestação de contas de 2015 pela Presidente da República para os cidadãos e as Casas do Congresso Nacional exercerem o controle dos atos da Presidente da República e formalizarem o processo por crime de responsabilidade se entenderem que há fundamento para tanto.

Trata-se, como dito, de atribuições exercidas por órgãos que exercem competências completamente distintas, sem possibilidade de estabelecer qualquer confusão entre os papéis republicanos estabelecidos pela Carta Cidadã. Desse modo, e pelos fundamentos que balizam a decisão do Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 21.623, reitera-se que a emissão de parecer prévio e julgamento das contas anuais da Presidente da República relativas aos exercícios referenciados na Denúncia não constituem condição de procedibilidade do processo autônomo, destinado a apurar crimes de responsabilidade da referida autoridade, submetido a esta Comissão, ainda que alguns dos fatos que constam do processo de denúncia também possam ser tratados na prestação de contas anual.

2.4.2.3. Ausência de nulidade pelo fato de deputados federais terem declarado o voto com antecedência, fundamentando os votos com motivos políticos e de ter havido orientação de lideranças no encaminhamento da votação.

A defesa alega a ocorrência de uma série de nulidades, todas relacionadas à votação em plenário da Câmara dos Deputados. Sustenta ser nula a votação, por ter havido encaminhamento de votação pelos líderes partidários; por deputados terem fundamentado seus votos em motivos políticos, o que seria vedado por aplicação da “teoria dos motivos determinantes”; pelo fato de alguns deputados terem adiantado sua posição publicamente; e por ter sido dada a palavra ao Relator na Comissão Especial, Deputado Jovair Arantes.

Em primeiro lugar, é certo que a teoria dos motivos determinantes se aplica a atos administrativos, não políticos.

Afinal, sendo a manifestação da Câmara dos Deputados eminentemente política (para usar a expressão do Supremo Tribunal Federal), os votantes sequer precisam motivar seus votos em Plenário. Da mesma forma, o encaminhamento de lideranças –



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

que, inclusive, também foi feito pelo Partido da Senhora Presidente – não causa qualquer nulidade, já que o voto é nominal e individual.

Reitere-se, por oportuno, a natureza eminentemente política da decisão da Câmara dos Deputados, conforme já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal desde o caso Collor. Segue o parecer, cujo Relator foi o Ministro Carlos Velloso:

No procedimento de admissibilidade da denúncia, a Câmara dos Deputados profere juízo político. Deve ser concedido ao acusado prazo para defesa, defesa que decorre do princípio inscrito no art. 5º, LV, da Constituição, observadas, entretanto, as limitações do fato de a acusação somente materializar-se com a instauração do processo, no Senado. Neste, é que a denúncia será recebida, ou não, dado que, na Câmara ocorre, apenas, a admissibilidade da acusação, a partir da edição de um juízo político [e cita-se o acórdão do Ministro Carlos Velloso].

No mesmo julgado, reconheceu ainda o Supremo Tribunal Federal que à Câmara dos Deputados cabe a “formulação de um juízo eminentemente discricionário” sobre a autorização para o Senado Federal instaurar o processo contra o Presidente da República nos crimes de responsabilidade.

Esse entendimento, a propósito, foi reiterado pelo STF na ADPF nº 378, à luz do art. 51, I, da Constituição Federal. A Corte Suprema, na ementa do acórdão, cita que “a Câmara exerce, assim, um juízo eminentemente político sobre os fatos narrados”. Há distinção ontológica e insofismável entre os Parlamentares e os Magistrados, como decidido pelo Supremo Tribunal Federal, aspas: “A diferença de disciplina se justifica, de todo modo, pela distinção entre magistrados, dos quais se deve exigir plena imparcialidade, e parlamentares, que podem exercer suas funções, inclusive de fiscalização e julgamento, com base em suas convicções político-partidárias, devendo buscar realizar a vontade dos representados.”

A defesa da denunciada trouxe ainda precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre o tema (fls. 132 a 135 da peça apresentada perante esta Comissão), mas que são obviamente inaplicáveis ao caso concreto e deles não se extrai a conclusão do que a defesa quer fazer crer. Tratou-se, naqueles arestos, de decisão dos Congressos do Equador e do Peru que afastaram Ministros da Suprema Corte – juízes com garantia de inamovibilidade e agentes técnicos –, não de *impeachment* de agentes políticos. Aliás, o que se traz nos julgados é a garantia do procedimento rigoroso e destituído de prejulgamentos, sem que tenha sido enfrentada a declaração de voto dos Parlamentares nem a orientação das Bancadas partidárias. Não há, portanto, a nulidade arguida.

Finalmente, sobre a palavra conferida ao Relator na Câmara dos Deputados, Deputado Jovair Arantes, verifica-se tratar-se de questão que não poderia prejudicar a defesa. O relatório já era conhecido, seus termos já haviam sido lidos, e Líderes de todos os partidos puderam usar da palavra.

Ademais, a questão precluiu, já que não alegada no momento oportuno, sem ignorar a manifesta ausência de prejuízo à defesa.

2.4.2.4. Ausência de nulidade pelo fato de a denúncia ter sido encaminhada por meio de ofício, e não por resolução da Câmara dos Deputados.

Não vislumbramos qual é exatamente o possível prejuízo à defesa pelo fato de a decisão do Plenário da Câmara dos Deputados ter sido formalizada, na comunicação



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

ao Senado Federal, por meio do Ofício 526/2016/SGM-P, e não por intermédio de resolução, como entende ser cabível a AGU.

A demonstração do prejuízo, à luz da jurisprudência pátria, é indispensável para considerar a causa de nulidade. Vejamos:

2. Nos termos do art. 563 do CPP [Código de Processo Penal] “Nenhum ato será declarado nulo, se da nulidade não resultar prejuízo para a acusação ou para a defesa”. Nesse mesmo sentido, a Súmula 523/STF enuncia que “no processo penal, a falta da defesa constitui nulidade absoluta, mas a sua deficiência só o anulará se houver prova de prejuízo para o réu”. 3. Habeas corpus não conhecido, com revogação da liminar anteriormente concedida, sendo Relator o Ministro Marco Aurélio. (...)

“2. É facultada a presença de defesa técnica no retorno de julgamento de habeas corpus interrompido ante pedido de vista. Assim, a nulidade do julgamento por ausência de intimação prévia da defesa para ciência da data de confecção do voto-vista dependeria de inequívoca demonstração de concreto prejuízo – habeas corpus cujo Relator é o Ministro Edson Fachin. (...)

“5. A declaração de possíveis nulidades no processo administrativo disciplinar, segundo o princípio da instrumentalidade das formas (pas de nullité sans grief), depende da efetiva demonstração de prejuízos à defesa do investigado.” – Relator do mandado de segurança foi o Ministro Rogerio Schietti Cruz, da Sexta Turma.

Ademais, o instrumento a ser usado pela Câmara dos Deputados para autorizar o Senado Federal a instaurar o processo é matéria *interna corporis*, que cabe àquela mesma Casa decidir, à luz do seu Regimento Interno. O que importa é o teor da decisão em plenário – que autorizou a instauração do processo – e não a forma de comunicação ao Senado. Aplicação do princípio da instrumentalidade das formas. A existência do ato procedimental não é um fim em si mesma, mas instrumento utilizado para se atingir determinada finalidade. Não há que se discutir o ato que atinge sua finalidade sem causar prejuízo às partes.

2.4.2.5. Descabimento da suspeição deste Relator para a função no âmbito desta Comissão Especial.

A defesa sustentou ser nula a eleição que escolheu este Senador para relatar a DEN nº 1, de 2016. Sustenta que nossa filiação partidária nos impede de relatar com isenção e imparcialidade. Essa alegação, a rigor, nem precisaria ser enfrentada, uma vez que já foi objeto de duas questões de ordem – uma da Senadora Gleisi Hoffman e outra da Senadora Vanessa Grazziotin –, ambas indeferidas pelo Presidente da Comissão em decisão referendada pelo Plenário deste Colegiado.

O próprio Supremo Tribunal Federal decidiu, na já citada ADPF nº 378, que:



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

Embora o art. 38 da Lei nº 1.079/50 preveja a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal no processo e julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade, o art. 36 da Lei já trata da matéria, conferindo tratamento especial, ainda que de maneira distinta do CPP. Portanto, não há lacuna na referida lei acerca das hipóteses de impedimento e suspeição dos julgadores que pudesse justificar a incidência subsidiária do Código. A diferença de disciplina se justifica, de todo modo, pela distinção entre magistrados, dos quais se deve exigir plena imparcialidade, e parlamentares, que podem exercer suas funções, inclusive de fiscalização e julgamento, com base em suas convicções político-partidárias, devendo buscar realizar a vontade dos representados.

Afinal, como se ensina nas primeiras lições de *Introdução ao Direito*, a analogia só é cabível “para integrar a lacuna” da lei, para “caso por ela não previsto” (Maria Helena Diniz, *Curso de Direito Civil Brasileiro*, vol. 1, p. 70) – o que, no caso, não existe, já que a Lei nº 1.079, de 1950, regulamentou a matéria suficientemente.

Finalmente, se o problema é nossa filiação partidária, creio que essa causa de suspeição, se existisse e fosse válida, simplesmente inviabilizaria os trabalhos desta Comissão. Afinal, todos nós temos – por obrigação constitucional – filiação partidária, e todos os partidos já se posicionaram politicamente, de uma forma ou de outra, sobre o processo de *impeachment*.

Merece registro manifestação do então Deputado Federal Nelson Jobim, Relator do *impeachment* do ex-Presidente Collor – aspas: “Até mesmo a mais insuspeita isenção de um magistrado – não exigível do Relator de uma Comissão Parlamentar – não poderia torná-lo alheio à realidade que se espraia pelo país”. É o voto, à época, do ex-Ministro e ex-Deputado Nelson Jobim.

Por fim, merece registro, ainda que se trate de questão relacionada à suspeição e impedimento, a medida cautelar no Mandado de Segurança nº 34.173, relatada pelo Ministro Celso de Mello e proferida dois dias atrás:

Entendo que essa arguição referente à alegada suspeição/impedimento do Senador Randolfe Rodrigues apresenta-se destituída de plausibilidade jurídica, considerado o magistério jurisprudencial desta Suprema Corte que se orienta em sentido diverso daquele pretendido pelo ora impetrante.

Com efeito, o próprio Regimento Interno do Senado Federal, como se sabe, somente prevê uma única hipótese de suspeição de Senador, estabelecendo, a esse respeito, em seu art. 306, que a incompatibilidade desse integrante da Câmara Alta para votar dar-se-á “quando se tratar de assunto em que tenha interesse pessoal” (grifei).

Por tratar-se de matéria de direito estrito, considerados os efeitos excludentes que resultam do reconhecimento da



*Senado Federal  
Secretaria Geral da Mesa  
Secretaria de Comissões*

*Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito*

suspeição/impedimento, não se pode admitir qualquer interpretação extensiva ou ampliativa da matéria.

Já tive o ensejo de assinalar que, mesmo cuidando-se de procedimentos parlamentares de cassação de mandatos eletivos, revelam-se inaplicáveis as regras de impedimento/suspeição previstas na legislação processual, segundo advertem eminentes doutrinadores como CARLOS MAXIMILIANO [...] [cito a obra], de um lado, e enfatiza a jurisprudência do próprio Supremo Tribunal Federal, de outro.

Na realidade, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS 21.623/DF, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, já enfatizara que os procedimentos de caráter político-administrativo (como o de cassação de mandato eletivo) revelam-se impregnados de forte componente político, considerados os aspectos concernentes à natureza marcadamente política de sua motivação e das próprias sanções que ensejam, inviabilizando-se, em consequência, em relação aos Senadores da República e aos Deputados Federais, a aplicação subsidiária das regras de impedimento/suspeição previstas no direito processual comum:

“(...) VI – Impedimento e suspeição de Senadores: inoocorrência. O Senado, posto investido da função de julgar o Presidente da República, não se transforma, às inteiras, num tribunal judiciário submetido às rígidas regras a que estão sujeitos os órgãos do Poder Judiciário, já que o Senado é um órgão político. Quando a Câmara Legislativa – o Senado Federal – se investe de ‘função judicialiforme’, a fim de processar e julgar a acusação, ela se submete, é certo, a regras jurídicas, regras, entretanto, próprias, que o legislador previamente fixou e que compõem o processo político-penal. Regras de impedimento: artigo 36 da Lei nº 1.079, de 1950. Impossibilidade de aplicação subsidiária, no ponto, dos motivos de impedimento e suspeição do Cód. de Processo Penal, art. 252. Interpretação do artigo 36 em consonância com o artigo 63, ambos da Lei nº 1.079/50. Impossibilidade de emprestar-se interpretação extensiva ou compreensiva do art. 36, para fazer compreendido, nas suas alíneas ‘a’ e ‘b’, o alegado impedimento dos Senadores.” [...] [relatando, foi o voto do então Ministro Carlos Velloso]

Essa mesma orientação, por sua vez, como pude destacar [sigo na linha do Ministro Celso de Mello] no MS 34.064/DF, de que sou Relator, impetrado pelo mesmo autor deste “writ”, veio a ser reafirmada pelo Plenário desta Suprema Corte no recentíssimo julgamento da ADPF 378/DF, em que este Tribunal assinalou, novamente, considerado o caráter político-administrativo que caracteriza o processo de responsabilização política dos titulares de mandatos eletivos, não se aplicarem aos congressistas as mesmas causas de impedimento e/ou de suspeição disciplinadas pela legislação processual comum:

[...]



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

Sendo assim, em face das razões expostas, e sem prejuízo de ulterior apreciação da matéria, indefiro o pedido de medida cautelar.

Comunique-se [etc.] [...]

Despacha o Ministro Celso de Mello.

Assim seja por qual ângulo for, a presente preliminar igualmente não procede.

2.4.2.6. Outros pressupostos processuais.

A denúncia pode ser apresentada por qualquer cidadão, conforme prevê o art. 14 da Lei nº 1.079, de 1950, em dia com suas obrigações eleitorais e com firma reconhecida. A denunciada está devidamente qualificada e ocupa cargo público passível de processamento pela via eleita. Acompanham a denúncia os documentos que buscam comprovar os fatos narrados. Estão atendidos os requisitos formais constantes do art. 16 da Lei nº 1.079, de 1950.

Os crimes classificados constituem crimes de responsabilidade passíveis de apreciação pelo Parlamento e afetam, em tese, o bem jurídico elencado no inciso VI do art. 85 da Constituição Federal, conduta para a qual o Texto Constitucional autoriza o processo de impedimento.

Também não incide qualquer óbice de suspeição ou impedimento deste juízo político-jurídico. A Lei nº 1.079, de 1950, estabelece apenas duas regras de impedimento: não ter o Parlamentar parentesco com o acusado, em linha reta ou colateral, e não ter atuado no processo como testemunha. O Supremo Tribunal, como disse, já se pronunciou sobre a impossibilidade de aplicação subsidiária das hipóteses de impedimento e suspeição do CPP ao procedimento de *impeachment* na ADPF 378.

