

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR SENADOR RAIMUNDO LIRA, PRESIDENTE DA COMISSÃO ESPECIAL DO IMPEACHMENT 2016**

Recebido na COCETI em 4 / 7 / 16 às 17h15

  
**Eduardo Bruno do Lago de Sá**  
Matrícula: 228210

**Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 01/2016**

**Miguel Reale Junior**, qualificado nos autos em epígrafe, vem, respeitosamente, por meio de seus procuradores, requerer a juntada carta de apresentação, assinada pelo economista José Roberto Afonso, e do *curriculum vitae* da Sra. Selene Peres Peres Nunes, Assistente Técnica da Acusação, bem como do Laudo Técnico elaborado.

Termos em que,  
Pede deferimento.

Brasília, 04 de julho de 2016.

  
**João Berchmans C. Serra**  
OAB/DF 6.122

  
**Eduardo Doria Nehme**  
OAB/DF 34.320

# Carta de Apresentação

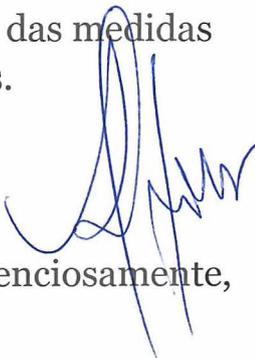
---

Selene Peres Peres Nunes

Rio de Janeiro, 30 de junho de 2016.

Ao Exmo. Sr.  
Senador Raimundo Lira  
Presidente da Comissão Especial de Impeachment

Aproveitando para lhe cumprimentar pela importância e equilíbrio dos trabalhos desenvolvidos por esta Comissão para a sociedade brasileira, tomo a liberdade de mencionar a oportunidade e pertinência de ouvirem a economista Selene Peres Peres Nunes, professora e servidora de carreira da Secretaria do Tesouro Nacional, que conhece como poucos as origens e as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Pudemos trabalhar juntos ao assessorarmos as autoridades econômicas entre 1998 e 2000 quando da elaboração dos anteprojetos e depois do projeto de lei complementar, e também das negociações junto ao Congresso Nacional – aliás, fase esta em que Selene teve uma atuação mais ativa, como a técnica mais presente no suporte aos Deputados e Senadores que relataram e aprovaram lei tão importante. Por isso, eu tenho certeza que Selene poderá dar uma importante contribuição para esclarecer as dúvidas em torno das medidas fiscais atípicas adotadas no País nos últimos anos.

  
Atenciosamente,

# *CURRICULUM VITAE*

---

Selene Peres Peres Nunes

# Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

## Curriculum Vitae

Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e em Ciências Contábeis pela Universidade Católica de Brasília, possui mestrado em Economia pela Universidade de Brasília. É Analista de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional, atualmente licenciada para cursar Doutorado em Ciências Contábeis na Universidade de Brasília. Também é professora de Finanças Públicas em Cursos de Pós-Graduação. Recebeu quatro prêmios do Tesouro Nacional e tem vários trabalhos publicados. Como Assessora Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, foi uma das responsáveis pela elaboração do Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal e pela sua negociação técnica no Congresso Nacional. Foi autora das propostas para a Lei de Responsabilidade Fiscal do Equador, do Paraguai e da Jamaica. Foi Coordenadora de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, área responsável pela edição dos Manuais da Secretaria do Tesouro Nacional e pela coordenação dos Grupos Técnicos de Padronização de Relatórios e de Padronização de Procedimentos Contábeis. Foi uma das responsáveis pela elaboração do Projeto de Lei de Qualidade Fiscal ? PLS 248/2009, que se encontra em tramitação no Congresso Nacional e cujo objetivo é substituir a Lei 4320/64. Sua área de atuação é Finanças Públicas, nos seguintes temas: orçamento público, política fiscal, contabilidade pública e lei de responsabilidade fiscal.

Economista e contadora, é servidora da Secretaria do Tesouro Nacional-STN há 22 anos, atualmente licenciada, doutoranda do PPGCONT da FACE/UnB, e professora de Finanças Públicas, com várias publicações, tendo quatro delas recebido prêmios.

Como Assessora Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, foi uma das responsáveis pela elaboração do Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal e pela sua negociação técnica no Congresso Nacional. Coordenou o Programa Nacional de Treinamento que formou uma rede de multiplicadores e treinou 6 mil técnicos municipais em parceria com 50 instituições. Foi também autora de propostas para a Lei de Responsabilidade Fiscal do Equador, do Paraguai e da Jamaica. Realizou palestras em mais de 100 eventos no Brasil e em 20 países.

Foi Coordenadora de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, área responsável pela edição do Manual de Demonstrativos Fiscais e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, ambos editados pela STN e pela coordenação dos Grupos Técnicos de Padronização de Relatórios e de Padronização de Procedimentos Contábeis, que debatem o conteúdo dos manuais com representantes da União, estados e municípios.

Foi responsável pela elaboração do Projeto de Lei de Qualidade Fiscal – PLS 248/2009, que se encontra em tramitação no Congresso Nacional e cujo objetivo é substituir a Lei 4320/64.

# Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

## **Formação acadêmica/titulação**

1983 - 1987

Graduação em Ciências Econômicas.

Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Brasil.

1995 - 1999

Mestrado em Economia (Conceito CAPES 6).

Universidade de Brasília, UnB, Brasil.

Título: Relacionamento entre Tesouro Nacional e Banco Central: Aspectos da Coordenação entre as Políticas Fiscal e Monetária no Brasil, Ano de Obtenção: 1999.

Orientador: Flávio Rabelo Versiani.

Bolsista do(a): Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, CNPq, Brasil.

Grande área: Ciências Sociais Aplicadas

Grande Área: Ciências Sociais Aplicadas / Área: Economia / Subárea: Economia Monetária e Fiscal / Especialidade: Finanças Públicas Internas.

Grande Área: Ciências Sociais Aplicadas / Área: Economia / Subárea: Economia Monetária e Fiscal / Especialidade: Instituições Monetárias e Financeiras do Brasil.

Setores de atividade: Administração pública, defesa e seguridade social.

2008 - 2011

Graduação em Ciências Contábeis.

Universidade Católica de Brasília, UCB/DF, Brasil.

Título: Integração das Informações de Custos e Gerenciais na Administração Federal: um instrumento indutor da qualidade do gasto público.

Orientador: André Luiz Cordeiro Cavalcanti.

## **Formação Complementar**

2013 - 2013

Séries Temporais.

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA, ESAF, Brasil.

2002 - 2002

Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. (Carga horária: 50h).

Instituto de Estudios Fiscales, IEF, Espanha.

1998 - 1998

Public Finance. (Carga horária: 184h).

International Monetary Fund, IMF, Estados Unidos.

1996 - 1996

Mercado de Brady Bonds. (Carga horária: 20h).

Bolsa de Mercadorias e Futuros, BMF, Brasil.

# Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

1996 - 1996

Curso Básico de Estatística/Econometria. (Carga horária: 40h).  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - DF, IPEA, Brasil.

1995 - 1995

Introdução ao Mercado de Derivativos Financeiros. (Carga horária: 24h).  
Grupo IBMEC, IBMEC, Brasil.

1995 - 1995

Colocação de títulos no mercado externo. (Carga horária: 20h).  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA, ESAF, Brasil.

1995 - 1995

Fundamentos de Finanças Internacionais. (Carga horária: 32h).  
Grupo IBMEC, IBMEC, Brasil.

1993 - 1994

Curso de Formação para Analista de Finanças e Cont.  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA, ESAF, Brasil.

1991 - 1991

Microeconomia.  
Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada, IMPA, Brasil.

1991 - 1991

Introdução à Economia Matemática.  
Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada, IMPA, Brasil.

1989 - 1989

Extensão universitária em Filosofia da Ciência - Metodologia e Economia. (Carga horária: 30h).  
Universidade de Brasília, UnB, Brasil.

1988 - 1988

Extensão universitária em Introdução à probabilidade e estatística. (Carga horária: 30h).  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Brasil.

1988 - 1988

WordStar. (Carga horária: 12h).  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Brasil.

1987 - 1987

Introdução à computação I. (Carga horária: 10h).  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Brasil.

# Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

## Atuação Profissional

Secretaria do Tesouro Nacional, STN, Brasil.

Vínculo institucional (atualmente licenciada para conclusão de Doutorado na UnB)  
1994 - 2015

Vínculo: Servidor Público, Enquadramento Funcional: Analista de Finanças e Controle,  
Carga horária: 40

Cargos: Coordenadora de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação - CCONF, de fevereiro de 2010 até setembro de 2012. Funções: supervisionar elaboração do Manual de Demonstrativos Fiscais e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, coordenar os Grupos Técnicos de Padronização de Relatórios e de Padronização de Procedimentos Contábeis, elaborar notas técnicas e minutas de decretos e portarias sobre contabilidade pública e aplicação da LRF e outras normas de finanças públicas. . Gerente de Normatização, Padronização e Consolidação das Contas Públicas - GENOP, da Coordenação Geral de Contabilidade - CCONT, de julho de 2006 até fevereiro de 2010. Funções: supervisionar elaboração do Manual de Demonstrativos Fiscais e coordenar o Grupo Técnico de Padronização de Relatórios, elaborar notas técnicas e minutas de decretos e portarias sobre aplicação da LRF e outras normas de finanças públicas. . Chefe de Serviço da Divisão de Operações Externas - DIVEX, da Coordenação de Assuntos Externos - COREX, de maio de 1995 a setembro de 1996. Funções: planejar a emissão de títulos brasileiros no mercado internacional, identificar oportunidades no mercado secundário de títulos Brady e sugerir medidas relacionadas com recompra e de swaps, analisar cenário internacional, especialmente as tendências das taxas de câmbio e de juros, avaliando seu impacto na dívida externa. . Chefe da Divisão de Análise e Planejamento da Dívida Pública DIDIP, da Coordenação da Dívida Pública CODIP, de novembro de 1994 a maio de 1995. Funções: planejar e propor as características e os volumes de títulos a serem vendidos em leilões de títulos, supervisionar pessoalmente cada etapa dos leilões, estudar as estratégias de endividamento público Requisitada: para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de setembro de 1996 a novembro de 2002. Licença para Assuntos Pessoais: de março de 2003 a maio de 2006.

Secretaria de Política Econômica, SPE, Brasil.

Vínculo institucional  
2014 - 2015

Vínculo: Servidor Público, Enquadramento Funcional: Coordenadora de Gestão Administrativa, Carga horária: 40

Vínculo institucional  
2012 - 2014

Vínculo: Enquadramento Funcional: Analista de Finanças e Controle, Carga horária: 40  
Atua na a Coordenação de Políticas Públicas da Secretaria de Política Econômica (SPE), do Ministério da Fazenda, com as seguintes funções: elaborar pareceres sobre medidas legislativas com impacto orçamentário-fiscal em tramitação no Congresso Nacional; elaborar matriz de receita tributária disponível com base em dados (Fimbra, SISTN, SIOPE, SIOPS) bem como estudos de impactos de propostas de reforma tributária; elaborar propostas legais e infra-legais sobre processo macro-orçamentário e qualidade do gasto público.

# Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, MPOG, Brasil.

Vínculo institucional

1996 - 2002

Vínculo: Servidor Público, Enquadramento Funcional: Assessora Econômica, Carga horária: 40

De setembro de 1998 a novembro de 2002: Lei de Responsabilidade Fiscal -LRF (elaboração, negociação no Congresso Nacional, divulgação nacional em eventos, coordenação do Programa Nacional de Treinamento). De 1996 a 1999: Funções: . realizar estudos analíticos sobre as necessidades de financiamento do setor público nos três níveis: Governo Central, Estados e Estatais, tanto no conceito "abaixo da linha" como "acima da linha"; . acompanhar os principais indicadores na área fiscal e avaliar os impactos de medidas de política econômica; . acompanhar a elaboração e execução do Orçamento Geral da União e das Empresas Estatais; . propor alterações metodológicas e medidas de política econômica, inclusive sugerindo alterações na legislação (Medidas de Ajuste Fiscal de novembro de 1998, Programa de Estabilização Fiscal de novembro de 1999, entre outros); . participar do Grupo de Trabalho, instituído pela Portaria MF nº 337, de 17/12/97, desenvolvendo estudos com o intuito de apresentar proposta para ampliar a transparência dos procedimentos operacionais e obter maior harmonização no relacionamento entre o Tesouro Nacional e o Banco Central.

Instituto de Estudos Socio-econômicos, INESC, Brasil.

