

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ  
CURSO DE DIREITO

ANSELMO LEITE PEREIRA

**AS OPERAÇÕES DE CRÉDITO DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS PÚBLICAS:**  
uma análise das limitações legais e a configuração das “pedaladas fiscais”

Recife  
2017

ANSELMO LEITE PEREIRA

**AS OPERAÇÕES DE CRÉDITO DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS PÚBLICAS:**  
uma análise das limitações legais e a configuração das “pedaladas fiscais”

Monografia apresentada à Faculdade Damas da Instrução Cristã, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de Concentração: Ciências Jurídicas.  
Orientador: Prof<sup>ª</sup>. Dra. Renata Cristina Othon Lacerda Andrade

Recife  
2017

Ficha catalográfica

Elaborada pela biblioteca da Faculdade Damas da Instrução Cristã

Pereira, Anselmo Leite.

P436o As operações de crédito de instituições financeiras públicas: uma análise das limitações legais e a configuração das “pedaladas fiscais” / Anselmo Leite Pereira. - Recife, 2017.  
52 f.

Orientador: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Renata Cristina Othon Lacerda Andrade.  
Trabalho de conclusão de curso (Monografia - Direito) –  
Faculdade Damas da Instrução Cristã, 2017.  
Inclui bibliografia

1. Direito. 2. Operações de crédito. 3. Pedaladas fiscais. 4. Impeachment. I. Andrade, Renata Cristina Othon Lacerda. II. Faculdade Damas da Instrução Cristã. III. Título

CDU 340

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente a Deus, Nossa Senhora e São Francisco que estão sempre a me proteger na busca dos meus sonhos.

A toda minha família, minha mãe com sua incansável luta na defesa de todos nós, seus filhos. A minha esposa Lua e aos meus filhos Anselmo Junior e Laís, que me deram o suporte e tranquilidade necessários para cumprir essa jornada. As minhas ausências foram muitas em razão dessa jornada, mas bem entendidas por eles. Aos meus irmãos Albertino, Arnaldo, Anchieta Junior, Afranio, Arilson e Riviera pela união que temos e que juntos sustentamos a chama da vida do nosso pai que já se foi para o lado do Senhor. Que meus esforços e de toda nossa família sirva de exemplo para suas vidas e inspiração para suas vitórias.

À Faculdade Damas pela seriedade e organização durante todo o curso. Aproveitei cada dia como se fosse o mais importante de todos e graças ao cuidado, dedicação e carinho dos profissionais que dela fazem parte, Tereza, Expedito, Jhôsy e tantos outros que me ajudaram sempre com tanta paciência e zelo. Agradeço também aos queridíssimos professores: Fábio, Rômulo, Leonardo, Francisco Queiróz, Renata Andrade, Thiago Lapenda e Ricardo.

Aos melhores amigos e companheiros de curso, Thaís, Eliene, Jackson, Maria Carolina, Rúbia, Jaqueline, e outros com quem tanto dividi e somei para então compartilhar estudos, dúvidas, problemas, alegrias, boas risadas e muito cansaço, mas afinal, parceiros de uma jornada recheada de vitórias.

*A vitalidade é demonstrada não apenas pela persistência, mas pela capacidade de começar de novo.*

*F.Scott Fitzgerald*

## RESUMO

O presente trabalho tem como finalidade principal analisar as operações de crédito e as leis que regulam a atividade financeira do Estado, bem como os princípios a ela atrelados. É feito um delineamento normativo sobre as leis que controlam a atuação do governo e um levantamento dos limites estabelecidos na execução do orçamento público. Especificamente as operações de crédito efetuadas pelo Governo Federal enquanto acionista majoritário das instituições financeiras por ele contratadas. No ano de 2014, ao apreciar as contas do Governo, o Tribunal de Contas da União apresentou um relatório que apontou inúmeras irregularidades. Dentre as diversas situações apontadas e citadas ao longo do trabalho, a análise se atém mais detalhadamente ao alongamento do crédito ou equalização da taxa de juros, pelo Governo, no plano Safra cujos operacionalização era de responsabilidade do Banco do Brasil. Se verificou um atraso nos repasses devidos pelo Tesouro Nacional àquela instituição bancária, e referida operação deu origem ao termo “pedaladas fiscais”, como forma de burla à lei fiscal. Essas irregularidades deram início ao processo de investigação que culminou com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em agosto de 2016.

**Palavras-chave:** Operações de crédito. Pedaladas fiscais. *Impeachment*.

## ABSTRACT

The following work has, as a main purpose, analyzing the credit operations and laws that regulate the financial activity of the State, as well as the principles linked to it. A normative outline, over the laws that control the performance of the government is made and a survey of the limits established in the execution of the public budget. Specifically the credit operations executed by the Federal Government, while being a majority shareholder of the financial institutions by it employed. In the year of 2014, when assessing Government accounts, the Union Court of Auditors presented a report pointing a vast number of irregularities. Amongst the varied situations pointed and quoted throughout the work, the analysis concentrates itself more thoroughly on the stretching of the credit or equalization of interest rates, by the government, during the Safra Plan in which operacionalization was Bank of Brazil's responsibility.. A delay in the transferences owed by the National Treasure to that banking institution was witnessed, and that same operation resulted in the term “pedaladas fiscais” (cooking the books), as a way to cheat tax law. These irregularities started the investigation process which then led to the impeachment of the President Dilma Rousseff in August 2016.

**Keywords:** Credit Operations. Pedaladas Fiscais. Impeachment.

## LISTA DE SIGLAS

BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAMP	Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2 ABORDAGEM HISTÓRICA DO CRÉDITO PÚBLICO NO BRASIL.....</b>	<b>13</b>
2.1 Conceito e primórdios do crédito público no Brasil.....	13
2.2 Evolução dos volumes.....	17
2.3 Situação atual.....	20
<b>3 O REGIME DE CONCESSÃO DO CRÉDITO NOS BANCOS PÚBLICOS .....</b>	<b>23</b>
3.1 O Conselho Monetário Nacional como formulador da política de crédito no SFN <sup>24</sup>	
3.2 Atuação do Banco Central como órgão regulador .....	25
3.3 A função dos bancos públicos federais .....	26
3.4 Principais normas de crédito.....	27
<b>4 A CONFIGURAÇÃO DAS “PEDALADAS FISCAIS” E O CRIME DE RESPONSABILIDADE .....</b>	<b>33</b>
4.1 A caracterização da desobediência à norma.....	35
4.2 A configuração das “pedaladas fiscais” .....	39
4.3 A denúncia como crime de responsabilidade .....	41
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>48</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>51</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho de conclusão de curso é resultado de pesquisa cujo foco esteve voltado para o regime de repasses realizados pelo Governo Federal enquanto operador de crédito junto a bancos públicos, os quais com operações não previstas em lei podem acarretar desgastes e a não aprovação das contas da presidência da República pelos órgãos de fiscalização e controle. Entretanto, antes de ingressar no assunto que se finaliza ao último capítulo do presente estudo, foi preciso contextualizar a temática através de uma abordagem acerca do processo de evolução e administração dos mecanismos de concessão do crédito no Brasil, tendo como escopo as regulações dirigidas pelo CMN-Conselho Monetário Nacional, pelo Banco Central e demais órgãos de atuação, bem como realizar um estudo aprofundado das normas pertinentes.

É prática usual o atraso de repasses necessários à satisfação dos débitos das dívidas do Estado. No ano de 2014, ao apreciar as contas do Governo Federal, o Tribunal de Contas da União apresentou um relatório que apontou inúmeras irregularidades nesta seara. Dentre as diversas situações apontadas e citadas ao longo do trabalho, a análise se aterá mais detalhadamente ao alongamento do crédito ou equalização da taxa de juros no Plano Safra, cuja operacionalização é de responsabilidade do Banco do Brasil. Tal atuação, quando realizada de maneira arbitrária, foi reconhecida no jargão popular pela expressão “pedaladas fiscais”. Entretanto, essa técnica utilizada pelo governo de forma indiscriminada e fora dos parâmetros regulados pelo Banco Central e demais normas, configura-se crime de responsabilidade, fato este que fez eclodir uma das maiores crises econômicas nacionais, resultando em total descontrole das contas públicas.

Diante desse cenário, considerando tratar-se de fatores pertinentes à sociedade em geral, questionamentos acerca da dívida pública, dos órgãos de controle, e das operações financeiras realizadas pelo Governo, buscou-se reunir informações capazes de responder aos seguintes questionamentos: quais as práticas existentes no âmbito das operações de crédito de instituições financeiras entre seus acionistas que podem configurar/caracterizar as “pedaladas fiscais”?

Para tanto, afirma-se como possível hipótese para esta pesquisa que existem limites legais nas operações de crédito dos acionistas majoritários das instituições financeiras. Em sendo a União um acionista majoritário frente aos

bancos públicos, estaria sob a mesma ordem jurídica, devendo obedecer tais limitações. Não havendo obediência às normas legais, configurar-se-iam as “pedaladas fiscais”.

Considerando a importância atualmente veiculada no dia a dia da sociedade brasileira e os possíveis impactos concernentes à dívida pública e a relativa incapacidade do Estado em se colocar numa posição creditícia mais favorável, tem-se que haverá reflexos em diversas áreas do país, não só empresariais, como previdenciárias e trabalhistas, bem como na sociedade como um todo, dentro desse processo de crise econômica. E dessa forma, o presente estudo é de fundamental importância para a população em geral e para a comunidade acadêmica, capaz de produzir estudos periféricos e sintetizados acerca do assunto, mais ainda por tratar-se da segurança econômica do país e de implicações que possam existir com possíveis impunidades.

O objetivo central é estudar a política nacional de abertura de crédito pelo Governo Federal, se as manobras realizadas fora dos parâmetros legais podem caracterizar as “pedaladas fiscais” e, conseqüentemente, classificando-se como crime de responsabilidade. Para aprofundar a temática fez-se necessário levantar aspectos históricos do crédito no Brasil, descrever a atuação dos órgãos reguladores e, ainda, identificar as normas que se relacionam com a matéria delimitada. Para tanto, é feito um recorte epistemológico dos diferentes tipos de operações de crédito existentes e o trabalho foi direcionado ao crédito agrícola, sendo este um dos principais motivos caracterizadores da violação à norma que culminou no processo e *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff.

Para a persecução de tais enfrentamentos foi utilizada a metodologia dedutiva. Método racionalista, que pressupõe a razão como a única forma de chegar ao conhecimento verdadeiro. Utiliza uma cadeia de raciocínio descendente, da análise geral para a particular, até a conclusão. Utiliza o silogismo: de duas premissas se retira uma terceira logicamente decorrente.