Portanto, encontram-se presentes e sólidos os pressupostos processuais exigidos pela lei. Há acionamento do Congresso Nacional por quem detém legitimidade ativa com a finalidade de buscar a responsabilização de agente político que supostamente praticou ilícito indicado na Constituição. Configurados, portanto, o interesse de agir e a possibilidade jurídica do pedido. A imposição da pena, contudo, somente poderá ocorrer, por evidente, após a observância do devido processo legal.

2.4.3. Justa causa para a ação: da suposta não recepção do art. 11, item 2, da Lei nº 1.079, e da incorrente atipicidade da conduta.

A denunciada, por meio de sua defesa, arguiu a atipicidade da conduta descrita no art. 11, item 2, da Lei nº 1.079, de 1950, constante da denúncia e da autorização da Câmara dos Deputados, em razão da não recepção do dispositivo pela Constituição Federal de 1988. A atipicidade é preliminar que atingiria a justa causa para a ação quando evidente.

Há opinião doutrinária, abraçada pela defesa, no sentido de que o art. 11 da Lei nº 1.079, de 1950, não teria sido recepcionado pela Constituição de 1988. Isso porque o legislador não pode prever crimes de responsabilidade que não se circunscrevam aos limites fixados pela Constituição. Essa, em seu art. 85, dispõe serem crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição e especialmente contra:

- I - a existência da União;
- II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;
- III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;



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

- IV - a segurança interna do País;
- V - a probidade na administração;
- VI - a lei orçamentária;
- VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

O art. 11 da lei enumera os crimes *contra a guarda e legal emprego de dinheiros públicos*. Essa categoria era mencionada na Constituição de 1946, sob a vigência da qual a lei foi editada.

Essa parte doutrinária aponta para uma reserva constitucional estrita para os crimes de responsabilidade, o que é verdadeiro. Todavia, dessa premissa, não decorre a conclusão de que o art. 11 não teria sido recepcionado. O crime previsto no art. 11, item 2, constitui conduta muito semelhante à do art. 10, item 6 – ambos capitulados na denúncia e constantes da autorização da Câmara dos Deputados. Ambos, na verdade, tratam do mesmo bem jurídico. Todos os crimes elencados no art. 11 poderiam estar perfeitamente elencados no art. 10, e vice-versa. Os dispositivos operam dentro de um mesmo campo axiológico-normativo.

Não se pode negar, por outro lado, que o inciso VII do art. 85 da Constituição da República prevê o descumprimento de lei como uma das hipóteses de crime de responsabilidade, que, conjugado com o art. 73 da Lei de Responsabilidade Fiscal, afasta qualquer dificuldade, ao menos nessa fase preliminar, de subsunção dos fatos apontados na denúncia à capitulação dos crimes de responsabilidade.

Além disso, a lista de ilícitos político-administrativos inscritos nas Constituições brasileiras sempre ostentou e ostenta caráter meramente exemplificativo, conforme ensina Paulo Brossard, em sua obra já citada. O rol constitucional de bens jurídicos protegidos previsto no art. 85 é um mínimo a ser tipificado em lei, e não um máximo, conforme também já decidido pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Mandado de Segurança nº 21.564. Sigo na jurisprudência:

É importante assinalar, neste ponto, que a referência constitucional a determinados valores jurídicos – como o da probidade administrativa, por exemplo – gerava a inevitável consequência de impor ao Congresso Nacional o dever de tipificar condutas que afrontassem, de algum modo, aqueles bens postos sob a tutela imediata da Constituição. Isso não significava, contudo, que fosse vedado ao legislador ordinário ampliar, desde que preservado aquele conjunto irreduzível de bens constitucionalmente tutelados – verdadeiros parâmetros axiológicos conformadores da ação legislativa mínima e necessária do Poder Público –, as hipóteses de tipificação de novos crimes de responsabilidade cuja prática atentasse contra outros valores qualificados como suscetíveis de proteção pelo Estado. [...] Vê-se, daí, que a expansão da atividade normativa do Poder Público, na configuração típica de outros crimes de responsabilidade ofensivos a valores diversos daqueles enumerados pela Carta Política, revela-se plenamente legítima, sem quaisquer restrições que não sejam aquelas ditadas pelo mínimo juridicamente imposto pelo ordenamento constitucional (voto do Ministro Celso de Mello).



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

A propósito da questão, em trabalho doutrinário, o Prof. Geraldo Brindeiro reafirma tratar-se o art. 85 de rol meramente exemplificativo:

A expressão especialmente, constante do caput do artigo 85, imprime caráter obrigatório e exemplificativo aos itens I a VII, do artigo 85, e ao mesmo tempo destaca a gravidade maior das violações neles citadas. [Citado na obra de Jorge Miranda.]

Caminha no mesmo sentido Sérgio Valladão Ferraz, ao afirmar que a lista do art. 85 da CF é “meramente exemplificativa, como denota o vocábulo ‘especialmente’, inserido no *caput*, a revelar que também outras infrações contra a Constituição são igualmente crimes de responsabilidade” – e cito a obra.

No mesmo sentido, encontramos fartos ensinamentos na doutrina, podendo ser citados. E aqui cito, Sr. Presidente, diversos autores e suas respectivas obras que têm a mesma posição.

Como se vê, a doutrina praticamente unânime reafirma que a lista de bens jurídicos protegida pelos tipos do art. 85 da Constituição Federal é meramente exemplificativa. Nada há de ilícito, portanto, na especificação de um novo tipo pelo legislador ordinário, como ocorreu com o art. 11. Aliás, esse argumento levaria a conclusões absurdas: o legislador, a quem cabe exclusivamente tipificar os crimes, pois se trata de hipótese de reserva legal, não teria o poder de tipificar nenhuma conduta, a não ser as expressamente previstas na Constituição?

Há mais. Ainda seguindo o magistério de Geraldo Brindeiro, percebe-se que se devem considerar os tipos do art. 85 e da Lei nº 1.079, de 1950, como um todo – e mesmo os delitos tipificados em lei constam de rol não taxativo.

Assim, por exemplo, a Lei não cita a conduta de desrespeitar a autonomia do Ministério Público, assim como a Constituição Federal não cita expressamente a conduta de descumprir as regras sobre a guarda legal dos dinheiros públicos. Isso não impede, nem em um caso nem em outro, a responsabilização do Presidente pela violação a esses tipos, uma vez que a descrição deve ser tomada em conjunto.

De mais a mais, como dito, o art. 11 pode ser considerado mero desdobramento do art. 10. Com efeito, a violação às regras guarda e o legal empenho dos recursos públicos poderia, sem esforço, ser considerada um desrespeito às normas orçamentárias, e incluída no rol do art. 10. Na verdade, como dissemos, ambos os dispositivos (arts. 10 e 11) tutelam o mesmo bem jurídico (finanças públicas). E o art. 10, aliás, teve seu escopo ampliado pela Lei nº 10.028, de 2000, sem que isso tenha sofrido qualquer questionamento.

A edição da Lei nº 10.028, de 2000, é também ela um indicativo da plena vigência do art. 11. Ora, se o legislador quis alterar a Lei nº 1.079, de 1950, para acrescentar dispositivos ao art. 10, mas não suprimiu o art. 11, tem-se mais um indicativo de que tal norma foi recepcionada. Afinal, como destaca Inocêncio Mártires Coelho, legislador não é só aquele que edita a norma, mas também aquele que a mantém em vigor.

Finalmente, é preciso destacar que no julgamento da ADPF nº 378, o Supremo Tribunal Federal analisou detidamente a Lei nº 1.079, declarando expressamente a revogação (em virtude da não-recepção) de diversos de seus dispositivos. Nada disse, contudo, acerca do art. 11. Isso, levando em consideração o já demonstrado caráter



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

aberto da causa de pedir na ADPF, aliado à presunção de compatibilidade com a Constituição Federal de atos infraconstitucionais, faz-nos afirmar com certeza e clareza a absoluta e total recepção, pela Constituição Federal de 1988, do art. 11 da Lei nº 1.079, de 1950, que continua em pleno vigor e completamente aplicável.

Não há, por outro lado, atipicidade evidente e manifesta das condutas descritas na denúncia.

A denúncia aponta indícios de materialidade e autoria dos fatos narrados com a vasta documentação citada e anexada. Sobre os indícios de autoria na parte relativa aos decretos de abertura de créditos suplementares, estão subscritos pela Presidente da República. Em relação às supostas operações de crédito ilegais (as denominadas “pedaladas fiscais”), os denunciantes mencionam reuniões diárias da Presidente com o Secretário do Tesouro, os alertas do TCU e a irregularidade das contas da Presidente apontada por essa Corte, além de vários e regulares alertas na imprensa sobre os riscos da política fiscal em curso.

É importante lembrar que os crimes de responsabilidade julgam o exercício da função pública, e ter a competência para realizar e controlar os atos sobre os quais recaem fundados indícios de ilegalidade é o primeiro passo imprescindível para a imputação da responsabilidade. Os fatos narrados encontram-se no campo de competência político-administrativa e de iniciativa legislativa do Presidente da República.

Nos termos do art. 84, II, da Constituição Federal, compete privativamente ao Presidente da República “exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal”. Na hipótese da configuração do art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a própria lei aponta como responsável o “ente da Federação”, cujo dirigente máximo, no âmbito do Poder Executivo federal, é o Presidente da República.

A análise mais adequada da justa causa demanda um estudo mais pormenorizado dos fatos narrados na denúncia e a sua devida contextualização. Portanto, os pontos relativos à configuração da justa causa para o recebimento da denúncia serão retomados, especialmente a análise relativa aos indícios de materialidade e autoria, nas seções a seguir, itens 2.5 e 2.6 deste Relatório.

#### 2.5. Contextualização dos fatos narrados na denúncia.

A contextualização dos fatos criminosos narrados, principalmente em condutas dotadas de complexidade técnica, é fundamental não apenas para fins de tipicidade material – ou seja, para a perfeita identificação do bem jurídico ofendido e para a análise da significância ou insignificância da ofensa –, mas também para delinear e mapear todas as circunstâncias importantes do crime, a cadeia de causalidade e, em se tratando de crimes de responsabilidade, a condução e o desempenho da função pública pela denunciada.

Em relação aos créditos orçamentários suplementares, informa a denúncia que 6 (seis) decretos assinados pela Presidente da República, em 2015, teriam sido editados em desacordo com a legislação de regência da matéria, tendo em vista, sobretudo, a inobservância de condicionante fiscal prevista no art. 4º da Lei Orçamentária de 2015.

Quanto à contratação de operações de crédito, a suposta ilegalidade teria decorrido, principalmente, da inobservância do disposto no art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual veda a realização de operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.



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

Dado esse escopo, é importante colocar em relevo que a denúncia em exame se refere a matéria da mais alta relevância para o País, qual seja, o da avaliação da responsabilidade na gestão fiscal e orçamentária. A importância desse tema para a boa governança pública é de tal magnitude que a própria Constituição Federal tratou de explicitar, em seu art. 85, que são crimes de responsabilidade, entre outros, os atos do Presidente da República que atentem contra a lei orçamentária.

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), conforme bem lembrou o Deputado Jovair Arantes em seu Relatório aprovado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, 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.

O orçamento público, ademais, está na origem dos Parlamentos, os quais, não custa lembrar, exercem duas funções precípua: legislar e fiscalizar. No tocante à fiscalização, nosso Poder Legislativo, por força expressa da Constituição, é o órgão titular do controle externo. Cabe ao Congresso Nacional, segundo o disposto no art. 70 da Lei Maior, o exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União. É de nosso mister, portanto, compreender a matéria orçamentária com a devida profundidade.

Nesse sentido, é pertinente salientar que, atualmente, a lei orçamentária é permeada por substanciosas condicionantes trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, voltadas à gestão fiscal responsável. Tal fato, por certo, tem uma história que não se deve perder de vista. Essa história, afinal, nos é culturalmente cara, pois consolidamos a estabilidade monetária num passado relativamente recente e sua manutenção nos tem cobrado significativo esforço de disciplina fiscal.

À vista desse processo histórico, não há como omitir o fato de que a presente análise tem como pano de fundo uma discussão que não é de governo, mas de Estado. O que se deve ter em mente, sob essa perspectiva, é que a matéria em apreço nesta Comissão está umbilicalmente ligada a uma questão maior. Está em risco, neste momento, a preservação de um regime de responsabilidade fiscal conquistado a duras penas.

Em nenhum momento se pode perder de vista o bem jurídico protegido pela norma. A Lei de Responsabilidade Fiscal produziu várias consequências no mundo jurídico.

Entre elas, o advento da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, que adicionou os crimes contra as finanças públicas no Código Penal e acrescentou novas modalidades de crimes de responsabilidade fiscal na Lei nº 1.079, de 1950, e no Decreto-Lei nº 201, de 1967.

A exposição de motivos do projeto de lei que deu origem à LRF esclarece que a lei objetiva uma relação sustentável entre a dívida pública e o produto interno bruto da economia:

2. Este Projeto [...] tem como objetivo a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia.

[...]



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

6. Entendemos que a combinação desse ambiente fiscal mais favorável com a aprovação de uma norma que estabelece princípios norteadores da gestão fiscal responsável, que fixa limites para o endividamento público e para expansão de despesas continuadas, e que institui mecanismos prévios e necessários para assegurar o cumprimento de metas fiscais a serem atingidas pelas três esferas de governo, é a condição necessária e suficiente para a consolidação de um novo regime fiscal no País, compatível com a estabilidade de preços e o desenvolvimento sustentável.

A Lei visa a proibir que os entes da Federação gastem mais do que arrecadam, estabelecendo limites e condições para o endividamento público, com base em quatro eixos: planejamento, transparência, controle e responsabilização. Os novos crimes que ingressaram no ordenamento jurídico nacional protegem um bem jurídico claro: o equilíbrio das contas públicas, a saúde fiscal do Estado. O sentido último desses crimes poderia ser resumido em duas admoestações ao administrador público: 1) é proibido gastar mais do que se arrecada; 2) é proibido comprometer o orçamento mais do que está permitido pelo Poder Legislativo.

Contextualizar os fatos narrados na denúncia permite colocar na devida perspectiva que esta Comissão não está apreciando meros tecnicismos. Tratamos da admissibilidade de uma denúncia centrada em indícios de irregularidades que, por sua natureza, podem colocar em xeque o próprio regime de responsabilidade fiscal. Não está em evidência, unicamente, a discussão sobre a manutenção de um mandato presidencial. Está em jogo, sobretudo, a avaliação de questões pertinentes à preservação de um patrimônio inestimavelmente caro à Nação, isto é, da estabilidade fiscal e monetária.

Fundamental, portanto, recuperar uma breve narrativa dos nossos avanços em matéria de estabilidade e responsabilidade fiscal, tomando como ponto de partida sua íntima relação com o processo histórico de estabilização da nossa moeda.