Vínculo institucional

2003 - 2006

Vínculo: Celetista, Enquadramento Funcional: Assessora de Política Fiscal e Orçamentária, Carga horária: 40

Atuou na uma organização não-governamental no período em que esteve licenciada da STN. Funções: elaborar análises, com vistas à publicação, sobre a elaboração e execução do orçamento federal, a política fiscal e projetos em tramitação no Congresso Nacional; fazer advocacy no Congresso Nacional para a defesa dos direitos da sociedade civil; elaborar propostas de legislação.

Universidade Candido Mendes, UCAM, Brasil.

Vínculo institucional

1992 - 1993

Vínculo: Enquadramento Funcional: Professora Titular de Macroeconomia

Universidade do Grande Rio, UNIGRANRIO, Brasil.

Vínculo institucional

1991 - 1992

Vínculo: Celetista, Enquadramento Funcional: Professora Titular

Lecionou as disciplinas: Matemática I, Matemática Financeira II, Estatística I, Estatística II, Economia III e Economia IV.

Gazeta Mercantil S/A, GAZETA, Brasil.

Vínculo institucional

1991 - 1993

Vínculo: Celetista, Enquadramento Funcional: Supervisora, Carga horária: 40

# Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

## **Linhas de pesquisa**

Matemática Aplicada à Economia (Iniciação Científica)

## **Membro de corpo editorial**

2010 - 2012

Periódico: Série de Textos para Discussão do Tesouro Nacional

## **Revisor de periódico**

2002 - 2004

Periódico: Planejamento e Políticas Públicas

1998 - 2002

Periódico: Revista de Economia Política (Impresso)

## **Áreas de atuação**

Grande área: Ciências Sociais Aplicadas / Área: Economia / Subárea: Economia Monetária e Fiscal/Especialidade: Finanças Públicas Internas.

Grande área: Ciências Sociais Aplicadas / Área: Economia / Subárea: Economia Monetária e Fiscal/Especialidade: Política Fiscal do Brasil.

Grande área: Ciências Sociais Aplicadas / Área: Administração / Subárea: Administração Pública/Especialidade: Contabilidade e Finanças Públicas.

Grande área: Ciências Sociais Aplicadas / Área: Administração / Subárea: Administração Pública.

Grande área: Ciências Sociais Aplicadas / Área: Economia.

Grande área: Ciências Sociais Aplicadas / Área: Economia / Subárea: Crescimento, Flutuações e Planejamento Econômico.

# Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

## **Prêmios e títulos**

2006

3º lugar no 11º Prêmio STN de Monografia - A reforma do processo orçamentário sob a égide da LRF: a urgência de uma nova lei de finanças públicas, Secretaria do Tesouro Nacional.

2002

Medalha de Ordem do Mérito do Trabalho e Grau de Comendador da Ordem do Mérito do Trabalho, Presidência da República.

2000

2º lugar no 5º Prêmio STN de Monografia - Instituições Orçamentárias: uma agenda para reformas pós Lei de Responsabilidade Fiscal, Secretaria do Tesouro Nacional.

1999

2º lugar no 4º Prêmio STN de Monografia - Relacionamento entre Tesouro Nacional e Banco Central: aspectos da coordenação entre as políticas fiscal e monetária no Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional.

1997

Menção Honrosa no 2º Prêmio STN de Monografia - Dívida Pública, Déficit Quasi-Fiscais e Coordenação entre Políticas Econômicas no Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional.

## **Produção bibliográfica – Artigos completos publicados em periódicos**

POKER JR., J. H. ; NUNES, R. C. ; NUNES, S. P. P. . Uma avaliação de efetividade e eficiência do gasto em educação em municípios brasileiros.. Cadernos de Finanças Públicas, v. 13, p. 331-355, 2013.

NUNES, S. P. P.. A Revisão da Lei nº 4320/1964 no Contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal. Boletim de Desenvolvimento Fiscal, v. 5, p. 19-49, 2007.

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. C. . O papel dos Fundos de Participação dos Estados - FPE na convergência da renda per capita dos estados brasileiros. Revista de Economia y Estadística, v. XLII, p. 89-103-103, 2005.

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. C. . Revenue Sharing: a Problem of Federalism in Brazil. Revista de Economia Política (Impresso), v. 20, p. 137-155, 2000.

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. C. . União Monetária Européia ? UME: Evolução Recente e Perspectivas. Revista de Economia Política (Impresso), v. 20, p. 51-72, 2000.

# Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. C. . Privatização e Ajuste Fiscal. Planejamento e Políticas Públicas, v. 17, p. 171-213, 1998.

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. C. . O mercado de trabalho em Keynes e a rigidez dos salários nominais. Revista de Economia Política (Impresso), v. 17, p. 105-119, 1997.

## **Capítulos de livros publicados**

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. C. . A reforma do processo orçamentário sob a égide da LRF: a urgência de uma nova lei de finanças públicas. Finanças públicas: XI Prêmio Tesouro Nacional - 2006. 1ed.Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2007, v. , p. 1-30.

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. C. . O Processo Orçamentário na Lei de Responsabilidade Fiscal: instrumento de planejamento. In: Carlos Maurício Figueiredo; Marcos Nóbrega. (Org.). Administração pública, direito administrativo, financeiro e gestão pública: práticas, inovações e polêmicas. 1ed.São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, v. , p. 25-.

TAVARES, M. ; AFONSO, J. R. R. ; MANOEL, A. ; NUNES, S. P. P. . Principios y reglas para las finanzas públicas: la propuesta de la Ley de Responsabilidad Fiscal de Brasil. La política fiscal en América Latina ? Una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo, XI Seminario Regional de Política Fiscal. 1ed.Santiago de Chile: Cepal, 2000, v. , p. 207-228.

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. C. . Instituições Orçamentárias: uma agenda para reformas pós Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil. Finanças publicas: V Prêmio STN de Monografia. 1ed.Brasília: Editora da UnB, 2000, v. , p. 1-30.

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. C. . Relacionamento entre Tesouro Nacional e Banco Central: aspectos da coordenação entre as políticas fiscal e monetária no Brasil. Finanças publicas: IV Prêmio STN de Monografia. 1ed.Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 1999, v. , p. 1-85.

NUNES, S. P. P.. Dívida Pública, Déficits Quasi-Fiscais e Coordenação entre Políticas Econômicas no Brasil. Finanças publicas: II Prêmio STN de Monografia. 1ed.Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 1997, v. , p. 1-73.

# Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

## **Trabalhos completos publicados em anais de congressos**

NUNES, R. C. ; NUNES, S. P. P. . Avaliação de desempenho das Instituições Federais de Ensino Superior: um ensaio sobre a integração das informações para a construção de indicadores de qualidade do gasto público. In: 46ª Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, 2013, Córdoba. Anais das 46ª Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Córdoba: Universidad de Córdoba, 2013.

NUNES, S. P. P.. Os Dez Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal e o Projeto de Lei de Qualidade Fiscal. In: Seminários da CGM, 2010, Rio de Janeiro. Cadernos da Controladoria. Rio de Janeiro: Controladoria Geral da Prefeitura do Rio de Janeiro, 2010. v. X. p. 1-57.

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. C. . Mecanismos Endógenos de Eficiência Orçamentária: uma Proposta para Gestão de Custos do Governo Federal. In: V Congresso Brasileiro de Gestão Estratégica de Custos, 1998, Fortaleza - CE. Mecanismos Endógenos de Eficiência Orçamentária: uma Proposta para Gestão de Custos do Governo Federal, 1998. v. 2. p. 921-936.

## **Apresentações de Trabalho**

NUNES, S. P. P.. Os Dez Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal e o Projeto de Lei de Qualidade Fiscal. 2010. (Apresentação de Trabalho/Conferência ou palestra).

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. C. . Science and Technology: a proposal to raise the generation of technical progress. 2000. (Apresentação de Trabalho/Conferência ou palestra).

## **Outras produções bibliográficas**

NUNES, S. P. P.. Controle da Administração Pública Democrática: os Tribunais de Contas no controle da Lei de Responsabilidade Fiscal. Belo Horizonte, 2007. (Prefácio, Pós-fácio/Prefácio)>.

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. C. . A reforma do processo orçamentário sob a égide da LRF: a urgência de uma nova lei de finanças públicas. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2006 (11º Prêmio STN de Monografia).

NUNES, S. P. P.. Em cima do muro: entre o ajuste fiscal e o avanço social, capítulo de Política Fiscal. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2004 (Livro ?A era FHC e o Governo Lula: transição ??).

# Selene Peres Peres Nunes

## Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. C. . Dois anos da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil: uma avaliação dos resultados à luz do modelo do fundo comum. Brasília: Universidade de Brasília, 2003 (Série de Textos para Discussão n° 2 n° 272).

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. C. . Instituições Orçamentárias: uma agenda para reformas pós Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2000 (5° Prêmio STN de Monografia).

### **Produção técnica – Assessoria e consultoria**

NUNES, S. P. P.. A Reforma do Mal. 2006.

NUNES, S. P. P.. Reforma Orçamentária: riscos e oportunidades. 2005.

NUNES, S. P. P.. PPP: tábua de salvação nacional?. 2005.

NUNES, S. P. P.; VIGNA, E. ; GOIAS, J. ; PONTUAL, M. ; VERDUM, R. ; GERIN, A. ; VARELA, C. . Planejamento zero. 2004.

NUNES, S. P. P.. Os sete pecados da PPP: o que ainda precisa mudar ?. 2004.

NUNES, S. P. P.. Contra o vale-tudo da PPP. 2004.

NUNES, S. P. P.. PPA 2004-2007: tudo pelo ajuste fiscal. 2003.

### **Trabalhos técnicos – Demais tipos de produção técnica**

NUNES, S. P. P.. Exercícios Práticos da Lei de Responsabilidade Fiscal para Municípios. 2002. (Desenvolvimento de material didático ou instrucional - Livro do Programa Nacional de Treinamento).

NUNES, S. P. P.. Manual Básico de Treinamento para Municípios. 2001. (Desenvolvimento de material didático ou instrucional - Livro do Programa Nacional de Treinamento).

### **Bancas – Participação em bancas de comissões julgadoras**

#### **Concurso público**

NUNES, S. P. P.. V Prêmio Tesouro Nacional. 2001. Secretaria do Tesouro Nacional.

# Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

## **Eventos – Participação em eventos, congressos, exposições e feiras**

1º Seminário Planejamento e Orçamento. Debate sobre o Projeto de Lei de Qualidade Fiscal - Gestão orientada para resultados, com transparência, controle e responsabilidade. 2009. (Seminário).

2º Seminário - Gestão Pública, Transparência e Controle. Debate sobre o Projeto de Lei de Qualidade Fiscal - Gestão orientada para resultados, com transparência, controle e responsabilidade. 2009. (Seminário).

Congresso Brasileiro de Gestão Pública. Congresso Brasileiro de Gestão Pública. 2009. (Congresso).

Encontro de Prefeitos e Vereadores. Encontro de Prefeitos e Vereadores 2009. 2009. (Encontro).

I Seminário de Qualificação em Gestão Pública. Programa de Qualificação em Gestão Pública. 2009. (Encontro).

IV Encontro do Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno. 9 anos de LRF: Avanços e Perspectivas. 2009. (Encontro).

IV Fórum Brasileiro de Controle Interno e Auditoria da Administração Pública. IV Fórum Brasileiro de Controle Interno e Auditoria da Administração Pública. 2009. (Outra).

Workshop - Gastos Tributários da União (Renúncia Fiscal). Gastos Tributários da União (Renúncia Fiscal). 2009. (Outra).

Workshop - Gastos Tributários da União (Renúncia Fiscal). 2009. (Outra).

2º Fórum Nacional de Gestão e Contabilidade Públicas. 2008. (Outra).

2º Fórum Nacional de Gestão e Contabilidade Públicas. A atuação dos Grupos Técnicos instituídos pela Secretaria do Tesouro Nacional. 2008. (Outra).

8 Anos da LRF - A atuação dos tribunais de contas. LRF - 8 Anos: Um balanço geral. 2008. (Seminário).

Curso de Formação Básica de Instrutores. Formação Básica de Instrutores. 2008. (Outra).

I Encontro Nacional da Contabilidade Pública com Ênfase na Gestão Governamental. I Encontro Nacional da Contabilidade Pública com Ênfase na Gestão Governamental. 2008. (Encontro).

