



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
CAMPUS GOVERNADOR VALADARES
CURSO DE DIREITO

EDUARDO RIBEIRO SANTIAGO

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E IMPEACHMENT: ESTUDO DO CASO
DILMA VANA ROUSSEFF

GOVERNADOR VALADARES

2020

EDUARDO RIBEIRO SANTIAGO

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E IMPEACHMENT: ESTUDO DO CASO
DILMA VANA ROUSSEFF

Trabalho de conclusão de curso apresentado por **Eduardo Ribeiro Santiago** ao Curso de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora – *campus* Governador Valadares, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito, sob orientação do Prof. Dr. Pablo Leurquin.

Governador Valadares

2020

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E IMPEACHMENT: ESTUDO DO CASO
DILMA VANA ROUSSEFF

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora - *campus* Governador Valadares, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Aprovado em _____ de _____ de 2020.

BANCA EXAMINADORA

Pablo Leurquin - Orientador
Universidade Federal de Juiz de Fora – Campus GV

Tayara Talita Lemos
Universidade Federal de Juiz de Fora – Campus GV

André Drumond Mello Silva
Universidade Federal de Juiz de Fora – Campus GV

AGRADECIMENTOS

Quem te ensinou a sonhar?

São cinco anos de um sonho que agora chega ao fim.

No meu caso, esse sonho sequer seria possível sem as pessoas que estavam no começo e as que conheci pelo caminho.

Existem uma centena de pessoas incríveis que fizeram parte da minha vida até este momento, mas reservo esse pequeno espaço para agradecer àquelas que estiveram constantemente ao meu lado, compartilhando da mesma angústia e felicidade, em especial nos últimos meses.

Portanto, agradeço ao meu pai, Jones Carlos Santiago, minha mãe, Renata Ribeiro Coelho Santiago e ao meu irmão, Lucas Ribeiro Santiago. Sem o apoio e amor de vocês eu não chegaria nem na metade do percurso. Obrigado por sempre me fortalecerem, mesmo tão de longe. Amo vocês mais do que poderia expressar.

Gratidão aos meus avós. À Isaltina Passos Santiago, por ser a mulher forte que cuida de três gerações e que sempre me questionava quando eu voltaria para casa. Ao Moacir Santiago (*in memoriam*) que cuidou por tantos anos dos filhos, netos e bisnetos, e que deixou uma saudade imensa.

Agradeço também aos meus amigos de percurso. Em especial à Alice Monteiro Costa da Silva, Izadora Dutra David, Larissa Gomes Bastos Ramos e Matheus Guimarães de Barros, que foram verdadeiras irmãs e verdadeiro irmão nesses cinco anos. Os anos mais importantes na construção do meu "eu" foram com vocês. Obrigado por sempre me apoiarem, amo vocês.

Sou igualmente grato a Victor Lago Rodrigues. Sem seu apoio meus dias teriam sido mais difíceis. Obrigado por tanto. *Elã vital!*

Por fim, agradeço ao meu professor e orientador, Pablo Leurquin, que me tranquilizou nesses tempos turbulentos e compartilhou seu conhecimento para que eu pudesse concluir este trabalho. Meu muito obrigado, professor.

RESUMO

Nos últimos anos, o Tribunal de Contas da União (TCU) esteve envolto em grandes questões políticas do país. Desconhecido pelo grande público, o TCU teve protagonismo, principalmente, a partir de 2014, ao apresentar parecer rejeitando as contas da ex-presidente Dilma Vana Rousseff. Essa inesperada mudança de paradigma na atuação do TCU trouxe à tona a discussão quanto ao papel dos tribunais de contas do Brasil, enquanto órgãos de controle externo. O objetivo deste trabalho é analisar a importância do TCU no impeachment de Dilma Vana Rousseff e seus desdobramentos. Inicialmente, será abordado o histórico legislativo que normatiza o Tribunal de Contas da União, para, então, avaliar o conjunto de decisões do TCU quanto às apreciações de contas do Governo Federal, em específico às contas do Governo Dilma Vana Rousseff. Em seguida, esta experiência será confrontada com os dados dos Governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva. Por fim, será analisada a participação e influência do Tribunal de Contas da União no impeachment de Dilma Vana Rousseff e se a decisão do TCU influenciou os demais tribunais de contas do país.