Que a inflação no Brasil foi um problema severamente crônico é fato incontestável. Esse trauma, certamente, ainda reside na memória brasileira. Nem sempre lembrado, entretanto, é o fato de que a superação mais perene e sustentável da inflação se deu a partir do momento em que nossa estratégia de estabilização monetária migrou da âncora cambial para a âncora fiscal. A partir de 1999, quando o câmbio passa a flutuar e como consequência do Programa de Estabilidade Fiscal, dá-se início à geração de sucessivos superávits no âmbito do Governo Federal. Tal programa, importante recordar, foi apresentado pelo Governo em 1998, propondo um conjunto de medidas voltadas ao equilíbrio das contas públicas, entre elas, a política de geração de superávits primários.

Complementarmente, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, reformula-se o arcabouço jurídico nacional de tal sorte que a busca pelo equilíbrio das contas públicas passa a ser regida por um verdadeiro código de conduta fiscal, aplicável a todos os entes da Federação.

A efetiva consolidação monetária e fiscal, todavia, não é algo que se resuma a episódio histórico. Se em determinado momento....

*(Soa a campanha.)*



*Senado Federal  
Secretaria Geral da Mesa  
Secretaria de Comissões*

*Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito*

**O SR. ANTONIO ANASTASIA** (Bloco Oposição/PSDB - MG) – ... fomos capazes de equacionar nosso problema inflacionário crônico, não devemos nutrir a ilusão de que essa estabilidade está imune a retrocessos. Ao contrário, devemos estar cientes de que nossas vitórias necessariamente dependerão da preservação de um ambiente institucional que zele pela credibilidade e responsabilidade da gestão fiscal. Há, afinal, uma verdade que não adormece:

O equilíbrio das contas públicas, uma vez comprometido, pode trazer como consequência o descontrole inflacionário, já que déficits fiscais persistentes tendem a ser financiados por expansão monetária. O preço da estabilidade, em resumo, é a eterna vigilância.

Foi o que fez a Lei de Responsabilidade Fiscal. Esse diploma nos colocou em permanente estado de diligência fiscal. É de sua essência buscar e manter a estabilidade. Nesse sentido, assinala-se que a responsabilidade na gestão fiscal, nos termos declarados logo em seu primeiro artigo, pressupõe a ação planejada e transparente, com a prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Verificamos, desse modo, que zelo, prudência, antecipação, planejamento, transparência, gestão de riscos, correção de rumos e tudo o mais que se destinar ao alcance e à preservação do equilíbrio das contas públicas se mostra consonante com o espírito do nosso código de conduta fiscal. De outro lado, imprudência, improviso, opacidade nas contas públicas, precariedade de controle e demais formas de negligência fiscal não mais encontram espaço no nosso ordenamento jurídico.

Zelar pelo equilíbrio das contas públicas, desse modo, passou a ser um dever imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal a todo gestor público. Mais que isso, tal dever foi positivado na forma de uma série de regras e providências centradas: (i) na persecução de metas de resultados entre receitas e despesas; e (ii) na obediência a limites e condições no tocante à renúncia de receita, à geração de despesas, ao endividamento e à realização de operações de crédito, e aos restos a pagar.

Relativamente às metas de resultados entre receitas e despesas, a LRF dotou o processo orçamentário brasileiro de uma ampla gama de salvaguardas e condicionantes de natureza fiscal. Foi acrescido à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por exemplo, um anexo de metas fiscais, o qual deve estabelecer metas anuais relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública. E, por ter a LDO a função de orientar a elaboração da lei orçamentária, exige a LRF que a lei de meios, desde a elaboração do seu projeto, demonstre ser compatível com as metas anuais da LDO.

As metas de resultados fiscais fixadas na LDO, e que devem ser observadas pela Lei Orçamentária Anual, são de elevada importância para o exame desta denúncia, tendo em vista que, no tocante à abertura de créditos orçamentários suplementares por decreto presidencial, os indícios de crimes de responsabilidade dizem respeito, justamente, à suposta inobservância da meta fiscal que suportaria a abertura desses créditos.

Relativamente a esse quesito, ressalta-se que a LRF não se limitou a exigir o estabelecimento de metas anuais. Por se pautar na prevenção de riscos e correção de desvios, a lei exige que as metas de resultado primário, conquanto sejam fixadas em bases anuais, sejam monitoradas ao longo do ano mediante pontos de controle bimestrais e quadrimestrais. Não fosse assim, estariam as metas anuais expostas a toda sorte de dinâmicas que, no limite, poderiam dar azo a justificativas centradas em esperanças apostas de fim de ano.



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

Quanto ao ponto de controle bimestral, prevê a LRF que o desempenho do resultado primário deve ser demonstrado em relatório resumido publicado a cada dois meses. Em adição, dispõe que, se for verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento da meta de resultado primário, torna-se necessária a limitação de empenho, ou contingenciamento de despesas.

Além disso, para conferir robustez à *accountability* do processo de alcance de metas fiscais, a LRF ainda exige que o Poder Executivo federal demonstre e avalie o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre perante o Congresso Nacional.

É com base nesses pontos de controle que se pode apurar, por exemplo, se há ou não espaço fiscal para a ampliação de despesas por meio de crédito orçamentário adicional, valendo destacar que os resultados primários devem ser observados em duas dimensões: na da execução e na das autorizações orçamentárias. A diferença, tão somente, é que no plano da execução se apura o resultado realizado, enquanto no da lei orçamentária se respeita o resultado programado, devendo, assim, estimar receitas e fixar despesas de forma compatível com a meta estipulada pela LDO.

Esse é o aspecto nuclear para o entendimento da parte da denúncia concernente à abertura de créditos suplementares por decreto presidencial. Alega-se, neste caso, que a condicionante fiscal contida no art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2015, relativa à obtenção da meta de resultado primário, não teria sido observada quando da abertura desses créditos.

Se isso ocorreu, ou não, é algo que só se pode demonstrar em instância probatória. Para nós, neste momento, importa saber, tão somente, se há indícios suficientes do fato que aponta para suposta prática de crime de responsabilidade.

Sob esse prisma, é relevante registrar desde já que, ao examinar o histórico de monitoramento das metas quadrimestrais de resultado primário da União, observa-se uma clara ruptura a partir de 2014. Até então, o Governo Federal tinha por hábito gerar superávits primários que excediam as metas quadrimestrais. Nos dois primeiros quadrimestres de 2014 e 2015, contudo, os resultados apurados se distanciaram de forma muito significativa dessas metas.

A mencionada ruptura é ilustrada no gráfico a seguir, que apresenta, em valores acumulados para cada exercício, as diferenças entre o resultado primário apurado e a respectiva meta quadrimestral. Os dados abrangem todo o período pós-LRF.

Dito de forma menos técnica, mas sem perda de informação, o que as barras do gráfico revelam é se a economia do Governo excedeu ou não a meta fixada para cada quadrimestre. Esse excedente pode ser tomado como um indicador objetivo do espaço fiscal disponível para a ampliação de despesas ao longo do ano.

Como se observa, desperta atenção a mudança abrupta quanto ao alcance das metas quadrimestrais. No segundo quadrimestre de 2014, a distância entre o resultado apurado e a meta em vigor do período foi negativa em R\$38,9 bilhões. No mesmo período de 2015, essa diferença foi de R\$36,4 bilhões.

Tais desvios expõem a recente fragilidade do controle fiscal que deve ser exercido ao longo do exercício. Afinal, o estabelecimento de metas quadrimestrais não resulta de mera conveniência gerencial, mas de exigência expressa da LRF.

De posse dessas informações, acredito restar mais clara a razão pela qual a edição de decretos presidenciais tenha sido questionada justamente a partir de 2014. O motivo, à primeira vista, parece simples. Enquanto nos exercícios pretéritos, à luz do indicador analisado, havia espaço fiscal para a ampliação de despesas, a partir de



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

2014 esse lastro não mais se fazia presente. A conduta esperada na ausência de espaço fiscal, ao invés de ampliação, seria a de limitação de despesas.

Relativamente aos significativos desvios apontados, cumpre esclarecer que decorreram, em grande medida, pelo fato de que, nos exercícios de 2014 e 2015, o Poder Executivo passou a pautar sua gestão fiscal com base em metas constantes de projeto de lei. Em síntese, a meta vigente, constante da LDO, deixa de ser referência para o Poder Executivo.

É nesse contexto que surge em 2014 um debate público mais acentuado sobre responsabilidade fiscal. Imprensa, especialistas e órgãos de controle passam a dar grande visibilidade ao tema. Simultaneamente, popularizam-se expressões como, aspas, “contabilidade criativa” e “pedaladas fiscais”, as quais representam, grosso modo, uma ampla variedade de expedientes destinados a evidenciar, artificialmente, resultados fiscais mais favoráveis que a realidade. Em linhas gerais, o que distingue as chamadas “pedaladas fiscais” das demais formas de “contabilização criativa” é o fato de que aquelas têm como característica nuclear a postergação de pagamentos públicos.

Em que pese a ampla utilização desses jargões, vamos nos referir às chamadas “pedaladas fiscais” como suposta, aspas, “contratação ilegal de operações de crédito”, empregando, assim, os mesmos termos constantes da denúncia.

Tais operações de crédito foram questionadas no âmbito das contas presidenciais relativas a 2014. Naquela ocasião, destacou-se o fato de que o TCU havia apontado a irregularidade, ensejadora de rejeição de contas, de algumas operações dessa natureza em razão de dois motivos principais: (i) pelo fato de não terem sido contabilizadas nas estatísticas fiscais oficiais relativas à dívida e ao déficit público; e (ii) por serem caracterizadas como operações de crédito vedadas pela LRF.

Mais especificamente, as operações tidas como irregulares pela Corte de Contas dizem respeito a financiamentos obtidos pela União junto: (i) a instituições financeiras por ela contratadas, quais sejam, Banco do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e Caixa Econômica Federal; e (ii) ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

Para melhor compreensão da matéria, é importante recuperar que, em 2014, conforme apontado pelo TCU, as operações de crédito contestadas teriam permitido que a dívida pública federal fosse subdimensionada em R\$40 bilhões e o resultado primário do exercício em R\$7 bilhões. Demais disso, a maior parte dessas dívidas teria sido constituída em desacordo com a LRF, na medida em que essa lei veda operações de crédito entre os entes da Federação e as instituições financeiras por eles controladas.

O gráfico adiante, elaborado com base na série histórica publicada pelo Banco Central do Brasil, em atendimento ao acórdão do TCU, informa a evolução do passivo da União junto aos bancos federais – segue o gráfico até dezembro de 2015.

Esses passivos, que se situavam em valores próximos a R\$1 bilhão desde o advento da LRF, passaram a aumentar exponencialmente a partir de 2008, tendo alcançado o montante total de R\$52 bilhões ao final de 2014.

Em 2015, esse passivo continuou a crescer e atingiu R\$58,7 bilhões em novembro. Depois disso, em razão das irregularidades apontadas pelo TCU, especialmente relacionadas à vedação da LRF ao financiamento do ente da Federação por instituições financeiras controladas, a União procedeu, ao final de 2015, ao equacionamento dos valores indevidamente postergados. Depois disso, o valor devido pela União a essas entidades foi reduzido a R\$11 bilhões.



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

Em que pese essa redução verificada em dezembro de 2015, a elevação do passivo da União ao longo do ano reforça os indícios de crime de responsabilidade narrados na denúncia, tendo em vista que essas operações de crédito já vinham sendo questionadas pelo TCU antes da apreciação final das contas presidenciais de 2014. O aumento do passivo entre dezembro de 2014 e novembro de 2015, registre-se, foi de R\$6,5 bilhões.

É igualmente importante não desconsiderar aqui as razões de ordem econômica subjacentes à trajetória desse passivo verificada a partir de 2008. Isso se deve, entre outros fatores, às medidas anticíclicas adotadas como resposta à crise econômica internacional deflagrada no período. Trata-se, de um ponto de vista fiscal mais geral, de políticas expansionistas que, por intermédio do aumento das despesas públicas, visam ampliar a demanda agregada com vistas a conter a desaceleração econômica.

Não é propósito deste relatório questionar o mérito de políticas fiscais anticíclicas, as quais, em tese, encontram suporte na literatura especializada em matéria de finanças públicas. Tais políticas, desde que adotadas com os devidos amparos de sustentabilidade, podem ser instrumentos defensáveis do ponto de vista econômico.

Isso posto, registre-se que todas as parcelas que integram os passivos totalizados no gráfico, identificadas por credor, dos bancos citados, cresceram em conjunto a partir de 2008. Tratou-se, portanto, de um aumento sistêmico do saldo dessas operações de crédito, e não de caso restrito a uma ou outra operação.

Dado o contexto, merece ser destacado o fato de que o exercício de 2015 foi marcado pela repetição, se não aprofundamento, de situações críticas verificadas em 2014.

Em relação a esse aspecto, é igualmente preocupante a análise relativa à geração de superávits primários no âmbito da União. Tomando-se por base o gráfico a seguir, nota-se que o desempenho fiscal do Governo central ao longo de 2015 seguiu padrão semelhante, porém mais crítico, que o observado em 2014.

Partindo-se de uma meta de resultado primário de R\$55,3 bilhões, o governo central encerrou o exercício de 2015 com déficit primário de R\$116,7 bilhões. Em 2014, esse déficit foi de R\$20,5 bilhões.

É evidente que a substantiva redução das metas fiscais em 2015 foi cercada por um cenário adverso, marcado pela queda do PIB de 3,8%. Não é este, contudo, o ponto a ser destacado. O que se mostra mais essencial, nesta análise, é compreender o quadro geral no qual se deu a abertura dos créditos suplementares objetos da denúncia (editados entre julho e agosto de 2015). Ou seja, tratava-se justamente de um momento crítico em termos de desempenho fiscal.

Esse cenário, em resumo, revela um paradoxo fiscal digno de atenção: de um lado, a situação econômico-fiscal do País trazia como consequência uma acentuada frustração de receitas; de outro, promovia-se, ao mesmo tempo, a ampliação de despesas, entre outras situações, à conta de excesso de arrecadação.

A questão que se levanta diante desse paradoxo é: como é possível haver “excesso” de arrecadação em um cenário de queda de receitas? A resposta a essa indagação requer um exame mais aprofundado da matéria, com produção de prova. À primeira vista, a alegação trazida na denúncia apresenta-se plausível e aponta indícios de crimes de responsabilidade relativos a créditos orçamentários abertos por decreto, os quais, conforme já ressaltado, se sujeitam a condicionantes fiscais gravadas no art. 4º da lei orçamentária de 2015. Voltaremos a esse ponto mais detidamente no item 2.6 deste Relatório.



