

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PROCURADOR GERAL DA REPÚBLICA,  
DOUTOR RODRIGO JANOT**

Representação por crime praticado no exercício das funções, em 2013, 2014 e 2.105, pela Presidente da República, crimes contra as finanças públicas e de falsidade ideológica, sendo sujeito ativo a Chefe da Nação, ciente e consciente das práticas ilícitas ora já constatadas pelo Tribunal de Contas da União, em prejuízo de toda a sociedade dadas as consequências graves de inflação e estagnação.

## **I. INTRODUÇÃO**

1. O PSDB, PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA, por seu presidente, Senador AÉCIO NEVES, vem dar Notícia Crime em face da Sra. DILMA VANNA ROUSSEFF, Presidente da República Federativa do Brasil, pois teria cometido, em tese, os crimes comuns capitulados nos artigos 359-A, 359-C e 299 do Código Penal. Os dois primeiros são crimes contra as finanças públicas; o último é crime contra a fé pública.

2. A Representação do Ministério Público de Contas que oficia perante o Tribunal de Contas da União; o Relatório da Inspeção feita pela Secretaria Geral de Controle Externo e pela Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional; bem como o Acórdão prolatado pelo Tribunal de Contas da União constituem, entre outros, documentos suficientes a embasar a presente Representação, não existindo óbices para que a Presidente da República seja processada por crime comum praticado no

exercício de suas funções, independentemente de qual tenha sido o mandato em que os crimes tenham sido perpetrados, valendo destacar que os fatos ocorreram, principalmente, em **2013** e **2014**, último ano do mandato e, ao que consta, também, nos três primeiros meses do ano corrente <sup>1</sup>, em manifesta **continuidade delitiva**, mesmo porque o TCU vem de frisar a necessidade de regularização das contas públicas (decisão em Embargos de Declaração de 29 de abril, documento anexo).

## **II. Dos fatos**

### **II. 1. Da representação feita pelo Ministério Público ao Tribunal de Contas da União:**

**3. Em 21 de agosto de 2014**, o Ministério Público de Contas da União, por seu Procurador Dr. JÚLIO M. DE OLIVEIRA, apresentou Representação ao Ministro do

---

Conforme matéria publicada na jornal O Estado de S.Paulo, de 8 de maio passado, o atual Ministro do Planejamento, Nelson Barbosa declarou no Congresso Nacional que as operações de crédito proibidas foram excessivas em 2.014, mas que reduzidas continuam a vigorar no ano em curso. Diz o jornal, <http://economia.estadao.com.br/blogs/joao-villaverde/o-drama-das-pedaladas-e-a-lei-desrespeitada/>, em notícia assinada por João Villaverde: "Reveladas pelo **Estadão** no início do ano passado, as "pedaladas" foram comprovadas por auditores técnicos do TCU que investigaram a equipe econômica no fim do ano passado. Diante da comprovação, o Ministério Público (MP) junto ao TCU **entendeu que a prática violou o artigo 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal**, que proíbe que uma instituição financeira pública, como a Caixa, "financie" o Tesouro. Ao usar recursos próprios para pagar os programas que deveriam ser pagos com dinheiro do Tesouro, a Caixa financiou seu controlador. Em 8 de maio passado, o ministro do Planejamento, Nelson Barbosa, diante do Congresso Nacional reconheceu que as "pedaladas" existiram e que elas chegaram a níveis "muito excessivos", que hoje ainda ocorrem em patamar menor.

Além do mais, conforme consta da nota de rodapé subsequente, a continuidade das pedaladas fiscais no exercício de 2015 está devidamente comprovada pelo balanço do Banco do Brasil no que se refere à equalização das taxas de juros dos empréstimos da safra agrícola.

Tribunal de Contas da União, Dr. JOSÉ MÚCIO MONTEIRO. Nessa, o Sr. Procurador, fazendo menção a matérias jornalísticas, consignou ter o Governo Federal - objetivando melhorar suas contas e criar um superávit fictício - deixado de repassar a Instituições Financeiras Públicas os valores antecipados no pagamento de benefícios sociais, como Bolsa Família e Salário Desemprego.

4. Já nessa primeira oportunidade, o representante ministerial consignou configurar tal expediente *operação de crédito*, na modalidade de antecipação de receitas orçamentárias, aduzindo terem tais operações sido realizadas ao arrepio da Lei de Responsabilidade Fiscal.

5. O Procurador destacou que, inobstante haver notícias de que tal prática se iniciara em **2012**, repetindo-se por todo o ano de **2013**, intensificara-se justamente em **2014**, ano eleitoral. E, para evidenciar o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Dr. JÚLIO M. DE OLIVEIRA transcreveu alguns dispositivos do referido diploma legal, ressaltando-se os seus artigos 36 e 38.

6. Com efeito, o artigo 36 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) veda, expressamente, a realização de operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, figurando este como beneficiário do empréstimo.

7. Por sua vez, o artigo 38, inciso IV, letra (a) da mesma Lei, é muito claro ao proibir operações de crédito por antecipação enquanto existir operação anterior da

mesma natureza não integralmente resgatada, sendo certo que o artigo 38, inciso IV, letra (b), veda seja feito esse tipo de operação no último ano do mandato do Presidente, Governador, ou Prefeito Municipal (grifou-se).

8. Em virtude de as antecipações de crédito terem sido feitas pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco do Brasil (instituições financeiras estatais), tem-se que restou descumprido o artigo 36.

9. No entanto, ainda que tais operações fossem legais, o fato de terem sido feitas (e até intensificadas) em ano eleitoral, já seria suficiente para constituir grave lesão à Lei de Responsabilidade Fiscal.

10. Ao término de sua Representação, o Procurador Dr. JÚLIO M. DE OLIVEIRA solicitou a realização de inspeção no Banco Central do Brasil e no Tesouro Nacional, com o objetivo de: (i) identificar a natureza, os montantes, as datas e demais dados relativos a cada uma das antecipações e repasses realizados desde o ano de 2012 entre o Tesouro Nacional e as instituições financeiras correlacionadas; (ii) promover, acaso confirmadas as operações de crédito, a identificação e a audiência dos responsáveis para sua adequada responsabilização; (iii) verificar se o Departamento Econômico do Banco Central do Brasil capta, apura e registra, quando do cálculo do resultado fiscal e do endividamento do setor público, os passivos gerados para o Tesouro Nacional em razão da antecipação de valores realizada pelas instituições financeiras. Em caso contrário, promover a identificação e a audiência dos

responsáveis para sua adequada responsabilização; (iv) verificar como o Banco Central do Brasil, especificamente por intermédio de seus departamentos de supervisão bancária, acompanha, orienta e normatiza o registro de tais operações no balanço.

**11.** Da leitura da íntegra da Representação, resta evidente que, já em **agosto de 2014**, o Ministério Público vislumbrava, além do flagrante desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal, a perpetração de uma fraude envolvendo o registro da dívida pública.

## **II.2. Do Relatório resultante da Inspeção:**

**12.** Atendendo determinação do Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO, quem, por sua vez, acedeu ao pleito ministerial, a Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional procedeu à inspeção nos seguintes órgãos:

Banco Central do Brasil (Bacen), Ministério da Fazenda (MFAZ), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Caixa Econômica Federal (CAIXA), Banco do Brasil S.A. (BB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério das Cidades (CIDADES), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

**13.** Mediante o Relatório de n. 621/2014, a Secretaria responsável pela inspeção apresentou, minuciosamente, várias irregularidades que circundam as

contas da União. Sem considerar os documentos que o instruíram, referido Relatório conta com 80 (oitenta) páginas em que os expedientes adotados para aparentar equilíbrio nas contas públicas foram detalhadamente narrados.

**14.** Cumpre deixar bem claro que as chamadas "pedaladas" são apenas um dos expedientes adotados. A íntegra do Relatório revela situação bem mais grave do que a que vem sendo divulgada nos meios de comunicação. E essas práticas foram constatadas em inspeção feita em órgãos e programas que podem ser apontados como o coração do Governo Federal.

**15.** Para os efeitos desta Representação serão destacadas apenas algumas partes do Relatório de Inspeção, a saber: aquelas que corroboram a prática de crimes contra as finanças públicas, sem prejuízo de as demais irregularidades constituírem outros crimes, a serem avaliados oportunamente. Não obstante, desde logo, consigna-se que a íntegra do Relatório, de plano, revela a prática reiterada de falsidade ideológica. Destacam-se do Relatório os seguintes trechos:

"(...).

98. Documentos obtidos pela equipe de auditoria junto à Caixa Econômica Federal (CAIXA) (peças 84, 97 e 103), ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) (peça 79, fls. 67/69) e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (peça 89) comprovam que, ao longo dos exercícios financeiros de 2013

e de 2014, recursos próprios da CAIXA foram utilizados para o pagamento de dispêndios de responsabilidade da União no âmbito dos seguintes programas de governo: Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial.

3.1.1. Passivos junto à Caixa Econômica Federal - Bolsa Família, Abono Salarial e Seguro Desemprego 98. Documentos obtidos pela equipe de auditoria junto à Caixa Econômica Federal (CAIXA) (peças 84, 97 e 103), ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) (peça 79, fls. 67/69) e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (peça 89) comprovam que, ao longo dos exercícios financeiros de 2013 e de 2014, recursos próprios da CAIXA foram utilizados para o pagamento de dispêndios de responsabilidade da União no âmbito dos seguintes programas de governo: Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial.

99. De acordo com o teor de documento encaminhado pelo Departamento Econômico do Bacen à equipe de auditoria (peça 92, fls. 19/22), restou demonstrado que os passivos gerados em razão da realização de referidos adiantamentos não eram registrados pelo Bacen no rol de obrigações da DLSP, como bem informa o "item 13" de referido documento, *in*

*verbis:*

13. O Departamento de Supervisão Bancária (Desup) informou a este Depec (fls. 18) que ao final de agosto último a Caixa Econômica Federal (CEF) registrou em seu ativo R\$ 1.740,5 milhões em valores a receber do Governo Federal, referentes a pagamentos relativos a programas sociais (Bolsa Família, Abono Salarial e Seguro Desemprego). Esses valores foram registrados na subconta Cosif de uso interno da CEF 1.8.8.65.99.48 - Programas Sociais, conta não abrangida na coleta automática de dados da apuração do resultado fiscal. (Grifou-se).