La Descentralización e Inclusión Social en el marco de los Procesos de Integración Regional. El financiamiento de los procesos de descentralización y sus Resultados: desde la perspectiva fiscal y desde los deberes ciudadanos. 2008. (Seminário).

# Selene Peres Peres Nunes

## Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

Seminário Nacional de Contabilidade Municipal. Apresentação dos Grupos de Trabalho da STN e Grupo Técnico de Padronização de Relatórios. 2008. (Seminário).

20ª Reunião do Comitê Nacional Interinstitucional de Desprecarização do Trabalho no SUS. Palestra "Aspectos da Contabilização das Despesas com Pessoal na Lei de Responsabilidade Fiscal". 2007. (Outra).

Efeitos da Tributação na Economia: o Debate recente sobre a CPMF e a Carga Tributária. Efeitos da Tributação na Economia: o Debate recente sobre a CPMF e a Carga Tributária. 2007. (Outra).

Encontro de Gestores - Administração Pública: Tecnologia e Legislação. A Lei de Responsabilidade Fiscal: sanções institucionais e pessoais. 2007. (Seminário).

II Seminário sobre o projeto de reforma da Lei nº 4.320/64. II Seminário sobre o projeto de reforma da Lei nº 4.320/64. 2007. (Seminário).

I Seminário Internacional de Contabilidade Pública. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Contabilidade Pública: avanços e desafios. 2007. (Seminário).

3º Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas. 3º Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas. 2006. (Outra).

2ª Conferência das Cidades. 2ª Conferência das Cidades. 2005. (Outra).

Curso Lei de Responsabilidade Fiscal e a Prestação de Contas. Lei de Responsabilidade Fiscal e a Prestação de Contas. 2004. (Outra).

Curso Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei de Responsabilidade Fiscal. 2003. (Outra).

IV Conferência Municipal de Assistência Social. Financiamento: Assegurar Recursos para Garantir a Política. 2003. (Outra).

O PPA no Governo Lula: Participação e Controle Social. O PPA no Governo Lula: Participação e Controle Social. 2003. (Seminário).

Seminário Nacional: Orçamento Participativo, Gestão e Planejamento da Cidade. Participação Popular no Governov Federal. 2003. (Seminário).

V Conferência de Assistência Social do Distrito Federal. V Conferência de Assistência Social do Distrito Federal. 2003. (Outra).

VI Encontro Técnico da FENASTC. VI Encontro Técnico da FENASTC. 2003. (Encontro).

Curso Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei de Responsabilidade Fiscal. 2002. (Encontro).

# Selene Peres Peres Nunes

## Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

Treinamento sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei de Responsabilidade Fiscal. 2002. (Outra).

Curso - Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei de Responsabilidade Fiscal. 2001. (Outra).

Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei de Responsabilidade Fiscal. 2001. (Seminário).

Seminário Advocacia e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Seminário Advocacia e a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2001. (Seminário).

Treinamento sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei de Responsabilidade Fiscal. 2001. (Seminário).

V Seminário Fisco / Contabilista / Contribuinte. V Seminário Fisco / Contabilista / Contribuinte. 2001. (Seminário).

Workshop Previdência: Patrimônio do Trabalhador. Previdência: Patrimônio do Trabalhador. 2001. (Outra).

XXVIII Seminario Internacional de Presupuesto Público. XXVIII Seminario Internacional de Presupuesto Público. 2001. (Seminário).

I Seminário sobre a lei de responsabilidade fiscal - Lei complementar nº 101/2000. Lei de Responsabilidade Fiscal e o Endividamento Público. 2000. (Seminário).

I Seminário sobre a lei de responsabilidade fiscal - Lei complementar nº 101/2000. Desafio da Implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal. 2000. (Seminário).

IV Encontro de Procuradores e Assessores Jurídicos Municipais. IV Encontro de Procuradores e Assessores Jurídicos Municipais. 2000. (Encontro).

Programa de Apoio aos Municípios. Painel II - A lei de responsabilidade fiscal. 2000. (Seminário).

Seminário da Lei de Responsabilidade Fiscal. Seminário da Lei de Responsabilidade. 2000. (Seminário).

Seminário Sobre Lei de Responsabilidade Fiscal. Seminário Sobre Lei de Responsabilidade Fiscal. 2000. (Seminário).

Seminário Sobre Lei de Responsabilidade Fiscal. Painel II - A lei de Responsabilidade Fiscal. 2000. (Seminário).

V Encontro Nacional de Economia Política. 2000. (Encontro).

XIII Fórum das Secretarias Municipais de Educação do Rio Grande do Sul. Lei de Responsabilidade Fiscal na Gestão Fiscal. 2000. (Outra).

# Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

XVII Encontro de Entidades de Economistas do Nordeste. 2000. (Encontro).

Curso de Relações Fiscais Intergovernamentais. Relações Fiscais Intergovernamentais. 1999. (Outra).

III Curso de Finanças Públicas. Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal. 1999. (Seminário).

III Encontro Nacional de Economia Política. Economia Política. 1998. (Encontro).

Conferência Internacional em Descentralização, Relações Fiscais Intergovernamentais e Governança Macroeconômica. Conferência Internacional em Descentralização, Relações Fiscais Intergovernamentais e Governança Macroeconômica. 1997. (Outra).

XXV Encontro Nacional de Economia. Teoria Econômica II. Sob o Tema "Credit, Default and Renegotiation". 1997. (Encontro).

XXV Encontro Nacional de Economia. Teoria Econômica II. Sob o Tema "União Monetária Européia-Ume: Evolução Recente e Perspectivas". 1997. (Outra).

Curso de Formação para Analista de Finanças e Controle. Formação para Analista de Finanças e Controle - Área de finanças. 1996. (Outra).

Fundamentos de Finanças Internacionais. 1996. (Outra).

Mercado de Brady Bonds: Funcionamento e Formação de Preços. 1996. (Outra).

Introdução ao mercado de derivativos financeiros. 1995. (Outra).

Treinamento/Colocação de Títulos no Mercado Externo. 1995. (Outra).

I Seminário Internacional Sobre Economia Mundial. 1989. (Outra).

Simpósio Internacional CEPAL/FEA. 1988. (Simpósio).

Os bancos de dados do IBGE. 1985. (Outra).

## **Organização de eventos, congressos, exposições e feiras**

NUNES, S. P. P.. Curso de Gestão Orçamentária, Financeira e Contratações Públicas para Municípios. 2009. (Outro).

NUNES, S. P. P.. Programa nacional de Treinamento da Lei de Responsabilidade Fiscal. 2001. (Outro).

# Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

## **Orientações e supervisões concluídas**

### **Monografia de conclusão de curso de aperfeiçoamento/especialização**

Karlo Eric Galvão Dantas. Impacto do salário mínimo no orçamento da União: Aspectos fiscais e distributivos. 2007. Monografia. (Aperfeiçoamento/Especialização em Curso de Especialização em Orçamento Público) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento - Câmara dos Deputados. Orientador: Selene Péres Péres Nunes.

Nilson Rodrigues de Assis. Demonstrativo das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado: Análise da Evolução Histórica, Avaliação e Identificação das Variáveis que o Determinam para Proposição de um Novo Modelo. 2007. Monografia. (Aperfeiçoamento/Especialização em Curso de Especialização em Orçamento Público) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento - Câmara dos Deputados. Orientador: Selene Péres Péres Nunes.

# Laudo da Assistente Técnica de Acusação

---

Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 01/2016

Perita: Selene Peres Peres Nunes

**DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE Nº 1, DE 2016**  
(DRC nº 1, de 2015, na origem)

**LAUDO DA ASSISTENTE TÉCNICA DA ACUSAÇÃO**

**I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

1. - Trata-se de processo referente à Denúncia por Crime de Responsabilidade – DEN nº 1, de 2016, em curso na Comissão Especial de Impeachment – CEI, do Senado Federal, a fim de se apurarem crimes de responsabilidade imputados à Presidente da República, Exma. Sra. Dilma Vana Rousseff, a saber:

- a) Suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem prévia autorização do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 85, VI e art. 167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, art. 10, item 4 e art. 11, item II); e
- b) Suposta realização de operações de crédito vedadas por lei (Lei Complementar nº 101, de 2000, art. 36; e Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, item 3).

2. - Tendo tomado conhecimento dos trabalhos realizados pela Junta Pericial, venho expor que CONCORDO COM A QUASE INTEGRALIDADE do Laudo Pericial e dos Esclarecimentos apresentados, passando à análise das principais conclusões, à guisa de entre elas estabelecer as necessárias conexões lógicas, bem como de esclarecer as discordâncias pontuais.

3. - A presente análise encontra-se adstrita aos seguintes objetos, como subconjunto extraído da DEN nº 1, de 2016, consoante deliberações anteriores do Supremo Tribunal Federal e da CEI:

- a) 2 (dois) Decretos não numerados de crédito suplementar, editados em 27 de julho de 2015, nos valores de R\$ 1.701.389.028,00 e R\$ 29.922.832,00 e 2 (dois) Decretos não numerados de crédito suplementar, editados em 20 de agosto de 2015, nos valores de R\$ 600.268.845 e R\$ 55.237.582.569; e

- b) 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.

## II. DA SUPOSTA ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES POR DECRETOS PRESIDENCIAIS, SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL

### II.A. Da tipificação do crime de responsabilidade

4. - A Constituição Federal, no seu art. 167, V, veda “*a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes*”. Figura, ainda, em nosso ordenamento jurídico o crime de responsabilidade caracterizado, dentre outros, quando o Presidente da República infringe, patentemente, dispositivo da lei orçamentária ou quando ordena ou autoriza a abertura de crédito sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal.

5. - A razão para tamanha deferência ao orçamento deriva do fato de ser este a expressão das escolhas alocativas dos recursos públicos que fazem os representantes do Povo, através de lei. Pela sua importância, a origem dos orçamentos no mundo confunde-se historicamente com a origem do Poder Legislativo e uma invasão às competências desse Poder em matéria orçamentária constitui agressão ao próprio Poder, própria de regimes ditatoriais.

6. - Não por outra razão, a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, proibiu a edição de medidas provisórias sobre matéria relativa a planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais. A única exceção refere-se aos créditos extraordinários, um remédio a ser utilizado nos casos especialíssimos de despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, único caso em que se admite a geração de efeitos imediatos por medida provisória sujeita à apreciação posterior do Poder Legislativo.

# Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

7. - O fato de tratar-se de matéria orçamentária não constitui lenitivo para que se ignore a necessidade de aprovação **prévia**; ao contrário, torna-a ainda mais necessária, pois, em regimes democráticos, o Poder Executivo não governa sozinho e necessita buscar o entendimento com o Poder Legislativo a fim de materializar suas intenções. Ademais, como é cediço, a autorização apenas se configura com a conversão em lei, pois projetos de lei não existem no mundo jurídico; constituem apenas propostas, intenções, que podem ser aprovadas, rejeitadas, modificadas ou simplesmente ignoradas pelo Congresso Nacional.

8. - A Lei nº 13.115, de 2015, (LOA 2015), em seu art. 4º, autorizou a abertura de créditos suplementares desde que comprovada a compatibilidade com o cumprimento da meta de resultado primário:

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

9. - Tal autorização, juntamente com a indicação de fonte adequada, seria suficiente para caracterizar o cumprimento do art. 167, V, da Constituição Federal, **se e somente se respeitada a condição estabelecida pelo Congresso Nacional**. Há que compreender preliminarmente, portanto, em que consiste a meta de resultado primário e em que condições se configura ou não a compatibilidade dos créditos suplementares com a meta, de modo a identificar se houve descumprimento da condição estabelecida pelo Congresso Nacional, o que caracterizaria o crime de responsabilidade.