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

Mostra-se pertinente recapitular ainda que, em 15 de junho de 2015, no âmbito da apreciação das contas presidenciais relativas ao exercício de 2014, o Ministério Público junto ao TCU já havia apontado a existência de decretos de créditos suplementares editados também em desacordo com a lei orçamentária anual daquele exercício. Por meio do Despacho de 12/08/2015, o Ministro Relator havia solicitado que o Poder Executivo apresentasse suas contrarrazões referentes à identificação de:

17.1.2. Abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio dos Decretos Não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2014, infringindo por consequência, o art. 167, inc. V da Constituição Federal, e com a estrita vinculação dos recursos oriundos de excesso de arrecadação ou de superávit financeiro, contrariando o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Após recebimento das contrarrazões do Poder Executivo, a Corte de Contas da União concluiu que a referida irregularidade não havia sido afastada. Trata-se de analisar, conseqüentemente, a reiteração de atos que, ao que tudo indica, contêm robustos indícios de irregularidade.

Esse contexto permite colocar alguns dos discursos da Presidente da República, ora denunciada, em perspectiva. A título exemplificativo, citaremos breves trechos do discurso feito em Boa Vista/Roraima, no dia 09/12/2015, por ocasião da entrega de unidades do programa Minha Casa, Minha Vida, divulgado no portal do Palácio do Planalto, sítio eletrônico do governo. Cito a mensagem da Senhora Presidente:

Porque o orçamento de um país, ele tem de ser olhado do ponto de vista daquilo que você gasta e para quem você gasta. O 'para quem' é mais importante do que qualquer outra consideração.

Uma das razões para que eu esteja sendo julgada hoje é porque uma parte eles acham que nós não gastamos, nós não deveríamos ter gastado da forma que gastamos para fazer o Minha Casa Minha Vida. Uma das razões é essa. É o que eles chamam de pedaladas fiscais.

A gente, o governo federal, é dono da Caixa Econômica Federal, nós somos os únicos donos, o governo federal. [...] O que eles levantam é que muitas vezes a Caixa paga o mês e aí nós recompomos o pagamento que a Caixa fez. O que que acontece? Quando chega no fim do ano, geralmente, a Caixa fica com mais dinheiro do que era o necessário. Mas, no mês em que ela não ficou com aquele dinheiro, nós pagamos juros para ela. Ou seja, se ela adianta o pagamento para nós, nós pagamos juros para ela. [...]



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

nós pagamos para ela juros quando ela fica com o nosso dinheiro, e ela paga para nós quando nós ficamos com o dinheiro dela. Ocorre que, no ano, a gente sempre paga mais do que ela paga para nós. Então ela sempre nos deve. Eles não concordam que isso seja uma relação. Eles acham que isso é um empréstimo. [...] Ora, é por conta que nós fomos capazes de fazer o maior programa habitacional da história que nós hoje somos responsabilizados.

O discurso defende uma concepção política de como deve ser o relacionamento entre o Estado e os bancos públicos que não encontra harmonia com o que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa mesma concepção pode ser encontrada ainda nas linhas do Comunicado à Imprensa da Presidência da República do dia 07/10/2015, em resposta ao acórdão do TCU que propôs a rejeição das contas:

2. Os órgãos técnicos e jurídicos do governo federal têm a plena convicção de que não existem motivos legais para a rejeição das contas. Além disso, entendem ser indevida a pretensão de penalização de ações administrativas que visaram a manutenção de programas sociais fundamentais para o povo brasileiro, tais como Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida.

Diante desse cenário, e sem perder de vista o estágio processual de avaliação de indícios suficientes para o prosseguimento da denúncia, é importante reiterar que a Constituição Brasileira é das poucas cartas mundiais que possui um capítulo destinado ao orçamento e às finanças públicas, com extensivo conjunto de regras a serem observadas pelos agentes públicos. Este capítulo engloba os arts. 163 a 169 da Constituição de 1988.

Da mesma forma, a Constituição é também singular quando, em seção específica, estabelece normas relativas à fiscalização contábil, financeira e orçamentária (arts. 70 a 75).

Para auxiliar o Congresso nessa importantíssima função, a Carta prevê a existência do Tribunal de Contas da União, cujos membros, detentores de notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública, gozam das mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça (art. 73, § 3º).

Logo, mediante uma simples leitura da Constituição de 1988 já é possível perceber a sensibilidade e seriedade com que a questão orçamentária é tratada neste País.

Afora esse aspecto, o § 9º do art. 14 da Carta da República dispõe que “Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”.



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

Dentre as hipóteses de inelegibilidade eleitas pelo legislador está a relativa aos agentes públicos “que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa” ( Art. 1º, I, ‘g’, LC 64/90).

Tendo em conta a previsão legal acima descrita, compete à Justiça Eleitoral proceder ao enquadramento da conduta descrita nas decisões que rejeitam as contas, para se verificar se configuram atos dolosos de improbidade.

E a Justiça Eleitoral tem entendimento pacificado no sentido de que “o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal constitui vício insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa”.

Nesse sentido, precedentes do Tribunal Superior Eleitoral:

O descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal constitui vício insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa para fins da incidência da cláusula de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90. Relator designado Ministro Dias Toffoli.

Ainda outro:

O vício em procedimento licitatório e a inobservância da Lei de Responsabilidade Fiscal possuem natureza insanável e caracterizam atos dolosos de improbidade administrativa, aptos a atrair a incidência da inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/90. Relatora: Ministra Laurita Hilário Vaz.

Inquestionável, portanto, que o tema versado neste processo de impedimento atrai, *per se*, entendimento jurisprudencial que sinaliza, fortemente, para o reconhecimento de indícios suficientes para o encaminhamento da denúncia para as fases seguintes de julgamento.

Oferecido o contexto e os grandes números do cenário fiscal de 2015 da União, importante proceder em seguida ao exame mais particular dos indícios de materialidade e autoria concernentes às duas partes constituintes da Denúncia nº 1, de 2016.

2.6. Os fatos narrados na denúncia.

A seguir abordaremos os fatos narrados na Denúncia nº 1, de 2016, que são o objeto de julgamento pelo Senado Federal, nos termos da autorização política da Câmara dos Deputados, com o devido cotejo com a legislação pertinente e as informações disponíveis até o momento.

2.6.1. A suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais sem autorização do Congresso Nacional.

A denúncia alega a existência de crime de responsabilidade, em desfavor da Presidente da República, em razão da suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem autorização do Congresso Nacional.

São esses os dispositivos de legislação supostamente infringida:

a) Constituição Federal (art. 85, VI):



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

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

b) Constituição Federal (art. 167, V):

Art. 167. São vedados:

.....

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

c) Lei nº 1.079, de 1950 (art.10, item 4):

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

.....

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

d) Lei nº 1.079, de 1950 (art. 11, item 2):

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

.....

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

Para a melhor compreensão da matéria, colocamos esses dispositivos em perspectiva, para, a seguir, discorrer, em primeiro lugar, sobre os contornos mais gerais da legislação de regência que cerca os créditos suplementares.

2.6.1.1. Créditos orçamentários adicionais e legislação de regência.

Preliminarmente, é importante ter em mente que a lei orçamentária, assim como as outras leis, pode ser modificada ao longo de sua vigência sempre que se mostrar desatualizada para o atendimento dos fins a que se destina, desde que respeitados os limites traçados pelo arcabouço jurídico de regência da matéria.

Desse modo, atendidos os quesitos legais pertinentes, podem ser constantemente adicionados à lei orçamentária elementos novos. Daí a razão de ser da expressão “créditos adicionais”. Tais créditos funcionam, portanto, como mecanismos retificadores da lei orçamentária. Como nem todas as despesas são identificadas de modo exaustivo e irretocável quando da aprovação do orçamento pelo Congresso Nacional, podem ser promovidas sucessivas atualizações até que se expire a vigência da lei orçamentária, ou seja, até 31 de dezembro de cada ano. Apenas excepcionalmente (por força do art. 167, §2º, da Constituição Federal), créditos especiais e extraordinários poderão ser incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

Para que esses ajustes se concretizem, contudo, é necessária a devida aprovação pelo Poder Legislativo. Afinal, se cabe a este Poder aprovar a proposta



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

orçamentária anualmente formulada pelo Poder Executivo, também é de sua competência, por simetria, aprovar as retificações posteriormente solicitadas. Este é, diga-se de passagem, um dos elementos constituintes do sistema de freios e contrapesos do processo orçamentário.

Há, porém, uma especificidade no tocante aos créditos orçamentários classificados como “suplementares”, razão pela qual passamos a cotejá-los com outras espécies de créditos adicionais. Tal detalhamento é imprescindível para o presente exame porque os decretos presidenciais objetos da denúncia ora analisada se referem justamente à abertura de créditos suplementares.

Para esse propósito, observe-se que, nos termos do art. 41 da Lei nº 4.320, de 1964, lei que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, os créditos orçamentários adicionais comportam três espécies, quais sejam: créditos suplementares, créditos especiais e créditos extraordinários.

Créditos suplementares, como o próprio nome sugere, são os destinados ao reforço da dotação (*quantum* monetário) de programações já existentes em Lei Orçamentária. Os créditos especiais são destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica. Tais créditos, portanto, efetivamente inovam a Lei Orçamentária, pois a ela adicionam programação inédita em determinado exercício. Os créditos extraordinários, por fim, socorrem despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Essa classificação facilita a compreensão do motivo pelo qual os créditos suplementares recebem tratamento peculiar no tocante ao requisito da autorização legislativa. Por partes, vejamos como se dá essa especificidade.

De acordo com o art. 167, inciso V, da Constituição Federal, é vedada a abertura de crédito “suplementar” e “especial” sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes. Apenas os créditos extraordinários, por se destinarem ao atendimento de despesas imprevisíveis e urgentes, não são alcançados por essa vedação constitucional. A regra, em síntese, é que, se houver a necessidade de abertura de créditos suplementares ou especiais, esse ato deve ser previamente aprovado pelo Poder Legislativo.

Há, porém, uma particularidade nessa regra. Enquanto a abertura de créditos “especiais” sempre depende do envio ao Congresso Nacional de projeto de lei específico com essa finalidade, a abertura de créditos “suplementares” pode receber autorização prévia já no próprio texto da Lei Orçamentária Anual, fato este que lhes confere maior flexibilidade. Tal maleabilidade se justifica, porque, enquanto os créditos especiais inovam a Lei Orçamentária, os créditos suplementares apenas reforçam a dotação de programações já previstas no Orçamento aprovado.

Em outras palavras, os créditos especiais, por alterarem qualitativamente o Orçamento público, incluindo programação nova, se sujeitam ao crivo do Poder Legislativo.

*(Soa a campanha.)*

**O SR. ANTONIO ANASTASIA** (Bloco Oposição/PSDB - MG) – A solução para esse caso, conseqüentemente, se dá pelo envio de projeto de lei de créditos especiais.

Já os créditos suplementares, por terem efeito apenas quantitativo, podem receber tratamento diferenciado. Como se limitam a reforçar programações insuficientemente dotadas, porém já existentes na Lei Orçamentária, não



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

necessariamente demandam que a autorização legislativa para sua abertura se dê por intermédio do envio de projetos de lei. Em resumo, se o efeito desses créditos se limita ao aumento de dotações em programações já aprovadas pelo Poder Legislativo, então, este pode consignar sua autorização prévia no próprio texto da Lei Orçamentária.

Trata-se, por sinal, de excepcionalidade ao princípio orçamentário da exclusividade gravado no art. 165, §8º, da Constituição Federal, o qual estatui que a Lei Orçamentária não deve conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. As únicas exceções, previstas no citado comando constitucional, são a possibilidade de a Lei Orçamentária conter, em seu texto, dispositivo destinado à autorização para abertura de créditos suplementares e à autorização para contratação de operações de crédito.

Para melhor compreensão dessa autorização excepcional, resgate-se que, nos termos do art. 42 da já citada Lei nº 4.320, de 1964, os créditos suplementares e especiais serão “autorizados” por lei e “abertos” por decreto executivo.

Essa composição de ideias facilita a extração do significado da expressão “autorização para abertura de créditos suplementares”, contida no art. 165, §8º, da Lei Maior. Significa dizer que decreto editado pelo Chefe do Poder Executivo pode abrir crédito suplementar com amparo em autorização contida no texto de lei orçamentária anual e não apenas com fundamento em lei especialmente destinada a essa finalidade.

Em exemplo concreto, essa autorização mais geral em texto de lei foi dada pelo art. 4º da Lei Orçamentária da União relativa a 2015 (Lei Orçamentária Anual – Lei nº 13.115, de 2015), cujos excertos, por ora pertinentes, estão transcritos a seguir:

Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei [...], para o atendimento de despesas:

Aí, cita o percentual de até o limite de 20%, para recursos provenientes de anulação parcial, limitada a 20% do subtítulo, citando o texto da Lei Orçamentária.

Foram previamente autorizadas, para as hipóteses previstas nesse artigo da LOA 2015, as aberturas de créditos suplementares por decreto presidencial. Para situações nele não previstas, *contrario sensu*, a autorização prévia dependeria do envio de projeto de lei ao Congresso Nacional.

Esse artigo, antecipe-se, se refere justamente ao dispositivo da Lei Orçamentária que, segundo a denúncia, teria sido patentemente infringido. Passamos a examiná-lo em maiores detalhes no tópico seguinte.

2.6.1.2. Dispositivo da lei orçamentária supostamente infringido.

O dispositivo legal que, segundo a denúncia, teria sido infringido na edição dos decretos presidenciais é o já citado art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2015. Conforme elucidado no item anterior, esse dispositivo autoriza o Poder Executivo a abrir créditos suplementares, diretamente, mediante decreto presidencial.

Não é a edição de decreto presidencial em si, portanto, que caracteriza a suposta irregularidade. Tal recurso, como visto, tem fundamento constitucional. O que se alega, na realidade, é que tais decretos teriam sido editados em desacordo com a condicionante fiscal, adiante realçada, contida no *caput* do dispositivo da Lei Orçamentária Anual. A seguir, o excerto relevante, *in verbis*:



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

Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares [...] desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015 [...]

Conforme consignado no item 2.5 deste relatório, a LRF trouxe uma série de condicionantes fiscais para o ordenamento jurídico orçamentário nacional. A LOA, por exemplo, passou a ter que ser elaborada, por disposição expressa da LRF (art. 5º, *caput*, e inciso I), de forma compatível com as metas de resultados fiscais constantes da LDO.

Sendo assim, por extração lógica, qualquer retificação da LOA também deve ser promovida de modo compatível com as metas fiscais do exercício a que se refere, tal como exigido, expressamente, pelo art. 4º da LOA.

É importante observar que a observância da meta fiscal não se dá apenas durante a execução financeira dos orçamentos. A meta fiscal de cada exercício também deve ser obedecida no plano das autorizações orçamentárias. Sendo assim, enquanto a meta de resultado primário fixada pela LDO não for alterada, as modificações orçamentárias não devem prejudicar o resultado obtido pela diferença entre receitas e despesas primárias previstas na Lei Orçamentária Anual.

Para avaliar se essa equação foi ou não respeitada pelos decretos presidenciais constantes da denúncia, é importante conhecer o cenário fiscal de 2015 subjacente à edição desses atos.