100. No entanto, ao final do mês de agosto de 2014, uma semana após a apresentação da representação que deu origem aos presentes autos, o Departamento Econômico do Bacen decidiu (peça 92, fls. 21/22) que tais passivos deveriam passar a ser registrados nas estatísticas fiscais de endividamento, posto que o registro de referidos adiantamentos seria compatível (peça 92, fls. 20) com o que determina a metodologia de apuração da DLSP.

101. De acordo com informações fornecidas pelo Departamento de Supervisão Bancária do Bacen (peça 92, fls. 21), o saldo total de referidos



passivos ao final do mês de agosto de 2014 era de R\$ 1.740,5 milhões, assim divididos: (i) Bolsa Família: R\$ 717,3 milhões; (ii) Abono Salarial: R\$ 936,2 milhões; e (iii) Seguro Desemprego: R\$ 87 milhões.

(...).

235. Ainda seria possível calcular, para cada um dos exercícios de 2013 e 2014 (até junho), o valor do déficit primário apurado a menor em referida operação (equalização da safra agrícola), a saber: R\$ 4.180.504.966,97.<sup>2</sup>

(...).

237. Conforme ficou evidenciado acima pelo item "121" deste relatório, as estatísticas fiscais não estão registrando passivo da União que, nas demonstrações contábeis publicadas pelo BB, estão registradas no ativo de referida instituição financeira sob a

---

<sup>2</sup> No que tange à equalização de juros da safra agrícola, a prova cabal da continuidade das pedaladas fiscais no exercício de 2015 é o balanço do Banco do Brasil do primeiro trimestre do corrente ano, que demonstra a evolução dos valores devidos pelo tesouro nacional a esta instituição financeira em aproximadamente 20% (vinte por cento) do montante devido em dezembro de 2014. É que no 4º balanço trimestral de 2014 a dívida sob esta rubrica era de R\$ 10,9 bilhões, passando para R\$ 12,7 bilhões em 31 de março de 2015.

Aliás, é a própria nota de rodapé das fls. 87 e 88 do relatório que confessa o crime praticado, nos seguintes termos: "As transações com o Controlador referem-se às operações de alongamento de crédito rural - Tesouro Nacional (Nota 11<sup>a</sup>), equalização de taxas - safra agrícola, títulos e créditos a receber do Tesouro Nacional".

seguinte denominação: "Título e Créditos a Receber - Tesouro Nacional (...).

(...).

244. A análise das demonstrações financeiras publicadas (peça 85, fls. 4 e 53) pelo BNDES permitiu identificar a existência de um haver à União que está relacionado às dívidas referentes às subvenções (equalização de taxa de juros) não pagas à referida instituição financeira. No entanto, as estatísticas fiscais apuradas pelo Bacen, embora considerem referido ativo no rol de obrigações da União no cômputo da DLSP, não estão registrando o valor integral do mesmo (...).

3.2.5. FGTS - Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)

(...).

249. Os itens "143 a 149" deste relatório deixaram evidenciado que as estatísticas fiscais não estão registrando passivo da União junto ao FGTS referente a adiantamentos concedidos por referido Fundo no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) de que trata a Lei nº 11.977, de 2009.

250. Conforme já indicado no item "162" acima, o art. 2º de referida Lei autoriza a União a conceder subvenção ao beneficiário pessoa física no ato da contratação do financiamento habitacional. Ocorre que a CAIXA, agente operador do FGTS, pode utilizar as disponibilidades do Fundo para efetuar referido pagamento, passando o mesmo a ter direito ao ressarcimento das quantias desembolsadas, corrigidas pela taxa Selic (*omissis*).

251. Significa dizer que, ao utilizar os recursos do FGTS para o pagamento de referidos dispêndios, a União deixa de apresentar, no período, variações primárias deficitárias no saldo da Conta Única, ou seja, como o recurso não sai dos cofres da União, mas, sim, dos cofres do FGTS, não há qualquer variação nos estoques da Conta Única relacionada a referida subvenção/dispêndio.

252. No entanto, quando o FGTS efetua os pagamentos em nome da União, surge para tal ente federado a obrigação de ressarcir o Fundo. Assim, na realidade, as variações primárias deficitárias associadas à concessão das subvenções no âmbito do PMCMV são captadas pelo aumento de obrigações junto ao FGTS. Porém, como visto, as

estatísticas fiscais não estão captando essa obrigação no rol da DLSP. E, também como já mencionado acima, se o passivo não está sendo captado pelas estatísticas fiscais, então também não são captadas as variações ocorridas em seu montante.

253. Isso posto, é possível calcular o quanto deixou de ser apurado de déficits primários no âmbito do PMCMV desde sua implementação. Para tanto, basta comparar o total dos adiantamentos concedidos pelo FGTS com o total dos pagamentos efetuados pela União ao FGTS. O primeiro montante mostra o valor das variações primárias deficitárias que deveriam estar sendo captadas pelo Departamento Econômico do Bacen e o segundo mostra o quanto foi captado pelas estatísticas fiscais produzidas por referida unidade orçamentária.

(...).

255. Os dados da tabela mostram que, desde o ano de 2009, ano de implementação do PMCMV, cerca de R\$ 6,3 bilhões deixaram de ser registrados como despesas primárias no âmbito de referido programa. Em 2013 foram R\$ 0,7 bilhão e, até o mês de setembro de 2014, foram R\$ 1 bilhão.

**3.3. Realização de operação de crédito com inobservância de condição estabelecida em lei.**

267. Os itens "55 a 75" deste relatório mostraram as condições e as vedações que devem ser obedecidas para a contratação de operações de crédito pelos entes da federação. A realização de operações de crédito com inobservância de referidas condições e/ou vedações pode sujeitar o responsável pela execução do ato à pena estabelecida pelo art. 359-A do Código Penal.

268. Diversas foram as situações analisadas por intermédio da presente inspeção que, no entendimento da equipe, deixaram de observar condições ou até mesmo infringiram vedações estabelecidas em lei para a realização de operações de crédito." (grifou-se).

Constituem recursos do FAT, entre outros, *in verbis*: Art. 11. Constituem recursos do FAT: I - o produto da arrecadação das contribuições devidas ao PIS e ao Pasep; (...) III - a correção monetária e os juros devidos pelo agente aplicador dos recursos do fundo, bem como pelos agentes pagadores, incidentes sobre o saldo dos repasses recebidos; IV - o produto da arrecadação da contribuição adicional pelo índice de rotatividade, de que trata o § 4o do art. 239 da Constituição Federal. (Grifou-se).

O pagamento das despesas referentes ao Abono Salarial e ao Seguro-Desemprego compete aos bancos oficiais, *in verbis*:

Art. 15. Compete aos Bancos Oficiais Federais o pagamento das despesas relativas ao Programa do Seguro-Desemprego e ao abono salarial conforme normas a serem definidas pelos gestores do FAT.

(...).

293. Nessa esteira, vale fazer referência a trabalho executado por esta Corte de Contas no âmbito do TC 007.349/2014-9, realizado pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência), que resultou no Acórdão no 3130/2014 - TCU - Plenário. Na oportunidade, o Exmo. Sr. Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti, no corpo do Relatório que orientou seu respectivo Voto, teceu minudentes considerações em relação à situação financeira do FAT.

De acordo com o Relator de referidos autos, *in verbis*: 42. A análise geral das contas do FAT, no período de 2009-2013, permite dizer que as receitas não estão aumentando no mesmo ritmo das despesas, ocorrendo, em 2013, de haver até mesmo uma queda na arrecadação. Por seu turno, as despesas vêm subindo de

forma contínua e acentuada, sem indícios de que esse ritmo de crescimento venha a atenuar-se. (Grifou-se)

(...).

296. Os dados apresentados acima mostram que houve uma redução nos recursos arrecadados com as receitas do PIS/Pasep. Uma das causas de referida redução está nas desonerações realizadas pelo Governo Federal, as quais vem crescendo de forma acentuada nos últimos anos.

(...).

305. Portanto, não há dúvida de que, ao longo de 2013 e 2014, a CAIXA utilizou recursos próprios para, em nome da União, efetuar o pagamento dos benefícios do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial. Referidos adiantamentos enquadram-se no conceito de operação de crédito estabelecido pelo art. 29, III, da LRF, *in verbis*:

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"; (Grifou-se).

16. O Relatório de Inspeção é longo (documento anexo). Os trechos destacados acima têm apenas o fim de evidenciar ser inconteste a realização de operações de crédito legalmente vedadas, bem como o fato de que tais operações não eram contabilizadas, de forma a criar uma sensação de SUPERAVIT PRIMÁRIO, na verdade, fictício. As irregularidades narradas pelos técnicos são de diversas ordens, conferindo bastante insegurança relativamente aos números apresentados pelos Órgãos Públicos que, tal qual o Governo Federal, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, haveriam de observar o princípio da transparência.

### **III.3 Do Parecer do Ministério Público e da decisão do Tribunal de Contas da União:**

17. Realizada a inspeção nos seguintes órgãos - Banco Central do Brasil (Bacen), Ministério da Fazenda (MFAZ), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Caixa Econômica Federal (Caixa), Banco do Brasil S.A. (BB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério das Cidades (CIDADES) e Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) - os autos voltaram ao representante do Ministério Público, para parecer (documento anexo).



18. Em sua manifestação, o Dr. JÚLIO M. DE OLIVEIRA ressalta terem as hipóteses iniciais restado constatadas, sendo certo que outras ilegalidades foram apuradas.

19. No atinente às operações de crédito ilegais, tem-se que, além de antecipar o pagamento do Bolsa Família e do Seguro Desemprego, a Caixa Econômica Federal antecipou o pagamento do Abono Salarial e do Programa Minha Casa Minha Vida, *carro chefe* do Governo Federal, exaustivamente explorado durante a Campanha Eleitoral. Prática semelhante foi constatada no âmbito do Banco do Brasil, do BNDES e do FGTS.