Para as metas da pesquisa, o presente trabalho foi dividido em três capítulos. No primeiro capítulo, foi apresentada uma visão geral do crédito em nosso país desde os seus primórdios, destacando a sua evolução e a situação atual para apresentar os primeiros fundamentos do objeto de estudo e sua inserção no setor agrícola.

No segundo capítulo, procura-se destacar os órgãos de atuação no Sistema Financeiro Nacional bem como a importância do Banco Central na formulação da política regulamentadora e das principais normas, em especial, as normas específicas para o setor público, e a concessão do crédito agrícola realizado pelo Plano Safra, que será um item mais aprofundado da pesquisa.

Por fim, no terceiro e último capítulo, procurou-se demonstrar a desobediência às normas, quando caracterizada as “pedaladas fiscais”, ao se fazer um diálogo entre as operações efetuadas pelo Governo Dilma Rousseff e o regramento efetivamente descumprido, que culminou com a denúncia de Crime de Responsabilidade no recente processo de *impeachment*. É feita uma análise dos relatórios da Câmara dos Deputados, e do Senado Federal, bem como relatórios produzidos por outros órgãos relacionados ao sistema econômico do país.

## 2 ABORDAGEM HISTÓRICA DO CRÉDITO PÚBLICO NO BRASIL

A historicidade da palavra crédito se origina da construção linguística do termo enquanto sinônimo de confiança. É a partir dessa terminologia que desde a antiguidade já há registros acerca dessa terminação. Tomar dinheiro emprestado é prática antiga que se faz abundantemente registrada nos principais livros sobre orçamento. A bem da verdade, já na Idade Média esse tipo de relação se fazia bastante comum.

Inicialmente, cabe a explicação de que a doutrina em sua grande parte costuma tratar os conceitos de crédito, empréstimo e dívida como termos semelhantes. Não só sua aplicação em acepções privadas, mas sua conceituação também se faz, em sua maioria, da mesma forma. Sendo assim, tais terminologias também serão tratadas como semelhantes ao longo deste trabalho.

### 2.1 Conceito e primórdios do crédito público no Brasil

Para tratar sobre o crédito público é necessário criar um direcionamento capaz de discorrer sobre fatores que envolvem a ótica econômica, financeira, social, jurídica e técnica, simplesmente por considerar que tais fatores estão invariavelmente inseridos na dinâmica estrutural do Estado.

São inúmeros os processos que dialogam sob o prisma das finanças públicas, concessões de crédito e financiamento, que devem estar atrelados ao aspecto sócio jurídico de todo o sistema estatal. Deve-se já de início considerar que existem e são necessários limites para o exercício financeiro do Estado. Não como modelo de coerção da coerção, mas para um ajuste no exercício de suas atividades, com fins primordiais que não exclusivamente os da efetividade. Afinal de contas, como explica Luhmann (1983):

A normatização dá continuidade a uma expectativa, independentemente do fato de que ela de tempos em tempos venha a ser frustrada. Através da institucionalização o consenso geral é suposto, independentemente do fato de não existir uma aprovação individual.

(...) O direito não é primariamente um ordenamento coativo, mas sim um alívio para as expectativas. O alívio consiste na disponibilidade de caminhos congruente e generalizados para as expectativas, significando uma eficiente indiferença inofensiva contra outras possibilidades, que reduz consideravelmente o risco de expectativa contrafática (LUHMANN, 1983, 113).

De maneira clara, é instituir meios de controle para que jamais seja desconsiderada a fonte principiológica da atividade estatal como busca de um fim comum dentro da sociedade, na qual este sistema está inserido. E nas palavras de José Maurício Conti (2003), tais limites fazem apenas parte do sistema estatal não violando sua autonomia:

Admitindo-se que o crédito público é um a das formas pelas quais se exterioriza a autonomia financeira das entidades subnacionais, mas não a única, não se pode considerar o estabelecimento de limites constitucionais e legais para o endividamento como sendo ato que viole o princípio federativo.

Até porque a própria competência tributária não é ilimitada, tendo seus contornos expressamente delimitados pelo texto constitucional.

(...)

Assim, a existência de limites para o endividamento das entidades subnacionais, desde que em níveis razoáveis, que não aniquilem a capacidade de utilização do crédito público com o instrumento de política financeira, não violam a autonomia financeira destas entidades (CONTI, 2003, P. 1093).

Existem grandes discussões acerca dos problemas que submergem ante a necessidade de financiamentos, investimentos públicos e real responsabilidade da União. Inúmeros programas sociais de incentivo à produção, entre outros, são constantemente escritos, votados e aprovados pelo poder executivo e pelo legislativo, e repassados através do crédito público no intuito de que o Estado movimente a economia do país e garanta direitos jungidos à Constituição Federal do Brasil, conforme prevê o Art. 174 da CFRB;

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

De fato, tal argumento se revela eficiente quando se leva em consideração a multiplicidade social e suas diversas demandas, de modo que a criação e o incentivo de mecanismos de interesse público promovidos pela iniciativa privada, auxiliam na expansão econômica do país.

Todavia, depreende-se do histórico do crédito público que grande parte das promoções e dos incentivos são oferecidos em contrapartida ao pagamento ou suprimento principal das despesas da própria União, ao passo que esta não é capaz de manter suas próprias despesas assumidas por imposição constitucional. Decorrentes de uma ausência de planejamento para gerir a dinâmica dos recursos públicos, o Estado surge como tomador de empréstimos e se constitui devedor do recurso utilizado por ele através, principalmente, de instituições financeiras.

É na Constituição Imperial de 1824 que surgem as primeiras exigências no sentido da elaboração de orçamentos formais por parte das instituições imperiais. Em seu artigo 172, assim estabelecia aquela Lei Magna:

Art. 172. O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos as despesas das suas repartições, apresentar na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas.

Ao passar dos tempos, a complexidade e as diversas atividades estatais sobre o setor financeiro, tornaram o direito financeiro uma disciplina autônoma já na Constituição de 1946, ante a necessidade de compreensão dos fundamentos e limites pertinentes aos objetivos e reflexos dessa movimentação. Por óbvio, não se traduz na simplicidade do binômio necessidade-possibilidade, mas na capacidade e obrigatoriedade de ver sanado problemas políticos, sociais e econômicos, bem como as causas que levam o Estado a essa situação, e os problemas que decorrem desse cenário de atuação.

Nas diversas conceituações do Direito Financeiro, é facilmente perceptível a existência de um conjunto de normas de direito positivo que são responsáveis pela regulação da atividade financeira do Estado. Kiyoshi Harada (2013) explica que o direito financeiro se trata de ramo do direito público que analisa a atividade financeira do Estado, observando-o principalmente sob a ótica jurídica.

Já Geraldo Ataliba(1969) parte da conceituação do direito financeiro como sendo uma ciência exegética, que se utiliza de pressupostos em sua

maioria jurídicos que auxiliam os operadores do direito na compreensão e, da melhor forma, na aplicação das normas jurídicas pertinentes ao objeto financeiro que estão a vigor as regras econômicas do país. Consoante Ramos Filho (2012), em sentido mais específico ao tema expõe que:

É o ramo do direito público composto pelo plexo de normas que disciplinam uma parcela da atividade financeira do Estado, no caso os campos da despesa pública, receita pública e orçamento público, observando que a receita pública retrocitada diz respeito à destinação das receitas tributárias, podendo dispor, outrossim, sobre todos os aspectos no tocante às demais receitas (RAMOS FILHO, 2012, p. 117).

Certamente, o direito financeiro tem como objeto a atividade financeira do Estado e abrange em sua perspectiva a receita, a despesa, o orçamento e o crédito público. Desta forma, possui objeto semelhante ao do ramo de estudo das finanças e se alinha de forma normativa a atividade financeira do Estado, ao passo que as finanças se revestem de caráter especulatório. Tem em seu bojo ciências de conteúdos próximos e aborda também aspectos sobre a gestão fiscal, que tem seu amparo legislativo na LRF, Lei de Responsabilidade Fiscal.

Significa dizer, ao fim, que se trata de um sistema jurídico de regulação do orçamento, responsável por atrelar-se aos mecanismos de execução dos gastos públicos e à forma de controle nele desenvolvida. Ainda, traz delineado toda a parte regulatória dos tributos e como eles integram a atividade financeira do Estado, sem distorcer os parâmetros alcançados pelo direito tributário e sua regular tributação, devendo estas estarem em consonância com as normas jurídicas que circulam a atividade financeira do Estado (AFE), respeitando as matérias afetas ao direito tributário e toda a parte regulatória do crédito, fundos e meios de envolvimento com as receitas tributárias, consoante Borges (1998):

A atividade financeira consiste, em síntese, na criação, obtenção, gestão e dispêndio do dinheiro público para a execução de serviços afetos ao Estado. É considerada por alguns como o exercício de uma função meramente instrumental, ou de natureza adjetiva (atividade-meio), distinta das atividades substantivas do Estado, que visam diretamente a satisfação de certas necessidades sociais, tais como educação, saúde, construção de obras públicas, estradas etc. (atividades-fins) (BORGES. 1998, P.38)

Ao tratar do conceito, é mister considerar a caracterização por parte da doutrina financeira e econômica que enquadra a União a uma ótica diminuta, de que o Estado é apenas aquele que toma emprestado o recurso. Contudo, tal conceituação não leva em consideração a grande parte das situações em que o Estado se coloca na posição de financiador, oferecendo sua própria autonomia financeira e buscando garantias do desenvolvimento do país. Em assim sendo, a União assume uma posição de tomador e de fornecedor do crédito. Ou seja, garante e é garantido na fluidez da movimentação financeira e econômica. É o que define crédito público.

Outrossim, José Maurício Conti<sup>1</sup> passa uma visão precisa e sutil acerca dessa dinâmica ao admitir que o crédito público se traduz em um dos meios pelos quais as entidades exteriorizam sua autonomia, de modo que se faz pertinente o estabelecimento de limites constitucionais e legais para as operações que envolvem o crédito público, com o objetivo de respeitar princípios federativos que circundam o endividamento das entidades.

## 2.2 Evolução dos volumes

Inúmeros tipos de crédito foram desenvolvidos, melhorados e expandidos ao longo da história do crédito no país. Desde consignações em folha de pagamento até o comum cartão de crédito, diversas linhas de ofertas foram aprimoradas ao se considerar a ampliação produzida ao longo dos anos. Tanto o crédito para casa própria, quanto o crédito rural, tiveram sua oferta em constante crescimento amparada pelas instituições financeiras em consonância com a atuação do Governo Federal para o desenvolvimento econômico.