2.6.1.3. Cenário fiscal subjacente aos decretos presidenciais.

Em 2015, a meta de resultado primário da União constante do projeto de LDO era superavitária em R\$114,7 bilhões (2% do PIB). No momento da aprovação da lei, essa meta foi reduzida para R\$55,3 bilhões (1% do PIB).

Após o primeiro semestre, contudo, em cenário de retração econômica, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 269, de 22 de julho de 2015, o Projeto de Lei nº 5 (PLN 05), com vistas à redução do superávit de R\$55,3 bilhões para R\$5,8 bilhões (0,1% do PIB). Esse expressivo decréscimo foi justificado na Exposição de Motivos Interministerial nº 00105/201-MP, a qual salientou, entre outros aspectos, que:

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

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

[...]



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

8. Nesse sentido, a sugestão encaminhada consiste em propor como meta um resultado primário do setor público consolidado equivalente a R\$8,7 bilhões, sendo R\$5,8 bilhões a cargo dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade. Ainda assim, diante do cenário de incerteza quanto à efetividade da arrecadação decorrente das referidas medidas tributárias e concessões e permissões, a proposta define que será reduzido o resultado proposto, caso os efeitos de arrecadação das referidas medidas, incluindo algumas em tramitação no Congresso Nacional, se frustrem. [grifamos]

Em adição, cerca de três meses depois, ainda durante a tramitação do PLN nº 05, de 2015, em face de sucessivas reduções nas expectativas de crescimento do PIB para 2015 e o conseqüente impacto negativo na arrecadação de receitas, o Poder Executivo solicitou, mediante Ofício nº 205, de 27 de outubro de 2015, nova redução da meta de resultado primário, a qual, dessa vez, passaria a corresponder a déficit de R\$51,8 bilhões.

Ao final, com a aprovação da Lei nº 13.199, de 3 de dezembro de 2015, a meta de resultado primário da União para o exercício passou a corresponder a déficit de R\$51,8 bilhões, podendo chegar a R\$119,9 bilhões na hipótese de frustração da receita de concessões e permissões relativas aos leilões das usinas hidroelétricas, bem como de pagamento de passivos e valores apurados pelo TCU concernentes às operações de crédito ilegais (as denominadas “pedaladas fiscais”), conforme acórdãos – e cito número do TCU. Com amparo nessa possibilidade de ampliação de déficit, o resultado primário realizado pela União, em 2015, foi deficitário em R\$118,4 bilhões.

Esse foi o panorama no qual se deu a abertura dos créditos suplementares que integram a denúncia sob análise. Passamos agora à avaliação dos critérios de aferição de compatibilidade dos decretos presidenciais com a obtenção da meta de resultado primário, tal como requerido pelo art. 4º da LOA 2015.

2.6.1.4. Critérios de aferição de compatibilidade fiscal.

Diante da exigência constante do art. 4º da LOA 2015 de que a abertura de créditos por decreto deveria ser compatível com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício, levanta-se a seguinte indagação: como aferir se um decreto de abertura de crédito suplementar é ou não compatível com essa condicionante fiscal?

Um critério objetivo, já informado no item 2.5, consiste na identificação, em bases bimestrais e quadrimestrais, da existência ou não de espaço fiscal disponível para a abertura de créditos suplementares.

Quanto a esse critério, há uma questão de fundo que desde já merece ser superada. Trata-se da distinção entre a vigência da Lei Orçamentária e o acompanhamento periódico do cumprimento de metas anuais. Tal diferenciação se mostra essencial ao presente momento, porque o princípio orçamentário da anualidade tem sido recorrentemente apontado como elemento impeditivo da aferição de compatibilidade com as metas anuais quando da abertura de créditos suplementares ao longo do ano.

Veja-se, nesse sentido, as considerações do Ministro Nelson Barbosa perante esta Comissão em 29 de abril:



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

[...] não há que se falar em irregularidade desses decretos em relação à meta, porque a meta, senhoras e senhores, é uma meta anual. Não existe uma meta fiscal trimestral, mensal ou quadrimestral. O aferimento do cumprimento da meta fiscal é feito ao final do ano. É ao final do exercício que se verifica se a meta foi ou não cumprida.

Trata-se, na verdade, de um sofisma simplório. É cediço, por critérios lógicos, que as premissas verdadeiras não necessariamente conduzem a conclusões válidas. É verdade que existe o princípio da anualidade. Quanto a isso, nada se contesta. O que se deve enfatizar apenas é que desse princípio não resulta a conclusão de que a apuração do cumprimento de metas de resultado primário não deva ser feita em períodos inferiores a um ano. Essas ideias, afinal, são tão distintas quanto óleo e água, pois, em verdade, não se misturam.

O princípio da anualidade apenas informa que o Orçamento estima receita e fixa despesas para o período de um ano, de tal sorte que a vigência dos créditos orçamentários é anual. Nada mais. E nem poderia ser diferente, já que a própria Lei Maior de 1988 é explícita ao dizer que os Orçamentos são anuais (art. 165, inciso III, e §5º). Nesses moldes, conforme já assinalado neste relatório, os créditos orçamentários, em regra, expiram em 31 de dezembro de cada exercício, a teor do que dispõe também o art. 34 da Lei nº 4.320, de 1964.

Dizer que isso limita a sistemática de apuração de resultados fiscais, a ponto de se afirmar que tal medição não poderia ser feita em período inferior a um ano, como visto, representa uma impropriedade lógica. Ademais, depõe contra os preceitos da gestão fiscal responsável, que, não custa reiterar, demanda a ação preventiva, dotada de medidas de gestão de riscos e correção de desvios. Em adição, essa linha interpretativa agrediria os princípios mais basilares da hermenêutica jurídica, na medida em que tornaria letra morta disposição expressa da LRF, a qual, resgatamos, exige que o Poder Executivo demonstre e avalie o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre perante o Poder Legislativo (art. 9º, §4º).

No tocante à apuração quadrimestral, o espaço fiscal, conforme já esclarecido, pode ser medido pela diferença entre a meta quadrimestral e o resultado alcançado. Sempre que esse for superior à meta do quadrimestre, surge lastro fiscal para acréscimo líquido de despesas primárias.

Em relação a 2015, com vistas ao alcance da meta de superávit primário anual de R\$55 bilhões, o Decreto nº 8.456, de maio de 2015, havia fixado meta de geração de superávit de R\$22 bilhões até agosto, cabendo mencionar que não havia sido fixada meta até abril, anteriormente, em razão do atraso na aprovação da LOA, que foi promulgada somente em 20 de abril de 2015.

O resultado acumulado realizado até agosto, porém, foi deficitário em R\$15 bilhões, de modo que, naquele momento, não havia, pela ótica exposta, espaço fiscal disponível para operações que implicassem aumento de déficit primário.

Antes disso também, esse espaço já não se via presente, tendo em vista tanto o resultado obtido no encerramento do terceiro bimestre do ano, quando o déficit primário da União já acumulava R\$ 2,8 bilhões, como também o reconhecimento de ausência de espaço fiscal pelo próprio Poder Executivo, quando do envio do PLN nº 05, de 2015, com vistas à redução da meta de superávit de R\$ 55 bilhões para R\$ 5 bilhões.



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

A partir dessa data, portanto, créditos adicionais que implicassem aumento do déficit primário não mais se mostravam compatíveis com a obtenção da meta de resultado do ano, já bastante comprometida àquela altura.

É crítico, portanto, verificar que os seis decretos de abertura de crédito suplementar, constantes da denúncia, tenham sido editados, todos eles, após o referido corte temporal (22/07 – data de envio do referido PLN, com o reconhecimento pelo Poder Executivo, frise-se novamente, da ausência de espaço fiscal), mais precisamente em 27/07 e 20/08.

Mais crítico ainda se mostram os decretos abertos em 20/08, eis que, pouco antes, o Ministro Relator no TCU das contas presidenciais de 2014, já havia solicitado formalmente, mediante Despacho de 12 de agosto, que o Poder Executivo apresentasse suas contrarrazões referentes à identificação de situações semelhantes, relativas à abertura de créditos suplementares de forma incompatível com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da LOA.

Resta saber, agora, se os créditos abertos em 2015, constantes da denúncia, efetivamente tiveram o efeito de agravar o déficit primário. Para o Ministro Nelson Barbosa, a resposta seria singela. Abre aspas: “[...]um decreto de crédito suplementar não compromete a meta fiscal, porque a meta fiscal tem a ver com o gasto financeiro.”

Conquanto a questão seja de fato aparentemente simples, ela não aponta para a conclusão de S. Ex<sup>a</sup>. É que tal análise exige que se confrontem as origens e destinos dos recursos desses créditos. Para que esses tenham o efeito de ampliar o déficit primário no âmbito da LOA, é necessário, em primeiro lugar, que tenham como destino o acréscimo de despesas primárias. Afinal, o resultado primário é apurado pela diferença entre receitas primárias e despesas primárias.

Dada a centralidade dessa equação, teço algumas breves considerações de ordem conceitual a fim de dialogarmos, com maior clareza, com as condicionantes fiscais que cercam a abertura de créditos orçamentários. Vejamos, então, o que são despesas classificadas como primárias.

Despesas primárias são, em apertada síntese, as que têm o efeito de aumentar a dívida líquida do ente público, excetuadas as despesas com juros. E dívida líquida, por seu turno, equivale, grosso modo, à dívida bruta deduzida dos haveres financeiros (inclusive valores em caixa) do ente da Federação. Assim sendo, quando a União incorre, por ilustração, em despesas com pessoal, estas são contabilizadas como despesa primária porque têm o efeito de reduzir a disponibilidade de caixa da União sem que haja acréscimo de outros haveres ou decréscimo de obrigações financeiras. Ou seja, se há diminuição dos haveres financeiros e a dívida bruta não se altera, então a dívida líquida aumenta. Em tal situação, a despesa é classificada como primária.

O contrário ocorre com as despesas classificadas como financeiras ou não primárias. A amortização de um financiamento devido pela União, por exemplo, implica saída de recursos do seu caixa, com redução de haveres financeiros. Provoca, ao mesmo tempo, diminuição no volume das obrigações que compõem sua dívida bruta, na mesma medida em que se reduz o saldo de dívida a ser paga. Neste caso, a redução dos haveres financeiros é neutralizada pelo decréscimo, em igual valor, da dívida bruta, de modo que não se promove aumento na dívida líquida. Por esse motivo, as despesas com amortização de dívida são classificadas como financeiras ou não primárias.

Em complemento, devem ser examinadas as origens dos recursos utilizados para a abertura desses créditos, a fim de se identificar quais situações efetivamente implicam aumento líquido de déficit primário.



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

Afinal, se determinada despesa primária autorizada for neutralizada, por exemplo, pela anulação de outra despesa primária, então o crédito não terá efeito deficitário.

Passo, portanto, à análise dos efeitos fiscais resultantes da combinação entre as origens e destinos desses créditos suplementares, cabendo ressaltar, desde já, que despesas primárias custeadas por superávit financeiro (apurado em balanço patrimonial do exercício anterior) sempre têm efeito primário negativo, enquanto o excesso de arrecadação representa origem questionável a depender do contexto fiscal a ele subjacente.

Recupero, de plano, que os recursos possíveis para a abertura de créditos suplementares, segundo o art. 43 da Lei nº 4.320/1964, são: (I) o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

(II) os provenientes de excesso de arrecadação; (III) os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais; e (IV) o produto de operações de crédito.

Avalie-se, então, cada uma dessas situações, considerando-se, como premissa, que os recursos examinados, hipoteticamente utilizados na abertura de créditos suplementares, teriam como destino o aumento de despesa primária.

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

A começar pela situação mais evidente, relativa ao item “III” supra, quando determinada despesa primária autorizada for neutralizada por cancelamento de despesa primária de igual monta; então o crédito orçamentário adicional resultante dessa composição não terá efeito primário deficitário. Isso não impede, vale esclarecer, que despesa primária possa ser financiada pela anulação de despesa financeira, desde que haja espaço fiscal suficiente para tanto. Em não havendo o referido espaço fiscal, restaria prejudicada a observância da restrição fiscal contida no art. 4º da LOA.

No caso da situação contida no item “IV”, não há que se falar em hipótese de origem “primária” de recursos. Isso porque o produto de “operações de crédito” constitui fonte “financeira” e não primária, pelo fato de não reduzir a dívida líquida do setor público. Quando a União contrata uma operação de crédito, afinal, há ingresso de recursos no seu caixa e, portanto, acréscimo de haveres financeiros. Todavia, gera-se, como contrapartida, aumento no volume das obrigações que compõem sua dívida bruta, já que passa a existir nova dívida a ser paga. Neste caso, o aumento dos haveres financeiros é neutralizado pelo acréscimo, em igual valor, da dívida bruta, de modo que não se promove redução na dívida líquida. Por esse motivo, as receitas oriundas de operação de crédito são classificadas como financeiras ou “não primárias”. Em síntese, caso seja utilizado o produto de operações de crédito para o financiamento de despesas primárias na abertura de crédito orçamentário adicional, tal fato implica aumento do déficit primário e, a depender do cenário fiscal subjacente, pode caracterizar transgressão a dispositivo de lei orçamentária tal como o art. 4º da LOA.

A previsão relativa ao item “I”, concernente à utilização do “superávit financeiro”, diz respeito, igualmente, a origem não primária de recursos. Sendo assim, se o superávit financeiro for utilizado para o financiamento de despesa primária, provoca-se impacto fiscal negativo e, desse modo, pode caracterizar transgressão ao art. 4º da LOA.



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

É de suma relevância esclarecer, contudo, que não se está a discutir a legitimidade da utilização do “superávit financeiro” para a abertura de créditos adicionais em geral. O que se está a avaliar, na realidade, é uma situação em particular, qual seja, a hipótese de o superávit financeiro ser utilizado para financiar despesa primária. E, mesmo nesse caso, por óbvio, não se sustenta, nem se sugere, que tal hipótese seja legalmente vedada. Pretende-se demonstrar, tão somente, que essa situação, vista isoladamente, resulta na ampliação do déficit primário. Daí afirmar que essa consequência pode ou não configurar transgressão a dispositivo de lei orçamentária, tal como o art. 4º da LOA, é algo que requer, como já ressaltado, a avaliação do cenário fiscal vigente à época de abertura de cada crédito orçamentário adicional.

Feitas essas ressalvas, explique-se, com maiores detalhes, por que motivo tal situação é deficitária.

O superávit financeiro, por ser variável de estoque, é formado por arrecadações de exercícios pretéritos, com efeito fiscal já anteriormente contabilizado. A receita advinda de Imposto de Renda, arrecadada em 2014, por exemplo, foi computada como receita primária daquele exercício e beneficiou o resultado primário do referido período, apurado pela diferença entre receitas e despesas primárias realizadas em 2014. Sua utilização em 2015 não representa, por conseguinte, nova receita primária, sob pena de dupla contagem.

Demais disso, utilizar o superávit financeiro federal, em termos práticos, equivale a consumir o caixa da União, sem contrapartida de redução de dívida ou aumento de outros haveres financeiros. Há, assim, aumento de dívida líquida, razão pela qual o consumo do superávit financeiro é classificado como origem financeira ou não primária.