## II.B. Da meta de resultado primário

10. - Uma das principais mudanças introduzidas pela Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi ter transformado o processo orçamentário em efetivo instrumento de planejamento. Quando a LRF foi elaborada, entendeu-se que a sustentabilidade intertemporal da dívida pública seria pré-condição para a estabilidade macroeconômica e o crescimento sustentado. Entendeu-se, ainda, que

# Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

uma das causas da crise fiscal era a “ausência de metas preestabelecidas e de mecanismos orçamentários capazes de garantir seu cumprimento. O fim do processo inflacionário proporcionou transparência à falta de consistência do modelo macroeconômico, mostrando a necessidade de tomar decisões tendo em conta as consequências correspondentes.”<sup>1</sup>

11. - Ao introduzir na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) um Anexo de Metas Fiscais, a LRF passou a orientar toda a política fiscal, condicionando a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e de seus créditos suplementares e especiais ao cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas. A vantagem de incluir metas para três exercícios consiste em definir a trajetória de superávits primários compatíveis com a estabilização da dívida pública num horizonte plurianual. Como a LDO precede a LOA e é anual, no primeiro exercício, as metas são mandatórias, isto é, **devem ser observadas na elaboração e na execução do orçamento e de seus créditos adicionais.**

12. - Embora a meta de resultado primário tenha sido criada pela LRF, o conceito de resultado primário já existia. A diferença é que, antes da LRF, o resultado primário era apenas calculado, como um resíduo da política fiscal praticada; depois da LRF, passou a ser um compromisso em torno do qual se estrutura essa política, devendo ser buscado. É por essas razões que a meta deve ser estabelecida antes da elaboração do orçamento e não depois.

13. - A definição de uma restrição fiscal prévia à elaboração da LOA evita, assim, uma situação muito comum que antes ocorria, em que o debate sobre a distribuição de despesas no orçamento e seu mérito confundia-se com o debate sobre o montante global dessas despesas. O objetivo da adoção do regime de metas definidas previamente é fazer com que a elaboração e discussão da LDO se concentre no tamanho do orçamento compatível com o equilíbrio fiscal, enquanto a elaboração e discussão da LOA concentra-se no mérito das despesas que determinará sua distribuição.

---

<sup>1</sup> TAVARES, M., MANOEL, A., AFONSO, J. R. R. e NUNES, S. P. P.. (1999) Principios y reglas para las finanzas públicas: la propuesta de la Ley de Responsabilidad Fiscal de Brasil, in *La política fiscal en América Latina – Una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo*, XI Seminario Regional de Política Fiscal, Seminarios y Conferencias, Serie 3. Brasília: ESAF, jan. 1999 e Santiago de Chile: CEPAL, dez. 2000., p. 4.

# Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

14. - As metas fiscais são previstas em lei e, como tal, podem ser alteradas também por lei. Em princípio, essa alteração não é desejável porque metas são estabelecidas antes, e não durante ou depois da execução. Contudo, quando tal alteração ocorre, ela só pode modificar as decisões de contingenciamento futuras; posto que não existe meta para o passado, que já é conhecido e não pode ser alterado.

15. - Cabe ressaltar que a LRF não proíbe o estabelecimento de meta de resultado primário deficitária. Contudo, esta situação não é desejável numa sequência de períodos, tendo em vista o princípio de equilíbrio fiscal intertemporal. Caso haja entendimento comum entre os Poderes Executivo e Legislativo, o resultado até pode ser pontualmente negativo, o que significa que se estará deixando um ônus a ser pago no futuro. O caso concreto torna ainda mais evidente, portanto, a necessidade de partilhar essa responsabilidade com o Congresso Nacional.

O conceito de responsabilidade fiscal está intrinsecamente relacionado à noção de prudência na gestão das finanças públicas ao longo do tempo; à **ideia de que não é correto, da parte do gestor público, contrair compromissos superiores à capacidade de pagamento, e que se o fizer, tal opção deverá refletir uma opção consciente da sociedade.**<sup>2</sup> (sem grifos no original)

## II.C. Da compatibilidade com as metas fiscais

16. - A compatibilidade com as metas fiscais é exigência para a elaboração do projeto de LOA (LRF, art. 5º, I) e para a realização de quaisquer despesas. A incompatibilidade com as metas é tão grave que o art. 15 da LRF considera “*não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público*” as despesas que infrinjam os arts. 16 e 17, os quais determinam que a geração de despesas deverá ter adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e a LDO. Entende-se por adequada a despesa que conte com “*dotação específica e suficiente*” e por compatível a que “*se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições*” (LRF, art. 16, § 1º, I e II). Ambas as condições devem ser atendidas simultaneamente.

---

<sup>2</sup> NUNES, S. P. P. e NUNES, R. da C. O Processo Orçamentário na Lei de Responsabilidade Fiscal: instrumento de planejamento, in *Administração pública, direito administrativo, financeiro e gestão pública: práticas, inovações e polêmicas*, org. Carlos Maurício Figueiredo e Marcos Nóbrega, Editora Revista dos Tribunais, 2002

17. - Vale lembrar que a compatibilidade com as metas fiscais deve ser verificada, como condição prévia, não apenas na execução da despesa, mas também na elaboração do orçamento e de seus créditos adicionais. A tese de que a ausência de execução financeira afastaria a avaliação de compatibilidade por não haver impacto fiscal concreto, por absurdo, conduziria à conclusão da desnecessidade do próprio Orçamento, posto que na fase autorizativa ainda não há impacto concreto. Assim, aliamos-nos ao Laudo Pericial na conclusão de que a verificação de cumprimento de metas fiscais, pelo critério de pagamento, não afasta a necessidade de compatibilidade da própria autorização.

18. - As metas anuais são também um instrumento de monitoramento permanente da gestão, pois se exige que a correção de desvios seja realizada bimestralmente, ao longo do exercício. Para dar transparência a esse monitoramento, a LRF determina o acompanhamento quadrimestral das metas em audiência pública (art. 9º, § 4º) e a apresentação de justificativas da limitação de empenho e da frustração de receitas, se for o caso, no Relatório Resumido de Execução Orçamentária, que é bimestral (arts. 52 e 53). Bem diferente seria identificar os desvios no final do exercício, uma vez apurado o resultado primário, quando já nada mais haveria a fazer.

### **II.D. Da exigência de limitação de empenho e movimentação financeira**

19. - A limitação de empenho e movimentação financeira, vulgarmente conhecida como contingenciamento, tem caráter mandatório de acordo com o art. 9º da LRF, pois caso haja uma frustração de receitas que indique que a meta poderá não ser cumprida, deve-se, **obrigatoriamente**, restringir a execução das despesas discricionárias no montante necessário, **ao final do bimestre**. A avaliação, nesse momento, considera as receitas realizadas, em confronto com as previstas, bem como as despesas executadas, em confronto com as programadas, de modo a projetar se o comportamento de receitas e despesas até o final do exercício está compatível com a meta de resultado fiscal vigente.

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

.....

# Selene Peres Peres Nunes

## Assistente Técnica indicada pela Acusação

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

20. - No caso concreto, o Laudo Pericial, em resposta ao quesito 28 apresentado pela Acusação, ilustra na tabela 13, reproduzida a seguir, qual era o resultado primário compatível com a meta vigente à época de cada avaliação bimestral, qual foi a limitação de empenho e movimentação financeira efetivamente realizada e qual foi o efeito primário decorrente dos decretos de crédito suplementar.

**Tabela 13: Resultados Fiscais e contingenciamentos efetivos e necessários: exercício de 2015.**  
(extraída do Laudo Pericial, p. 66)

R\$ bilhões

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

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

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

21. - A Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO/2015), estabeleceu a meta de superávit primário da União em R\$ 55,2 bilhões. Não houve o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre, tendo em vista que a Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015, Lei Orçamentária Anual (LOA/2015) só foi aprovada após expirado o período para essa avaliação. O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º bimestre, em 22 de maio de 2015, indicou a necessidade de redução dos limites de empenho e movimentação financeira de R\$ 70,88 bilhões e, na mesma data, o Decreto nº 8.456, de 22/5/2015, estabeleceu a Programação Orçamentária e Financeira do Poder Executivo, incorporando contingenciamento compatível com meta de resultado primário do exercício.

# Selene Peres Peres Nunes

## Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

22. - No Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre, constatou-se que haveria dificuldades adicionais de avançar em direção ao cumprimento da meta fiscal estabelecida originalmente na LDO 2015, verificando-se a necessidade de redução dos limites de empenho e movimentação financeira de R\$ 58,05 bilhões. A solução aventada foi o envio do PLN nº 5, de 22/07/2015, pelo qual a Exma. Sra. Presidente da República propunha ao Congresso Nacional a alteração da meta da LDO/2015 para R\$ 5,8 bilhões. Conforme expresso na Exposição de Motivos EMI 00105/2015 MP MF do Projeto de Lei:

(...) 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 Orçamentárias.

23. - A partir do envio do PLN 5/2015, todas as avaliações de cumprimento de metas fiscais passaram a considerar a proposta como se já estivesse aprovada pelo Congresso Nacional. Conforme Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 2º Quadrimestre de 2015, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento Federal:

Cabe destacar que a **avaliação do 3º bimestre refletiu as alterações propostas pelo PLN 5/2015, inclusive no que concerne à redução de R\$ 49,4 bilhões da meta de resultado primário do Governo Federal de 2015.**  
(sem grifos no original)

24. - Desse modo, o Decreto nº 8.496, de 30 de julho de 2015, implementou o contingenciamento de R\$ 8,47 bilhões no âmbito do Poder Executivo, não compatível com o cumprimento da meta de resultado primário vigente para o exercício, **em flagrante descumprimento ao retrocitado art. 9º da LRF, pois já considerava em suas avaliações a meta de R\$ 51,82 bilhões de déficit primário que somente viria a ser aprovada em dezembro daquele ano.** Assim, embora houvesse, naquele momento, uma necessidade de contingenciamento adicional de R\$ 49,45 bilhões, tal necessidade foi ignorada.

25. - Nesse contexto, os Relatórios de Avaliação do 4º e do 5º bimestres passaram a embutir a meta proposta no PLN nº 5, razão pela qual também não indicaram a necessidade de contingenciamento. No Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º bimestre, apesar de ter-se estimado diminuição na receita e aumento da

# Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

despesa, foi indicada, inclusive, a possibilidade de descontingenciamento em R\$ 10,1 bilhões, realizado por meio do Decreto nº 8.367/2014. Pela legislação em vigor à época, o Poder Executivo já acumulava uma necessidade de limitação das despesas, pois não havia realizado os ajustes nos dois bimestres anteriores. Contudo, não só deixou de reduzir como ainda aumentou as despesas em R\$ 10,1 bilhões, o que violou o art. 9º da LRF pela terceira vez.

## **II.E. Do efeito primário da abertura dos créditos suplementares por decreto presidencial**

26. - Os Decretos não numerados de crédito suplementar que são objeto da denúncia foram editados em 27 de julho de 2015, nos valores de R\$ 1.701.389.028,00 e R\$29.922.832,00 e, em 20 de agosto de 2015, nos valores de R\$ 600.268.845 e R\$55.237.582.569, coincidindo, portanto, com o período a que se refere o Relatório de Avaliação do 4º Bimestre.

27. - Uma interpretação possível seria considerar que a verificação do descumprimento do art. 9º da LRF seria suficiente para caracterizar o não atendimento da condição estabelecida pelo Congresso Nacional no art. 4º da LOA/2015. Nessa linha de raciocínio, haveria uma **sanção administrativa** caracterizada pela perda da flexibilidade orçamentária de movimentar dotações por decreto caso não esteja sendo cumprido o art. 9º da LRF. Nestas condições, nenhum crédito mais poderia ser aberto por decreto, sob pena de crime de responsabilidade.

28. - Ainda que seja legítima a tese mais rigorosa, apenas para não nos atermos ao campo controverso das interpretações, adotamos a hipótese mais favorável à Denunciada, pela qual, para avaliar se a condição prevista do art. 4º da LOA/2015 era atendida no momento da abertura dos créditos suplementares, seria preciso calcular o efeito primário desses decretos e, para tanto, considerar as fontes de financiamento que foram utilizadas e a análise das disposições da LDO/2015 vigente à época e da LOA/2015.

29. - De acordo com o art. 40 da LDO/2015 vigente à época dos decretos, as propostas de abertura de créditos suplementares autorizados na LOA/2015 seriam submetidas ao Presidente da República, acompanhadas de exposição de motivos com indicação dos efeitos dos cancelamentos de dotações. A exceção diz respeito, no caso dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União (MPU) e da Defensoria Pública da União (DPU), aos créditos com indicação de recursos compensatórios por

# Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

anulação parcial ou total de dotações, créditos estes considerados neutros do ponto de vista fiscal. Nesta hipótese, os Poderes Legislativo e Judiciário, o MPU e a DPU poderiam abrir diretamente créditos suplementares autorizados pela LOA. Em todos os demais casos, **as propostas de abertura de crédito seriam submetidas ao Presidente da República, para verificação das condições impostas pelo art. 4º da LOA/2015.**

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

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

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

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

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

§ 2º Quando a aplicação do disposto no § 1º envolver mais de um órgão orçamentário, no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, os créditos serão abertos por ato conjunto dos dirigentes dos órgãos envolvidos, conforme indicado nos incisos I, II e III do referido parágrafo, respectivamente.