Dentre as diversas linhas de crédito operacionalizadas pelo Governo Federal, também se faz necessário adentrar na especificidade do crédito agrícola. O crédito agrícola ou crédito rural, tem sua destinação a produtores,

---

<sup>1</sup> CONTI, José Mauricio. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 119-124.

cooperativas e associações com o principal objetivo de incentivar a produção agrícola, as aquisições e as comercializações de produtos rurais.

Avançando até recente data, na análise do início do ano 2008, as operações de crédito que envolviam ou eram dirigidas à produção agrícola no país, constituíam-se em um volume de 3,36% do PIB, de acordo com dados do banco Central.

Adiante e até dados mais próximos, esse crédito passou a constituir 4,56% do produto interno do país. Para maior compreensão, a concessão do crédito pode vir através de empréstimos enquanto pessoa física ou jurídica, frente aos bancos ou pela intercessão de cooperativas de crédito, ou ainda em programas de concessão de crédito pelo Governo Federal, como Pronaf, o Pronamp e demais linhas específicas do BNDES.

Nesse mesmo arcabouço é que se inclui o crédito rural, que foi instituído pela Lei nº 4.829/65, bem como regulado pelo Decreto nº 58.380/66, que disciplina especificamente a questão de financiamento das atividades agrícolas.

O artigo 11<sup>2</sup> do Decreto mencionado, separa o financiamento rural em financiamento de custeio, os quais são destinados a suprir o capital de trabalho com fins de prestar apoio às atividades agrícolas, que são despesas correntes do ciclo de produção, onde estão inseridas desde o preparo da terra até o beneficiamento e armazenamento da produção. Também atende aquisição de mudas e demais itens necessários à produção, dentre outras linhas de financiamento e benefício descritas no referido decreto.

---

<sup>2</sup> Art. 11 Para os efeitos dêste Regulamento, os financiamentos rurais dividem-se em: **I** - Custeio - os destinados ao suprimento de capital de trabalho para atender às seguintes atividades:

(...) **II** - Investimentos - os destinados à formação de capital fixo ou semi-fixo em bens de serviços

(...) **III** - Comercialização - os destinados a facilitar aos produtores rurais, diretamente ou através de suas cooperativas, a colocação de suas safras, podendo ser concedidos:

(...)§ 1º Os créditos para custeio e investimento, quando concedidos a pequenos e médios produtores, poderão incluir recursos para a manutenção do agricultor e sua família, para a aquisição, de animais destinados a produção necessária a sua subsistência, medicamentos, agasalhos, roupas, utilidades domésticas, bem assim para instalações sanitárias, construção e reforma de benfeitorias e ainda para satisfação de necessidades outras fundamentais ao bem-estar da família rural.

§ 2º O Conselho Monetário Nacional poderá admitir o financiamento de outros itens, dentro das finalidades do crédito rural enunciadas neste artigo.

Em sítio eletrônico do Banco do Brasil é descrito o crédito rural como financiador do custeio da produção e comercialização dos produtos rurais, a fim de estimular os financiamentos e investimentos capazes de suprir as necessidades de armazenamento, beneficiamento e industrialização daquilo que for produzido. Para fortalecer o setor e fornecer incentivos de mecanismos de produção, o banco também institui recursos que são geridos pelo Governo Federal concentrados do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Os valores tributáveis do crédito rural são regulados através do Conselho Monetário Nacional–CMN. Os financiamentos advindos desse crédito se dividem em controlados e não controlados. São considerados controlados os seguintes recursos do crédito rural<sup>3</sup>:

- a) obrigatórios, apurados com base nos depósitos à vista das instituições financeiras;
- b) das Operações Oficiais de créditos sob supervisão do Ministério da Fazenda;
- c) da Caderneta de Poupança Rural, do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT e do Fundo de Investimento “Extra-mercado”, quando aplicados em operações subvencionadas pela União sob forma de equalização de encargos financeiros;
- d) outros que vierem a ser especificados pelo Conselho Monetário Nacional.

Sendo essas operações vinculadas a recursos controlados, estas se submetem à sujeição de encargos financeiros estabelecidos conforme regramento instituído pelo Conselho Monetário Nacional. Tais encargos financeiros para as operações que são classificadas como operações de recursos não controlados, todos do crédito rural, são de cunho livre para negociação entre financiado e financiador.

Após essa breve explicação e traduzindo em números, nessa linha de operações de crédito, tem-se ano a ano um sistema de expansão nominal que evoluiu significativamente como movimentação da economia. Segundo dados do próprio Banco Central em 2003, o volume de crédito no Brasil chegou a R\$ 390,1 bilhões, sendo R\$ 216,1 bilhões em créditos livres, R\$150,6 bilhões de créditos de direcionamento obrigatório, R\$8,4 bilhões em operações de

---

<sup>3</sup> BRASIL Banco Central: sobre a instituição. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/Pre/CMN/Entenda%20o%20CMN.asp>>. Acesso em: 30 março 2017.

leasing e R\$15,0 bilhões de créditos ao setor público, que inclui administração direta, indireta e estatais.

### 2.3 Situação atual

Até 2014, a evolução das operações de crédito do Sistema Financeiro Nacional (SFN) seguiu em aceleração contínua de crescimento, vindo a desacelerar em seguida, mantendo um ritmo moderado de crescimento, principalmente sob a ótica dos créditos livres em consonância com o crescimento econômico e política de crédito do país. Os créditos de direcionamento obrigatório, também depois de aceleração constante, demonstraram moderação. Manteve-se graças aos créditos imobiliários e sustentado por conta dos recursos provenientes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Nesse contexto o saldo das operações de crédito do sistema financeiro somou R\$ 3.018 bilhões em dezembro, ao crescer 11,3% no ano (ante crescimento de 14,5%, em 2013, e de 16,4%, em 2012). A relação crédito-PIB (Produto Interno Bruto) atingiu 58,9%, ante 56,0%, em 2013, e 53,9%, em 2012. Os saldos destinados às pessoas jurídicas e às pessoas físicas totalizaram R\$ 1.606 bilhão e R\$ 1.412 bilhão, respectivamente, em dezembro de 2014, elevando-se 9,6% e 13,3% no ano (portanto, abaixo do crescimento observado de 13,2% e 16%, em 2013, nessa ordem).

Sobre o crédito rural, atualmente, como instituições financiadoras deste, pode-se dizer que atuam no segmento o Banco do Brasil e o BNDES como os dois principais agentes financeiros do setor público, responsáveis pelo repasse de financiamento para produtores rurais e agroindustriais.

Conforme Notas Técnicas do Banco Central do Brasil (2004), as fontes principais dos recursos aplicados no crédito rural são compulsórias: em primeiro lugar, a parcela de aplicação obrigatória dos depósitos à vista nos bancos (50% dos saldos dos financiamentos do BB e 75% dos aplicados pelos bancos privados) e, em seguida, os repasses e os refinanciamentos, representados pela caderneta de poupança rural, os Fundos Constitucionais, a parcela do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e outros menores. Esses

repasse atingem 48% dos créditos do BB, 84% dos OBP e 19% dos saldos privados.

Isso ocorre em grande parte das normas legais ordenando que os repasses dos Fundos Constitucionais Setoriais – Fundo de Investimento do Nordeste (Finor) e Fundo de Investimento da Amazônia (Finan) e do FAT, que financiam o programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), sejam feitos pelos bancos oficiais.

Todavia, deixando de lado essa evolução em números, após compreensão superficial sobre as linhas de crédito existentes, ou seja, o Estado em posição de financiador, é pertinente tratar de uma específica operação de crédito que - subjetivamente - parece ser uma das formas em que o Governo Federal é parte beneficiada nos repasses de suas verbas, passa-se a explicar o adiantamento a depositantes.

É o próprio Banco Central que define o adiantamento a depositantes como operação de crédito, como se pode verificar na sua Circular 1273/1987, que instituiu o Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional – COSIF, cujo Capítulo “Normas Básicas – 1”, Seção Operações de Crédito – 6”, assim diz da “1 Classificação das Operações de Crédito”:

2 – As operações de crédito distribuem-se segundo as seguintes modalidades:

a) empréstimos – são as operações realizadas sem destinação específica ou vínculo à comprovação da aplicação dos recursos. São exemplos os empréstimos para capital de giro, os empréstimos pessoais e os adiantamentos a depositantes; (...)

Tal denominação é operação de crédito descrita no item 4.1 da Tabela I da Resolução CMN n. 3.919/2010 do Conselho Monetário Nacional e com a mesma caracterização de adiantamento ao depositante, também é comumente tratado como cheque especial:

Levantamento de informações e avaliação de viabilidade e de riscos para a concessão de crédito em caráter emergencial para cobertura de saldo devedor em conta de depósitos à vista e de excesso sobre o limite previamente pactuado de cheque especial, cobrada no máximo uma vez nos últimos trinta dias.

Não obstante a necessidade de compreensão de diversas formas operacionais, cabe ressaltar que se tratam exclusivamente de normativas

principlológicas cujos nomes não exatamente devem se atrelar ao contexto em que se inserem. É preciso uma abordagem objetiva e conceitual para conhecimentos terminológicos, mas o que se ressalta são os fins a que se destinam tais operações quando realizadas. Mais ainda, quando são realizadas pelo Governo Federal em suas operações de crédito.

### **3 O REGIME DE CONCESSÃO DO CRÉDITO NOS BANCOS PÚBLICOS**

O Sistema Financeiro Nacional – SFN – é formado pelo conjunto de instituições financeiras e instrumentos financeiros que visam transferir recursos dos agentes econômicos (pessoas, empresas, governo) superavitários para os deficitários e tem como prerrogativa regular o mercado financeiro, cujas segmentações incluem o mercado monetário, o mercado de crédito, o mercado de capitais e o mercado cambial. Sua estrutura compõe um subsistema de supervisão e um subsistema operativo.

O subsistema de supervisão inclui o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional – CRSFN e suas comissões consultivas, a Comissão Técnica da Moeda e do Crédito – Comoc, o Banco Central – BACEN e a Comissão de Valores Imobiliários – CVM. O subsistema operativo é composto pelas instituições financeiras bancárias, instituições financeiras não bancárias, Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE, Instituições Financeiras de Natureza Especial (nessa divisão incluem-se o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o Banco da Amazônia, o Banco do Nordeste do Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social -BNDES e o Banco Regional do Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE ), Sistema de Distribuição de Títulos e Valores Mobiliários, Câmara e Prestadoras de Serviço de Registro, de Liquidação e de Compensação e Administradora de Recursos de Terceiros.