20. Das palavras do ilustre Procurador, importante destacar que as instituições credoras escrituraram os créditos havidos frente à União. Igual procedimento, entretanto, não era adotado pelo Tesouro Nacional, assim possibilitando a ilusória sensação de que estavam sendo cumpridas as metas fiscais. Confira-se:

"Não há dúvida de que, nos casos em que **a instituição financeira efetua, com recursos próprios, pagamento de despesas de responsabilidade da União, esta assume o compromisso financeiro de repassar àquela os recursos federais correspondentes, acrescidos dos encargos financeiros eventualmente acordados entre as partes.**

Não é à toa, pois, que as instituições financeiras públicas inspecionadas na fiscalização empreendida pela SecexFazenda **registraram, em seus**

**ativos**, os valores a receber do Tesouro Nacional referentes aos pagamentos de despesas de responsabilidade do Governo Federal.

O contrário, porém, não vinha sendo feito, ou seja, **os passivos da União oriundos dos referidos atrasos não estavam sendo computados na Dívida Líquida do Setor Público** (DLSP), a qual é calculada mensalmente pelo Banco Central e serve de base à apuração dos resultados primário e nominal, para fins de avaliação do cumprimento das metas fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias (art. 4º, § 1º, da LC 101/2000)" (fls. 6 do Parecer Ministerial, grifou-se).

**21.** Não cabe aqui transcrever o parecer do Ministério Público de Contas em sua integralidade. Porém, a escorreita apuração feita pelo Senhor Procurador, somada às constatações alcançadas nas inspeções, evidencia que a ausência de repasses, bem como o atraso em repasses, constituíram prática deliberadamente aplicada com o fim de "maquiar" as contas públicas.

**22.** Importante, portanto, notar que as ilegalidades não se cingem à realização de crédito vedado. O desrespeito ao Orçamento e, por conseguinte, à Lei de Responsabilidade Fiscal, também se verificou mediante o falseamento de estabilidade. As incorreções tomaram proporções inimagináveis, ultrapassando os quarenta bilhões de reais. Registre-se, mais uma vez, o constante naquele Parecer Ministerial:

“Cumpre salientar que **as dívidas da União que deixaram de ser devidamente captadas pelo Bacen, identificadas durante a inspeção, alcançaram mais de R\$ 40 bilhões**, a teor do resumo constante do quadro abaixo, elaborado a partir das informações contidas nos itens 108, 109, 124, 141, 160, 164 e 179 do relatório de fiscalização” (peça 109, pp. 19/27, grifou-se).

**23.** Ao término da referida manifestação, o Senhor Procurador deduz uma série de pleitos, dentre os quais:

“incluir determinação à Secretaria do Tesouro Nacional, para que repasse tempestivamente ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) os recursos mensais necessários ao pagamento do bolsa família, de modo a evitar que a Caixa Econômica Federal proceda a esse pagamento com recursos próprios”.

“incluir determinação à Secretaria do Tesouro Nacional, para que repasse tempestivamente ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) os recursos mensais necessários ao pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial, de modo a evitar que a Caixa Econômica Federal proceda a esse pagamento com recursos próprios”.

**24.** Dado que referidos pleitos foram formulados em **06 de abril do ano corrente** (2015), é perfeitamente cabível sugerir que as práticas ilegais, sobretudo no que tange às operações de crédito vedadas, continuam a ser perpetradas. Não fosse assim, não haveria motivos para o Ministério Público de Contas pleitear que o Tesouro passe a repassar aos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e ao Ministério do Trabalho e Emprego (TEM) os recursos mensais necessários ao pagamento do Bolsa Família e do Seguro Desemprego e Abono Salarial, objetivando evitar que a Caixa Econômica Federal continue pagando tais benefícios com recursos próprios.

**25.** Em **15 de abril** do ano corrente, o Tribunal de Contas da União acatou o Relatório da Inspeção, bem como o parecer Ministerial. Na mesma oportunidade, referida Corte determinou ao Tesouro pagar os valores devidos aos Bancos públicos, o que constitui mais uma evidência de a prática ter avançado em 2015. Com efeito, em Acórdão bastante minucioso (documento anexo), prolatado sob o número 825/2015, o Pleno do Tribunal de Contas da União, dentre outras providências, determinou:

“9.3. em relação às operações de crédito realizadas junto à União, consubstanciadas na utilização de recursos próprios da Caixa Econômica Federal para a realização de pagamento de dispêndios de responsabilidade da União no âmbito do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial:

9.3.1. determinar ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) que efetue a cobertura de saldo negativo porventura existente nas contas de suprimento de fundos do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial mantidas junto à Caixa Econômica Federal, de acordo com cronograma, de prazo de duração o mais curto possível, a ser apresentado ao TCU dentro de 30 (trinta) dias;

9.3.2. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que repasse tempestivamente, por conta do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), os recursos mensais necessários ao pagamento do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial, de modo a evitar que a Caixa Econômica Federal proceda a esse pagamento com recursos próprios;

9.3.3. cientificar o Ministério Público Federal, para que adote as medidas que julgar oportunas e convenientes em relação à realização de operação de crédito, de que trata o presente item, com inobservância de condição estabelecida em lei”.

**26.** O mencionado acórdão não deixa margem a dúvidas: as ilegalidades são incontestas. Pedido de Reconsideração interposto pela AGU foi indeferido pelo Relator, que inclusive determinou o envio de peças ao Ministério Público. Pessoas de confiança da Presidente da República, os seus principais Ministros, e os responsáveis pelos programas fundamentais de seu Governo estão envolvidos,

conforme se depreende do seguinte trecho do mesmo Acórdão em que são apontados os responsáveis.

“Responsáveis: Guido Mantega (Ministro de Estado da Fazenda), Nelson Henrique Barbosa Filho (Ministro de Estado da Fazenda interino); Dyogo Henrique de Oliveira (Ministro de Estado da Fazenda interino), Arno Hugo Augustin Filho (Secretário do Tesouro Nacional), Marcus Pereira Aucélio (Subsecretário de Política Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional), Marcelo Pereira de Amorim (Coordenador-Geral de Programação Financeira da Secretaria do Tesouro Nacional), Adriano Pereira de Paula (Coordenador-Geral de Operações de Crédito do Tesouro Nacional), Alexandre Antônio Tombini (Presidente do Banco Central do Brasil), Tulio José Lenti Maciel (Chefe do Departamento Econômico do Banco Central do Brasil), Jorge Fontes Hereda (Presidente da Caixa Econômica Federal), Aldemir Bendine (Presidente do Banco do Brasil), Luciano Galvão Coutinho (Presidente do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social), Manoel Dias (Ministro do Trabalho e Emprego), Tereza Helena Gabrielli Barreto Campello (Ministra de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), Gilberto Magalhães Occhi (Ministro de Estado das Cidades), Carlos Antonio Vieira Fernandes (Secretário Executivo do

Ministério das Cidades), Laércio Roberto Lemos de Souza (Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Cidades), Lindolfo Neto de Oliveira Sales (Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social) e Laércio Roberto Lemos de Souza (Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Cidades)

4. Unidades: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Banco Central do Brasil (Bacen), Caixa Econômica Federal (CAIXA), Banco do Brasil S.A. (BB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério das Cidades e Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)".

**27.** Os fatos narrados são de especial reprovabilidade e, dada sua natureza e magnitude, atingem a Presidente da República. Foram reafirmadas com ênfase as irregularidades, **ainda não sanadas no corrente ano**, em nova decisão do TCU, agora em Embargos de Declaração interpostos pela União<sup>3</sup> (documento anexo).

---

<sup>3</sup> 2. Observo que as determinações deste Tribunal tiveram dois objetivos principais: a regularização da contabilidade fiscal no que tange especialmente ao cálculo dos resultados primários e a regularização dos saldos devedores do Governo Federal junto aos bancos oficiais.

3. A necessidade de regularização da contabilidade fiscal tem como princípio a constatação de que existem dívidas do Tesouro Nacional devidamente registradas nas demonstrações financeiras dos bancos

## **IV. Configuração típica dos crimes**

### **IV.1. Crimes comuns contrários às finanças públicas**

#### **IV. 1. 1 - A legislação**

**28.** O artigo 163 da Constituição Federal de 1988 determinou que Lei Complementar haveria de dispor sobre as finanças públicas. Objetivando atender ao comando constitucional, foi promulgada a Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta, em seu artigo 73, enuncia devam as infrações aos seus dispositivos ser punidas segundo o Código Penal, a Lei 1.079/50, o Decreto Lei 201/67 e a Lei 8.429/92.

**29.** Mais ainda: para conferir maior proteção penal às finanças públicas, bem como atender aos ditames do artigo 73 da Lei de Responsabilidade Fiscal, acima mencionado, foi promulgada a Lei 10.028/2000, que incluiu, no Título XI, do Código Penal, o Capítulo IV, versando justamente sobre os Crimes contra as Finanças Públicas. Leia-se na doutrina:

---

oficiais e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), mas não reconhecidas pelo Banco Central e, portanto, não computadas entre as obrigações do setor público, que impactam o resultado primário.

4. Por outro lado, a exigência de regularização dos saldos devedores decorre da proibição expressa de operações de crédito entre a União e os bancos estatais controlados, conforme o art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

5. As determinações do Acórdão nº 825/2015-Plenário com vistas à regularização contábil foram dirigidas ao Banco Central, que tem a incumbência conferida pelo Chefe do Poder Executivo de apurar as dívidas líquidas do setor público e os consequentes resultados primários.



“A Lei 10.028, de 19.10.2000, trouxe proteção criminal à Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), cominando penas aos maus administradores da coisa pública<sup>4</sup>”

**30.** Além de incluir novos crimes no Código Penal, a Lei 10.028/2000 alterou a Lei 1.079/50, prevendo novas modalidades de crimes de responsabilidade contra a Lei Orçamentária.

**31.** Tendo em conta esses dispositivos, neste item IV.1.1, evidenciar-se-ão as razões pelas quais os fatos mencionados neste pedido configuram os crimes capitulados nos artigos 359-A e 359-C, ambos do Código Penal, havendo elementos suficientes a caracterizar também o crime de falsidade ideológica, previsto no artigo 299 do Código Penal, em concurso material.