Palavras-Chaves: Tribunal de Contas da União; Jurisdição; Limites; Impeachment; Dilma Vana Rousseff.

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS	7
1. PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO IMPEACHMENT DE DILMA VANA ROUSSEFF	9
1.1 Tribunais de contas no período pós-redemocratização	9
1.2 Parecer de contas como fundamento ao impeachment de Dilma Vana Rousseff	13
2 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E AS TENSÕES ENTRE PODER EXECUTIVO E LEGISLATIVO.....	17
2.1 Governo Dilma Vana Rousseff	17
2.2 Governos anteriores: Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula Da Silva	20
2.3 Grande acordo nacional: "Uma ponte para o futuro"	23
2.4 Influência da decisão do TCU nos demais tribunais de contas.....	25
3. PAPEL INSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: POSSÍVEIS DIAGNÓSTICOS E PROGNÓSTICOS	28
3.1 Papel institucional e limites.....	28
3.2 Prognósticos sobre o futuro dos tribunais de contas.....	31
CONSIDERAÇÕES FINAIS	34

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O inovador protagonismo do Tribunal de Contas da União (TCU) na análise das contas do Governo Federal, mas também no próprio debate público, é um elemento fundamental na compreensão do impeachment de Dilma Vana Rousseff. Trata-se de tema imprescindível para entender as questões políticas e institucionais contemporâneas do país. Frisa-se, todavia, que o TCU é uma das instituições mais antigas do país e que sofreu uma série de mudanças em sua estrutura funcional desde a sua criação, em 1891. Mas, apesar de figurar há tanto tempo como um importante órgão público de controle da administração, seu papel nunca havia sido tão discutido como nos últimos anos.

O objetivo do presente trabalho é analisar a importância do TCU no impeachment de Dilma Vana Rousseff e seus desdobramentos institucionais. Será realizada, inicialmente, uma reflexão sobre a estrutura do TCU, em especial, sobre sua jurisdição¹ e seus limites. Para tanto, será levado em consideração o regramento normativo dado à instituição pela Assembleia Nacional Constituinte (ANC), pela Lei Orgânica do TCU (LOTUCU) e pelo Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. Será possível, portanto, aferir a ampla participação dos tribunais de contas do país, por meio de seus membros, na criação de tais normas, sobretudo, na tentativa de ampliar os limites funcionais destes órgãos de controle.

Em seguida, será abordado o conjunto de pareceres do Tribunal de Contas da União sobre as contas anuais do Governo Federal. Com essa finalidade, serão avaliados os pareceres ao longo dos Governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva para, então, fazer um estudo comparativo com a apreciação das contas do Governo Dilma Vana Rousseff. Esse resgate possibilitará observar que o Tribunal de Contas da União, após a redemocratização, nunca rejeitou as contas de qualquer governo, até 2014, mesmo que irregularidades e até as chamadas "pedaladas fiscais" tenham sido observadas em todos os três governos.

O presente estudo delimitou a análise nos três governos mencionados porque eles ocorreram a partir de 2001, ano da promulgação da Lei Complementar n. 101/2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Dessa maneira, as apreciações das contas mencionadas estavam normatizadas pelas mesmas legislações, quais sejam, a Lei n. 1.079/50, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento; a Lei n. 4.320/64, que

¹ Apesar da controvérsia quanto à natureza jurídica das decisões dos tribunais de contas, no presente trabalho o termo "jurisdição" será utilizado tão somente em decorrência da designação constitucional do art. 73, onde se lê que o Tribunal de Contas da União possui "jurisdição em todo o território nacional".

estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; e a referida Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Para além do enfoque nos pareceres do TCU, questões políticas e econômicas serão consideradas. Dessa maneira, será possível compreender com mais precisão a abrangência dos pareceres, para além das questões consideradas exclusivamente técnicas. Além disso, todo o processo que culminou no impeachment de Dilma Vana Rousseff deve ser considerado para que se conheçam as complexidades dos atores e de suas motivações políticas.