Por fim, passa-se à análise do item dois, que trata dos recursos provenientes de excesso de arrecadação. Neste caso, se o excesso apurado for relativo a receitas primárias, então sua utilização para o financiamento de despesas primárias, quando da abertura de créditos orçamentários adicionais, não implica aumento de déficit primário. A operação, do ponto de vista do impacto fiscal primário, em suma, é neutra.

O que se deve avaliar, todavia, como ponto menos trivial de análise, é a forma de apuração do excesso efetivamente disponível. Essa análise, por certo, requer que se avalie o cenário fiscal subjacente, consoante já reiteradamente preceituado neste relatório, a fim de se identificar a existência ou não de espaço fiscal disponível.

Na situação concreta de 2015, no encerramento do terceiro bimestre, ou primeiro semestre, do ano, o déficit primário da União já acumulava R\$2,8 bilhões, no conceito caixa, diante de uma meta anual até então em vigor de superávit de R\$55,3 bilhões. Além disso, em 22 de julho de 2015, o Poder Executivo passa a reconhecer a ausência de espaço fiscal, em termos orçamentários globais, quando envia ao Congresso Nacional o PLN nº 5/2015, com vistas a reduzir a meta de superávit primário legalmente definida para o ano.

Complementarmente, é de se notar que, à luz da meta anual em vigor, o Poder Executivo havia fixado até agosto, meta de superávit primário de R\$22 bilhões, e o resultado acumulado obtido até esse mês havia sido deficitário em R\$15 bilhões. Nesse cenário, constata-se que não havia espaço fiscal disponível para operações que implicassem aumento de déficit primário. Afinal, se o desvio verificado entre o valor programado e o realizado foi de R\$37 bilhões, então somente um excesso de arrecadação superior a esse montante poderia caracterizar espaço fiscal disponível.



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

Oportuno esclarecer que, à época da Lei nº 4.320/1964, e antes do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, o excesso de arrecadação constituía origem de recursos de apuração mais simples e direta. Dele só era deduzido, além do valor eventualmente consumido, o saldo dos créditos extraordinários abertos sem indicação de fonte, por força do art. 43, §4º, da própria Lei nº 4.320/1964, que eu reproduzo a seguir.

Após a LRF, contudo, esse parâmetro de apuração foi alterado. Considerado o ordenamento jurídico como um todo, parece mais razoável concluir que só passa a haver...

*(Soa a campanha.)*

**O SR. ANTONIO ANASTASIA** (Bloco Oposição/PSDB - MG) – ... efetivo excesso de arrecadação, para efeito de utilização como fonte para a abertura de créditos, quando o desempenho fiscal exceder a meta em vigor. No caso concreto de 2015, por exemplo, não havia excesso de arrecadação à luz da meta fiscal vigente. Verificava-se, ao contrário, frustração de receitas de contingenciamento de despesas, tal como previsto pelo Diploma de Responsabilidade Fiscal, nos termos do art. 9º:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal [...].

Sob esse prisma, importa observar qual a interpretação da Lei nº 4.320/1964 se mostra mais consentânea em face da LRF, considerando-se que, originalmente, referida norma assim dispôs:

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

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

.....  
II – os provenientes de excesso de arrecadação [...].

Desde que a LRF entrou em vigor, pode-se inferir que os recursos disponíveis e os não comprometidos devem considerar, entre outras condicionantes, a observância das metas fiscais fixadas em Lei de Diretrizes Orçamentárias. Se, tal como ocorrido em 2015, o desempenho da arrecadação, bem como o superávit primário realizado, estiver aquém da meta de resultado fiscal, então, qualquer excesso que se apure, relativamente à LOA, deve, em primeiro lugar, compor o caixa da União, com vistas ao cumprimento da referida meta. Somente depois de eventualmente ultrapassada a meta estipulada é que passaria a haver efetivo excesso disponível para o aumento de despesas mediante crédito adicional.

Todos os seis decretos arrolados na denúncia são potencialmente deficitários, porque contam com essas duas origens de recursos: superávit financeiro e excesso de arrecadação. Este último tido como conjunturalmente inapto para abertura desses créditos, porque, no momento em que foram abertos, tal excedente, do ponto de vista



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

fiscal, em verdade não existia. Vale lembrar que, em 22/7/2015, o Poder Executivo já reconhecia a ausência de espaço fiscal. Trata-se do que, no item 2.5 deste relatório, foi chamado de paradoxo fiscal: como poderia haver excesso de arrecadação em cenário de recessão econômica e conseqüente frustração de receitas?

Feita essa exposição e de posse de todos esses critérios, passo, agora, à análise individualizada, acompanhada de cálculos preliminares sobre impacto fiscal, dos decretos de abertura de créditos suplementares arrolados na denúncia, referentes ao exercício financeiro de 2015.

**2.6.1.5. Análise individualizada dos decretos citados na denúncia**

i) Decreto de 27/7/2015, no valor de R\$36.759,4 milhões. As modificações trazidas pelo crédito, em tese, não afetam o resultado primário, já que o acréscimo de gastos primários é igual ao somatório do excesso de arrecadação de receitas primárias e do cancelamento de dotações primárias.

Considerada, contudo, a interpretação mais restritiva, no tocante ao excesso de arrecadação, este crédito imporia déficit primário incremental de R\$7 milhões no plano orçamentário.

ii) Decreto de 27/7/2015, no valor de R\$1.629,5 milhões. O efeito desse decreto sobre o resultado primário contido na lei orçamentária de 2015 se mostra ter sido negativo em R\$56,6 milhões, pois cancelou despesas primárias em um montante inferior ao aumento de despesas de mesma natureza.

iii) Decreto de 27/7/2015, no valor de R\$1.701,4 milhões. Dentre os créditos suplementares analisados, este é o que mais repercute negativamente sobre o resultado primário. Neste caso, o cancelamento de despesas primárias, somado ao excesso de arrecadação de receitas primárias, foi significativamente inferior à suplementação de dotações primárias. Desse modo, o efeito fiscal deste ato, na lei orçamentária de 2015, revela-se negativo em R\$669,9 milhões.

Se for considerado o entendimento mais restritivo no que tange ao excesso de arrecadação, este crédito imporia efeito negativo de R\$1.256,9 milhões ao resultado primário contido na LOA 2015.

iv) Decreto de 27/7/2015, no valor de R\$29,9 milhões. Este crédito se utiliza do cancelamento de gastos primários e do excesso de arrecadação de fonte primária, no exato montante da suplementação dos gastos primários. Em tese, portanto, é neutro do ponto de vista do resultado primário constante da LDO.

Tendo em vista, entretanto, que se utiliza, também, de excesso de arrecadação, a interpretação mais restritiva informa que este crédito teria ampliado o déficit primário, no plano orçamentário, em R\$365,7 mil.

v) Decreto de 20/8/2015, no valor de R\$55.237,6 milhões. Em que pese o expressivo valor do crédito, que, em sua maior parte, se destina a despesas financeiras, nota-se que o acréscimo de despesas primárias, no valor de R\$37 milhões, é compensado pelo cancelamento, no mesmo montante, de outras despesas dessa natureza. Nesses termos, o crédito revela neutralidade em relação ao resultado primário e não se utiliza de excesso de arrecadação como origem de recursos.

vi) Decreto de 20/8/2015, no valor de R\$600 milhões. O crédito em questão suplementou apenas despesas primárias discricionárias. Como fonte de recursos, utilizou-se de cancelamento de gastos primários, excesso de arrecadação de receitas financeiras e primárias e superávit financeiro. Sob essa composição, teria acarretado impacto negativo de R\$251 milhões sobre o resultado primário constante da LOA 2015.



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

Além disso, o crédito adiciona um valor expressivo de excesso de arrecadação de receitas primárias, a saber, de R\$242 milhões, montante este que, sob interpretação mais restritiva, elevaria ainda mais o déficit primário resultante deste crédito, na mesma medida do referido excesso, perfazendo-se efeito primário negativo de R\$493 milhões no âmbito da lei orçamentária de 2015. A tabela adiante consolida a demonstração dos impactos fiscais desses créditos. Aí segue a tabela que está apresentada no relatório.

Da análise exposta, conclui-se que, tomados isoladamente, três dos decretos examinados se mostram neutros em relação ao resultado primário contido na lei orçamentária e três apresentam repercussão negativa, no valor total de R\$977 milhões, sobre a consecução da meta de resultado primário de 2015, também no plano do orçamento.

Nesses termos, ao menos três dos decretos em comento não teriam observado a condição exigida pelo art. 4º da LOA 2015. Deve-se destacar, contudo, que dois dos três decretos tidos como neutros utilizam-se de excesso de arrecadação de receitas primárias. Tendo sido configurada, contudo, a inexistência de espaço fiscal, a utilização do excesso de arrecadação merece reparos. Significa dizer que, sob interpretação mais restritiva, porém adequada ao caso concreto, não apenas três, mas cinco decretos apresentam repercussão negativa, no valor consolidado de R\$1.814,4 milhões, relativamente à obtenção da meta de resultado primário, em inobservância à condicionante fiscal gravada no art. 4º da LOA 2015.

De posse desses impactos fiscais negativos, que apontam para a existência de transgressão à restrição fiscal contida no art. 4º da LOA de 2015, e considerando que os decretos de abertura de créditos constantes da denúncia foram todos assinados pela Presidente da República, estão presentes indícios suficientemente robustos para que se conclua pelo acolhimento da denúncia no que se refere aos decretos de abertura de créditos suplementares.

Registro, ademais, em atenção às manifestações relativas a eventual posicionamento do TCU sobre a matéria, que em verdade a análise realizada pela da Corte de Contas, em 2009, se referiu a objeto distinto.

Não há que se falar, portanto, numa primeira análise, em mudança de entendimento do TCU, pois não foram examinados, na ocasião, decretos de abertura de créditos suplementares. Estava em exame pela Corte de Contas, em 2009, a avaliação bimestral de receitas e despesas primárias realizada pelo Poder Executivo como subsídio à edição de decreto de contingenciamento. À época, a unidade técnica do Tribunal entendeu que tal avaliação não poderia se pautar em meta de resultado primário ainda não aprovada pelo Congresso Nacional.

Em razão disso, a referida unidade técnica havia proposto ao Tribunal determinar à Secretaria de Orçamento Federal que, quando da realização da última avaliação bimestral de 2009 (prevista para o final de novembro), fosse utilizada como parâmetro a meta de resultado primário então vigente, tendo em vista que o projeto de lei que propunha sua alteração ainda não tinha sido aprovado.

Ocorre que a referida alteração foi aprovada pelo Congresso Nacional ainda em outubro daquele ano. Dessa forma, concluiu o Tribunal que a Secretaria de Orçamento Federal havia se adequado à legislação vigente na ocasião da última avaliação bimestral de 2009, que, como mencionado, se deu em novembro. Não sem razão, portanto, o Tribunal decidiu pela perda de objeto da proposta originalmente alvitrada por sua área técnica.

2.6.2. A suposta contratação ilegal de operações de crédito



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

A Denúncia nº 1, de 2016, alega a existência de crime de responsabilidade, em desfavor da Presidente da República, em razão da suposta contratação ilegal de operações crédito.

Na ementa da referida denúncia, é citado o seguinte dispositivo da legislação tida por infringida:

e) Lei nº 1.079, de 1950 (art. 11, item 3)

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

.....  
3 - Contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal.

Os contornos gerais dessas contratações de operações de crédito foram delineados no item 2.5 deste Relatório. O conjunto mais amplo dessas operações se refere a financiamentos obtidos pela União junto: (I) a instituições financeiras por ela controladas, quais sejam: BB, BNDES e Caixa; e (II) ao Fundo de Garantia.

O traço comum desse conjunto de operações reside no fato de terem sido supostamente realizadas sem a observância das condições impostas pela LRF. Há, contudo, o aspecto distintivo de que, no primeiro caso, em que estão envolvidos bancos públicos, as operações teriam contrariado, mais especificamente, o dispositivo expresso daquela lei que veda operações de crédito entre os entes da Federação e instituições por eles controladas (art. 36).

Nesse passo, é pertinente registrar, com vistas ao exame sobre a suposta ilegalidade dessas contratações, que, em abril de 2015, as operações de crédito em comento já haviam sido consideradas irregulares pelo TCU, em auditoria que culminou...

*(Soa a campanha.)*

**O SR. ANTONIO ANASTASIA** (Bloco Oposição/PSDB - MG) – ... no Acórdão nº 825/2015-Plenário. Naquela ocasião, com efeito, foram especificamente analisados os atrasos reiterados e crescentes dos repasses de recursos devidos pelo Tesouro a bancos públicos e ao Fundo de Garantia.

Esse acórdão é resultado da auditoria iniciada em agosto de 2014, a partir de representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas. À época, tais atrasos também já vinham sendo noticiados pela imprensa, com o uso da expressão "pedaladas fiscais".

Conforme apontado pelo TCU, como consequência desses atrasos, ao final de 2014, a dívida da União (variável de estoque) estaria subdimensionada em R\$40 bilhões, e o resultado primário do exercício (variável de fluxo), em R\$ 7,1 bilhões.

Cabe recuperar, nessa esteira, que o motivo pelo qual a Corte de Contas considerou irregulares essas operações foi o fato de distorcerem as estatísticas fiscais oficiais relativas a dívida e déficit público e, ainda, infringirem a LRF, em especial no tocante à mencionada vedação imposta pelo seu art. 36, o qual impede que a União, assim como os demais entes da Federação, seja financiada por instituições públicas financeiras por ela controladas. *In verbis*:



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

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.

Essa vedação é central à presente análise porque a questão das chamadas “pedaladas fiscais” diz respeito, em maior medida, justamente ao financiamento de despesas de responsabilidade da União por parte de instituições financeiras por ela controladas, mais especificamente o Banco do Brasil, o BNDES e a Caixa.

Acerca desse aspecto, sublinhe-se que a principal questão a ser observada, à vista desse impedimento legal, não se refere à interpretação literal da expressão “operação de crédito”, contida no citado art. 36 da LRF, ou ao seu estrito enquadramento formal aos financiamentos concedidos à União pelos citados bancos públicos. De maior importância, na realidade, é a compreensão do significado desse comando, extraído sob a ótica das finanças públicas e do direito financeiro. Ou seja, a pergunta correta é: qual é o espírito da lei? Por que razão tal dispositivo foi redigido? Trata-se, afinal, de interpretar uma lei que se destina a zelar pela responsabilidade fiscal. O bem jurídico tutelado nunca deve ser perdido de vista.

Sob essa perspectiva, é preciso ter em mente que a finalidade da proibição inculpada no art. 36 do Código de Conduta Fiscal é impedir o endividamento desenfreado dos entes da Federação junto às instituições financeiras controladas, bem como evitar que estas incorram em perdas significativas no caso de inadimplência daqueles. Tais práticas, comuns no período pretérito à LRF, representaram uma das faces da irresponsabilidade na condução das finanças públicas.