**32.** Segundo o Código Penal, constitui crime contra as finanças públicas:

**Art. 359-A.** Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa:

**Pena** - reclusão, de 1 (um) a 2 (dois) anos.

**Art. 359-C.** Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou

---

<sup>4</sup> PIERANGELI, José Henrique. *Manual de Direito Penal Brasileiro*, V. 2 - Parte Especial arts. 121 a 361, São Paulo: RT, 2007. p. 1012).

legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:

**Pena** - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

**33.** Note-se que o 359-A pune a realização de operação de crédito feita sem prévia autorização legislativa. No caso em apreço, a situação se revela ainda mais grave, pois as operações de crédito firmadas com a Caixa Econômica Federal não só não estavam autorizadas, como eram expressamente vedadas pelo artigo 36, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:

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

**34.** Ora, se a Lei Complementar 101/00 proíbe, expressamente, a realização de operação de crédito entre instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, por óbvio, não poderia haver autorização legislativa para tal fim. Se o artigo 359-A pune o *menos* (fazer operação de crédito sem autorização legislativa), automaticamente, está coibindo o *mais* (fazer operação de crédito expressamente proibida por lei).

**35.** Cabe destacar que a Lei de Responsabilidade Fiscal teve como um de seus fins justamente coibir a

promiscuidade havida entre os agentes públicos e os Bancos públicos controlados, como reconhece a doutrina:

“O art. 36 consagra uma regra fundamental para garantir a gestão fiscal responsável. Constatou-se ao longo dos tempos que umas das maneiras mais utilizadas para aumentar desmesuradamente a dívida do setor público ocorria pela contratação de empréstimos por parte da unidade da Federação com a instituição financeira por ela controlada. Essa modalidade de operação de crédito dificulta em muito sua fiscalização e torna mais simples o endividamento que exceda os limites máximos permitidos. Diante dessas circunstâncias, estabeleceu-se a vedação à realização de operações de crédito entre a instituição financeira estatal e ente da Federação que esteja em situação de controlador, ou seja, que possua o número de ações suficientes para decidir sobre os destinos da empresa<sup>5</sup>.”

**36.** Porém, a inadmissibilidade dos fatos em apreço não se lastreia apenas no comando do artigo 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ou seja: não é apenas o enunciado do artigo 36 que complementa e confere concretude ao artigo 359-A do Código Penal, considerado *norma penal em branco* pela doutrina. Também o artigo 38 da Lei de Responsabilidade Fiscal veda expressamente a

---

<sup>5</sup>CONTI, José Maurício. *Comentários à Lei de responsabilidade fiscal (org.)*: Ives Gandra da Silva Martins, Carlos Valder do Nascimento. 6<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2012, pp. 294/295.

realização de crédito por antecipação enquanto existir operação da mesma natureza não resgatada, sendo certo que coíbe esse tipo de operação no último ano de mandato do **Presidente**, do Governador ou do Prefeito Municipal. Confira-se:

**Art. 38.** A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

I - realizar-se-á somente a partir do décimo dia do início do exercício;

II - deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano;

III - não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir;

**IV - estará proibida:**

a) enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada;

**b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.** (Grifou-se.)

37. Ainda que o Governo Federal estivesse autorizado a realizar operações de crédito com Bancos públicos (e não está), jamais poderia efetuá-las, sucessivamente, ou seja, sem resgatar as anteriores e, frise-se, em nenhuma hipótese, poderia ter aceitado a antecipação de receita no último ano de mandato da Presidente da República, como ocorrera no caso dos autos. A proibição, portanto, é tripla!

#### **IV.1.2 A doutrina**

38. Na doutrina, encontra-se a lição de Régis Fernandes de OLIVEIRA<sup>6</sup>, segundo o qual:

“Proíbe, também, a lei que haja operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo (art. 36). Assim o Banco do Brasil não pode operar com a União, o mesmo acontecendo com a Caixa Econômica Federal em relação a sua controladora... Na definição de Hely Lopes Meirelles “as operações de crédito por antecipação de receita são atos praticados pelo Executivo, em qualquer mês do exercício financeiro, para atender

---

<sup>6</sup>OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Responsabilidade Fiscal*. 2ª ed., São Paulo: RT, 2002, pp. 82 e 83.

às insuficiências de caixa" (*Finanças municipais*, RT, 1979, p. 192). Era definição da própria Lei 4.320/64. A lei tem a mesma dicção. No dizer de Geraldo Ataliba, como o nome o diz, "a operação de crédito por antecipação da receita é um tipo de empréstimo que o Poder Público faz com a exclusiva finalidade de suprir eventuais quedas de arrecadação, ou para enfrentar determinados períodos em que as suas receitas ordinárias são de tal forma baixas, que não cobrem os dispêndios normais e ordinários" (*Empréstimos...*, p. 105). Destina-se a operação a atender insuficiência de caixa (art. 38). Deve haver o mesmo requerimento para qualquer outra operação. Somente pode ocorrer a partir do dia 10 de janeiro de cada exercício (inciso I). O pagamento integral deve ocorrer até o dia 10 de dezembro de cada ano (inciso II). Não poderá ser cobrado qualquer encargo, salvo a taxa de juros da operação (inciso III). Está proibida qualquer outra operação antes de resgatada a anterior (inciso IV, letra a), bem como no último ano de mandato do **Presidente**, Governador ou Prefeito (letra b do inciso IV)". (Grifou-se).

**39.** Esta última afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal, aliás, caracteriza o crime capitulado no artigo 359- C do Código Penal, o qual veda a efetivação de

operações de crédito nos oito meses que antecedem as eleições. Nas palavras de ANGERAMI,

“Esse artigo do Código Penal (359-C) tem por escopo impedir que nos dois últimos quadrimestrais do final do mandato legislativo seja ordenada ou autorizada a assunção de obrigação, cuja despesa não possa ser paga no referido exercício financeiro, correspondente ao último ano de mandato ou legislatura; ou, caso ultrapasse, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa. O legislador procurou preservar o exercício dos novos mandatários e evitar que pessoas inescrupulosas façam despesas, sem disponibilidade de caixa, no fim do mandatos ou legislaturas<sup>7</sup>.”

**40.** Outro não é o entendimento de Luis Regis PRADO, que explicita:

“Em ambas as situações, tutelam-se as finanças públicas no sentido de que não devem ser deixadas, para o próximo administrador a assumir o cargo, despesas que não poderão ser saldadas. Não pode o agente público subsequente arcar com dívidas suntuosas assumidas por seu

---

<sup>7</sup> ANGERAMI Alberto. *Lei de responsabilidade fiscal: aspectos penais*. Arquivos da Polícia Civil: Revista técnico-científica: São Paulo, n. 46, p. 29-37, 2001, p. 33.

antecessor, quando não houve prévia destinação de recursos para o seu pagamento. Assim, pune o Código Penal o agente público que contrai obrigação sabendo que não poderá pagá-la até o fim de seu mandato ou legislatura ou contrai dívidas que, embora vencíveis no exercício financeiro subsequente não disponham de disponibilidade suficiente para o seu cumprimento, deixando em difícil situação o seu sucessor... Às condutas descritas no artigo 359-C do Código Penal é cominada a pena de reclusão, de um a quatro anos. A severidade da sanção em relação aos demais delitos até aqui estudados reside na gravidade da conduta perpetrada, lesiva da moralidade e a probidade administrativa, perpetuando-se os seus efeitos danosos para além do mandato ou legislatura do agente. São mais acentuados o desvalor da ação e do resultado<sup>8</sup>".

**41.** Nota-se, portanto, que além de terem sido realizadas sucessivas operações de crédito não autorizadas, tais operações foram feitas no período que antecede às eleições, situação claramente vedada pelo Código Penal e pela própria Lei de Responsabilidade Fiscal, que o complementa. De fato, um dos principais

---

<sup>8</sup> PRADO, Luiz Regis. Os novos crimes contra as finanças públicas. *Revista do Curso de Mestrado em Direito, Presidente Prudente*, v. 1, n. 1, p. 100-122, especialmente p. 114.



objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal e dos crimes instituídos para proteger as finanças públicas é evitar a deletéria prática de criar dívidas em ano eleitoral, deixando-as para serem pagas pelo sucessor.

**42.** É importante deixar claro que, mesmo se houvesse a União contratado com instituições financeiras privadas, teria se verificado o crime, pela falta do resgate das anteriores, pela realização no último ano do mandato e pela ausência de procedimento licitatório, exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, por exemplo, é também a opinião de CONTI:

“A operação de crédito por antecipação de receita orçamentária passou a sofrer, com a LRF, maiores restrições. Só será admitida a operação de crédito por antecipação de receita orçamentária nas seguintes hipóteses: a) cumprimento dos limites estabelecidos pelo artigo 32 da LRF. O art. 32, já comentado anteriormente, exige basicamente autorização legal para a realização da operação, previsão dos recursos necessários mediante inclusão na lei orçamentária ou crédito adicional, sujeição aos limites fixados pelo Senado, autorização específica deste quando se tratar de crédito externo e observância da “regra de ouro” (a dívida não pode exceder o montante das despesas de capital). (...) d) inexistência de ARO não quitada. Não será permitida a contratação de uma ARO caso o ente

federado ainda esteja com outra pendente de pagamento. Constitui outra medida acessória destinada a impedir que o ente federado exceda os limites do endividamento. e) não contratada no último ano de mandato. Embora esteja prevista a obrigatoriedade de pagamento das ARO até o final do exercício, vedou-se a realização dessas operações no último ano do Chefe do Executivo, a fim de dificultar ainda mais a possibilidade de que sejam transferidas dívidas para o mandato subsequente. Vê-se que a LRF procurou ser rigorosa na questão do endividamento no final da gestão, pois vedou também qualquer operação que resulte aumento de despesa com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final de mandato (LRF, art. 21, parágrafo único), além de impedir aumento da dívida consolidada, obrigando sua redução a partir do final do primeiro quadrimestre do último ano de mandato (LRF, art. 31). Também está proibida a contratação de despesas nos dois últimos quadrimestres que não possam ser integralmente pagas no período (LRF, art. 42). (...) A realização de uma ARO por parte de um ente da Federação deverá obedecer todas as exigências já mencionadas<sup>9</sup>”.