Tem como finalidade principal a formulação de toda a política de moeda e do crédito, objetivando atender aos interesses econômicos e sociais do país. Suas prerrogativas são de fixar diretrizes e normas da política cambial; regular as operações de câmbio; controlar a paridade da moeda e o equilíbrio da balanço de pagamentos; regular as taxas de juros; regular a constituição e o funcionamento das instituições financeiras; fixar índices de encaixe, capital mínimo e normas de contabilização; acionar medidas de prevenção ou correção de desequilíbrios; disciplinar o crédito e orientar na aplicação de recursos e regular as operações de redesconto e as operações no mercado aberto.

### 3.1 O Conselho Monetário Nacional como formulador da política de crédito no SFN

O Conselho Monetário Nacional - CMN - é o órgão superior do Sistema Financeiro Nacional responsável por formular a política da moeda e do crédito, com o objetivo de manter a estabilidade da moeda e o desenvolvimento econômico e social do País.

Criado pela Lei nº 4.595/64, o CMN foi efetivamente instituído em 31 de março de 1965, uma vez que o art. 65 da Lei nº 4.595 estabeleceu que a Lei entraria em vigor 90 dias após sua publicação. A finalidade era a elaboração da política nacional da moeda e do crédito. A mesma lei que instituiu o CMN também criou o Banco Central da República do Brasil, que é reconhecido hoje como o BACEN, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), e que hoje é o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e são considerados os principais instrumentos de execução da política de investimentos do Governo Federal, tendo a partir de então extinto a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc).

Art. 2º Fica extinto o Conselho da atual Superintendência da Moeda e do Crédito, e criado em substituição, o Conselho Monetário Nacional, com a finalidade de formular a política da moeda e do crédito como previsto nesta lei, objetivando o progresso econômico e social do País.

Art. 3º A política do Conselho Monetário Nacional objetivará:

I - Adaptar o volume dos meios de pagamento às reais necessidades da economia nacional e seu processo de desenvolvimento;

II - Regular o valor interno da moeda, para tanto prevenindo ou corrigindo os surtos inflacionários ou deflacionários de origem interna ou externa, as depressões econômicas e outros desequilíbrios oriundos de fenômenos conjunturais;

III - Regular o valor externo da moeda e o equilíbrio no balanço de pagamento do País, tendo em vista a melhor utilização dos recursos em moeda estrangeira;

IV - Orientar a aplicação dos recursos das instituições financeiras, quer públicas, quer privadas; tendo em vista propiciar, nas diferentes regiões do País, condições favoráveis ao desenvolvimento harmônico da economia nacional;

V - Propiciar o aperfeiçoamento das instituições e dos instrumentos financeiros, com vistas à maior eficiência do sistema de pagamentos e de mobilização de recursos;

VI - Zelar pela liquidez e solvência das instituições financeiras;

VII - Coordenar as políticas monetária, creditícia, orçamentária, fiscal e da dívida pública, interna e externa.

Com o passar dos anos, o CMN passou por alterações em sua estrutura e composição. Hoje tem em seu quadro o Ministro da Fazenda, que atua como presidente, o Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o Presidente do Banco Central do Brasil.

Junto ao CMN funciona a Comissão Técnica da Moeda e do Crédito (Comoc) como órgão de assessoramento técnico na formulação da política da moeda e do crédito do País. A Comoc manifesta-se previamente sobre os assuntos de competência do CMN. Além da Comoc, a legislação prevê o funcionamento de mais sete comissões consultivas.

É um órgão normativo e é dele a responsabilidade de emitir, ano a ano, as metas de inflação. Em síntese, ele regula as instituições financeiras estabelecendo parâmetros, normas e resoluções e quem as executa bem como fiscaliza é o Banco Central.

### 3.2 Atuação do Banco Central como órgão regulador

O BACEN faz parte do conjunto de sistemas responsáveis por estabelecer diretrizes e regras de funcionamento e definir os parâmetros para a movimentação financeira e de fiscalização das instituições que operam.

Trata-se de uma autarquia federal, ligada ao Ministério da Fazenda, cuja criação se deu através da Lei nº 4.595/64. O BACEN atua como operador principal das orientações do Conselho Monetário Nacional (CMN) e tem como prerrogativa a garantia do poder de compra da moeda nacional, devendo zelar pela liquidez da economia, manter reservas internacionais em volumes adequados, incentivar o aumento das poupanças e zelar pela manutenção da estabilidade e confiabilidade do sistema financeiro.

Antes de sua conceituação, despretensiosamente cabe aqui uma breve definição não exaustiva do que se trata um Banco Central. Segundo Sidney Turczyn (2005) o conceito não é um sistema fechado, depende principalmente da legislação na qual ele está inserido e foi criado. Para o autor, se trata de um órgão com genérica função de movimentar o sistema monetário nacional e tratar das particularidades do sistema financeiro, fazendo com que o sistema funcione da maneira necessária. A partir da consideração acerca das definições doutrinárias existentes, Turczyn (2005) assim explica:

(...) nem de longe permite identificar todas as funções que se podem atribuir a um banco central e nem tampouco as inúmeras possibilidades de configuração de um sistema monetário financeiro, em razão da multiplicidade de formas de composição das diversas funções atribuíveis a um banco central (TURCZYN, 2005, p.81)

O citado autor também explica que um dos mecanismos de regulação aferidas ao banco central é o que ele chama de regulação prudencial e, assim, define:

Caracterizada por atuação preventiva, de caráter técnico, no sentido da limitação à exposição das instituições ao risco e da promoção de práticas bancária seguras e sólidas, destinadas à obtenção da eficiência no setor e a proteção do depositante. Busca preservar a higidez e solvência de cada instituição e isoladamente implica na utilização do poder do Estado interferindo nas decisões de caráter econômico das instituições (TURCZYN, 2005, p. 368).

E assim ocorre com o BACEN, quando é deste a prerrogativa de exercer a regulação prudencial conforme as regras e orientações decorrentes do CMN. Para Yazbek (2007) a regulação prudencial estaria associada ao que eles consideram como o papel central dos órgãos que têm a supervisão e a regulação bancária em debate.

Dito isto, tem-se que há um conjunto de normas e instrumentos normativos que compõem o regramento do SFN e que colocam o BACEN como órgão de fato regulador. E tais normas constituem-se em principal fonte de regulação a estruturar o funcionamento do SFN e movimentação da máquina econômico governamental.

### 3.3 A função dos bancos públicos federais

O SFN é um conjunto de órgãos com a função de fiscalização, regulamentação e execução das operações, que servem para que haja circulação da moeda e do crédito na economia. Sobre as suas atribuições, estas compõem dois sistemas.

O primeiro, enquanto instituição com a capacidade de angariar recursos das pessoas em geral para a partir de então, negociar políticas de crédito em condições de livre oferta. Outra parcela desse sistema é composta

pelos bancos públicos federais que são como instituições financeiras do Estado e, nesse papel, são responsáveis pela execução dos programas de governo.

Nessa função, o banco é mero intermediador das políticas públicas estatais, apenas sendo responsável por efetuar os repasses feitos pela União, a exemplo da equalização de taxas de juros em operações de crédito rural no Plano Safra, tendo como operador o Banco do Brasil.

Exercendo tal função, os bancos federais são relevantes por já constituírem toda a estrutura necessária para aquela movimentação financeira, podendo auxiliar na movimentação dos programas de governo. Apesar da permissão para que esses dois grupos realizem essas atividades, pela mesma pessoa jurídica, a lei impõe que haja uma separação. Quando a execução de um programa de governo for custeada por recursos fiscais, existe um contrato de prestação de serviços entre a União e o banco, não sendo possível que este tome recursos financeiros daquele, já que é por ele controlado. Ou seja, os recursos capitaneados pelos bancos, no papel de instituição privada, não podem ser utilizados para suprir os repasses do Governo Federal.

De forma mais clara, entende-se que, quando os bancos captam recursos financeiros no estrito cumprimento de sua função privada e econômica, fazem a intermediação da economia nesse aspecto. Mas quando agem diretamente nos programas governamentais, fazem nesse papel a prestação do serviço necessário por aquele ente. Em assim sendo, depreende-se que não existe possibilidade de que os recursos privados possam ser utilizados nas ações exclusivas de execução do orçamento público.

#### 3.4 Principais normas de crédito

Os princípios podem ser descritos como premissas básicas que regem um sistema. No dizer clássico de Celso Antônio Bandeira de Mello (2010) é por sensatez definido como:

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido humano. É o conhecimento dos princípios que

preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo (MELLO, 2010, p 958-959).

Em se tratando de orçamento público, os princípios constituem a base inicial da matéria, o alicerce que direciona o processo orçamentário partindo da fase de construção da lei, a submissão de sua análise ao poder competente e o controle realizado já na fase de execução desse orçamento. Posta essa primeira orientação, é salutar a compreensão inicial acerca dos princípios orçamentários básicos, já que eles também funcionam como norteadores desde a própria interpretação da lei.

Alguns princípios orçamentários estão previstos, expressamente, na Constituição e nas leis (Lei 4.320/64 e Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Outros não estão previstos na legislação (são implícitos). Os principais deles são o da legalidade, da universalidade, do orçamento bruto, da exclusividade, da unidade, da anualidade, da não-afetação da receita pública, da especificação, do equilíbrio.

Partindo do princípio da legalidade, sendo este o núcleo basilar de um país sustentado por normas, este traduz-se como princípio primordial do Estado Democrático de Direito. Transpondo à Administração Pública, o governo só pode fazer aquilo que a lei determina. É o princípio da legalidade positivada, já que se trata exatamente daquilo que se pode fazer de acordo com o que está no art. 37<sup>4</sup> da Constituição Federal. O orçamento é uma peça autorizativa, que permite os gastos realizados pelo Governo Federal. Nesse sentido precisa revestir-se de lei para que se tenha valor. O princípio da Legalidade constitui-se, nesse espectro, o único parâmetro de controle da própria Administração.

O Princípio da Universalidade é um princípio infraconstitucional previsto na Lei 4.320/64<sup>5</sup>. Todas as receitas e todas as despesas devem estar

---

<sup>4</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

<sup>5</sup> Art. 3º. A Lei de Orçamento compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei. Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá tôdas as despesas próprias dos órgãos do Govêrno e da administração centralizada, ou que, por intermédio dêles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.

no orçamento. Dessa forma, não deve haver receita que não esteja prevista e não pode haver despesa que não esteja autorizada pelo orçamento, para que o poder executivo não gaste sem autorização prévia do poder legislativo. Reveste-se de facilitador de controle e acompanhamento das despesas pelo orçamento.