Isso ocorria porque, na ausência de impedimento legal, alguns bancos oficiais deixavam de adotar o indispensável rigor técnico na análise de concessão de crédito aos entes controladores, muitos deles então bastante endividados.

Nos casos em apreço, verifica-se que, a despeito da citada censura legal, a União valeu-se de instituições financeiras por ela controladas para, com recursos próprios dessas empresas, suportar o pagamento de obrigações de sua responsabilidade. Ao assim proceder, a União passou a ser devedora dessas instituições financeiras.

Cito, em reforço, que a LRF, ao conceituar as operações de crédito, e apenas para seus efeitos, cuidou de ofertar uma lista não exaustiva de situações que ensejam o enquadramento como operação de crédito:

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

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



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

A inclusão da expressão "e outras operações assemelhadas" torna indisfarçável a opção pela primazia do conteúdo sobre a forma no tocante ao conceito de operação de crédito, para efeito de aplicação da LRF. Assim, adentrar questões terminológicas sobre esse conceito, socorrendo-se de institutos típicos de outros ramos do direito que não o financeiro e orçamentário, é tentar se desviar do que realmente interessa.

Aliás, a não diferenciação na noção de operação de crédito acabou por transparecer na abordagem do Prof. Ricardo Lodi, ao afirmar que "a Lei de Responsabilidade Fiscal não estabelece um conceito de operação de crédito diferente do Direito Privado". Não é, contudo, a opinião, por exemplo, do Dr. Júlio Marcelo, que destaca a diferença de significado a partir do regime jurídico aplicável:

Operação de crédito para a LRF não é apenas o governante, seguindo trâmites normais, convencionais, apresentar um pedido de crédito a um banco, o pedido ser analisado, o banco conceder o crédito e o crédito estar disponível para o gasto. Essa é a operação de crédito convencional. A LRF equipara operação de crédito a qualquer situação em que o banco passe a financiar, que gere um compromisso financeiro do ente perante a instituição financeira, sendo que, desse compromisso financeiro, haja o efeito de financiamento das contas públicas. É um conceito amplo. Não é, portanto, nem o conceito do Código Civil nem o conceito restrito da prática bancária

De fato, não cabe ignorar os efeitos decorrentes dos regimes jurídicos díspares do Código Civil e da LRF, sob pena de esvaziar a identidade de cada qual. Afinal, se a LRF representa um código de conduta que buscou colocar sob permanente tutela a sustentabilidade fiscal, é nítido que, mais relevante do que a forma dos atos de gestão fiscal é o seu efeito material para o equilíbrio intertemporal das contas públicas.

Por essa razão primordial, qual seja, a da prevalência da essência sobre a forma, a de averiguar a tipicidade material, e não apenas a tipicidade formal, que se torna indispensável proceder a uma análise segregada dessas operações, para se chegar aos fatos específicos levantados na denúncia.

Vejamos, portanto, novamente a título de contextualização, as principais características dessas operações, desdobradas por credor, de modo que tenhamos melhores condições de avaliar o caso mais específico relativo às operações entre a União e o Banco do Brasil no âmbito do Plano Safra. Com esse enfoque, destaco o valor comparativo entre as operações da União com o Banco do Brasil e com o BNDES em razão das suas similaridades, na medida em que ambas dizem respeito a subvenções econômicas por equalização de taxas de juros envolvendo bancos públicos.

Com essa abordagem, passo a discorrer, nesta ordem, sobre as operações relativas à Caixa, ao Fundo de Garantia, ao BNDES e, por fim, ao Banco do Brasil.

Financiamento de despesas da União pela Caixa.

Nesse sentido, o diferimento de despesas de responsabilidade da União deu-se mediante utilização da Caixa como financiadora do Abono Salarial, do Bolsa Família e do Seguro Desemprego. Na medida em que suportou o ônus financeiro dessas políticas sociais, a referida instituição financeira oficial passou a ser credora da União.



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

Neste caso, verifica-se que a União se valeu de instituição financeira por ela controlada para, com recursos próprios da empresa, suportar o pagamento de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, tendo este postergado a transferência dos valores devidos. Noutros termos, quando a Caixa financiou despesas públicas que deveriam ter sido pagas com recursos da União, esta passou a ser devedora de instituição financeira controlada, em desacordo com a vedação imposta pelo art. 36 do Estatuto de Responsabilidade Fiscal.

Em razão desse expediente junto à Caixa, a União distorceu significativamente seus resultados fiscais até agosto de 2014, visto que deixou de computar aumento de dívida e de despesas primárias decorrentes do Bolsa Família, do Abono Salarial e do Seguro Desemprego, as quais foram assumidas pela Caixa com recursos próprios.

O gráfico a seguir mostra a evolução dos saldos dessas operações entre dezembro de 2001 e dezembro de 2015.

E segue o quadro.

Em que pese a vedação gravada no art. 36 da LRF, a União acumulou um passivo de R\$4,4 bilhões ao final de 2013 junto à Caixa. Ao longo do exercício de 2014, esse financiamento de políticas públicas pela Caixa chegou a superar R\$7 bilhões.

Após a expressiva redução, em agosto de 2014, dos valores devidos pela União, não se observa uma elevação significativa dessa dívida.

#### 2.6.2.2. Financiamento de despesas da União pelo Fundo de Garantia

Nessa situação, houve postergação de transferência da União, ao tempo em que recursos do Fundo de Garantia suportaram despesas relativas ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), desse modo financiando-as. Tais despesas se referem a subvenções econômicas concedidas pela União, com amparo na Lei nº 11.977, de 2009, às pessoas físicas contratantes de financiamentos habitacionais realizados no âmbito do Programa.

Este caso, contudo, não envolve violação do art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Afinal, embora a Caixa participe do PMCMV na qualidade de agente operador, as despesas foram financiadas com recursos do FGTS, e não da instituição financeira.

Neste caso, ao postergar o pagamento de despesas de sua responsabilidade, valendo-se de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, a União deixou de contabilizar o correspondente aumento da dívida pública e a respectiva despesa primária a ela associada. Tal prática teria permitido que se evidenciassem, artificialmente, resultados fiscais mais favoráveis para União.

O gráfico seguinte retrata a evolução dos passivos entre dezembro de 2001 e dezembro de 2015.

O passivo da União junto ao Fundo de Garantia cresce mais vigorosamente a partir de 2010 e passa a se situar num elevado platô ao longo de 2015. Em dezembro, o saldo devedor recua abruptamente, por força dos pagamentos efetuados em decorrência dos acórdãos do Tribunal de Contas da União.

Cumprir recuperar, nesse sentido, que, em dezembro de 2015, a União procedeu ao pagamento de R\$72 bilhões ao Banco do Brasil, BNDES, Caixa e Fundo de Garantia relativos a débitos junto a estas instituições e a obrigações referentes a 2015. Deste montante, R\$55 bilhões dizem respeito à equalização de passivos em atraso, conforme apurado pelo TCU no contexto dos acórdãos supracitados.

Feito esse registro, importa recuperar que o TCU ainda apontou como irregular a não orçamentação das operações de crédito entre a União e o Fundo de Garantia. Entendemos, contudo, que essa matéria, em particular, além de não compor o objeto



*Senado Federal  
Secretaria Geral da Mesa  
Secretaria de Comissões*

*Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito*

mais detido de nossa análise, comporta discussão metodológica e carece de estabilidade conceitual suficiente para efeito de caracterização de irregularidade.

**2.6.2.3. Financiamento de despesas da União pelo BNDES**

As despesas financiadas, neste caso, referem-se a subvenções econômicas concedidas no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI). A lógica desse programa, de modo resumido, consiste na oferta de crédito ao mercado em condições favoráveis ao tomador, especialmente mediante taxas de juros atrativas, subsidiadas pela União.

Em 2012, por exemplo, a taxa de financiamento para aquisição de caminhões chegou a 2,5% ao ano. A maior parte do crédito é ofertada pelo BNDES com vistas a estimular a produção, aquisição e exportação de bens de capital.

Parte da remuneração que cabe ao BNDES pelos financiamentos concedidos no âmbito do PSI é de responsabilidade da União, a qual paga subvenção econômica à referida instituição financeira sob a modalidade de equalização de taxa de juros, em conformidade com a Lei nº 12.096, de 2009.

A questão que se mostra central, neste caso, diz respeito ao fato de que os valores devidos pela União ao BNDES foram diferidos no tempo, o que se fez possível, segundo ressaltado pelo TCU, com a edição da Portaria/MF nº 122, de 2012. Tal portaria estabeleceu que os pagamentos das equalizações decorrentes de contratos celebrados a partir de 16 de abril de 2012 seriam efetuados depois de 24 meses contados da apuração semestral, por parte do BNDES, dos valores devidos pela União. Com isso, passou-se a permitir que a União se colocasse em situação devedora em relação ao BNDES, instituição financeira por ela controlada.

Cumprido esclarecer que, embora as subvenções em análise sejam devidas ao BNDES, esses valores a receber foram registrados na contabilidade da Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame), empresa pública federal constituída sob a forma de sociedade anônima, que opera com recursos repassados pelo banco.

O gráfico a seguir retrata a evolução dos saldos dos valores devidos pela União ao BNDES de dezembro de 2001 a dezembro de 2015. E segue o gráfico.

Em que pese a vedação imposta pelo art. 36 da LRF, a União acumulou um passivo de R\$17,5 bilhões ao final de 2014 junto ao BNDES. Os montantes devidos continuam a crescer ao longo de 2015 até alcançarem o valor de R\$21,3 bilhões em novembro. Depois disso, declinam significativamente com a quitação de passivos efetuada em dezembro de 2015, ao encontro dos acórdãos do Tribunal de Contas da União.

Com o auxílio dessa exposição contextualizada, passo, agora, ao exame das operações entre União e Banco do Brasil, as quais, conforme já mencionado, guardam semelhança com as operações analisadas no presente tópico.

**2.6.2.4. Financiamento de despesas da União pelo Banco do Brasil.**

Trata-se, conforme antecipado, de situação similar à analisada no item anterior, uma vez que os passivos da União junto ao Banco do Brasil tiveram origem, sobretudo, em subvenção econômica concedida pela União sob a modalidade de equalização de taxas de juros em operações de crédito relativas à safra agrícola (Plano Safra).

Esse caso representa, ademais, a tônica, no tocante à suposta contratação ilegal de operações de crédito, do Parecer da Comissão Especial do Impeachment da Câmara dos Deputados, aprovado em 11 de abril de 2016.

A autorização para a concessão de subvenções econômicas, ora em análise, foi dada pela Lei nº 8.427, de 1992, a qual estatui que o Poder Executivo fica autorizado a



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

conceder tais subvenções a produtores rurais e suas cooperativas sob a forma de equalização de taxas de juros. Segundo o art. 5º dessa lei, compete ao Ministério da Fazenda estabelecer os critérios, limites e normas operacionais para a concessão dessa subvenção de equalização de juros. Nessa esteira, a Portaria nº 315, de 21/07/2014, tomada a título ilustrativo, também definiu, à semelhança do que se viu em relação às subvenções devidas ao BNDES em razão do PSI, como semestral o período de apuração dessas subvenções devidas pela União ao Banco do Brasil.

Outrossim, estabeleceu a citada portaria que a equalização é considerada devida no primeiro dia após o período de apuração, devendo ser atualizada até a data do efetivo pagamento pela Secretaria do Tesouro Nacional. Note-se que, conquanto o prazo de pagamento, neste caso, tenha sido deixado em aberto, fato é que os valores já eram considerados devidos imediatamente após a apuração semestral da equalização, de modo que, deste ponto em diante, já haveria a necessidade de registro do acréscimo da dívida da União junto ao Banco do Brasil nas estatísticas fiscais oficiais.

Ocorre que, conforme apontado pelo Tribunal de Contas da União, além de não efetuar os pagamentos em prazos exíguos subsequentes, a União também deixou de registrar o consequente endividamento junto ao Banco do Brasil. Ocorria, assim, a evidenciação de resultados fiscais mais favoráveis que a realidade, com o subdimensionamento do déficit primário e da dívida pública federal.

Na realidade, portanto, o Banco do Brasil terminava por financiar uma política pública da União, qual seja, a de concessão de subsídios a produtores agrícolas. Trata-se, por esse motivo, de mais um caso de inobservância do já citado art. 36 da LRF, que veda a realização de operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

É o que se colhe das considerações do Prof. Conti perante esta Comissão:

Houve, portanto, endividamento entre a União e o Banco do Brasil, instituição financeira por ela controlada, em desacordo com a legislação vigente, pois expressamente vedada pelo art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que proíbe operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle na qualidade de beneficiário do empréstimo.

O gráfico adiante revela a evolução do passivo da União acumulado junto ao Banco do Brasil no período de dezembro de 2001 a dezembro de 2015.

Segue o gráfico.

A análise do gráfico confirma os indícios apontados na denúncia. A exemplo do caso do BNDES, o passivo da União junto ao Banco do Brasil, que, em dezembro de 2014, era de R\$11 bilhões, continuou a crescer ao longo de 2015, chegando em novembro a R\$12,5 bilhões. O montante apenas se reduz em dezembro, com a já citada quitação de passivos efetuada em razão dos acórdãos do Tribunal de Contas da União.

Cabe complementar que, do ponto de vista qualitativo, o que se tem originariamente é uma relação legal entre a União e o Banco do Brasil que em nada deveria se assemelhar a uma operação de crédito, mas que, especialmente a partir de



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

2013, parece ter sido utilizada como instrumento de financiamento da União, em confronto com vedação expressa da LRF.

O presente exame, ressalte-se, não deve ser confundido com uma avaliação da política pública de crédito rural em si. Nesse aspecto, aliás, registramos apreço às manifestações de mérito trazidas pela denunciada, por intermédio do Advogado-Geral da União e da Ministra da Agricultura, na audiência de 29 de abril de 2016, em que destacaram o papel do apoio creditício à agropecuária no fomento ao setor produtivo do País e à geração de empregos, renda e desenvolvimento socioeconômico. Trata-se, seguramente, de instrumento histórico de suporte a milhares de agricultores do País.

Não é do mérito da política que tratamos aqui. Podemos identificar duas relações jurídicas distintas no âmbito do Plano Safra: uma delas entre a União e o Banco do Brasil (ou demais instituições financeiras que operem o programa); e a outra entre o Banco do Brasil e o tomador do crédito rural. A análise constante deste Relatório trata exclusivamente da primeira dessas relações.

O fato de que o pagamento dos valores devidos pela União ao Banco do Brasil, a título de equalização de taxas de juros, ter tido seu prazo deixado em aberto é causa especial preocupação, ainda mais considerando que a aparente liberalidade deu azo à expressiva elevação dos passivos da União junto ao Banco. Tal situação se assemelha, na esteira de Clarice Lispector, a uma indefinição que poderia se resolver qualquer dia, “do zero ao infinito”. Não se trata, por notório, de uma situação de zelo pela responsabilidade fiscal.