---

<sup>9</sup>CONTI, José Maurício. *Comentários à Lei de responsabilidade fiscal* (org.): Ives Gandra da Silva Martins, Carlos Valder do Nascimento - 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 299-302.

#### IV. 1.3 O sujeito ativo próprio

43. A doutrina, invariavelmente, aponta serem os crimes tipificados nos artigos 359- A a 359- H do Código Penal atribuíveis ao Presidente da República, cujos deveres funcionais abarcam os de zelar pelas finanças públicas, pelo orçamento e, acima de tudo, pela probidade administrativa. Confira-se:

"(...) as disposições da denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) obrigam a União, os Estados e o Distrito Federal, os municípios, neles compreendidos o Poder Executivo, o Poder Legislativo e os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público, além das respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes (art. 1º, §§ 2º, e 3º). Nessa linha, poderão figurar como sujeitos ativos os dos delitos contra as finanças públicas os chefes do Poder Executivo, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios (presidente da República, governadores e prefeitos, respectivamente)<sup>10</sup>".

---

<sup>10</sup> PRADO, Luiz Regis, Os novos crimes contra as finanças públicas. *Revista do Curso de Mestrado em Direito, Presidente Prudente*, v. 1, n. 1, p. 100-122, p.106.

"A Lei Federal nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, define novos crimes contra a administração pública, que estão sendo chamados de "*crimes de responsabilidade fiscal*". Assim, desde 20 de outubro de 2000, temos mais uma lei para exercer controle sobre os atos dos administradores públicos federais, estaduais e municipais, no que diz respeito às finanças públicas. A nova lei forma um conjunto com a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) prevendo como crime as condutas dos gestores públicos e ordenadores de despesas públicas que violarem certos preceitos desta. Trata-se de mais um instrumento legislativo para aprimoramento da administração pública brasileira, visando a efetiva punição dos agentes políticos e funcionários públicos que, dolosamente, gerirem as finanças públicas de forma ilegal ou lesiva ao interesse público, prejudicando toda a população, responsável pelo pagamento dos tributos e destinatária da ação do Estado. (...) Podem ser responsabilizados, administrativa e penalmente, o **Presidente da República**, os governadores de Estado, os prefeitos municipais, os presidentes do Senado, da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais, os presidentes dos Tribunais Superiores, dos Tribunais Federais, do

Trabalho e Eleitorais, dos Tribunais Estaduais, dos Tribunais de Contas e os juízes de Direito diretores de foro. Entre os sujeitos ativos das novas infrações penais podem estar, também, o procurador-geral da República e os procuradores-gerais de Justiça, no âmbito do Ministério Público, além do advogado-geral da União e os procuradores-gerais dos Estados, na esfera da Advocacia Pública. Em resumo, todos os agentes políticos e funcionários públicos que exercem funções executivas, permanentes ou eventuais, na administração pública federal, estadual ou municipal, especialmente atuando como ordenadores de despesa<sup>11</sup>". (Destacou-se).

#### **IV.1.4 A jurisprudência**

**44.** Além de a doutrina ser uníssona ao apontar o Presidente da República como sujeito ativo desses crimes, deve-se lembrar o que mostra a jurisprudência: no âmbito municipal, o sujeito ativo de tais crimes é o Prefeito e não apenas seus subalternos. Leia-se:

"Das provas mencionadas se infere que o réu tinha plena consciência de que o município não dispunha de caixa para o adimplemento das obrigações por ele contraídas nos dois últimos quadrimestres

---

<sup>11</sup>LOPES, Marcelo Leonardo. Crimes de responsabilidade fiscal. *Boletim IBCCRIM*, São Paulo, v. 11, 131 Esp, p.15-16, out. 2003.

de seu mandato. É o quanto basta para a configuração do delito previsto no artigo 359-C do CP, que não exige qualquer finalidade especial do agente. Daí que se afigura irrelevante o argumento de que o réu teria agido sem intuito de obter proveito econômico para si (Aliás, tal conduta constitui crime, muito mais grave). O crime que é objeto deste feito tem por escopo a proteção do equilíbrio das contas públicas, especialmente, em relação à sucessão dos mandatários titulares dos Poderes públicos. A norma em destaque apenas procura precaver a Administração Pública contra os excessos tradicionais de final de mandato, que impedem os novos administradores de colocarem em prática imediatamente seus planos de governo<sup>12</sup>".

"Mais não é preciso dizer para concluir-se pelo aperfeiçoamento do tipo penal imputado. Não há dúvidas de que o irrogado, na condição de chefe do executivo municipal, agiu com dolo, ou seja, com a vontade livre e consciente de assumir as obrigações que autorizou ou ordenou, ciente de que as respectivas despesas não poderiam ser pagas no mesmo exercício financeiro, tanto que procurou priorizá-las em detrimento de outras de maior relevância e interesse público, com

---

<sup>12</sup> TJSP - Ap. Crim. 990.09.265919-7 - 15ª Câm. Criminal - Rel. Desembargador Amado de Faria, j. 27.05.2010, v.u.

desrespeito à ordem cronológica. (...).Ocorre que o laudo oficial de fls. 265/290, subscrito por peritos contadores do Instituto de Criminalística, desmerece por completo a versão exculpatória apresentada, deixando patente que o increpado realmente não velou, como deveria, pela regularidade das finanças públicas, nem primou, como seria mister, pela correta gestão do dinheiro público, atentando com sua conduta contra a moralidade e a probidade administrativa. Ante tal panorama, forçoso concluir pela correção da condenação editada em Primeiro Grau. Mesmo porque, cuida-se na espécie de crime de mera conduta, que não exige que o resultado ocorra. A só ordem ou autorização para que se assuma obrigação nos últimos oito meses do último ano do mandato, nas condições estatuídas pelo legislador, é suficiente para perfazer o tipo normatizado, não se exigindo que da conduta do agente decorra um acontecimento no mundo natural ou uma especial e determinada conseqüência, o que torna irrelevante a discussão acerca do eventual comprometimento das finanças na gestão posterior." (TJSP - Ap. Crim. 990.08.011724-6 - 15ª Cam. Criminal - Rel. Desembargador Roberto Mortori, j. 04.02.2010)

"Restou clara a conduta típica e dolosa do réu, que ocupando o cargo de

chefe do Executivo, declarou estado de calamidade pública, visando somente justificar a suplementação de verbas, que se deu de forma arbitrária e sem a observância das formalidades legais e aprovação prévia da Câmara de Vereadores. Assim, após a suplementação das verbas, o Alcaide passou a realizar normalmente as despesas que ele próprio reputava essenciais. Ressaltem-se trechos das alegações finais do Ministério Público (fl. 1046), que ficam fazendo parte integrante do presente *decisum*: (...) Os argumentos defensivos já foram afastados quando da prolação da r. sentença monocrática, a qual adoto como razão de decidir: *"Assim, não cabe responsabilizar Secretários Municipais por eventual efetivação de despesas, o que não afastaria a responsabilidade do acusado. Além do acusado ter determinado expressamente, através do Decreto 378/2003, a realização das despesas ali elencadas, seus subordinados, se o caso, poderiam apenas responder em concurso de agentes, persistindo, assim, a ilicitude da conduta da autoridade de onde emanou a ordem. ( . . . ) E o dolo se mostra presente, também, porque antes de qualquer possibilidade de manifestação da Assembléia Legislativa do Estado a respeito do decreto de calamidade pública, o réu baixou decreto criando créditos extraordinários e ordenando as*



*despesas que pretendia efetuar sob o manto de necessidade decorrente do suposto estado de calamidade pública, como admitiu em interrogatório. (. . .)*<sup>13</sup>.

**45.** Ora, se no âmbito municipal responde pelos crimes contra as finanças o Prefeito, simetricamente, no âmbito federal, responde o Presidente da República, valendo ressaltar que o artigo 38 da Lei de Responsabilidade Fiscal faz menção expressa ao Presidente. O Chefe da Nação, que sabe, ao determinar desonerações, estar a reduzir receitas, sabe - correspondentemente - que não disporá o caixa do numerário suficiente para o adimplemento das obrigações contraídas, suprindo o déficit com operações de crédito de elevadíssimo valor.

#### **IV.2. Crime de falsidade ideológica**

**46.** As mencionadas ações não só podem configurar crimes contra as Finanças Públicas, mas, por igual, crime de Falsidade Ideológica. Isto porque se omitiu o registro obrigatório de despesas, decorrentes das operações de

---

<sup>13</sup> TJSP - Ap. Crim. 990.09.099642-0 - 15ª Cam. Crim. - Rel. Desembargador Pedro Gagliardi, j. 29.09.2009, v.u.). A corroborar o que vem expresso nas ementas acima reproduzidas, citam-se outros precedentes em que o Prefeito fora condenado como autor dos crimes contra as finanças públicas, a saber: Apelação Criminal 0001563-64.2011.8.26.0480 - 16ª Câmara Criminal - Rel. Desembargador Alberto Mariz de Oliveira, j. 12.08.2014 (artigo 359-C, CP); Apelação Criminal 0001426-51.2010.8.26.0534 - 6ª Câmara Criminal - Rel. Desembargador Ricardo Tucunduva, j. 22.08.2013 (artigo 359-G, CP); Apelação Criminal 990.10.173889-9 - 15ª Câmara Criminal - Rel. Desembargador Ribeiro dos Santos, j. 25.11.2010 (artigo 359-C, CP); Apelação Criminal 990.09.002226-4 - 15ª Câmara Criminal - Rel. Desembargador Ribeiro dos Santos, j. 04.03.2010 (artigo 359-C, CP).

crédito indevidas, apresentando-se fictício superavit primário.

**47.** Há, no caso ora objeto desta Representação, elementos suficientes para configurar-se, em tese, o crime de falsidade ideológica capitulado no artigo 299 do Código Penal. Como bem evidencia o Relatório de Inspeção, a contabilidade das finanças públicas foi completamente maquiada, sendo certo que as instituições financeiras lançavam os créditos que tinham contra o Tesouro, ao passo que este ocultava seus débitos, assim criando a equívoca sensação de regularidade, sempre alardeada pela Chefe do Poder Executivo.