O princípio do Orçamento Bruto traduz o valor total, ou seja, os valores que constam no orçamento sempre devem vir em sua totalidade, sem deduções. Também serve para auxiliar no controle parlamentar, pois quando há deduções existe uma dificuldade em fiscalizar o orçamento. São vedadas deduções nas receitas e nas despesas, salvo algumas exceções.

O princípio da anualidade deve estar alinhado a um período de um ano, conforme descrito no art. 2º da lei 4320/64 e na CFRB em seu art. 165:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

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

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

Também é reconhecido como princípio da periodicidade, considerando que o orçamento tem sua vigência limitada a um exercício financeiro. Além desses, outros princípios (discriminação ou especialização, exclusividade, equilíbrio, programação, pertinência, clareza, não-vinculação da receita entre outros), direcionam a atuação na execução orçamentária e devem ser levados em consideração quando se constrói uma norma pertinente ao tema crédito.

Acerca das legislações atinentes ao tema, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, a qual pressupõe ação planejada e transparente, em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e à obediência a limites e condições pré-estabelecidos. A LRF apoia-se sobre quatro pilares, dos quais depende o

alcance de seus objetivos: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilidade.

O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são as leis ordinárias que regulam o planejamento e o orçamento dos entes públicos federal, estaduais e municipais. Essas leis constituem etapas distintas, porém integradas, de forma que permitem um planejamento estrutural das ações governamentais.

O PPA é o instrumento de planejamento do Governo Federal que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada. Retrata, em visão macro, as intenções do gestor público para um período de quatro anos, podendo ser revisado a cada ano. O art. 3º da LRF, que era o único que versava exclusivamente sobre o PPA, foi vetado.

O caput deste artigo estabelecia que o projeto de lei do plano plurianual deveria ser devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, enquanto o § 2º obrigava o seu envio, ao Poder Legislativo, até o dia 30 de abril do primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo. O veto ocorreu porque isso representaria não só um reduzido período para a elaboração dessa peça, por parte do Poder Executivo, como também para a sua apreciação pelo Poder Legislativo, inviabilizando o aperfeiçoamento metodológico e a seleção criteriosa de programas e ações prioritárias de governo. No entanto, o PPA aparece em alguns dispositivos da LRF, como, por exemplo, no art. 5º, caput e § 5º (veremos em Lei Orçamentária Anual). Assim, no que se refere à elaboração do PPA, o planejamento governamental também foi afetado pela aprovação da LRF, mesmo com o veto do principal artigo.

De acordo com a CFRB, a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e as prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A LDO surgiu almejando ser o elo entre o planejamento estratégico (PPA) e o planejamento operacional (LOA). Sua relevância reside no fato de ter conseguido diminuir a distância entre o plano estratégico e as LOAs, as quais dificilmente conseguiam incorporar as diretrizes dos planejamentos estratégicos existentes antes da CF/1988. Além dos dispositivos referentes à LDO previstos na CF/1988, veremos que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 4.º, I, a, b, e e f, aumentou o rol de funções da LDO:

Art. 4.º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2.º do art. 165 da Constituição e:

I – disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9.º e no inciso II do § 1.º do art. 31;
- (...)
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

De acordo com Machado<sup>6</sup>, os objetivos da LRF são impactar o modelo de gestão do setor público na direção de: fortalecer o controle centralizado das dotações orçamentárias, na medida em que exigem o estabelecimento de limites totais de gasto e definem limites específicos para algumas despesas; estreitar os vínculos entre PPA, LDO e LOA, criando mecanismos para que a fase da execução não se desvie do planejamento inicial; fortalecer os instrumentos de avaliação e controle da ação governamental.

Outrossim, não se tratam de dispositivos passíveis de confronto, haja vista a disposição da LRF, principalmente o que está concebido em seu art. 9º:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal 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.

---

<sup>6</sup> MACHADO, N. **Sistema de Informação de Custo: diretrizes para integração ao Orçamento Público e à Contabilidade Governamental**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – Enap, 2005.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 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.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

Nessas considerações, a Administração e o gestor que a ela representa necessitam adotar medidas assecuratórias de cumprimento e segurança das metas fiscais, tais como limitação de empenho e movimentação financeira a cada bimestre, contingenciamento considerado “o mais efetivo instrumento de controle fiscal”, matéria sujeita à estrita reserva legal que, no caso em questão, não deixa margem para a conveniência de interesses dos gestores, não havendo espaço, portanto, para se invocar o princípio da continuidade do serviço público<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Acerca do Princípio da Continuidade do Serviço Público, explica José dos Santos Carvalho Filho, in Manual de Direito Administrativo, 23ª ed. Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2010. p. 37-38:

‘Os serviços públicos buscam atender os reclamos dos indivíduos em determinados setores sociais. Tais reclamos constituem muitas vezes necessidades prementes e inadiáveis da sociedade. A consequência lógica desse fato é o de que não podem os serviços públicos ser interrompidos, devendo, ao contrário, ter normal continuidade.

(...)

Não é dispensável, porém, acentuar que a continuidade dos serviços públicos está intimamente ligada ao princípio da eficiência, hoje expressamente mencionado no art. 37, ‘caput’, da CF, por força de alteração introduzida pela Emenda Constitucional n. 19/1998, relativa à reforma do Estado. Logicamente, um dos aspectos da qualidade dos serviços é que não sofram solução de continuidade, prejudicando os usuários’.

#### 4 A CONFIGURAÇÃO DAS “PEDALADAS FISCAIS” E O CRIME DE RESPONSABILIDADE

Quando se recorda o orçamento com seu grande princípio de ser um instrumento de controle, tem-se nesse diapasão questões que envolvem o universo das receitas e das despesas públicas, além do controle por meio de representação no executivo. Ocorre que, com o avançar dos anos e das políticas de concessão de crédito, houve um aumento da necessidade de mecanismos que pudessem suprir a capacidade do Estado em manter as contas sob controle e, antes ainda, perceber meios eficazes de fiscalização das operações por ele mesmo executadas.

Adentrar na fiscalização parlamentar sobre a execução do orçamento é demonstrar que a possibilidade desta em se manter concentrada no controle e na avaliação da execução orçamentária e financeira, cujas bases encontram-se na Constituição Federal e nas Leis n. 4.320, de 1964, e LRF já citadas anteriormente. De acordo com a Lei n. 4.320/64, interpretada por Giacomoni (2010), o controle da execução orçamentaria compreenderá:

(...) a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; o cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços (GIACOMONI, p. 332, 2010).

As primeiras, controle de legalidade e fidelidade funcional, estão relacionadas à análise das normas, de forma superficial, bem assim como estruturação do orçamento. Em continuação e consoante a Lei n. 4.320/64, existem ainda outros dois mecanismos de controle da execução orçamentária, sendo estes internos e externos e é essa a formatação mantida na atual Constituição conforme art. 70 desta:

Art. 70 A fiscalização contábil, financeira, orçamentaria, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia das receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante *controle Externo*, e pelo sistema de *controle interno* de cada Poder (**grifos acrescidos**).

A CFRB compreende a fiscalização financeira orçamentária e também abrange as áreas operacionais e patrimoniais, além do controle das subvenções e das políticas de isenções, estímulos e incentivos fiscais. Não obstante, há o controle constitucional sobre as entidades de administração indireta.

Tem, o Poder Legislativo, a competência exclusiva para exercer o controle externo, cabendo ao Congresso Nacional, dentre outros, proceder com o julgamento anual das contas prestadas pelo Presidente da República. Ainda, apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo e fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta.

A Câmara dos Deputados deve também, de forma privativa, “proceder a tomada de Contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa”. Dispositivos constitucionais estes que são delimitados por previsão da LRF que dentre outros consagra o objetivo de verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego do dinheiro público e o cumprimento da Lei de Orçamento.

Com esses dispositivos, a Lei Maior e a norma geral sobre orçamento e contabilidade - Lei n. 4.320/64 - evidenciam que as questões centrais de interesse do controle externo são os aspectos legais ligados à arrecadação e aplicação dos dinheiros públicos e a observância dos limites financeiros consignados no orçamento.

A LRF elaborada e recebida como instrumento capaz de produzir um novo padrão de gestão fiscal, encarrega o Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos tribunais de contas, e o sistema de controle interno de cada Poder, de fiscalizarem as novas regras que a lei estabelece particularmente no que se refere à conquista das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias. Para Regis Fernandes de Oliveira (2011) seu principal objetivo se traduz em:

(...)fixar a responsabilidade fiscal como um dos princípios da gestão pública. Não se destina apenas à fixação de agente responsável. É muito mais que isto. É redefinir a cultura da atividade pública do País.

É uma verdadeira evolução conceitual, de forma a que o agente público saiba que exerce, não apenas um mandato ou uma função, mas que é integrante de uma ordem completa de preservação dos valores sociais (OLIVEIRA, p. 399, 2011).

Além destes, os limites e condições para realização das operações de crédito, as medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, as providências tomadas para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites, a destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos tendo em vista as restrições constitucionais e as da própria Lei Complementar, e o cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

As atividades de controle e fiscalização possuem tantas especificidades que o seu exercício pelo Poder Legislativo dependerá de suporte e auxílio técnico especializado.

#### 4.1 A caracterização da desobediência à norma

Com o passar dos anos, houve uma grande evolução histórica dos paradigmas conceituais referentes à responsabilização dos governantes diante da sua falta de cumprimento legal das exigências estabelecidas em lei. Não mais se rege pelo brocardo de que “o rei não erra”, máxima essa que perdurou ao longo dos tempos e das monarquias. Com o advento e prática do princípio republicano, o princípio maior que deve prevalecer na administração e controle dos recursos governamentais é conhecido como pedra de toque do direito administrativo<sup>8</sup>, o princípio da supremacia do interesse público.

Nessa toada, a legitimidade do Presidente da República deve ser traduzida em uma obrigatoriedade de cumprimento de limites previamente transparentes, e jamais a constituição de um simples cheque em branco. Não pode ele valer-se de tal representação para a prática de nenhuma ilegalidade seja ela qual for.