Quanto a esse aspecto, medida louvável, porém tardia, foi a edição do Decreto nº 8.535, de 1º de outubro de 2015, que vedou aos órgãos e entidades do Poder Executivo federal firmarem contrato de prestação de serviços com instituições financeiras, no interesse da execução de políticas públicas, que contenha cláusula que permita a ocorrência de insuficiência de recursos por período superior a cinco dias úteis.

2.6.2.5. Dever de zelo compatível com a direção superior da Administração Pública Federal.

A partir do exame dessas operações, e considerando que o Presidente da República, nos termos do art. 84, II, da Constituição Federal, deve exercer a direção superior da administração federal, não é razoável supor que a Presidente da República não soubesse que uma dívida da ordem de R\$50 bilhões junto a bancos públicos federais pairava na atmosfera fiscal da União, até mesmo porque esse endividamento foi utilizado como forma de financiamento de políticas públicas prioritárias.

Não se trata, portanto, no presente caso, de se “pedir um *impeachment* porque alguém rouba um grampeador”, tal como afirmou o eminente Advogado-Geral da União perante este Colegiado.

Ocorre que foi apenas após a intervenção do Tribunal de Contas, órgão autônomo de controle externo e auxiliar do Congresso Nacional, que o Poder Executivo procedeu à equalização desses passivos, como visto, em conformidade com os acórdãos citados. Tais operações, repise-se, foram julgadas ilegais no âmbito da Corte de Contas da União.

Vale destacar que a matéria foi alçada às contas presidenciais de 2014. Nesse contexto, o Acórdão nº 1.464 do Tribunal de Contas, de 17 de junho de 2015, comunicou ao Congresso Nacional que as contas presidenciais de 2014 não estavam em condições de serem apreciadas naquele momento, em virtude dos indícios de



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

irregularidade apresentados no relatório preliminar, razão pela qual foi aberto o prazo de 30 dias para apresentação de contrarrazões por parte da Presidente da República. Ao final, o Acórdão nº 2.461, de 7 de outubro de 2015, opinou pela rejeição das contas presidenciais de 2014.

Forçoso mencionar que o pagamento dos passivos pela União, ao final de 2015, não poderia ter o efeito de elidir os fortes indícios de crime de responsabilidade. Tal interpretação, se aceita, exoneraria por completo o gestor da conduta fiscal responsável, pois saberia que a prática de determinado ato contrário à lei, ainda que descoberta, seria passível de correção sem a correspondente sanção. O bem jurídico protegido pela lei ficaria desprotegido.

Não obstante, a denunciada arguiu que o instituto da convalidação preserva e sana os atos administrativos viciados. A Lei nº 9.784, de 1999, citada pela AGU, em seu art. 55, trouxe a possibilidade da aplicação do instituto da convalidação do ato administrativo. Todavia, o referido dispositivo prescreve que...

(Soa a campanha.)

**O SR. ANTONIO ANASTASIA** (Bloco Oposição/PSDB - MG) – ... “em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração”.

Não é o caso, portanto. Seria convalidar atos que, conforme o exame feito neste relatório, (a) lesaram o interesse público e (b), ainda mais importante, constituem hipótese de crime prevista em lei. Crimes de responsabilidade não podem ser convalidados.

Da mesma forma, a Presidente da República deveria ter observado a meta vigente até a aprovação do PLN nº 5, encaminhado ao Congresso Nacional. Sendo assim, também não há falar em “convalidação” das condutas perpetradas pela denunciada em razão da aprovação do referido projeto de lei.

É que, caso prevalecesse tal interpretação, estaríamos admitindo que a própria Constituição Federal, no seu art. 167, V, que exige, de forma expressa, prévia autorização legislativa, pudesse ser contrariada por norma infraconstitucional. Assim, trata-se de ato que não é passível de convalidação.

Soma-se a isso o fato de que, caso se admitisse considerar a meta fiscal pretendida nos termos do PLN nº 5, estar-se-ia conferindo ao projeto de lei efeito imediato característico de medida provisória para alterar ponto fundamental da LDO 2015. Emprestar essa eficácia ao referido projeto de lei implica violação ao disposto no art. 62, §1º, inciso I, alínea “d”, da Constituição.

Ademais, as práticas descritas na denúncia e imputadas à Presidente da República em 2015, como operações de créditos ilegais, revelam não apenas indícios robustos no sentido de postergar o pagamento dos débitos assumidos perante as instituições financeiras controladas pela União, neste caso, o Banco do Brasil. Isso porque os fatos reiterados em 2015, por meio dos atrasos dos valores devidos referentes à equalização da safra agrícola perante aquela instituição financeira, também praticados em 2014, revelam contexto que podem demonstrar desvio de finalidade em favor de interesses político-partidários, na medida em que, em contexto eleitoral, sonegaram informações à sociedade brasileira, a constituir pano de fundo relevante para apuração dos fatos praticados em 2015.

O exposto nos itens 2.5 e 2.6 deste Relatório permite atestar com segurança haver justa causa para a ação. A presente análise é mais do que suficiente para



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

reconhecer plausibilidade e verossimilhança às acusações trazidas na Denúncia nº 1, de 2016. Importante destacar que a defesa não negou os fatos, mas os justificou com o contra-argumento de que o governo adotava diferente metodologia e diferente interpretação, que, todavia, restaram vencidas no TCU. A conclusão segura sobre a existência ou não de omissão ou comissão dolosa por parte da denunciada deverá ser objeto de exame a partir da fase de instrução probatória. O que se tem, na quadra processual, são indícios suficientes para o prosseguimento do *impeachment*.

**2.7. Hipóteses de absolvição sumária.**

A rigor, este não seria o momento apropriado para analisar as hipóteses da absolvição sumária, dado que só poderia haver absolvição se houvesse um processo, com a triangulação juiz-acusação-acusado instaurada, o que formalmente não existe ainda. Todavia, por medida de justiça e em tributo ao princípio do devido processo legal, julgamos necessário antecipar essa análise pelas seguintes razões: a) o presente procedimento de *impeachment* tomou um rumo *sui generis*, uma vez que já temos defesa prévia escrita juntada aos autos e oral realizada perante a Comissão; b) no processo penal, a absolvição sumária deve ser analisada logo após a primeira manifestação da defesa; c) o recebimento da denúncia pelo Senado Federal tem como efeito a suspensão automática da denunciada de suas funções, medida rigorosa que se dá antes de qualquer instrução probatória e que não encontra paralelo no Código de Processo Penal; e d) a defesa preliminar levantou hipóteses que ensejariam absolvição sumária.

Portanto, consideramos a antecipação dessa análise como favorável à denunciada e também como manifestação de respeito ao cargo que ocupa. Importante lembrar que, se recebida a denúncia, haverá novo momento de análise de hipóteses de absolvição sumária, na oportunidade em que esta Comissão decidirá se oferecerá ou não a pronúncia, ao final da fase de instrução perante esta Comissão.

O processo penal, conforme já referido, prevê a possibilidade de absolvição sumária, ou seja, análise de mérito antes da instrução probatória, quando manifesta ou evidente a condição que enseja a absolvição. Considerando a defesa preliminar realizada tanto na Câmara dos Deputados quanto perante esta Comissão Especial do Senado, não vemos como presentes – antes da necessária instrução probatória – as condições que ensejariam a absolvição sumária. No direito processual penal, o juiz deverá absolver sumariamente o acusado quando verificar:

- a existência manifesta de causa excludente da ilicitude do fato;
- a existência manifesta de causa excludente da culpabilidade do agente, salvo inimputabilidade;
- que o fato narrado evidentemente não constitui crime; ou
- extinta a punibilidade do agente.

Não há causas manifestas de excludente de ilicitude do fato ou da culpabilidade do agente. São aquelas previstas nos arts. 20, 21, 22, 23 e 28, § 1º, do Código Penal (CP), como erro de tipo, erro de proibição, obediência hierárquica, estado de necessidade, legítima defesa, estrito cumprimento do dever legal, entre outras.

A denunciada, em sua defesa, trouxe argumentos que podem apontar, em tese, para erro de tipo (o elemento “operação de crédito”, constitutivo de um dos tipos penais propostos na denúncia, não quis ser realizado pela denunciada) e para erro de proibição (todas as ações realizadas foram consideradas lícitas pela denunciada). A denunciada também trouxe em sua defesa perante esta Comissão, em tributo à teoria tripartida do crime, argumento de ausência de culpabilidade objetiva por inexigibilidade de conduta diversa. Também alegou estrito cumprimento do dever legal e exercício



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

regular de direito, excludentes de ilicitude, na edição de decretos de créditos suplementares de despesas obrigatórias e discricionárias, respectivamente.

O exame feito nos itens 2.5 e 2.6 deste Relatório permitem afastar, neste momento, qualquer vislumbre de erro de tipo ou de proibição. Ou seja, não identificamos erro para fins de admissibilidade da denúncia.

A excludente de ilicitude relativa aos créditos suplementares de despesas obrigatórias e discricionárias, por sua vez, serão objeto de diligência na fase seguinte, se houver.

Também carece de pronta evidência que os fatos narrados não constituem crime de responsabilidade. As hipóteses de crime aventadas pela denúncia trazem os indícios de materialidade e autoria suficientes para o recebimento da peça acusatória, conforme analisado.

#### 2.8. Conclusão.

Preliminarmente às considerações finais deste Relatório, cabe refutar as insistentes e irresponsáveis...

(Soa a campanha.)

**O SR. ANTONIO ANASTASIA** (Bloco Oposição/PSDB - MG) – ... alegações, por parte da denunciada, de que este processo de *impeachment* configuraria um “golpe”. Em primeiro lugar, nunca se viu golpe com direito a ampla defesa, contraditório, com reuniões às claras, transmitidas ao vivo, com direito à fala por membros de todos os matizes políticos, e com procedimento ditado pela Constituição e pelo Supremo Tribunal Federal.

Demais disso, o que se quer é deslegitimar a própria figura do *impeachment*, como se ela fosse estranha ao presidencialismo, ou sua antítese, o que é objetivamente falso. A demissão do Presidente irresponsável, por meio do processo de impedimento, é justamente uma forma de se responsabilizar o Chefe de Estado e de Governo, que já goza, no presidencialismo, de posição muito mais estável e confortável que no parlamentarismo. Daí o processo rigidamente previsto na Constituição e nas leis, além do quórum elevadíssimo para a destituição (registre-se: o quórum mais alto de todos os casos previstos na Carta Magna).

Na verdade, a responsabilização faz parte da própria ideia de Estado de Direito e de República. Senão, teríamos um poder absoluto do governante. O *impeachment* é mecanismo que dá ao presidencialismo uma possibilidade – ainda que tímida, na visão de Rui Barbosa, cito a obra – de responsabilização política do Presidente, sem rupturas institucionais. Querer defender o presidencialismo sem *impeachment* é querer, mais uma vez, o melhor (para o governo) de dois mundos: o Executivo forte do presidencialismo, mas sem a possibilidade de retirada do poder em caso de abuso. Presidencialismo sem possibilidade de *impeachment* é monarquia absoluta, é ditadura, por isso mesmo que o mecanismo foi previsto em todas as nossas Constituições, e inclusive já utilizado sem traumas institucionais.

No processo de *impeachment*, cabe aos Senadores, na condição de julgadores, dar a última palavra sobre a subsunção dos fatos narrados na denúncia à norma – tanto formal quanto material. Uma vez (e se) instaurado o processo, a denunciada deverá se defender dos fatos narrados, e não da tipificação jurídica proposta na denúncia e aceita pela Câmara dos Deputados. Como já referido (item 2.3.1), durante a instrução probatória, o julgador pode, conforme previsão expressa do CPP (art. 383), alterar essa tipificação, propor distinta classificação jurídica para os fatos postos.



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

Dado todo o contexto e análise dos fatos, identificamos plausibilidade na denúncia, que aponta para a irresponsabilidade do Chefe de Governo e de Estado na forma como executou a política fiscal. Conforme Montesquieu, em seu clássico *O Espírito das Leis*, a gestão do dinheiro público é o “ponto mais importante da legislação”. Não é, importante repetir, apenas um problema de governo, mas de Estado, pois tem potencial para afetar as futuras gerações.

A possibilidade jurídica de julgamento político é a razão de ser da previsão dos crimes de responsabilidade em nosso ordenamento, repetimos, e o *impeachment* pode e deve ser considerado uma das maiores expressões da Democracia. O Estado é desafiado pelo cidadão comum e chamado a dar explicações. Afinal, já escreveu Paulo Brossard:

A só eleição, ainda que isenta, periódica e lisamente apurada, não esgota a realidade democrática, pois, além de mediata ou imediatamente resultante de sufrágio popular, as autoridades designadas para exercitar o governo devem responder pelo uso que dele fizeram, uma vez que governo irresponsável, embora originário de eleição popular, pode ser tudo, menos governo democrático. [Na sua obra clássica *O Impeachment*.]

É um mecanismo que também paga seu tributo ao princípio federativo. Em suma, permite-se que a Casa Política que representa os Estados da Federação, o Senado Federal, julgue a gestão pública do Chefe da União, e, se for o caso, o destitua por irresponsabilidade, uma vez praticadas condutas ofensivas a bens jurídicos caros para a existência e a viabilidade do Estado, elencados na Lei Maior.

Não se trata, por fim, de "criminalização da política fiscal", como registrou a denunciada em sua defesa escrita apresentada a esta Comissão, mas da forma como a política foi executada, mediante o uso irresponsável de instrumentos orçamentário-financeiros.

Em face do exposto, consideramos que os fatos criminosos estão devidamente descritos, com indícios suficientes de autoria e materialidade, há plausibilidade na denúncia e atendimento aos pressupostos formais, restando, portanto, atendidos os equívocos exigidos pela lei para que a denunciada responda ao processo de impeachment com base na tipificação submetida e admitida pela Câmara dos Deputados:

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

VOTO



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

Em face do exposto, Sr. Presidente, Srs.Senadores, Sr<sup>as</sup> Senadoras, a denúncia apresenta, a meu juízo, os requisitos formais exigidos pela legislação de vigência, especialmente pela Constituição Federal, para o seu recebimento. O meu voto é pela admissibilidade da denúncia, com a conseqüente instauração do processo de *impeachment*, a abertura de prazo para a denunciada responder à acusação e o início da fase instrutória, em atendimento ao disposto no art. 49 da Lei no 1.079, de 1950.

Muito obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Conforme cronograma informado na data de ontem, concedo vista coletiva do relatório.

Nada mais havendo a tratar, agradeço a presença de todos, convidando-os para a próxima reunião a ser realizada amanhã, dia 5 de maio, às 10h, neste mesmo plenário, para a manifestação do Sr. Advogado-Geral da União e para discussão do relatório.

As listas de oradores e de presença estarão disponíveis para a assinatura a partir das 9h da manhã, aqui, nesta sala de reuniões.

Declaro encerrada a presente reunião.

*(Iniciada às 14 horas e 10 minutos, a reunião é encerrada à 18 horas e 31 minutos.)*

**Senador Raimundo Lira**  
Presidente