§ 3º Na abertura dos créditos na forma do § 1º, fica vedado o cancelamento de despesas:

I - financeiras para suplementação de despesas primárias;

II - obrigatórias, de que trata a Seção I do Anexo III, exceto para suplementação de despesas dessa espécie; e (sem grifos no original)

III - discricionárias, conforme definidas na alínea "b" do inciso II do § 4º do art. 7º, para suplementação de despesas obrigatórias, de que trata o Anexo III. (sem grifos no original)

30. - De acordo com o art. 43 da Lei 4320/1964, são fontes para a abertura de créditos suplementares, desde que não comprometidas, o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, o excesso de arrecadação, a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais e as operações de crédito.

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

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

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

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

.....

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

31. - Destaque-se que, dentre as fontes mencionadas pelo art. 43 da Lei nº 4320/1964, **apenas a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais não apresenta impacto fiscal quando utilizada para a abertura de créditos suplementares**, desde que, nos termos do § 3º do art. 40 da LDO/2015, não seja possível cancelar despesas financeiras para suplementar despesas primárias. O superávit financeiro não é receita orçamentária do exercício e, quando utilizado para financiar despesas primárias, gera impacto primário.

32. - O excesso de arrecadação, conforme o *caput* do art. 40 da LDO/2015, que remete ao §5º do art. 39, deve considerar a atualização das estimativas de receitas para o exercício, em comparação com as constantes da LOA, discriminando a natureza a que pertencem, se financeira (F) ou primária (P) e identificando as parcelas já utilizadas em créditos adicionais, abertos ou cujos projetos se encontrem em tramitação. Contudo, em virtude de estar a meta de resultado primário comprometida, mesmo o excesso de arrecadação de natureza primária, ainda que proveniente de receitas próprias ou vinculadas, não deveria ser utilizado para ampliar gastos, pois gera impacto primário negativo.

# Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

33. - Analisando a edição de decretos que abriram créditos suplementares no período entre o envio do PLN nº 5/2015 (22/7/2015) e a aprovação da mudança da meta pelo Poder Legislativo (3/12/2015), período em que é possível afirmar que o Poder Executivo já sabia que a meta de resultado primário em vigor estava comprometida, o Laudo Pericial assim opina relativamente ao impacto primário negativo dos decretos:

28 de julho de 2015: publicação de dois Decretos não numerados, suplementando dotações em R\$ 1,70 bilhão e R\$ 29,92 milhões, **com efeito fiscal negativo, sobre a programação orçamentária, de R\$ 1,26 bilhão e R\$ 0,37 milhão**, respectivamente. [...]

21 de agosto de 2015: publicação de dois Decretos não numerados, suplementando dotações em R\$ 55,24 bilhões e R\$ 600,27 milhões. **A alteração na programação orçamentária decorrente do primeiro Decreto não tem efeito fiscal. Entretanto, relativamente ao segundo Decreto, o efeito fiscal negativo sobre a programação orçamentária é de R\$ 493,59 milhões;** (sem grifos no original)

34. - O Laudo Pericial, em resposta ao quesito 28 apresentado pela Defesa, ilustra na tabela 40, reproduzida a seguir, quais eram as fontes de financiamento de cada um dos decretos em análise.

**Tabela 40: Origem dos Recursos indicados nos Pareceres Jurídicos**  
(extraída do Laudo Pericial, p. 135)

R\$ 1,00

Crédito	Superávit financeiro	Componente primário		Componente financeiro		Total
		Excesso de arrecadação	Cancelamento	Excesso de arrecadação	Cancelamento	
20/07/2015	666.186.440	587.076.355	441.088.922	7.037.311	-	1.701.389.028
20/07/2015	-	365.726	29.437.106	-	120.000	29.922.832
20/08/2015	231.412.685	242.173.117	106.683.043	20.000.000	-	600.268.845
20/08/2015	1.370.419	-	37.000.000	-	55.199.212.150	55.237.582.569
<b>Total</b>	<b>898.969.544</b>	<b>829.615.198</b>	<b>614.209.071</b>	<b>27.037.311</b>	<b>55.199.332.150</b>	<b>57.569.163.274</b>

Fonte. Elaboração própria.

35. - Pela análise da tabela, é possível confirmar que, mesmo considerando apenas as fontes de financiamento “superávit financeiro” e “excesso de arrecadação” e excluindo os créditos abertos com cancelamento de dotações, **hipótese mais favorável à Denunciada, os Decretos sem número de 27/7/2015 e de 20/8/2015 geraram impacto fiscal negativo.**

# Selene Peres Peres Nunes

## Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

36. - Nos Esclarecimentos da Junta Pericial, p. 8 e 9, esta assim esclarece o conceito de efeito fiscal negativo, em contraste com o impacto concreto:

... o "efeito fiscal negativo" refere-se à alteração na programação orçamentária incompatível com a meta de resultado primário. O impacto concreto, por sua vez, refere-se ao impacto efetivo sobre o resultado primário. Mais uma vez, alerta-se que resultado primário e meta de resultado primário são conceitos distintos. ... O efeito fiscal negativo é baseado em dotações orçamentárias, para fins de conformação entre a alteração na programação orçamentária e a meta de resultado primário (art. 42, caput, da LOA/2015). O impacto concreto, por sua vez, decorre da efetiva alteração do resultado primário aferido, decorrente da execução financeira, e não da execução orçamentária. ... repisa-se que o fundamento legal utilizado é o art. 4º, caput, da LOA/2015, que adota "a alteração na programação orçamentária" promovida pela suplementação, e não a execução da despesa suplementada, para fins de aferição da compatibilidade entre o crédito e a obtenção da meta. .... A ampliação do limite de empenho não afeta o resultado primário apurado, mas altera a programação orçamentária. Logo, se essa alteração for incompatível com a obtenção da meta, o crédito não contará com autorização legislativa, por afrontar o art. 4º, caput, da LOA/2015.

37. - Alinhamo-nos à Junta Pericial no entendimento de que não há necessidade de caracterizar a execução financeira para comprovar o impacto fiscal negativo dos decretos e, conseqüentemente, o descumprimento da condição imposta pelo Congresso Nacional no art. 4º, caput, da LOA/2015. Observe-se que o art. 4º da LOA não regula a **execução** dos créditos, nem orçamentária e nem financeira. No plano da autorização, disciplinada pelo art. 4º da LOA, o impacto orçamentário corresponde ao montante autorizado pelos decretos, ou seja, o montante de créditos abertos com impacto primário. Os decretos ampliaram o nível de autorização orçamentária e esse impacto permanece o mesmo, desde sua abertura até o final do ano de 2015, quando todos os créditos abertos (originais e adicionais) são extintos automaticamente.

38. - Do ponto de vista da ação planejada, o impacto financeiro é tratado como conseqüente do orçamentário, para fins de avaliação prévia de compatibilidade, como se constata das várias referências na legislação ao impacto "orçamentário-financeiro" (LRF - art. 14, art. 16, I, e LDO/2015 - art. 92, III; 108; 109). Ainda no plano da autorização, o crédito, uma vez aberto, torna possível juridicamente o empenho e pagamento integral do montante autorizado, desde o momento de sua abertura e até o final do exercício.

# Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

39. - Não obstante, ainda sob a ótica do impacto concreto decorrente da execução financeira, o Laudo Pericial, em resposta ao quesito 9 apresentado pela Acusação, p. 28 a 36, procurou identificar se ocorreu empenho, liquidação e pagamento das programações relativas aos decretos.

40. - Registre-se, conforme o Laudo Pericial, o não atendimento, pelos órgãos do Governo Federal, do pedido de informações relativas ao cálculo de impacto concreto de todas as programações. Esse fato, somado à impossibilidade de a Junta Pericial realizar por si mesma, em exíguo período de tempo, o referido cálculo, explica a opção pela amostragem.

41. - Destaque-se, ainda, que a análise completa sem amostragem, seria necessária apenas para caracterizar todos os ilícitos na esfera penal, nos termos do art. 359-D do Código Penal. Para fins de demonstrar a fragilidade da tese de que não teria havido efeito fiscal concreto, basta reportar que a Junta Pericial identificou, em programações escolhidas ao acaso, que **houve empenho, liquidação e pagamento, configurando, além do efeito fiscal negativo, também impacto fiscal concreto**. Por fim, repisamos que, para a caracterização de crime de responsabilidade neste caso, basta o efeito fiscal negativo já identificado.

## II.F. Dos indícios de dolo

42. - A caracterização de dolo, como bem esclareceu a Junta Pericial, “**foge ao objeto da Perícia e à competência desta Junta a avaliação acerca da existência de dolo** da Exma. Sra. Presidente da República na edição dos Decretos ora periciados. Ademais, esse juízo significaria adentrar no próprio mérito da causa, o que compete, no atual estágio do processo, exclusivamente aos Exmo. Srs. Senadores, nos termos do art. 31 da Lei nº 1.079/1950 e do art. 52, inciso I, da CF/88”. No que tange aos fatos, “**é incontroversa a autoria dos Decretos, que pode ser confirmada mediante pesquisa no Diário Oficial da União**”. (Esclarecimentos, p. 120, sem grifos no original)

43. - Destaque-se, por oportuno, que a competência do Presidente da República para expedir decretos está expressamente prevista no art. 84, V da Constituição Federal e é indelegável:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

# Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

.....

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como **expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;**

Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações. (sem grifos no original)

44. - Quanto à emissão de alerta pelo Tribunal de Contas da União (TCU), não há precedente, nem favorável, nem desfavorável no que tange à ilegalidade da abertura de créditos por decreto, exceto em relação ao Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo de 2014, em que se manifestou desfavoravelmente, concluindo que a abertura dos créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio dos Decretos não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, foi incompatível com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da LOA/2014 e, infringindo, por consequência, o art. 167, inciso V, da Constituição Federal.

45. - Registre-se, por oportuno, a desnecessidade de alerta do TCU, posto que a Exposição de Motivos do PLN nº 5/2015 já revelava total conhecimento da Exma. Sra. Presidente da República com relação à grave situação fiscal e à necessidade de realizar limitação de empenho e movimentação financeira a fim de cumprir o art. 9º da LRF.

46. - Quanto à possibilidade de responsabilizar órgãos setoriais, cabe ressaltar que compatibilidade fiscal e mérito não se confundem. A análise da compatibilidade fiscal é atribuição dos órgãos centrais de orçamento e execução financeira, que propõem à Exma. Sra. Presidente da República a fixação de limites globais de execução. Os órgãos setoriais, inclusive dos demais Poderes, não opinam sobre limites globais para fins de cumprimento de metas fiscais e somente se preocupam com os limites de empenho e pagamento que lhes são disponibilizados. Compete-lhes a avaliação de mérito preliminar e a formulação de pedidos de abertura de créditos, que podem ou não ser atendidos a juízo dos órgãos centrais, conforme o caso, por decreto, projeto de lei ou medida provisória.

47. - Eis porque as consultorias jurídicas, invariavelmente, consideraram compatível do ponto de vista fiscal a abertura de créditos com base na presunção de que os limites de execução estavam efetivamente garantindo a obtenção da meta. Deve-se ainda ter em conta que muitos pareceres foram emitidos antes do pedido de alteração da meta pelo PLN nº 5/2015, período em que a compatibilidade fiscal estava resguardada.

# Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

48. - O art. 40 da LDO/2015 é claro ao dizer que as propostas de abertura de créditos suplementares autorizados na Lei Orçamentária de 2015, **serão submetidas ao Presidente da República**. Nada mais natural que a avaliação dos pressupostos de mérito e admissibilidade, em última instância, seja atribuição de quem tem a competência exclusiva para a iniciativa no âmbito da matéria orçamentária.