Na sequência, os impactos da decisão do Tribunal de Contas da União serão abordados, com intuito de verificar a sua influência nos pareceres dos tribunais de contas estaduais, sobretudo, na análise das contas dos governadores e dos prefeitos. A partir de dados mais recentes, será elucidado que as mesmas práticas, que levaram Dilma Vana Rousseff a ter um parecer de contas reprovado pelo TCU e condenada pelo Congresso Nacional, são realizadas em abundância por outros chefes do Poder Executivo. Por fim, serão apontados alguns desdobramentos da atuação dos tribunais de contas e as consequências de uma atuação que extrapola seus limites institucionais.

1. PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO IMPEACHMENT DE DILMA VANA ROUSSEFF

1.1 Tribunais de contas no período pós-redemocratização

O Tribunal de Contas da União foi criado pelo Decreto 966-A, de 1890. Trata-se de uma das instituições mais antigas do país. Apesar disso, apenas uma vez emitiu parecer pela rejeição de contas do Governo Federal, antes do caso Dilma Vana Rousseff. Isso ocorreu em 1937, quando foi elaborado parecer negativo da gestão do então Presidente Getúlio Vargas, por desrespeito às leis orçamentárias, devido à irregularidade cometida pela Contadoria Central da República. Contudo, suas contas foram aprovadas pela Câmara dos Deputados e o responsável pelo parecer negativo foi perseguido politicamente, muito em razão do viés autoritário decorrente do Estado Novo². Já na república democrática pós-1988, apesar de muitos presidentes sofrerem ressalvas em suas contas de governo, apenas a de Dilma Vana Rousseff foi rejeitada, em especial, pela afronta às leis orçamentárias, em decorrência da atuação do Tesouro Nacional.

Passados mais de trinta anos da promulgação da Constituição de 1988, outros órgãos e entidades públicas atuam de modo primordial na execução e defesa da coisa pública, ainda que despercebidos do público majoritário. Entre tais órgãos, figuram aqueles responsáveis pelo controle interno e externo da administração pública. Aqui, o destaque será o Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo auxiliar do Poder Legislativo, conforme art. 74 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), responsável pela elaboração dos pareceres relativos às contas anuais do Presidente da República, pelas auditorias operacionais, bem como pelas recomendações sobre o gerenciamento da coisa pública.

Os tribunais de contas surgiram como instituições essenciais à fiscalização da gestão governamental, mas nunca tiveram tanto destaque quanto nos últimos anos. Desde 2015, momento em que rejeitou as contas de 2014 do Governo Federal, o Tribunal de Contas da

² No que diz respeito ao autoritarismo do Estado Novo e o TCU, ressalta-se a análise de Artur Adolfo Cotias e Silva: “O Tribunal de Contas sentiu o peso do autoritarismo de Vargas antes mesmo da implantação do novo regime. As contas do exercício de 1936 — cujo Relator foi o ministro Francisco Thompson Flores — mereceram parecer contrário à aprovação, acolhido pelo Plenário da Corte em sessão de 26 de abril de 1937. (...) A atitude, adotada com amparo em critérios estritamente técnicos, custaria caro ao ministro Thompson Flores. Por ato do governo foi ele posto em disponibilidade, não mais regressando ao Tribunal, vindo a ser aposentado anos depois, em 30 de outubro de 1950”. SILVA, Artur Adolfo Cotias, O Tribunal de Contas da União de ontem e de hoje. In: Tribunal de Contas da União, *Prêmio Serzedello Corrêa 1988*: monografias vencedoras. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999, p. 74.

União, saiu da sombra reservada ao desconhecido mundo dos órgãos públicos, para surgir como o principal protagonista a dar fundamento do que, alguns meses depois, culminaria no segundo impeachment da nossa República. O TCU, que até pouco tempo preocupava-se com meras questões administrativas, foi o pilar para o início da destituição de Dilma Vana Rousseff.

Nesse sentido, em consonância com o Estado Democrático de Direito, que se quer garantidor do bem-estar social, a Constituição da República de 1988, ancorada na construção jurídico-política do Estado Democrático, garantiu uma série de direitos necessários para alcançar os objetivos dispostos na Carta. Além disso, dispôs de obrigações a serem cumpridas, não apenas pelos cidadãos (ou administrados), mas também pelos administradores da *res publica*. Isto se deve à conjuntura de que as políticas do Estado apenas são possíveis quando há responsabilidade por parte dos governantes, em especial a responsabilidade financeira.