Tal observação leva à conclusão de que, em se tratando de Presidente da República, haverá a possibilidade de responsabilização não só

---

<sup>8</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, *Curso de Direito Administrativo*, 26ª edição, São Paulo: Malheiros, 2009, p.55.

nas esferas administrativas e civil, mas permite sua responsabilização inclusive no âmbito penal por crime de responsabilidade. Nesse caso, o julgamento se dá exclusivamente pelo Poder Legislativo, pois trata-se de competência jurisdicional atípica deste poder prevista constitucionalmente.<sup>9</sup>

Tais responsabilizações decorrem da lei penal (Lei 1.079/1950) e de outras leis esparsas que são atinentes à questão política, governamental e de gestão orçamentária.

Como já enunciado, faz-se necessário um recorte que delimita o estudo apenas quanto às “pedaladas fiscais” e, mais ainda, no que se refere às operações de crédito envolvendo o Plano Safra. Cabe aqui breve comentário apenas para se fazer referência ao fato de que o processo também envolveu a abertura de créditos orçamentários sem autorização legislativa e outras alegadas irregularidades.

O cerne da alegação quanto às “pedaladas fiscais” encontrou suporte na seguinte situação: a então presidente Dilma Rousseff teria, através da equipe de governo à época, “maquiado” o saldo da dívida do país junto ao tesouro da União, aqueles referentes aos repasses dos bancos públicos (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BNDES), ou seja, conquanto o governo deveria arcar com os compromissos assumidos frente aos seus projetos, o que ocorreu foi que os bancos públicos supramencionados, fizeram eles próprios, com seus próprios recursos, o beneficiamento de tais políticas públicas, não fazendo a União o adimplemento necessário junto àquelas instituições financeiras.

Sem muito esforço é clara a percepção de que houve uma responsabilidade assumida por bancos públicos em operações tipicamente privadas, a partir do momento em que as instituições financeiras se utilizaram

---

<sup>9</sup> O *impeachment* na Constituição de 1988, no que concerne ao presidente da República: autorizada pela Câmara dos Deputados, por 2/3 de seus membros, a instauração do processo (CF, art. 51, I), ou admitida a acusação (CF, art. 86), o Senado Federal processará e julgará o presidente da República nos crimes de responsabilidade. É dizer: o *impeachment* do presidente da República será processado e julgado pelo Senado Federal. O Senado e não mais a Câmara dos Deputados formulará a acusação (juízo de pronúncia) e proferirá o julgamento. CF/1988, art. 51, I; art. 52; art. 86, § 1º, II, § 2º, (MS 21.564-DF). A lei estabelecerá as normas de processo e julgamento. CF, art. 85, parágrafo único. Essas normas estão na Lei 1.079, de 1950, que foi recepcionada, em grande parte, pela CF/1988 (MS 21.564-DF). O *impeachment* e o *due process of law*: a aplicabilidade deste no processo de *impeachment*, observadas as disposições específicas inscritas na Constituição e na lei e a natureza do processo, ou o cunho político do juízo. CF, art. 85, parágrafo único. Lei 1.079, de 1950, recepcionada, em grande parte, pela CF/1988 (MS 21.564-DF). [MS 21.623, rel. min. Carlos Velloso, j. 17-12-1992, P, DJ de 28-5-1993.]

de recursos unicamente seus, para repasses de responsabilidade da União. Nesse caso, o Governo Federal passou a ser devedor de um “empréstimo” marginalmente adquirido, inclusive passível de adimplemento acrescidos de juros legais. Existiu, indiscutivelmente, uma intermediação financeira, do banco público cumprindo com a obrigação da União. E a partir de então, o que se discutiu foi a existência de operação de crédito, considerada empréstimo de fato, ou simplesmente uma atuação governamental revestida de atos de gestão.

O que se retira de tal análise é o que leva de fato às conclusões necessárias ao *impeachment* da presidente, e que caracterizou ato de improbidade administrativa com fulcro na LRF. Não é difícil perquirir que os repasses do dinheiro feito pelos bancos públicos, das necessidades dos cumprimentos das obrigações estatais, deveriam nesta ação, ser apenas intermediadores onde a União entrega o dinheiro e o banco faz o pagamento. Contudo, em caminho inverso, ocorreu que a instituição financeira fez o devido pagamento, enquanto que a União realizou o pagamento devido apenas posteriormente, em clara operação de adiantamento a depositantes com suprimento de juros.

É como está previsto na Resolução CMN nº 3.919/2010 já mencionado no item 2.3 desse estudo. Ainda que pudesse ser tratado com ato de gestão, é reconhecidamente operação de crédito, podendo alcançar a compreensão popular do simples uso do cheque especial. Houve um disfarce das contas e do ato, para que passasse em desalento e exclusivamente como mais um meio viável de prestação de serviços, da execução das dívidas públicas.

Esse tipo de disfarce é compreendido como simulação, nos moldes do art. 167, §1.º, II, do Código Civil<sup>10</sup>, ainda que por assentimento posterior ao início da execução das políticas públicas, mediante a forma jurídica de prestação de serviços, para se tentar acobertar, mediante artifício contábil, a

---

<sup>10</sup> Art. 167. É nulo o negócio jurídico simulado, mas subsistirá o que se dissimulou, se válido for na substância e na forma.

§ 1º Haverá simulação nos negócios jurídicos quando:

I - aparentarem conferir ou transmitir direitos a pessoas diversas daquelas às quais realmente se conferem, ou transmitem;

existência de ato cuja realidade da natureza econômica é de uma operação de crédito.

E é nesse sentido que se seguiram os precedentes extraídos das maiores cortes do país – Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal – quando apontam para a prevalência da essência pretendida, mesmo quando a forma se reveste de outro instituto. O que deve ser levado à conta é - necessariamente - a prática real e intencional do ato. E nesse entender, a LRF foi concisa em seu art. 29:

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; (**grifos acrescidos**)

Não de outra forma se entendeu que as “pedaladas fiscais” são verdadeiras operações de crédito descritas no artigo supra e determinam de forma clara a proibição de tais atos, bancos públicos federais realizarem as operações através de suas controladoras, no caso, a União. E clara explicação assim aduz Regis Fernandes de Oliveira<sup>11</sup>:

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 (OLIVEIRA, 2007, p. 118).

O fato de existir uma vedação legal para que a União realize empréstimo junto ao banco privado por ela controlada – Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil ou BNDES – se constitui na premissa de que tal operação levaria a uma violação constitucional<sup>12</sup>, qual seja, a de que as operações de crédito precisam de autorização legislativa prévia para serem realizadas. Outrossim, não há como se enxergar uma movimentação saudável

---

<sup>11</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 454.

<sup>12</sup> art. 48, II, e art. 165, §8.º, da CF e art. 3.º da Lei 4.320/1964

e prudente, quando um banco público usa de dinheiro próprio, alheio, para suprir as necessidades de gestão governamental.

Nesse caminhar, resta claro que as “pedaladas fiscais” se constituem em operação ilegal de crédito e têm como similitude a operação do cheque especial, a qual também guarda semelhança com o adiantamento a depositantes.

Uma vez caracterizados como operações de crédito, tais procedimentos violam restrições e limitações impostas pela LRF. A priori esta é a compreensão possível, porque, no que se refere aos recursos disponibilizados pela Caixa e pelo BNDES, envolvem instituições financeiras públicas controladas pelo ente beneficiário dos valores, contrariando o art. 36 da LRF, segundo o qual 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’.

A posteriori, porque não atendem às formalidades requeridas no art. 32 da referida lei, em especial à necessidade de prévia e expressa autorização no texto da lei orçamentária para sua contratação, estabelecida no inciso I do § 1º do referido artigo. E, ainda, porque – circunstancialmente - infringem a vedação do art. 38, inciso IV, alínea ‘b’, da Lei, que proíbe a contratação de crédito por antecipação de receita no último mandato do Presidente da República.

#### 4.2 A configuração das “pedaladas fiscais”

Inicialmente, o capítulo II da Carta Magna trata, dentre outras coisas, da responsabilidade do presidente da república – seção III - e define em seu primeiro artigo o crime de responsabilidade da seguinte forma:

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

(...)

VI - a lei orçamentária;

Nos termos do art. 1º da Lei de Introdução ao Código Penal (Decreto-Lei nº 3.914, de 9 de dezembro de 1941):

Art. 1 Considera-se crime a infração penal que a lei comina pena de reclusão ou de detenção, quer isoladamente, quer alternativa ou cumulativamente com a pena de multa; contravenção, a infração penal a que a lei comina, isoladamente, pena de prisão simples ou de multa, ou ambas, alternativa ou cumulativamente.

Deve-se compreender que a tipificação das “pedaladas fiscais” como crime de responsabilidade, também pode ser entendida como tipificação penal nos termos do art. 359-A do Código Penal:

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.  
Parágrafo único. Incide na mesma pena quem ordena, autoriza ou realiza operação de crédito, interno ou externo:  
I – com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei ou em resolução do Senado Federal;  
II – quando o montante da dívida consolidada ultrapassa o limite máximo autorizado por lei.

Já nos crimes de responsabilidade, não existe uma pena característica daquelas inseridas no Código Penal, o que existe são condutas de responsabilização funcional do que crime de fato. Não estão revestidos de ilícito penal, mas de uma especial ilicitude penal contrárias ao direito sem exatamente se tratarem de violação a uma norma penal.

Vários pontos devem ser levados em consideração, nesse interim. O art. 3º da Lei nº 1.079, de 1950, determina que “a imposição da pena referida no artigo anterior [perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública] não exclui o processo e julgamento do acusado por crime comum, na justiça ordinária, nos termos das leis de processo penal”.

No art. 85 da CF, em seu § único demonstra a necessidade de complementação do tipo por tratar-se de norma penal em branco<sup>13</sup>. Nesse sentido, é competência privativa do Congresso legislar sobre crimes.

A Lei 1.079/1950, argumento da doutrina majoritária, é a que regulamenta o art. 85 da CF quanto aos crimes do Presidente da República:

---

<sup>13</sup> (...) normas incompletas, com preceitos genéricos ou *indeterminados*, que precisam da complementação de outras normas. in BITENCOURT, Cesar Roberto. Tratado de Direito Penal – parte geral. 17. Ed. São Paulo. Ed. Saraiva. 2012, p. 240.

Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:

(...)

V - A probidade na administração;

VI - A lei orçamentária;

VII - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;

(...)

Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração:

(...)

7 - proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decôro do cargo.

Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:

(...)

6) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal;

7) deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei;

(...)

Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos:

(...)

2 - Abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais;

3 - Contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal;

Percebe-se que sem muita dificuldade é possível verificar que além das “pedaladas fiscais” terem sido efetivadas, estas constituem de pronto crime de responsabilidade.