## II.G. Conclusão

49. - À guisa de conclusão, sintetizam-se os principais achados da Junta Pericial no que se refere à suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem prévia autorização do Congresso Nacional:

- a) As metas fiscais anuais são estabelecidas antes, e não durante ou depois da execução.
- b) A compatibilidade com as metas fiscais deve ser verificada, como condição prévia, na elaboração do orçamento e de seus créditos adicionais, bem como na execução da despesa. A verificação de cumprimento de metas fiscais, pelo critério de pagamento, não afasta a necessidade de compatibilidade da própria autorização.
- c) Nos 3º, 4º e 5º bimestres de 2015, a limitação de empenho e movimentação financeira realizada não foi compatível com o cumprimento da meta de resultado primário vigente para o exercício.
- d) A alteração da meta fiscal da LDO pelo PLN nº 5/2015 não teve o condão de suspender a eficácia das normas prescritas no art. 9º da LRF. O fato de ter sido considerada a proposta de meta fiscal encaminhada como se aprovada estivesse apenas caracteriza a assunção de risco de não aprovação e de agravamento da situação fiscal.
- e) A omissão na limitação de empenho e movimentação financeira é suficiente, em interpretação mais rigorosa, para caracterizar o descumprimento da condição estabelecida pelo Congresso Nacional para a abertura de créditos suplementares, conforme art. 4º da LOA/2015.

# Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

f) Mesmo na hipótese interpretativa mais favorável à Denunciada, pela qual seria preciso considerar as fontes de financiamento que foram utilizadas para a abertura dos créditos suplementares, comprovou-se que os Decretos sem número de 27/7/2015 e de 20/8/2015 geraram impacto fiscal negativo de R\$ 1,75 bilhão, conforme Laudo Pericial, o que é suficiente para caracterizar que a condição estabelecida pelo Congresso Nacional no art. 4º da LOA/2015 não foi atendida.

g) Sob a ótica do impacto concreto decorrente da execução financeira, restou demonstrado que ocorreu empenho, liquidação e pagamento das programações relativas aos decretos, configurando, além do efeito fiscal negativo, também o impacto fiscal concreto. Essa questão, todavia, extrapola o objeto da denúncia por crime de responsabilidade, exigindo posterior e acurada avaliação dos indícios na esfera penal, nos termos do art. 359-D do Código Penal.

h) A caracterização de dolo não compete à perícia. No que tange aos fatos, os decretos objeto da denúncia foram assinados pela Exma. Sra. Presidente da República, consoante competência privativa prevista no art. 84, IV da Constituição Federal, e com conhecimento da situação fiscal, o que se comprova pela Exposição de Motivos do PLN nº 5/2015.

## III. DA SUPOSTA REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO VEDADAS POR LEI

### III.A. Da tipificação do crime de responsabilidade

50. - A LRF, no seu art. 36, proíbe a realização de operação de crédito entre o ente da Federação e a instituição financeira por ele controlada:

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.

Parágrafo único. O disposto no caput não proíbe instituição financeira controlada de adquirir, no mercado, títulos da dívida pública para atender investimento de seus clientes, ou títulos da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios.

# Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

51. - A origem do dispositivo esteve na grave crise fiscal-monetária enfrentada na década de 90. Os estados alimentavam a trajetória crescente de despesas, de um lado, pedindo financiamentos à União; e, de outro, financiando-se junto aos bancos públicos estaduais, que operavam praticamente como bancos centrais locais autônomos. O vínculo político dos dirigentes escolhidos pelos governadores dificultava a análise técnica da concessão de empréstimos, perpetuando o financiamento de déficits fiscais, sem perspectiva de pagamento. Como muitos desses bancos possuíam dimensão significativa e, em vários casos, recebiam depósitos de correntistas, o socorro pelo Banco Central tornava-se uma necessidade para proteger o sistema financeiro e evitar uma crise bancária.

52. - Então, além de incluir nos contratos de renegociação de dívidas estaduais com a União a exigência de equacionamento da crise dos bancos estaduais, com opção de saneamento, privatização ou extinção, procurou-se introduzir na LRF uma solução mais permanente. À semelhança do art. 164 da Constituição Federal, que já proibia o Banco Central de financiar o Tesouro Nacional, com o intuito de evitar o financiamento monetário, identificado pela teoria econômica como uma das causas da inflação, o art. 36 da LRF passaria a proibir que os entes da Federação tomassem novos empréstimos junto aos bancos por eles controlados, evitando que a pressão política fosse uma fonte fácil de desequilíbrios.

53. - Ocorre que, por ser a LRF uma norma geral, o art. 36 alcançou também as relações entre o Tesouro Nacional e as instituições financeiras oficiais federais (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES, por exemplo).

54. - O enquadramento em suposto crime de responsabilidade previsto pela Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, item 3, decorre do entendimento de que efetuar operação de crédito sem autorização legal é conduta que atenta contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos.

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;

55. - Preliminarmente, a caracterização de uma operação de crédito ilegal exige uma compreensão nítida da essência de uma operação de crédito, conceito este alterado pela LRF no âmbito do setor público. Em uma segunda etapa, exige que se comprove que a operação de crédito foi de fato realizada.

### III.B. Do conceito de operação de crédito

56. - Um dos princípios basilares da LRF é o equilíbrio intertemporal das contas públicas, razão pela qual a norma procura estabelecer limites e condições ao endividamento público. A realização de operações de crédito é a forma mais frequente que encontram os governantes para antecipar o bônus da despesa e postergar o ônus do seu financiamento, de modo nem sempre transparente, para o exercício seguinte, o mandato seguinte ou as gerações futuras.

57. - A tarefa de estabelecer limites às operações de crédito, contudo, inicia-se na conceituação dessas operações, visto que estão sujeitas à contabilidade criativa. Com o intuito de abarcar de forma ampla e na essência o conceito de operação de crédito, evitando burlas, o legislador complementar definiu-o de forma exemplificativa no art. 29, inciso III, e incluiu, ainda, outros tipos no § 1º do art. 29 e nos arts. 35 a 37.

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; (sem grifos no original)

58. - A análise das espécies elencadas permite perceber que as operações de crédito, de acordo com a LRF, nem sempre envolvem o usual crédito junto a uma instituição financeira, pois incluem quaisquer antecipações de receita (pela venda a termo de bens e serviços, de receita tributária, de valores de empresa controlada, de royalties, etc.) e postergações de despesa (aquisição financiada de bens, arrendamento mercantil, assunção direta de compromisso com fornecedor, assunção de obrigação sem autorização orçamentária para pagamento a posteriori, etc.) das quais decorra compromisso financeiro. Tais operações podem ser realizadas inclusive com fornecedores, clientes e contribuintes e nem sempre incluem o ingresso de receita orçamentária nos cofres

# Selene Peres Peres Nunes

## Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

públicos, conforme ensina o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN):

Ressalte-se que as operações de crédito **nem sempre envolvem o usual crédito junto a uma instituição financeira com o consequente ingresso de receita orçamentária nos cofres públicos**, como, por exemplo, nos casos de assunção, reconhecimento ou confissão de dívidas. (sem grifos no original) <sup>3</sup>

59. - A Junta Pericial, no documento intitulado “Esclarecimentos”, p. 89 cita, para melhor compreensão o princípio da essência sobre a forma:

É esclarecedor, ainda, o mandamento contido no MCASP (p. 141) para a "Mensuração de Ativos e Passivos", que reproduz o item 22 da "NBC T 16.5-Registro Contábil", das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público:

Os registros contábeis das transações das entidades do setor público devem ser efetuados, considerando as relações jurídicas, econômicas e patrimoniais, prevalecendo, nos conflitos entre elas, a essência sobre a forma.

60. - Na essência, então, as características de descasamento temporal e de risco remunerados por juros explícitos ou implícitos (caso do deságio, por exemplo) e o aumento de passivo, ainda que não registrado, permitem o enquadramento como operação de crédito, conforme conceitua o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN):

Em regra, as operações de crédito possuem pelo menos uma das seguintes características:

- a) Envolvem o **reconhecimento**, por parte do setor público, **de um passivo**, que equivale a um aumento do endividamento público com impactos no montante da dívida pública e na capacidade de endividamento do ente;
- b) Pressupõem a **existência de risco de não adimplemento** de obrigações que, em geral, materializa-se na forma de cobrança de juros explícitos ou implícitos, deságio e demais encargos financeiros, tendo como consequência uma redução do Patrimônio Líquido do ente que equivale a um aumento do valor original da dívida; e

---

<sup>3</sup> Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, editado pela STN, 6ª edição, 2014, p. 212)

# Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

c) **Diferimento no tempo**, uma vez que, em regra, as operações de crédito envolvem o recebimento de recursos financeiros, bens, ou prestação de serviços, os quais terão como contrapartida a incorporação de uma dívida a ser quitada em momento futuro. (sem grifos no original)<sup>4</sup>

61. - Vale lembrar que não procede, portanto, a alegação de que o conceito é controverso ou desconhecido da própria instituição onde foram realizadas as operações objeto da denúncia e que, coincidentemente, edita o MCASP e o MDF, manuais destinados a orientar União, estados e municípios.

62. - O caso concreto objeto da denúncia insere-se no conceito de compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, expressamente contemplado no rol exemplificativo da LRF. Contudo, não há contratos entre a União e as instituições financeiras para a operacionalização do Plano Safra, sendo a autorização dada pela Lei nº 8.427/1992 e a regulamentação das condições de pagamento estabelecidas em Portarias do Ministério da Fazenda. Conforme Laudo Pericial, p. 167, o Banco do Brasil reconheceu a inexistência de contrato formalizado com a União **no intuito de descaracterizar a obrigação devida e corrigida como operação de crédito**.

80. Como se depreende da norma transcrita [Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que "Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências", art. 29, III], o que caracteriza uma operação de crédito é a existência de um compromisso financeiro assumido em razão de um CONTRATO, mas não em decorrência de lei. A obrigação do pagamento das subvenções econômicas nas operações de crédito rural, por sua vez, é originada de lei, [ ... ]

63. - Destaque-se, por oportuno, que a contratação de operações de crédito pode envolver obrigações não formalizadas que, seguindo padrão estabelecido em práticas passadas geram uma expectativa de recebimento, conforme "Esclarecimentos" da Junta Pericial, p. 93:

---

<sup>4</sup> Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), editado pela STN, 6ª edição, 2014, p. 606

As Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, observadas pelo Brasil, contemplam o reconhecimento de evento que cria obrigações legais ou não formalizadas que façam com que a entidade não tenha nenhuma alternativa realista senão liquidar essa obrigação (IPSAS 19- Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes).

18. Os seguintes termos são usados nesta Norma, com os significados especificados:

Obrigação não formalizada é uma obrigação que decorre das ações da entidade em que:

(a) por meio de padrão estabelecido de práticas passadas, de políticas publicadas ou de declaração atual suficientemente específica, a entidade tenha indicado a outras partes que aceitará certas responsabilidades; e

(b) em consequência, a entidade cria uma expectativa válida nessas outras partes de que cumprirá com essas responsabilidades. [ ... ]

64. - Assim, aliamos-nos ao Laudo Pericial, p. 39 e Esclarecimentos, p. 21 e 123, para dizer que o atraso no pagamento de obrigações devidas pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil na operacionalização do Plano Safra caracterizou uma operação de crédito e que não reúne os elementos necessários à caracterização de uma prestação de serviços:

Na operacionalização do Plano Safra, o Banco do Brasil não se submete a uma obrigação de fazer (prestar serviço), mas a uma obrigação de dar (conceder mútuo ao beneficiário). (Esclarecimentos, p. 21)

65. - Conforme o Laudo Pericial, p. 38, restou caracterizado, em 2015, o atraso no pagamento de obrigações com o Banco do Brasil:

Desse modo, à exceção das obrigações vencíveis em dezembro de 2015, todas as demais parcelas foram pagas em atraso - até mesmo os valores referentes às equalizações apuradas no segundo semestre de 2014 e devidas a partir de janeiro de 2015 -, havendo a incidência de atualização do principal devido.

66. - Tais atrasos encontram-se discriminados na Tabela 43 do Laudo Pericial, p. 168 e 169:

Tabela 43: subvenção gerada e paga em 2015

Período de Referência (competência)	Valor original da equalização devida (subvenção, em R\$)	Data do pagamento dos valores pela Secretaria do Tesouro Nacional
dez/2014	2.610.817.757	23/12/2015
jan/2015	2.483.448	23/12/2015
fev/2015	2.196.195	23/12/2015
mar/2015	2.460.876	23/12/2015
abr/2015	2.348.368	23/12/2015
mai/2015	2.561.379	23/12/2015
jun/2015	3.008.327.842	23/12/2015
jul/2015	2.521.965	24/12/2015
ago/2015	2.362.078	24/12/2015
set/2015	2.228.419	24/12/2015
out/2015	2.185.907	24/12/2015
nov/2015	2.142.129	24/12/2015
dez/2015	3.384.824.442	26/12/2015
<b>Equalização gerada em 2015</b>	<b>6.416.643.048</b>	-

Fonte: elaboração própria, com base em DOC 112, Anexo 01.