Assim, em detrimento de toda trajetória histórica do Tribunal de Contas da União, importa, em especial, compreender a instituição TCU pós Constituição de 1988, para, conseqüentemente, entender qual o seu papel no impeachment de Dilma Vana Rousseff. Conforme dispõe André Rosilho, "[nós] convivemos, interagimos e estamos sob a influência decisiva do TCU, mas ainda não somos plenamente capazes de compreender suas características, funções, seu comportamento e padrões"³. Hoje, contudo, o contexto mostra-se diferente, em decorrência do protagonismo recente do TCU, como referido.

A Assembleia Nacional Constituinte, de 1987-1988, foi a responsável pela elaboração, discussão e votação de um novo texto constitucional. Como esperado, muitas forças políticas, econômicas e sociais reclamavam a participação nesse processo, e assim o fizeram, de modo que a Constituição de 1988 veio a ser conhecida como Constituição cidadã, pelo alto grau participativo em sua elaboração. Ocorre que, não apenas a sociedade, em suas mais diversas vertentes, requeriam participação, mas também os próprios atores políticos e administrativos da já existente máquina pública. É nesse sentido que os membros do TCU também fizeram participar, principalmente em relação ao âmbito em que mais lhes dizia respeito, que era a normatização dos tribunais de contas.

Neste contexto, os membros dos tribunais, bem como aqueles diretamente interessados no fortalecimento da instituição, se ocuparam em participar ativamente da ANC com fins de garantir a amplitude de suas prerrogativas funcionais e de jurisdição. Com o fim dos governos

³ ROSILHO, André, *Tribunal de Contas da União – competências, jurisdição e instrumentos de controle*, São Paulo: Quartier Latin, 2019, p. 17.

autoritários de 1964-1985, a Constituição de 1988 abriu espaço para o fortalecimento de órgãos voltados ao controle da Administração Pública e à contenção de abusos de poder.

André Rosilho afirma que, nesse momento histórico, fortalecer o TCU, enquanto auxiliar do Poder Legislativo no controle externo, "também foi visto como uma maneira de reagir à então recém-extinta ditadura, apontada como responsável pela mitigação dos poderes dos Tribunais de Contas"⁴. Aproveitando-se do prestígio junto ao legislativo, os tribunais apresentaram uma minuta para as competências das cortes de contas no Brasil e esta direcionou os trabalhos da ANC, influenciando significativamente a redação final dos dispositivos da Constituição da República.

Na ocasião, a intenção dos tribunais era ampliar seu campo de controle, adentrando à avaliação do mérito dos programas governamentais e das despesas realizadas pelo Executivo. Entretanto, essa movimentação inicial não alcançou seu objetivo. Ocorre que, apesar de os tribunais trabalharem em prol de uma ampliação de suas próprias competências e de seu escopo de atuação, não obtiveram êxito em todas as suas demandas, uma vez que a própria ANC conteve requisições que consideravam abusivas⁵.

Não obstante, além da participação ativa na ANC, houve constantes tentativas do TCU, por meio de Projetos de Lei (PL), em fazer ampliar suas competências, em razão do próprio histórico do órgão, que viu suas prerrogativas ampliadas e reduzidas ao longo de diferentes Constituições⁶. O Projeto de Lei da Lei Orgânica do TCU tramitou no Congresso Nacional durante o mandato do ex-presidente Fernando Collor e a sanção ocorreu meses antes deste renunciar, em dezembro de 1992, em decorrência do processo de impeachment em andamento. Com o Executivo desgastado, criou-se um ambiente favorável a certo protagonismo do Congresso, que poderia se utilizar do PL como resposta aos anseios da sociedade por menos impunidade⁷. Ademais, o próprio TCU foi autor e responsável por introduzir o projeto no Congresso Nacional.

⁴ ROSILHO, André, *Tribunal de Contas da União – competências, jurisdição e instrumentos de controle*, São Paulo: Quartier Latin, 2019, p. 54/55.

⁵ *Ibidem*, p. 85/88.