**48.** Com efeito, nos termos do artigo 299 do Código Penal, comete crime de falsidade ideológica quem:

**"Art. 299** - Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante:

Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa, se o documento é público, e reclusão de um a três anos, e multa, se o documento é particular.

**Parágrafo único** - Se o agente é funcionário público, e comete o crime prevalecendo-se do cargo, ou se a falsificação ou alteração é de

assentamento de registro civil, aumenta-se a pena de sexta parte”.

**49.** Conforme já consignado acima, quando da narração dos fatos (itens 15 a 17 *supra*), as operações de crédito vedadas deixaram de ser corretamente escrituradas pelo Tesouro Nacional, conferindo a quem analisasse as contas públicas a falsa sensação de regularidade. Como bem apontaram o Procurador de Contas atuante a frente ao Tribunal de Contas da União, bem como os Técnicos responsáveis pela inspeção feita em vários órgãos e entidades federais, os Bancos públicos lançavam os créditos que tinham perante o Tesouro; o Governo Federal, por outro lado, deixava de lançar os débitos que tinha perante os bancos públicos.

**50.** Esse proceder não ocorreu apenas relativamente à Caixa Econômica Federal; deu-se também perante o Banco do Brasil, o BNDES e o FGTS, sem contar os problemas (bem especificados no Relatório de Inspeção), referentes aos repasses aos Estados e Municípios.

**51.** Resta evidente, pois, que as omissões nas contas públicas foram perpetradas de forma a alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante. Houve a omissão de inscrição de “elemento substancial do documento <sup>14</sup>”, omitindo-se declaração que dele deveria constar <sup>15</sup> com o fim de ocultar lançamento de despesas do Tesouro Nacional e da correspondente obrigação de saldar o empréstimo contraído. Dessa maneira, a realidade das contas

---

<sup>14</sup> NORONHA, E. Magalhães. *Direito Penal*, v. 4, 17a. ed., São Paulo: Saraiva, 1986, p. 161.

<sup>15</sup> HUNGRIA, Nelson. *Comentários ao Código Penal*, v. IX, 2a. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1.959, p. 277.

públicas, fato juridicamente relevante, foi escamoteada mediante a omissão de declaração a ser obrigatoriamente registrada, com a apresentação de superávit inexistente. A intencionalidade brota de imediato em vista da finalidade de fazer crer no cumprimento da responsabilidade frente às contas públicas.

## **V - Responsabilidade da Presidente da República**

**52.** A representação do Ministério Público de Contas com atuação perante o Tribunal de Contas da União, o Relatório de Inspeção e o Acórdão do próprio Tribunal de Contas da União indicam ter havido a afetação de recursos de grande monta, atinentes a programas essenciais do Governo, em decisão de responsabilidade de quem cuida superiormente dos destinos da Administração, ou seja: a Presidente da República. Justifica-se, portanto, a Representação ao Procurador Geral da República em face da Chefe da Nação.

**53.** Com efeito, a Presidente da República, economista por formação, sempre demonstrou, enfaticamente, coordenar as decisões no campo das finanças. Basta, para tanto, examinar as Mensagens enviadas ao Congresso Nacional<sup>16</sup>, na inauguração dos Anos Legislativos de **2013** e **2014**, em cumprimento ao disposto no art. 84, XI da Constituição Federal.

**54.** Assim, em **2013**, a Senhora Presidente proclamava, em sua mensagem ao Congresso Nacional, a desoneração como

---

<sup>16</sup> Consulte-se teor das Mensagens em: [www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso](http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso).

conduta fiscal importante <sup>17</sup> , fato este gerador de significativa redução de receita do PIS/PASEP que levou a se realizarem empréstimos vedados e omissão de despesas para gerar fictício superávit. Em **2014**, ano final do mandato presidencial, na Mensagem ao Congresso Nacional, a Chefe da Nação colocou-se, empenhadamente, como a responsável pelo controle das contas públicas, ciente de dever atender aos ditames da Responsabilidade Fiscal como tarefa que prometia cumprir. Tanto que declarou, com ênfase:

“Manteremos, em 2014, uma gestão das contas públicas compatível com a continuidade da política de profundo compromisso com a responsabilidade fiscal, para o que contribuirá, entre outras medidas, o pacto que firmamos com as principais lideranças políticas do Congresso Nacional”.

**55.** Comprometeu-se a Presidente em conciliar a Responsabilidade Fiscal frente às contas públicas com o prosseguimento dos programas sociais tais como o Bolsa Família e o Minha Casa Minha Vida, que, na verdade, foram financiados pela Caixa Econômica Federal. A promessa de conciliação demonstra a interferência e o direto acompanhamento exercido pela Chefe do Poder Executivo sobre as contas públicas e a satisfação dos programas sociais, tarefa que assumiu e assume como gestora da Alta Administração.

---

<sup>17</sup> Disse a Presidente da República em sua Mensagem: "A política de desonerações terá continuidade em 2013, como parte de nosso compromisso com a redução e racionalização da carga tributária e como instrumento, sempre que necessário, para estimular a demanda e a produção".

56. Porém, como se vê, estes programas básicos do Governo foram pagos graças a operações de crédito legalmente vedadas, tendo, em contrapartida, um aumento fictício do superávit, garantido pelos empréstimos contraídos junto aos Bancos públicos controlados pelo mesmo Governo. Decisões desta magnitude não poderiam jamais ser desconhecidas por quem tinha o dever de acompanhar e aprovar as contas públicas, sendo e efetivamente se revelando como condutora da Administração Pública Federal. E um dos maiores responsáveis pelas operações de crédito indevidas, o Secretário do Tesouro Nacional, Arno Augustin<sup>18</sup>, mantinha reuniões diárias com a Presidente da República, como noticiou o jornal Folha de S. Paulo de domingo, 10 de maio passado:

“Amigos afirmam que, quando não se envolve em atividades partidárias, Arno busca refúgio no interior do Rio Grande do Sul, onde mora com sua família. Ele e Dilma nunca mais se falaram. No

---

<sup>18</sup> Notícia intitulada, **Ex-chefe do Tesouro quer PT rompido com Levy - material de NATUZA NERY MARINA DIAS** DE BRASÍLIA - Folha de S.Paulo, de 10/05/2.105, página A10, edição digital.folha.com.br:

“Arno Augustin defendeu reprovação à atual política econômica de Dilma. Um dos mais influentes assessores palacianos no primeiro mandato, ele chamou o relato de sua fala de 'mentiroso'. Executor das chamadas "pedaladas fiscais", prática que pode render a reprovação das contas da presidente Dilma Rousseff no TCU (Tribunal de Contas da União), o ex-secretário do Tesouro, Arno Augustin, hoje defende, nos bastidores, o rompimento com a atual política econômica do governo. Arno foi um dos mais influentes assessores presidenciais nos últimos quatro anos. Por vezes, chegou a ter mais poder que o então ministro da Fazenda, Guido Mantega. A ele são atribuídas operações contábeis para camuflar o crescimento dos gastos e, assim, garantir artificialmente o cumprimento das metas de economia para pagar juros”. No mesmo sentido matéria do jornal Folha de S.Paulo de 3 de novembro de 2.014, que qualifica a Presidente Dilma e o Secretário do Tesouro, Arno Augustin, como **Unha e Carne**: “Observadores da relação de Arno com a chefe costumam descrevê-los como semelhantes. O secretário não costuma contradizer Dilma. Executa a tarefa pedida, com raríssimos questionamentos (<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/11/1542279-equipe-dedilma-teme-aumento-de-poder-de-arno-augustin-em-2015.shtml>).

Palácio do Planalto, dizem que a presidente nem sequer toca no seu nome. A frieza surpreende os que acompanhavam **as reuniões quase diárias entre chefe e subordinado**. Os dois eram tão parecidos --apontados como centralizadores e turrões-- que ministros afirmavam não saber onde começava um e terminava o outro. (grifou-se)

57. E efetivamente, especificam-se como atos de exercício superior da Administração Federal "a fixação de metas, a afetação dos recursos, a escolha dos caminhos e procedimentos <sup>19</sup>". Logo, nada mais próprio da Alta Administração do que examinar e determinar a destinação de recursos financeiros, mormente em face de programas essenciais de Governo, bem como da utilização de meios disponíveis nas instituições financeiras cujo controle a União exerce. São atos que a Presidente planeja, organiza, gere, com o auxílio de seus Ministros, como estatui o Art. 84, II, da Constituição Federal, segundo o qual compete ao Presidente da República "exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal".

58. De fato, durante todo o mandato a Presidente Dilma Roussef revelou-se, notoriamente, sendo fato consabido, como a "grande condutora" da economia e artífice dos programas sociais como Bolsa Família e o Minha Casa Minha Vida, dentre outros. Esses foram, contudo, implementados graças aos recursos de instituições financeiras estatais por meio de operações de crédito legalmente proibidas. A sustentar a assertiva consta mesmo que, antigo Ministro de Estado, agora no

---

<sup>19</sup> FERREIRA Filho, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1.988*, v.2, 2<sup>a</sup>.ed., São Paulo: Saraiva, p. 425.

TCU, de forma jocosamente reveladora, afirmou conhecer o nome de todos os 39 ministros da Presidente”, pois, “o nome de cada um era Dilma<sup>20</sup>”. Por meio da *blague* revelou o que é voz comum, é dizer: pouco importa nome de Ministro, pois é a controladora Dilma Rousseff que, de fato, chefia cada Ministério. Mas, a simbiose mais perfeita, conforme já mencionado, dava-se com o Dr. Arno Augustin, Secretário do Tesouro Nacional, um dos principais fatores das denominadas “pedaladas”, com quem a Presidente reunia-se constantemente, a ponto de não se saber “onde começava um e terminava o outro”.