#### 4.3 A denúncia como crime de responsabilidade

Em 15 de outubro de 2015, foi oferecida a denúncia em desfavor da Presidente da República, Dilma Rousseff e perpetrada por Hélio Pereira Bicudo, Janaina Conceição Paschoal e Miguel Reale Júnior, junto à Procuradoria Geral da República, esta teve um extenso arcabouço argumentativo, sendo através dela abordados vários pontos que estavam relacionados a diversas infrações legais e administrativas.

Antes disso, no que pertine a equalização de juros do Plano Safra, o balanço do Banco do Brasil do primeiro trimestre de 2015 foi que demonstrou o

passivo devido pelo Tesouro Nacional e que a evolução desses volumes tinha sido em mais de 20% acima da relação com o mesmo período do ano de 2014. Esse dado foi o que - de fato - fez prova contra a então presidente Dilma Rousseff deixando claro inclusive seus valores em números muito acima do mencionado pela União. O montante chegou a valores de R\$ 12,7 bilhões em 31 de março de 2015.

Definido como “alongamento do crédito rural”, foi o próprio relatório do Banco do Brasil que demonstrou o crime ocorrido. A partir desse dado, foi oferecida uma *notitia criminis* através do escritório do advogado e doutrinador dr. Miguel Reale Junior, perpetrada pelos partidos PSDB, DEM, PPS, SD junto à Procuradoria Geral da República e endereçada ao Procurador Geral Dr. Rodrigo Janot, o qual pedia pela investigação da Presidente por cometimento de crimes comuns contra a fé pública e contra as finanças públicas.

Referida representação Criminal teve seu despacho analisado pelo procurador Ivan Marx que concluiu não ter havido operação de crédito, contrariando inclusive o próprio Parecer do Tribunal de Conta da União, que pediu pela apuração do crime de responsabilidade pela presidente. O relatório elaborado pelo procurador explicou que tais operações de alongamento do crédito rural junto ao Banco do Brasil trataram-se de equalização de taxas da safra agrícola, títulos e créditos do Tesouro Nacional. Essas operações (equalização da safra agrícola) geraram um déficit primário que foi relacionado a menor em valor aproximado de R\$ 4.180.504.966,97.

O parecer do Ministério Público de Contas, que fez com que fosse gerada esta denúncia, foi explícito em suas afirmações ao declarar que nos casos em que uma instituição financeira se utiliza de recursos próprios para os pagamentos de despesas que são de responsabilidade da União, esta tem o dever de cumprir com seu compromisso de honrar junto às instituições financeiras os débitos correspondentes. Tais débitos necessitam incluir ainda os encargos financeiros dessa relação, conforme acordo previamente instituído. Tanto é verdade que durante as fiscalizações das instituições financeiras pelos órgãos de controle, restaram registrados a existência de valores a receber do Governo Federal, ou melhor dizendo, do Tesouro Nacional:

Referidas omissões prejudicaram a ação planejada e transparente do Governo, propugnada na LRF, uma vez que não foram prevenidos riscos, tampouco corrigidos desvios que ocasionaram o “desequilíbrio” das contas públicas da União no exercício de 2014. Esse comportamento evidenciado nas Contas de Governo da República representa desobediência às condições impostas pelo art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000, em desrespeito ao princípio constitucional da legalidade<sup>14</sup> (NARDES. 2015, p.15).

O cerne da questão se deu justamente pelo fato de que a União, não registrou em seus passivos o atraso no repasse, esse “saldo devedor”. O registro deveria ser feito através do Banco Central com verificação de resultados primário e nominal, cuja averiguação se mostraria em consonância com as exigências dos limites estabelecidos pelas metas fiscais trazidas na LDO<sup>15</sup>.

Logo em seguida houve o oferecimento da denúncia citada no início desse tópico, e sua robustez de dados e informações deu-se baseado principalmente no relatório do TCU, que rejeitou as contas da então presidente Dilma Rousseff. Em primeiro momento foi protocolada uma denúncia e a ela feito alguns aditamentos nos dias subsequentes. Ocorreu que posteriormente foi juntada nova denúncia que desistia expressamente daquela anterior, bem como dos aditamentos nela constantes. Isso se deu basicamente para incluir dados também maquiados já do ano de 2015 e juntado ao processo. Esta foi a base do processo de *impeachment*.

Em seu teor havia informação que questionava não só as operações de crédito realizadas pelo Governo Federal, como também a denúncia sobre a abertura de créditos suplementares e o projeto de Lei<sup>16</sup> que alterou as metas do superávit primário constantes da LOA utilizado ilegalmente com a finalidade de adequar as leis às contas do Governo Federal e não o contrário.

Sendo certo que esse decreto foi assinado pela então presidente em 5 de novembro de 2014, fica nítida a correlação da burla à lei e para isso a ciência da presidente Dilma Rousseff de que a União estava com as contas desproporcionais e com alta dívida junto às instituições financeiras. Tal feito se

---

<sup>14</sup> Trecho extraído do processo 005.335/2015-9 do Tribunal de Contas da União cuja relatoria foi do então ministro Augusto Nardes.

<sup>15</sup> O mesmo relatório também revelou que as chamadas “pedaladas fiscais” não eram apenas meros atrasos ou aceitáveis descompassos de fluxos de caixa, mas **constituíram engenhoso mecanismo de ocultação de déficit fiscal, com valores muito expressivos a partir de 2013.**

<sup>16</sup> Projeto de Lei nº 36/2014 que foi posteriormente transformado na Lei nº 13.053/2014.

deu no final do ano de 2014, justamente ano de eleição e em que a candidata à reeleição se utilizou de meios sub-reptícios para manter a população à margem da real situação do país, sustentando em seu discurso que seu novo mandato teria meios de manter as políticas de concessão de crédito e assistência como já vinha anteriormente fazendo.

Tais aberturas de crédito deveriam ter sido feitas em momento com prévia autorização legislativa como consta no art. 167, inciso V da CF<sup>17</sup> e referida autorização deve partir de lei específica<sup>18</sup> para tanto. As ações utilizadas pelo Governo Federal, são peremptoriamente vedadas pela 1.079/50, art. 10, itens 4 e 6<sup>19</sup>.

E ainda, sobre as irregularidades apontadas pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e citadas repetidas vezes na denúncia, várias ilegalidades se deram pelo fato da não correspondência entre créditos e débitos do Tesouro para com as instituições financeiras sendo citadas e concluídas pela não adequação de mais de 14 operações, dentre elas a da União junto ao Banco do Brasil:

(...) Quanto ao pagamento das despesas correspondentes à subvenção econômica de equalização de taxa de juros no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), que era feito semestralmente, os atrasos começaram no 2º semestre de 2010, sendo que, a partir de então, até o 1º semestre de 2014, não houve mais nenhum repasse da União ao BNDES atinente a tal dispêndio.

30. Em 10 de abril de 2012, quando o saldo a pagar devido pela União montava a R\$ 6,7 bilhões, foi editada a Portaria 122/2012, prorrogando por 24 meses o prazo para pagamento das dívidas. A tabela 15 do relatório precedente mostra que, sem a postergação estabelecida na mencionada portaria, em junho de 2014, o saldo a

---

<sup>17</sup>Art. 167. São vedados:

(...)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

<sup>18</sup> Art. 165 § 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

<sup>19</sup> Art. 10. São crimes de Responsabilidade contra a lei orçamentária:

4) Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária;

6) Ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal".

pagar com a equalização da taxa de juros montaria a R\$ 19,6 bilhões(...)<sup>20</sup>

A LC 101/2000 veda expressamente<sup>21</sup> a realização de operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação pelo qual ela é controlada enquanto beneficiário do empréstimo. E as irregularidades apontadas também constituem crime de responsabilidade, nos termos do artigo 11, itens 2 e 3, da Lei 1.079/50.

Sendo recebida a denúncia em 2/12/2015, pelo então presidente da Câmara, o deputado Eduardo Cunha, foi formada uma comissão especial destinada a dar parecer que ficou a cargo do Deputado Jovair Arantes. O parecer foi emitido em 16 de abril de 2016 e discorreu em grandes linhas sobre o processamento da instauração do *impeachment*, passando pela citação dos pontos da denúncia, natureza jurídica do instituto e dos crimes de responsabilidade, terminando pela descrição detalhada dos demais institutos.

O parecer citado ainda esclareceu que, apesar de ser prerrogativa da Câmara o recebimento da denúncia, também competiria ao Senado Federal realizar novamente o juízo de admissibilidade, receber a denúncia total ou parcialmente, e conferir efetividade na produção de todos os documentos necessários à elucidação das questões que motivaram o *impeachment*.

Ao término de seu relatório, o deputado relator Jovair Arantes, foi explícito ao enfatizar os termos elencados no parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, os pontos da denúncia, questões suscitadas na defesa prévia da presidente e concluiu pela “admissibilidade jurídica e política da acusação e pela consequente autorização para a instauração, pelo Senado Federal, do processo por crime de responsabilidade”.

Outrossim, também constituída comissão dentro do Senado Federal, seu relatório (emitido em 04.05.2016) ficou a cargo do senador Antonio Anastasia que ao longo do texto tratou dos institutos ali elencados, sobre a natureza política do *impeachment*, a competência das Casas em analisar e fazer o juízo de admissibilidade e o processamento do rito, com total respeito

---

<sup>20</sup>Extraído da denúncia ofertada pelo Ministério Público no TCU que foi acolhida pelo Tribunal de Contas da União em acórdão datado de 15 de abril de 2015.

<sup>21</sup> 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.

às instituições e princípios do contraditório e ampla defesa, e com base nas seguintes tipificações:

- a) Ofensa aos art. 85, VI e art. 167, V da Constituição Federal, e aos art. 10, item 4, e art. 11, item 2 da Lei nº 1.079, de 1950, pela abertura de créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional, e
- b) ofensa aos art. 85, VI e art. 11, item 3 da Lei nº 1.079, de 1950, pela contratação ilegal de operações de crédito com instituição financeira controlada pela União. (ANASTASIA, 2016, p.125)

Teve seu turno com o voto pela admissibilidade, instauração do processo de *impeachment*, abertura de prazo para defesa, início da fase instrutória, tudo processado em consonância com o art. 49 da Lei nº 1.079/50.