### III.C. Do momento a partir do qual se caracteriza a realização de operação de crédito

67. - De acordo com a Portaria MF 315, de 21 de julho de 2014, a equalização constitui uma obrigação devida, perante o Banco do Brasil, no primeiro dia útil após o período a que se refere. A partir desse momento, o saldo passa a ser atualizado, incidindo juros sobre o principal:

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

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

.....

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

§ 3º O período de equalização é semestral, sendo que a equalização devida e a MSD serão apuradas com base nos períodos de 1º de julho a 31 de dezembro e de 1º de janeiro a 30 de junho de cada ano. (sem grifos no original)

# Selene Peres Peres Nunes

## Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

68. - Entende-se, portanto que **a operação de crédito caracterizada no art. 36 da LRF passa a existir de fato no primeiro dia útil após o término do período de equalização, que é semestral.** Conforme o Laudo Pericial, p. 50:

É do inadimplemento da obrigação que decorre a responsabilidade”, pois “na ausência de determinação do vencimento, o credor pode exigir o cumprimento imediato da obrigação.

69. - E, ainda, conforme o Laudo Pericial, p. 176:

(...) essa correção do valor devido a título de equalização demarca, de modo objetivo, a incidência de mora, no pagamento da obrigação, pelo descumprimento do prazo para a solução do vínculo obrigacional.

70. - Posteriormente, foram editadas, as Portarias nº 517, de 23 de dezembro de 2014, nº 419, de 26 de junho de 2015, e nº 915, de 7 de dezembro de 2015, com redação semelhante nesse aspecto.

71. - Note-se que, embora a Portaria MF 315/14 defina o momento em que a obrigação passa a ser devida, não define precisamente o momento em que será paga. De acordo com o seu art. 4º, há um prazo de até 20 dias, após o término do período de equalização, para que a instituição financeira apresente ao Tesouro a solicitação de pagamento, acompanhada dos documentos necessários à liquidação da despesa.

72. - A Portaria MF 419/2015, então, introduz uma inovação, pois, embora o prazo para o encaminhamento, pelo Banco do Brasil, da documentação necessária à liquidação seja o mesmo, concede prazo para que a STN se manifeste sobre essa documentação encaminhada e determina que, caso o Banco do Brasil não cumpra o prazo de 20 dias, a STN terá até o último dia do mês subsequente ao envio para realizar a liquidação da obrigação. Redação semelhante é encontrada na Portaria MF 915/2015. Note-se que **a determinação de que a “atualização” se inicia no primeiro dia do mês subsequente à validação dessa conformidade, com prazo estendido, gera um ônus para a instituição financeira, posto que corresponde a um não pagamento de juros por capital que lhe pertence.**

# Selene Peres Peres Nunes

## Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

73. - É por essa razão que o Decreto nº 8.535, de 1º de outubro de 2015, vedou a insuficiência de recursos por período superior a cinco dias úteis, na contratação da prestação de serviços com instituições financeiras, no interesse da execução de políticas públicas, concedendo até quarenta e oito horas para a cobertura de excepcional insuficiência de recursos comunicada pela instituição financeira. A Portaria MF 915/2015 revogou a Portaria MF 419/2015, adequando-se às determinações do Decreto e a atualização do valor da equalização passou a ocorrer a partir do último dia do prazo de validação até a data do efetivo pagamento.

74. - Registre-se, por oportuno, que dois meses antes da extensão de prazos para liquidação pela Portaria MF 419/2015, as irregularidades do financiamento imposto ao Banco do Brasil (Plano Safra) foram apontadas no Acórdão 825/2015-TCU/Plenário, em abril de 2015, e foi promovida audiência do Ministro da Fazenda, auxiliar direto da Exma. Sra. Presidente da República na condução da política econômica, e de outras autoridades.

9.1. determinar ao Departamento Econômico do Banco Central do Brasil que:

9.1.2. registre no rol de passivos da União na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP):

9.1.2.1. os valores devidos pela União ao Banco do Brasil relativos aos itens “Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola” e “Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional”, inscritos na contabilidade da referida instituição financeira;

75. - Não obstante a determinação do Acórdão 825/2015-TCU/Plenário, em abril de 2015, não foi sequer constituída reserva para futuramente cancelar a operação que estava sendo questionada em auditoria do TCU. **A alteração de prazos promovida pela Portaria MF 419/2015 constitui indício de tentativa de acobertamento da operação de crédito realizada, imputando-se o ônus à instituição financeira.**

### III.D. Do custo para o Tesouro Nacional

76. - Conforme a Tabela 8 do Laudo Pericial, p. 41, **o custo para o Tesouro Nacional do atraso no pagamento de obrigações com o Banco do Brasil foi de R\$ 1,13 bilhões**, devido a título de atualização. O valor total referente às subvenções do Plano Safra devido ao Banco do Brasil até dia 15 de dezembro de 2015 foi de R\$ 10.647.484.899,64 (valores atualizados). Ao final do exercício de 2015, não havia valores a serem pagos, considerando as cobranças apresentadas pelo Banco do Brasil. Ou seja, o valor devido e apresentado até dia 15 de dezembro foi completamente quitado.

# Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

**Tabela 8: Plano Safra – Evolução do passivo do Tesouro e composição dos pagamentos**

R\$ milhões

MÊS	Resultado Mensal			Pagamento Tesouro	Saldo patrimonial
	Principal	Atualização	Total		
Dez/2014	-	-	-	-	10.914,59
Jan/2015	562,40	87,33	649,73	-	11.564,32
Fev/2015	453,80	81,76	535,56	-	12.099,88
Mar/2015	505,11	110,12	615,23	-	12.715,12
Abr/2015	508,60	90,14	598,74	840,69	12.473,16
Mai/2015	516,69	84,66	601,35	146,17	12.928,34
Jun/2015	507,49	95,10	602,58	71,49	13.459,43
Jul/2015	578,42	128,50	706,93	3.229,93	10.936,42
Ago/2015	572,59	99,89	672,48	288,02	11.320,88
Set/2015	526,56	96,94	623,50	179,67	11.754,71
Out/2015	577,49	93,91	671,40	606,93	11.829,18
Nov/2015	566,40	81,69	648,09	-	12,475,95
Dez/2015	566,32	76,69	643,01	9.733,98	3.384,98
<b>TOTAL</b>	<b>6.441,87</b>	<b>1.126,73</b>	<b>7.568,60</b>	<b>15.096,89</b>	<b>-</b>

Fonte: Banco do Brasil (Ofício BB/DIRAG 2016/000835, constante do DOC 076, CD 6, arquivo “TC 008389-2016-0 Principal.zip”, arquivo 08-TC008389\_2016\_0-09062016 – Elementos comprobatórios\_Eviden.pdf”). Elaboração própria.

### III.E. Da omissão no registro de passivos

77. - Foram omitidos passivos da União junto ao Banco do Brasil, relativos à operacionalização do Plano Safra em 2015. Os referidos passivos não eram registrados nas estatísticas da dívida pública divulgadas pelo Banco Central, o que passou a ser feito em dezembro de 2015, após o TCU exarar o Acórdão 3.297/2015 - Plenário, determinando, entre outros, que a Autoridade Monetária divulgasse quadro específico em que ficasse evidenciado o montante dos passivos junto ao Banco do Brasil e seu impacto na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP). Conforme o Laudo Pericial, p. 39:

relativamente ao Plano Safra, o Banco do Brasil registrava as obrigações da União em suas contas ativas. Contudo, não havia controle de endividamento junto à instituição financeira por parte do Tesouro Nacional.

# Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

78. - Ademais, nos Esclarecimentos da Junta Pericial, p. 102, consta que:

O valor devido pela União ao Banco do Brasil ao final de 2014 era de R\$ 10,91 bilhões, e, ao final de 2015, de R\$ 3,38 bilhões. Tais valores foram registrados pelo Banco do Brasil em seu ativo, e deveriam ser registrados pela União em seu passivo, como manda o art. 50, inciso II, da LRF. Esses passivos, ainda que não registrados, representam assunção de dívida, subsumindo-se ao § 1º do art. 29 da LRF. Por consequência, inevitável é a afronta ao art. 36, caput, da LRF.

79. - Atrasos em pagamentos a instituições financeiras contribuem para aumentar artificialmente o resultado primário, caso o passivo não seja registrado. Assim, conforme a Tabela 10 extraída do Laudo Pericial, p. 46, até o mês de junho de 2015, o aumento do passivo da União em favor do Banco do Brasil levou a uma superestimação do resultado primário em R\$ 2,09 bilhões. Nos meses seguintes, a diferença acumulada foi reduzida e, em dezembro, a União reduziu seu passivo relativo às equalizações agrícolas em R\$ 9,14 bilhões. A partir desse mês, o Banco Central passou a considerar os passivos da União junto ao Banco do Brasil em suas estatísticas de dívida pública.

**Tabela 10: Resultado da incorporação dos passivos decorrente de equalização ao resultado primário**

R\$ milhões

Mês	RP Divulgado <sup>1</sup>		Passivo <sup>2</sup> Equalização Agrícola	RP Ajustado <sup>3</sup>		Diferença acumulada (F=E-B)
	(A)			Mensal (D=A-C)	Acumulado (E)	
	Mensal (A)	Acumulado (B)	(C)			
JAN	10.216	10.216	-583	9.633	9.633	-583
FEV	-6.694	3.522	-470	-7.164	2.469	-1.053
MAR	1.526	5.048	-538	988	3.457	-1.591
ABR	10.716	15.764	317	11.033	14.490	-1.274
MAI	-8.611	7.153	-371	-8.982	5.508	-1.645
JUN	-8.542	-1.389	-442	-8.984	-3.476	-2.087
JUL	-6.214	-7.603	2.610	-3.605	-7.080	523
AGO	-6.736	-14.339	-308	-7.044	-14.124	215
SET	-6.791	-21.130	-368	-7.158	-21.283	-153
OUT	-12.388	-33.518	14	-12.374	-33.657	-139
NOV	-21.623	-55.141	-564	-22.187	-55.844	-703
DEZ	-60.815	-115.956	9.143	-51.672	-107.516	8.440
2015	-115.956	-	8.440	-107.516	-	-

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração Própria.

Notas:

- (1) Resultado Primário Divulgado.
- (2) Passivo decorrente da equalização agrícola em favor do Banco do Brasil. Valores negativos indicam aumento do passivo, enquanto valores positivos indicam pagamento por parte do Tesouro.
- (3) Resultado Primário Ajustado, com a incorporação dos passivos junto ao Banco do Brasil.

# Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

80. - A omissão de passivos deveria ter alterado o cálculo da compatibilidade com a meta fiscal quando da abertura de créditos suplementares, constituindo agravante para o item 2.4 deste Laudo. Em outras palavras, a incompatibilidade com o cumprimento da meta de resultado primário vigente para o exercício foi agravada pelo fato de o resultado apurado à época desconsiderar as “pedaladas fiscais”. Nesse sentido, o Laudo Pericial, p. 55 e 56, constata:

Nesse cenário, considerando que em 31 de dezembro de 2014 o passivo da União em favor do Banco do Brasil era de R\$ 10,91 bilhões, o reconhecimento desse passivo teria impacto negativo de igual montante no cálculo da meta de superávit primário constante da LDO/2015, que passou a ter força cogente a partir de 2 de janeiro de 2015, data de sua publicação. **A meta de superávit constante do Anexo de Metas Fiscais da LDO/2015 seria, portanto, de R\$ 44,37 bilhões.** Ressalta-se que esse cálculo considera, tão somente, o passivo da União junto ao Banco do Brasil relativo ao Plano Safra - objeto da perícia ora realizada- sendo ignorados outros passivos porventura existentes em favor do Banco do Brasil ou mesmo de outras instituições financeiras. (sem grifos no original)

## III.F. Dos indícios de dolo

81. - Do mesmo modo que no item 2.6 deste Laudo, abstermo-nos de caracterizar o dolo por fugir à competência do trabalho pericial. No que tange aos fatos, entende-se que é dever da Exma. Sra. Presidente da República exercer a supervisão sobre os Ministros que lhe estão subordinados diretamente, como previsto no art. 84, II da Constituição Federal:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

.....

Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.

82. - O reconhecimento de ato comissivo por meio de assinatura em contrato, neste caso, não é possível por duas razões basicamente: a) o contrato é *ex lege*, isto é, deriva das condições objetivas previstas na legislação; e b) por óbvio, nenhuma fraude é reconhecida pelo autor por meio de aposição de assinatura, tendo em vista que o objetivo é precisamente o acobertamento.

# Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

83. - Acrescente-se que o fato de não se vislumbrar uma assinatura da Exma. Sra. Presidente da República no caso das “pedaladas fiscais do Plano Safra” não é, em princípio, suficiente para afastar sua responsabilidade pela omissão do dever de promover o cancelamento ou de ordenar aos seus subordinados (ministros de estado) o cancelamento ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito vedada realizada com inobservância da condição estabelecida pelo artigo 36 da LRF.

84. - Quanto à emissão de alerta pelo Tribunal de Contas da União (TCU), importa preliminarmente dizer que **a caracterização de eventuais infrações ou crimes dá-se a partir do momento em que são perpetrados e não quando são descobertos**. Ademais, o acobertamento pela via da omissão no registro de passivos é fator que dificulta sobremaneira o trabalho de auditoria. Longe de constituir leniente, contudo, é um agravante, pois representa indício de que se sabia da prática ilegal e, justamente por reconhecer sua ilegalidade, procurou-se ocultá-la.

### III.G. Conclusão

85. - A seguir, sintetizam-se os principais achados da Junta Pericial no que se refere à suposta realização de operações de crédito vedadas por lei:

a) O conceito amplo de operação de crédito insculpido na LRF permite caracterizar como tal os atrasos no pagamento devido pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil referente à operacionalização do Plano Safra em 2015 e constitui, nos termos do art. 36 da LRF, uma operação proibida.

b) A operação de crédito caracterizada no art. 36 da LRF passa a existir de fato no primeiro dia útil após o término do período de equalização, que é semestral.

c) A alteração de prazos promovida pela Portaria MF 419/2015 constitui indício de tentativa de acobertamento da operação de crédito realizada, imputando-se o ônus à instituição financeira.

d) O custo para o Tesouro Nacional do atraso no pagamento de obrigações com o Banco do Brasil foi de R\$ 1,13 bilhões e, embora seja denominado de “atualização”, representa incidência de juros.

# Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

e) A omissão de passivos levou a uma superestimação do resultado primário em R\$ 2,09 bilhões até o mês de junho de 2015 e deveria ter alterado o cálculo da compatibilidade com a meta fiscal quando da abertura de créditos suplementares, constituindo agravante para o item 2.4. deste Laudo. A incompatibilidade com o cumprimento da meta de resultado primário vigente para o exercício foi agravada pelo fato de o resultado apurado à época desconsiderar as “pedaladas fiscais”. A partir de dezembro, o Banco Central passou a considerar os passivos da União junto ao Banco do Brasil nas estatísticas de dívida pública.

f) A caracterização de dolo não compete à perícia. No que tange aos fatos, o reconhecimento de ato comissivo por meio de assinatura em contrato, neste caso, não é possível porque o contrato é *ex lege*, isto é, deriva das condições objetivas previstas na legislação, e porque, por óbvio, nenhuma fraude é reconhecida pelo autor por meio de assinatura, tendo em vista que o objetivo é precisamente o acobertamento.

g) A caracterização de eventuais infrações ou crimes dá-se a partir do momento em que são perpetrados e não quando são descobertos. O acobertamento pela via da omissão no registro de passivos dificulta o trabalho de auditoria e, longe de constituir leniente, é um agravante, pois representa indício de que se sabia da prática ilegal e, justamente por reconhecer sua ilegalidade, procurou-se ocultá-la.

## **IV. DA CONEXÃO LÓGICA ENTRE OS DOIS SUPOSTOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE**

### **IV.A. Da Medida Provisória nº 704/2015 em conexão com os supostos crimes de responsabilidade**

86. - O Laudo Pericial, p. 61, reconheceu a incompatibilidade da Medida Provisória 704/2015 com o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da CF/88, no que tange à expressão “orçamento” contida no dispositivo. Embora concordemos com a incompatibilidade com o regramento constitucional, esposamos a tese de que a utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 em finalidade diversa do objeto da vinculação representa ofensa ao parágrafo único do art. 8º da LRF. Por ser essa uma matéria elegida pelo legislador complementar, a referida Medida Provisória invade competência de lei complementar, causando a inconstitucionalidade por transgredir o art. 62, § 1º, III da Constituição Federal.

# Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

87. - O Laudo Pericial, p. 64, conclui que a MP 704/2015 não foi utilizada para pagar as “pedaladas fiscais”:

Dessa maneira, relatamos que não foi identificada a utilização das fontes desvinculadas, por meio da Medida Provisória nº 704/2015 para fins de pagamento de passivos relativos ao Plano Safra junto ao Banco do Brasil.

88. - Embora concordemos com a análise das fontes realizada pela Junta Pericial, a viabilização do pagamento, nesse caso, não é uma mera relação de fontes e usos porque a liberação de superávit financeiro vinculado serviu ao pagamento de dívida que, de outra forma, teria que ter utilizado recursos não vinculados. A conexão lógica entre as “pedaladas fiscais” e a MP 704/2015 é, portanto, a criação de espaço fiscal.

89. - A análise dos supostos crimes de responsabilidade imputados não pode prescindir de visão abrangente sobre receitas e despesas. A omissão de passivos das pedaladas fiscais levou a uma superestimação do resultado primário que foi desconsiderada no cálculo da compatibilidade com a meta fiscal, alterando as condições para a análise de admissibilidade dos créditos suplementares. Do mesmo modo, a MP 704/2015 alterou, de forma inconstitucional e ilegal, o espaço fiscal para as despesas. Estes são os únicos pontos de discordância com o Laudo Pericial.

## **IV.B. Dos indícios das repercussões dos supostos crimes de responsabilidade para a crise econômica**

90. - Há indícios de uma conexão lógica entre os dois crimes de responsabilidade supostamente perpetrados pela Exma. Sra. Presidente da República e que servem de base ao processo de impeachment e a maior crise econômica de nossa história.

91. - A principal tese da “nova matriz econômica” era que o aumento da despesa primária e da renúncia de receita estimularia a demanda, os investimentos, o crescimento econômico, e este geraria aumento de arrecadação, equilibrando as contas públicas e mantendo a inflação sob controle. Foram, então, aumentadas as despesas primárias, especialmente as obrigatórias (direitos e auxílios diversos concedidos por lei, bolsas, subsídios), as despesas com pessoal (criação de ministérios e cargos de confiança) e com eventos esportivos, além de gastos sociais. Contudo, os investimentos privados e o crescimento econômico não reagiram da forma esperada.

# Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

92. - O comportamento de receitas e despesas no nível federal deveria refletir-se na deterioração dos resultados fiscais. Contudo, os desequilíbrios fiscais foram se tornando cada vez menos transparentes, com recurso a omissão de passivos e a contabilidade criativa para que o Governo conciliasse o desequilíbrio fiscal com a aparência de cumprimento, induzindo a sociedade em geral a considerar que o resultado primário assim obtido garantiria a solvência fiscal.

93. - Dezesesseis anos depois da edição da LRF, o País está mergulhado na maior crise econômica de sua história. Em 2015, a dívida bruta do setor público chegou a R\$ 3,9 trilhões (66,2% do Produto Interno Bruto - PIB), o pior resultado desde o início da série histórica. Em vez de gerar resultado primário, o setor público apresentou déficit primário de R\$ 111,2 bilhões em 2015 e déficit nominal de R\$ 613 bilhões. Em consequência, o endividamento no Governo Dilma Rousseff cresceu 14,4%, dobrando em termos nominais.

94. - Frente a esse cenário, a quebra de confiança dos agentes econômicos, internos e externos, é decorrência da falta de compromisso com os princípios da responsabilidade fiscal. O recurso à contabilidade criativa e a diversas interpretações para descumprir o que de mais óbvio esteja escrito em lei aumentou a insegurança dos usuários das informações, notadamente dos investidores que passaram a adiar decisões ou exigir maior retomo pelo risco incorrido. As expectativas negativas anteciparam resultados, mergulhando o País em recessão combinada com inflação. A recessão, por sua vez, provocou a queda da arrecadação atingindo as contas públicas em toda a Federação. O Banco Central enfrenta, ainda, dificuldades para conter a inflação, em virtude do cenário de dominância fiscal, bastante semelhante ao período pré-LRF.

95. - Na avaliação do Tribunal de Contas da União-TCU, que recomendou a rejeição das contas da Exma. Sra. Presidente da República relativas ao exercício de 2014, *“irregularidades graves – envolvendo o endividamento público, os resultados fiscais, a execução orçamentária da despesa, a limitação de empenho e movimentação financeira e a inscrição de despesas em restos a pagar no exercício de 2014 – (...) denotam o descumprimento de normas, princípios e pressupostos essenciais preconizados na LRF (planejamento, transparência e gestão fiscal responsável), na Lei 4.320/1964 (universalidade orçamentária) e na Constituição Federal (legalidade e moralidade)”*<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> TCU, 2015, pg. 218

# Selene Peres Peres Nunes

## Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

96. - O Relatório Preliminar sobre as contas do Governo da República referentes ao exercício de 2015, ainda em curso de apreciação pelo TCU, indicou a existência de diversos indícios de irregularidades, inclusive com a prática reiterada de algumas já identificadas com relação ao exercício de 2014. Destacam-se as seguintes, por pertinência total ou parcial com o objeto da denúncia ou com a análise necessária à identificação dos supostos crimes de responsabilidade:

9.2.1. manutenção do estoque de operações de crédito vencidas até 31/12/2014 durante praticamente todo o exercício de 2015, relativamente a atrasos nos repasses ao Banco do Brasil respeitantes à equalização de juros do Plano Safra, tendo iniciado aquele ano com valor aproximado de R\$ 8,3 bilhões, em desacordo com o art. 36, caput, da Lei Complementar 101/2000 (item III.1.1 da instrução da Semag);

9.2.4. realização de novas operações de crédito pela União junto ao Banco do Brasil no primeiro e no segundo semestre do exercício de 2015, nos montantes de R\$ 2,6 bilhões e R\$ 3,1 bilhões, respectivamente, em virtude de passivos oriundos da equalização de taxa de juros em operações de crédito rural, em desacordo com o art. 165, § 8º, c/c o art. 32, § 1º, incisos I e II, da Lei Complementar 101/2000, bem como com o art. e 36, caput, da mesma lei e com os pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 (item III.1.4);

9.2.5. omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, à Caixa Econômica Federal, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço nas estatísticas da dívida pública divulgadas pelo Banco Central do Brasil ao longo do exercício de 2015, contrariando os pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 (item III.2);

9.2.8. abertura de créditos suplementares, entre 27/7/2015 e 2/9/2015, por meio dos Decretos Não Numerados 14241, 14242, 14243, 14244, 14250 e 14256, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2015, infringindo por consequência, o art. 167, inciso V, da Constituição Federal (item III.4.1);

9.2.9. condução da programação orçamentária e financeira com amparo na proposta de meta fiscal constante do Projeto de Lei PLN 5/2015, e não na meta fiscal legalmente vigente nas datas de edição dos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º e do 4º Bimestres de 2015, bem como dos Decretos 8.496/2015 e 8.532/2015, contrariando o disposto nos arts. 9º da Lei Complementar 101/2000 e 52 da Lei 13.080/2015 (item III.4.2);

# Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

---

- 9.2.10. contingenciamentos de despesas discricionárias da União em montantes inferiores aos necessários para atingimento da meta fiscal vigente nas datas de edição dos Decretos 8.496, de 30/7/2015, e 8.532, de 30/9/2015, amparados, respectivamente, pelos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º e 4º Bimestres de 2015, contrariando o disposto nos arts. 9º da Lei Complementar 101/2000 e 52 da Lei 13.080/2015 (item III.4.2);
- 9.2.11. utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 em finalidade diversa do objeto da vinculação, em ofensa ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000 (item III.4.3);
- 9.2.12. utilização de recursos de fundos especiais em finalidade diversa do objeto da vinculação, em desacordo com o estabelecido no art. 73 da Lei 4.320/1964 e em ofensa ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000 (item III.4.3);

97. - O presente Laudo Pericial conta, portanto, a história de um grave e sistemático desrespeito à Constituição e à legislação pátria, em particular à LRF. Ante o exposto, concordamos com a quase integralidade do Laudo Pericial, excetuados os aspectos expressamente mencionados no item IV.A.

Brasília, 4 de julho de 2016.

  
**Selene Pères Pères Nunes**