**59.** Esses fatos são conhecidos. Em artigo publicado no jornal O Estado de S.Paulo, o jornalista da Reuters, Jefferson RIBEIRO, assim se expressou:

“Hoje, a presidente é retratada, até por aliados, como uma comandante muito apegada a detalhes, que intervém exageradamente na economia, dialoga pouco e que foi politicamente inábil para realizar as reformas necessárias ao país... No seu entorno, porém, nem todos acreditam que o mandato serviu de experiência para Dilma a ponto de transformá-la numa presidente menos obcecada por detalhes e intransigente politicamente”<sup>21</sup>.

**60.** Em outra matéria jornalística, dessa feita

---

<sup>20</sup> Conforme está em coluna do jornalista Cláudio Humberto, editada no blog *Diário do Poder*, de 13 de março de 2015. A nota é intitulada Poder Sem Pudor.

<sup>21</sup> Vide: [www.estadão.com.br](http://www.estadão.com.br/noticias/geral/perfil) noticias/geral/perfil, acessado em 28/04/15; publicado também em [www.noticias.r7.com](http://www.noticias.r7.com) em 26/10/14.



acerca de entrevista concedida pela Presidente em Recife (PE), após anúncio da redução dos juros, em **31 de agosto de 2011**, disse Antonio Correa de LACERDA, professor da PUC/SP: Dilma é, "a cada dia, a condutora da política econômica do país". E dá o recado de ser sua diretriz "austeridade fiscal com corte de juros"<sup>22</sup>.

**61.** O fato de a Presidente comandar diretamente a Economia é reconhecido por seus partidários do PT. Em discurso pronunciado em novembro passado no Senado Federal e depois reproduzido em entrevista jornalística, o Senador Humberto COSTA, líder do PT, enfatizou, aprovando a indicação do atual Ministro da Fazenda: Dilma é quem é a responsável por conduzir o Governo em todas as áreas. Cabe fielmente reproduzir suas palavras<sup>23</sup>:

"É importante ressaltar ainda que a presidenta Dilma jamais abrirá mão de ser ela, em última instância, a condutora da política do governo, razão pela qual qualquer que seja a história dos ministros que venham a ser indicados, sem dúvida nenhuma, ela tem compromisso acima de tudo com as propostas que apresentou nessa campanha e com o projeto que teve início com o presidente Lula em 2002."

**62.** Como estão a atestar esses depoimentos, é fato notório a personalidade enérgica e controladora da Presidente da República, como destacam os que a conhecem, especialmente quando se trata de questões econômicas e financeiras.

---

<sup>22</sup> Vide: [www.ipegri.org/news/2011/08/dilma](http://www.ipegri.org/news/2011/08/dilma) . Acessado em 28/04/15.

<sup>23</sup> Vide: [www.parana-online.com.br](http://www.parana-online.com.br) /editoria/pol. Acesso em 24/11/14.

**63.** De outra parte, pela dimensão das operações financeiras realizadas, pelo envolvimento de tantas altas autoridades e pela maquiagem nas contas federais, a adoção da ilicitude como forma de dar cumprimento às metas principais da Administração era de conhecimento dos altos agentes políticos integrantes da *entourage* presidencial.

**64.** Nos crimes contra as finanças públicas, é comum o administrador público alegar que, caso não lançasse mão do expediente vedado, não poderia beneficiar a população. Mas esse argumento não pode prosperar no caso ora em exame e não apenas por razões de legalidade formal. A população, ao fim e ao cabo, foi e está sendo prejudicada, com inflação e recessão, dentre outras medidas. A bem da verdade, o Tesouro Nacional ficou, em grande parte, sem recursos em virtude das seguidas desonerações, recorrendo o Governo Federal a operações de crédito vedadas pela falta de planejamento e por má gestão.

**65.** Decisões dos Tribunais, acima lembradas, demonstram ser privilegiada a punição da afronta à responsabilidade fiscal, na forma comissiva ou omissiva, justamente em defesa da própria sociedade, visando a tutelar a higidez orçamentária para evitar a inflação decorrente do descontrole das contas públicas.

**66.** No presente caso, o Governo Federal, pela Titular do Poder Executivo em palavras e em atos escondeu a fragilidade das contas públicas. O disfarce, por meio do pagamento dos programas básicos com recursos dos

Bancos públicos, sem a respectiva contabilização, revela o dolo como vontade e consciência do ilícito.

67. Cumpre ainda - para além dos aspectos pessoais e das manifestações da Presidente da República acima já sinalizadas - reconhecer que, como Chefe de Governo, Dilma Roussef é a gestora da Administração Pública Federal, especialmente em questão tão relevante, sob o ponto de vista formal e também material. Além do mais, a responsabilidade do Chefe do Executivo face ao desrespeito às finanças públicas tem sido, como se viu, reiteradamente afirmada pela jurisprudência, com a condenação de diversos prefeitos.

#### **VI - Questões constitucionais e processuais envolvidas na representação por crime comum**

68. As Constituições republicanas anteriores à **5 de outubro de 1988**<sup>24</sup> estabeleciam, com relação à prática de crime comum por parte do Presidente da República, a previsão de um processo especial na persecução penal. Isto porque, inicialmente, haveria de ser declarada admissível a acusação pela Câmara dos Deputados, com posterior julgamento de mérito perante o Supremo Tribunal Federal. Inexistia qualquer referência, como veio a constar do atual texto constitucional, à *imunidade temporária* com relação a fatos delituosos estranhos à sua função.

---

<sup>24</sup>Art. 52, Constituição de 1.891; art. 58, Constituição de 1.934; art. 88, Constituição de 1.946; art. 85, Constituição de 1,967; art. 83, Carta de 1.969.

69. Conseqüentemente, a ação penal em face do Presidente da República constituía, desde a primeira Constituição republicana, um processo político-penal, exatamente para o resguardo da autoridade presidencial, sendo imperativo o reconhecimento da admissibilidade da acusação pelo Órgão legislativo representativo do povo brasileiro. A exigência de um crivo inicial por parte do corpo político representativo da Nação apresentava-se como único dado especial para propositura de ação penal contra o Presidente da República, visando a resguardar sua autoridade de perseguições políticas por parte do Órgão acusador<sup>25</sup>.

70. Após a recepção da acusação pela Câmara dos Deputados, poderia, no regime constitucional vigente até 1988, ser apresentada denúncia pelo Ministério Público relativa a crime comum anterior ou posterior à assunção do mandato, ação esta a tramitar perante o Supremo Tribunal Federal, em vista de competência *ratione personae*<sup>26</sup>.

71. Inovou<sup>27</sup>, todavia, a Constituição de 1988 com relação ao processo por crime comum contra o Presidente da República, ao estabelecer no art. 86 § 4º., as seguintes regras:

---

<sup>25</sup> A Câmara dos Deputados realiza um juízo político ao admitir ou não a acusação, que deverá ser apreciada e recebida ou não pelo Supremo Tribunal Federal, conforme se acentua no acórdão do STF, relatado pelo Min. CARLOS VELLOSO, no Mandado de Segurança 21.546-DF decisão do Pleno em 23.9.92.

<sup>26</sup> PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1946*, Tomo III, Rio de Janeiro: Borsoi, 1960, p. 142. *In verbis*: "quanto aos crimes comuns, tem de julgar a pessoa, que é o Presidente da República, o Supremo Tribunal Federal, se anterior o crime, porque o fato é anterior à sua investidura, mas a regra de competência *ratione personae* é para o Presidente da República".

<sup>27</sup> Na verdade, esta disposição e a exigência de 2/3 para *impeachment* do Presidente da República estavam presentes no texto parlamentarista do projeto de Constituição que permaneceu no texto presidencialista aprovado.

"Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

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

72. Destarte, além da exigência do reconhecimento da admissibilidade da acusação no crime comum pela Câmara dos Deputados, criou-se uma imunidade temporária para a apresentação da acusação em juízo com relação aos **atos estranhos à sua função**<sup>28</sup>. Interpreta-se esta norma como uma imunidade processual em face de atos praticados não decorrentes do exercício de suas funções<sup>29</sup>. Dessa maneira, os atos estranhos à função presidencial - *verbi gratia*, um homicídio culposo decorrente de atropelamento causado na direção de veículo - deverão ser objeto de persecução penal somente após a saída definitiva do cargo<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> MARTINS, Ives Gandra. *O impeachment na constituição brasileira de 1.988*, São Paulo: CEJUP, 1992, p. 45, chega a considerar que a norma deste parágrafo diz respeito a crime de responsabilidade praticado fora das funções, pois ao usar a expressão *responsabilizado* na verdade não se refere a crime comum, já que este apenas pode suceder em atos estranhos ao exercício de suas funções.

<sup>29</sup> FERREIRA Filho, Manoel Gonçalves. *Comentários à constituição brasileira de 1.988*, v. 2, São Paulo: Saraiva, 1992, p. 447.

<sup>30</sup> Conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal apenas com relação aos crimes não funcionais há como constata-se da decisão a seguir: "O que o art. 86, § 4º, confere ao presidente da República não é imunidade penal, mas imunidade temporária à persecução penal: nele não se prescreve que o presidente é irresponsável por crimes não funcionais praticados no curso do mandato, mas apenas que, por tais crimes, não poderá ser responsabilizado, enquanto não cesse a investidura na

73. Institui, portanto, o art. 86 § 4º., uma imunidade relativa, como assinala Alexandre MORAES, de vez que as infrações penais cometidas antes ou durante o mandato que não apresentem "correlação com as funções de Presidente" só deverão ser perseguidas findo o mandato.

74. Todavia, aquelas infrações penais que se relacionam com as funções presidenciais poderão ser objeto de ação penal, ou seja: os crimes praticados *in officio ou propter officium* submetem-se no decorrer do mandato à *persecutio criminis*, desde que, como salientado, admitida a acusação pela Câmara dos Deputados<sup>31</sup>.

75. Se não cabe instaurar processo contra o Presidente da República por crimes não funcionais<sup>32</sup>, estranhos ao ofício presidencial, praticados na vigência do mandato, é certo, contudo, **poder ser processada pela prática de crimes funcionais**. Esta a orientação do Supremo Tribunal Federal conforme se verifica de acórdão relatado pelo Min. Celso de MELLO:

"O Chefe de Estado, nos ilícitos penais praticados *in officio* ou cometidos *propter officium*, poderá, ainda que vigente o mandato presidencial, sofrer a *persecutio criminis*, desde que

---

presidência. HC 83.154, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 11-9-2003, Plenário, DJ de 21-11-2003.