A resposta à acusação/defesa técnica da presidente, apresentada em junho de 2016 se revestiu de robustas quase 400 páginas tratando em sua maior parte do cenário político em que se instalou o processo do *impeachment*, desde os atos prévios que levaram ao oferecimento da denúncia e se imbuindo de notas jornalísticas dos mais variados meios de comunicação. Trata da falta de ética, falta de decoro, falta de imparcialidade, o golpe. E só então passa a abordar possível resposta aos crimes imputados à denunciada.

Preliminarmente acosta exceção de suspeição contra o relator, senador Anastasia. Depois, passa a alegar em sua defesa que os atos cometidos são práticas de longínquos anos, que há uma interpretação extensiva das ações que culminaram da adequação à norma das operações de crédito e da abertura dos créditos suplementares. Que a necessidade das contas públicas estarem “adequadas” às metas fiscais estabelecidas na LOA não significa que devam estar “limitadas” a esta. Que o atraso nos repasses relativos ao Plano Safra ocorre pela simples necessidade de fiscalização prévia do emprego adequado do programa. Que a abertura de crédito foi elaborada por outros agentes públicos e apenas assinado pela presidente. Prima pela suspeição de todos os relatórios e depoimentos previamente prestados e, finalmente, pugna pela absolvição sumária da presidente Dilma Rousseff.

Decorrido todo o processamento do *impeachment* ainda com a apresentação do libelo acusatório, da peça de esclarecimentos prestados pelo TCU, da oitiva de testemunhas, da apresentação de perícias e um arcabouço de documentos jungidos aos autos, em 31 de agosto de 2016, quase uma ano

após o oferecimento da primeira denúncia, o ministro Ricardo Lewandowski na qualidade de Presidente do Supremo Tribunal Federal e Presidente do Processo de *Impeachment* lançou sua sentença no Senado Federal, concluindo que a Presidente da República Dilma Vana Rousseff cometeu crimes de responsabilidade ao contratar operações de crédito com instituições financeiras controladas pela União, e ao editar decretos sem a prévia autorização legal, em total dissonância ao que preceitua os arts. 85, VI e 167, V da CF, e os arts. 10, itens 4, 6, 7 e art. 11 itens 2 e 3 da Lei nº 1079/50 condenando-a à perda do cargo de Presidente da República Federativa do Brasil.

## CONCLUSÃO

Por todo o exposto, depreende-se que o crédito público enquanto atividade financeira do Estado com seu estudo correlacionado a várias esferas, é necessário para a movimentação e expansão da economia de um país, como meio de promover o desenvolvimento estatal. E para a existência da concessão de crédito pela União enquanto agente financiador e também como tomador de recursos financeiros, é preciso que haja limites constitucionais e legais na oferta de operações de crédito com vistas a acautelar o endividamento da instituição.

A partir de então, os esclarecimentos sobre a evolução histórica das operações, desde a oferta de crédito para casa própria, as consignações em folha de pagamento, o próprio uso do cartão de crédito e ainda a oferta do crédito rural para incentivo à produção agrícola são pertinentes à compreensão do conteúdo operacional, o qual se insere as operações de crédito.

Sob o prisma de que tais recursos devam ser controlados, estes sujeitam-se a regramentos instituídos pelo Conselho Monetário Nacional e regulados pelo Banco Central do Brasil, enquanto órgãos pertencentes ao Sistema Financeiro Nacional. Esses regramentos incluem registros do volume do crédito no país, os valores relativos as subvenções, os repasses do Tesouro Nacional e o passivo da dívida pública.

Todo esse controle, pelo SFN - a cargo do CMN e do BACEN - formulam as políticas da moeda e do crédito e buscam os fins dos interesses sociais do Estado, sem que isso possa promover desequilíbrios econômicos e momento de grandes instabilidades. É uma política preventiva de controle dos recursos. Nesse caminhar, por diversas vezes se conclui pela necessidade de que bancos públicos e demais instituições financeiras estejam a serviço das obrigações do Governo Federal e para isso o poder público se utiliza dos serviços bancários por se constituírem em meios já prontos e capazes de monitorar através de uma prestação de serviços, os programas de governo.

Outrossim, não só as instituições financeiras, bem como a União e os organismos do SFN, devem estar submetidos em suas ações e construções de leis e regras, aos princípios que regem a atividade financeira do Estado e, também, às normas legais preexistentes e atinentes ao tema. Princípios como

o da legalidade, universalidade, anualidade, orçamento bruto e tantos outros, e as Leis 4320/64 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/00) todos em consonância com a Lei Maior, a Constituição Federal, devem estar diretamente alinhados e respeitados por todos os entes da federação e pelas instituições financeiras na qualidade de prestadoras de serviço ao Estado.

Em se tratando da LRF, esta tem seus pilares apoiados no planejamento, na transparência, no controle e na responsabilidade e indica os instrumentos de planejamento e orçamento do Governo Federal e suas etapas: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. São essas leis que obrigam o Governo Federal a manter suas contas adequadas a tais dispositivos.

Em caso de descumprimento às normas impostas, o art. 85 da CF e a Lei nº 1079/50 descrevem e regulam o crime de responsabilidade. Devendo o Presidente da República se submeter as leis orçamentárias na execução da LOA, o orçamento é anualmente verificado e aprovado pela corte de contas da União, o TCU. O relatório das finanças de 2014 apontaram 14 irregularidades da gestão governamental a cargo da presidente Dilma Rousseff. Ilegalidades verificadas na contratação de crédito junto às instituições financeiras responsáveis pelos repasses dos programas de governo e na abertura de crédito para adequar o orçamento à meta previamente instituída.

As irregularidades foram agravadas por ter ocorrido em ano eleitoral e o argumento da denúncia oferecida foi que a falta de registro do atraso dos repasses devidos pelo Tesouro aos bancos, e especificamente ao Banco do Brasil na equalização dos juros do plano Safra, serviram para manipular os reais dados da situação econômica do país.

Por conseguinte, para apuração das “pedaladas fiscais” e do abuso aos limites anteriormente estabelecidos foi instaurado o processo de *impeachment* com larga produção de provas documentais, perícias técnicas, testemunhos e pareceres do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, do próprio TCU, pareceres da Câmara e do Senado Federal respeitados os princípios da ampla defesa e contraditório em toda as fases do processo que culminou com a perda do cargo de Presidente da República de Dilma Vana Rousseff.

Conquanto todas as investigações e robustez das provas apresentadas no processamento do *impeachment* e a conclusão que ele chegou, confirma-se a hipótese levantada no presente estudo, sobre o prisma de que existem limites legais que devem ser respeitados principalmente ao tratar-se de operações de um ente federado e a instituição financeira a ele subordinada. Ora, a União é acionista majoritária do Banco do Brasil, tendo contratado com ele a o repasse de seus fundos aos programas de governo. Não poderia ela, então, se prevalecer de tal prerrogativa ao se utilizar de dinheiro privado, captado pelo banco para suprir os recursos necessários a esses repasses e que o Tesouro Nacional ainda não havia arcado com suas obrigações.

Conquanto os problemas econômicos existentes no país bem como falta de confiança generalizada nas instituições pelo povo, o respeito aos limites e mecanismos de controle servem para garantir a finalidade precípua de um Presidente, qual seja o de zelar pelas suas obrigações para com o povo.

Por fim, deve ainda promover o respeito entre os Poderes da União mais precisamente a separação constitucionalmente estabelecida entre eles, e precipuamente garantir a confiança da população de que o dinheiro público é regularmente empregado. O controle exercido pelo parlamento, no que concerne as finanças públicas, são de extrema importância para promover a responsabilidade e o equilíbrio fiscal, o planejamento e a transparência das contas públicas, pois a boa gestão dos dinheiros públicos e o respeito às leis orçamentárias e à probidade administrativa são preceitos fundamentais do Estado Democrático de Direito onde o poder emana do povo sendo apenas indiretamente exercido pelos governantes democraticamente eleitos.

## REFERÊNCIAS

ATALIBA, Geraldo. **Normas Gerais de direito financeiro e tributário e Autonomia dos Estados e Municípios**. RDP 10/51. São Paulo, outubro de 1969.

BITENCOURT, Cesar Roberto. **Tratado de Direito Penal** – parte geral. 17. Ed. São Paulo. Ed. Saraiva. 2012.

BORGES, José Souto Maior. **Introdução ao Direito Financeiro**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BRASIL. **Banco Central: sobre a instituição**. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/Pre/CMN/Entenda%20o%20CMN.asp>>. Acesso em: 30 março 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão Nº 1464/2015** - TCU - Plenário. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/j4g5Ek>>. Acesso em: 31/05/2017.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Comissão Especial de Inquérito**. Parecer Senador Antonio Anastasia. 2016. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/complemento/brasil/pdf/relatorio-de-admissibilidade.pdf>>. Acesso em: 31/05/2017.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial**. Parecer do Jovair Arantes. 2016. Disponível em: < <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/ddb9c1e1-a834-43a9-ab46-699e147d1bcd>>. Acesso em: 31/05/2017.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Sentença de Impeachment**. 2016. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/08/31/veja-a-sentenca-de-impeachment-contradilma-rousseff>>. Acesso em: 31/05/2017.

\_\_\_\_\_. Advocacia Geral da União – AGU. **Resposta à Acusação**. 2016. Disponível em: < <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/ddb9c1e1-a834-43a9-ab46-699e147d1bcd>>. Acesso em: 31/05/2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23ª ed. Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2010.

CONTI, José Maurício. **Dívida Pública e Responsabilidade Fiscal no Federalismo Brasileiro**. In; SCHOUERI, Luís Eduardo (coord.). **Direito Tributário**. São Paulo: Quartier Latin. 2003. v. 2.

CONTI, José Mauricio. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 119-124.

- GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. ed, ampliada, revista e atualizada, São Paulo: Atlas, 2010.
- HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- KOAHAMA, Hélio. **Contabilidade Pública – Teoria e Prática**. 15. ed. São Paulo: Editora Atlas.
- LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo – Teoria e Jurisprudência Para Os Tribunais de Contas**. 6. d. São Paulo: Editora Método, 2015.
- LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito I**. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983. Tradução de Gustavo Bayer. p. 110 e 115.
- MACHADO Jr, J. Teixeira/REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 Comentada e A Lei de Responsabilidade Fiscal**. 35. ed. São Paulo: Editora Ramalivros.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários À Lei de Responsabilidade Fiscal**. 7. ed. São Paulo: Editora Saraiva.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento Público, Administração Financeira e Orçamentária**. 2. ed. São Paulo: Editora Método, 2015.
- RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Curso de Direito Financeiro**: Editora Saraiva, 2012.
- SOARES FILHO, José Guilherme. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Editora DP&A, 2001.
- TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18. ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2011.