<sup>31</sup>MORAES, Alexandre, *Constituição do Brasil interpretada - legislação constitucional*, 2a. ed., São Paulo, Atlas, 2.003, p. 1263.

<sup>32</sup> Com relação aos crimes não funcionais entendeu o Supremo Tribunal Federal que ficará suspensa a prescrição, mesmo que tal suspensão não esteja prevista legalmente.

obtida, previamente, a necessária autorização da Câmara dos Deputados<sup>33</sup>".

**76.** Em outra decisão, também da relatoria do Min. Celso de MELLO, especifica-se estar incluídos na imunidade apenas os ilícitos penais que não guardam qualquer conexão com o exercício do ofício presidencial. Pondera-se, todavia, que em face do *princípio republicano*, cabe a possibilidade de responsabilizar penal e politicamente o Presidente "pelos atos ilícitos que eventualmente venha a praticar no desempenho de suas magnas funções<sup>34</sup>". Na mesma decisão, alerta-se estarem abrangidas pelo preceito do art. 86 § 4º, apenas as infrações penais comuns cometidas pelo Chefe do Executivo da União que não tiverem qualquer relação com o exercício do ofício presidencial<sup>35</sup>.

**77.** No caso presente, os crimes contra as finanças públicas e o crime de falsidade ideológica não são estranhos ao exercício das funções de Presidente. Ao contrário, tais crimes foram perpetrados em contexto próprio dessas funções, com a realização de atos que diretamente se inserem dentro das atribuições presidenciais, pois compete ao Presidente, conforme o art. 84, II, da Constituição da República exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da Administração federal.

**78.** Os atos eivados de ilicitude penal e administrativa, acima descritos, eram exatamente

---

<sup>33</sup> [Inq 672-QO](#), Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em [16-9-1992](#), Plenário, DJ de 16-4-1993, cuja decisão final, contudo, foi de se declarar o STF incompetente, remetendo-se ao TSE. No mesmo sentido, STF, Inq. 9 27-0 relator CELSO DE MELLO, em 23.02.1995.

<sup>34</sup> Supremo Tribunal Federal, Ação Penal 305/92 - RTJ 143, p. 710.

<sup>35</sup> Supremo Tribunal Federal, Ação Penal 305/92 - RTJ 143, p. 714.

pertinentes à direção superior da Administração Pública, próprios do exercício da Presidência.

**79.** Em suma, os fatos ora narrados, tipificados como crimes contra as finanças públicas e a fé pública, guardam plena conexão com o desempenho do mandato, pois **praticados in officio.**

**80.** Especificam-se como atos de exercício superior da Administração Federal "a fixação de metas, a afetação dos recursos, a escolha dos caminhos e procedimentos"<sup>36</sup>. Assim, nada mais específico da Alta Administração do que examinar e determinar a destinação de recursos, mormente em face de programas essenciais de governo, bem como a utilização de meios disponíveis nas instituições financeiras cujo controle a União exerce.

**81.** Por lógica consequência, os crimes de responsabilidade fiscal, próprios das funções presidenciais, podem e devem ser apurados e mesmo ser objeto de processo criminal independentemente de terem ocorrido neste ou no imediato mandato anterior<sup>37</sup>, pois a pena principal é de reclusão, aplicável tenha o fato

---

<sup>36</sup> FERREIRA Filho, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*, cit., p. 425.

<sup>37</sup> Além do mais, admite o Supremo Tribunal Federal, em decisão relatada pelo Min. CELSO DE MELLO, que parlamentar pode ser objeto de cassação por ato praticado na legislatura anterior, em vista do princípio da moralidade, aplicando-se esta disciplina a qualquer agente político. Diz o acórdão: "...o Plenário desta Suprema Corte, atento aos altíssimos valores que informam e condicionam **todas as atividades governamentais - não importando o domínio institucional em que elas tenham lugar** -, veio a proferir o seu dictum, (MS 23338 DF, Min. Neri da Silveira - 05.04.1999) reconhecendo a possibilidade jurídico-constitucional de qualquer das Casas do Congresso Nacional adotar medidas destinadas a reprimir, com a cassação do mandato de seus próprios membros, fatos atentatórios à dignidade do ofício legislativo e lesivos ao decoro parlamentar, **mesmo que ocorridos no curso de anterior legislatura, desde que, já então, o infrator ostentasse a condição de membro do Parlamento**" (MS 24458 DF - em 18.02.2003). (grifou-se).



ocorrido ou não no atual mandato. O que importa saber é se o ilícito penal foi praticado no exercício do ofício presidencial. Se assim é e foi, pode (e deve) haver instauração de processo criminal.

## **VII - Possibilidade subsidiária de requerer investigação criminal**

**82.** Se pode haver instauração da *persecutio criminis*, da ação penal, obviamente é cabível a instauração de investigação caso se entenda necessário, diante dos indícios e provas já existentes, obter maiores elementos de convicção. Por outro lado, adiar a produção de provas implicará o comprometimento da devida apuração, razão pela qual se justifica a imediata apuração das infrações penais ora noticiadas.

**83.** A investigação preparatória, o inquérito, não constitui instauração de processo, que se inicia com a denúncia. Como se assinala, a instauração de inquérito para averiguar eventual participação do Presidente da República em prática delituosa não depende de licença da Câmara dos Deputados<sup>38</sup>.

**84.** Assim, mesmo nas hipóteses em que, por força do art. 86 § 4., da Constituição da República, está proibida a promoção do processo, nem por isso está vedada também a promoção de procedimento inquisitorial. O comando do referido parágrafo do art. 86 constitucional claramente

---

<sup>38</sup> MORAES, Alexandre, op., cit., p. 1.249.

menciona não poder o Presidente ser responsabilizado - ou seja, submetido a *processo* criminal. Porém, não se compreende nesta limitação a *apuração preliminar* de fatos relativos à autoria e materialidade de possível futura ação penal.

**85.** Assim assevera a jurisprudência, declarando que mesmo nos casos de crimes não afetos às funções, o Presidente da República pode ser investigado. Nesse sentido decidiu o Pleno do Supremo Tribunal Federal, no Inquérito 672-6- DF:

“Impõe advertir que mesmo na esfera penal a imunidade constitucional em questão somente incide sobre os atos inerentes à *persecutio criminis in iudicio*. Não impede, portanto, que com iniciativa do Ministério Público sejam ordenadas e praticadas na fase pré-processual do procedimento investigatório diligências de caráter instrutório destinadas a ensejar a *informatio delicti* e viabilizar no momento constitucionalmente oportuno o ajuizamento de ação penal”.

**86.** No mesmo acórdão esclareceu-se também:

“(...) a impossibilidade de manifestação a respeito da responsabilidade penal do Presidente da República por fato estranho ao exercício do mandato não impede que se colham elementos probatórios tendentes a futura

apreciação do fato pelo M. Público ou ao ajuizamento de queixa-crime já que coleta de prova não implica responsabilização”.

**87.** Assim, se entender-se imprescindível a realização de diligências, desnecessária a nosso ver, que seja, então, instaurado inquérito para colheita imediata de provas, de forma a não se protrair no tempo a obtenção de dados passíveis de se perderem no futuro próximo.

**88.** Os elementos já apresentados no Tribunal de Contas da União são suficientes para propositura de Ação Penal: o laudo pericial, os pareceres do próprio Ministério Público e o acórdão do TCU que apontam para a prática reiterada de delitos contra as finanças públicas e contra a fé pública, com ofensa à probidade administrativa.

## **VII - Do pedido**

**89.** A análise do conjunto probatório indica poder terem ocorrido crimes contra as Finanças Públicas e contra a Fé Pública por parte da Presidente da República, dado que, como responsável pela Administração Superior, ciente da situação financeira, permitiu e anuiu com a realização de operações de crédito proibidas, sem resgate das anteriores, e em ano eleitoral, para pagamento de despesas do Tesouro depois não contabilizadas. Este mesmo conjunto probatório mostra, também, ter havido omissão, ao descumprir o dever de fazer cessar as ilicitudes.

90. Em suma: na condição de Chefe do Poder Executivo, de Chefe do Governo, a Presidente da República estava ciente da ausência de meios causada pela má gestão da economia, e assim, agiu com dolo, ou seja, com a vontade livre e consciente de suprir o caixa do Tesouro com empréstimos indevidos, proibidos pelas diversas normas legais acima mencionadas, criando um superávit fictício, mediante omissão de registro de despesas, agindo, com plena ciência, em consonância com os Ministros que cabem auxiliá-la na direção superior da administração.

91. Por essas razões, requer-se a V. Exa. que diante dos elementos constantes dessa Notícia Crime, ofereça, perante o Supremo Tribunal Federal inicial de Ação Penal, em face da Presidente Dilma Viana Roussef, pela prática **continuada** dos crimes contra as Finanças Públicas, ex vi dos artigos 359-A e 359-C do Código Penal, bem como por infração ao art. 299 do mesmo Código (crime de Falsidade Ideológica), em concurso material, seguindo-se o trâmite estabelecido na Lei n. 8.038/90.

92. A denúncia pode, entre outras, arrolar como testemunhas dos fatos os Srs Antonio Carlos Costa d'Avila Carvalho, Auditor Fiscal, Mat. 5715-0, Charles Santana de Castro, Auditor Fiscal, Mat. 9432-3 e Julio Marcelo de Oliveira - Procurador de Contas junto ao TCU.

93. Oferecida a denúncia, deve a mesma ser encaminhada à Câmara dos Deputados para a admissão da acusação, nos termos do art. 86 da Constituição Federal.

94. Se, porventura, entender V.Exa. necessário colher algum outro elemento probatório, antes da propositura da Ação Penal perante o Supremo Tribunal

Federal, o que parece ser desnecessário segundo os elementos já apresentados, nada obsta - pelo contrário, obriga - a que se instaure Investigação Criminal.

Brasília, 20 de maio de 2015

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA

AÉCIO NEVES - Presidente Nacional