⁶ Segundo Luiz Henrique Lima, o tratamento dado aos tribunais de contas decorre do período histórico-político do país: "Examinando o tratamento que as diferentes Constituições conferiram ao Tribunal de Contas, constata-se que o prestígio da instituição está diretamente associado com as liberdades democráticas. De fato, por duas vezes suas atribuições foram reduzidas: nas Cartas ditatoriais de 1937 (Estado Novo) e 1967 (ditadura militar). E por duas vezes, com a redemocratização, recuperou e ampliou suas atribuições nas Constituições democráticas de 1946 e 1988". LIMA, Luiz Henrique. In: *Controle externo – teoria, legislação, jurisprudência e mais de 500 questões*. - 2. - ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 14/15.

⁷ ROSILHO, André, *Tribunal de Contas da União – competências, jurisdição e instrumentos de controle*, São Paulo: Quartier Latin, 2019, p. 92.

Esse arcabouço histórico é primordial para compreender o entrelaçado ordenamento jurídico que tutela as responsabilidades dos chefes do Poder Executivo. A responsabilização decorrente do art. 85, da CRFB/88, diz respeito ao rol exemplificativo, uma vez que o Presidente da República pode ser responsabilizado por qualquer ato atentatório à Constituição. Em específico, a Carta Magna, em seu art. 85, VI, dispõe sobre os crimes de responsabilidade, relativos à lei orçamentária, do Presidente da República. Ademais, o art. 167, III, da CRFB/88, dispõe da vedação a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital. Dispositivo conhecido como "regra de ouro". É importante observar que, tais normas não possuem aplicabilidade imediata, dependendo, como dispõe o parágrafo único do art. 85, de lei especial que estabeleça as normas de processo e julgamento para os sobreditos crimes.

Nesse sentido, deve-se considerar a Lei n. 1.079/50, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento; a Lei n. 4.320/64, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; e a Lei Complementar n. 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Portanto, em razão das referidas normas, o período temporal aqui considerado não aborda todos os governos desde 1988, pois o objetivo do trabalho é discorrer tão somente em relação aos governos abarcados pelo mesmo conjunto normativo, como supracitado inicialmente.

Contudo, essas normas não se mostram suficientes em tutelar as relações financeiras do Estado, de tal modo que a apreciação de contas do governo, por parte dos tribunais de contas, muitas vezes afasta-se da tecnicidade esperada dos órgãos que aplicam a lei⁸. Essa problemática gera uma discricionariedade no julgamento, envolto de caráter político, econômico e social. Pode-se argumentar que, de fato, aos tribunais são garantidas margens de discricionariedade, uma vez que o próprio caput do art. 70 da Constituição, possibilita que tais análises sejam feitas a partir de critérios de legalidade, de legitimidade e de economicidade.

⁸ Na visão da autora Leanne Araújo Holanda de Paula Pessoa: "Importante ressaltar que a forma e amplitude do exercício dessa competência não está especificamente delineada na Constituição Federal e nem na Lei Orgânica do TCU, o que acabou por conferir à própria Corte a liberdade para estabelecer os limites desta atribuição [...]. O problema daí decorrente exsurge pois, a depender de como a fiscalização operacional é realizada, e do grau de intensidade em que o controle é exercido, o TCU pode se transformar em uma espécie de revisor geral da administração pública, interferindo segundo o seu próprio juízo de valor". PESSOA, Leanne Araújo Holanda de Paula, A competência do Tribunal de Contas da União: o fenômeno do deslocamento da discricionariedade da administração pública, sob pena de responsabilização. In: Impasses Democráticos: estudos de hermenêutica constitucional. Juliana Cristine Diniz Campos (Org.) Angélica Mota Cabral (Coord.) - 1. ed. - Fortaleza: Mucuripe, 2019, p 88.

Mas é imprescindível que haja parâmetros e unidade decisória nas apreciações de contas, como modo de evitar a insegurança jurídica.

Portanto, denota-se que o TCU foi constituído por normas gerais e abstratas relativas às suas próprias competências. Nesse sentido, Floriano Marques Neto elenca uma série de críticas relativas à vertente estrutural do controle administrativo. São estas: a) o déficit de responsividade; b) a multiplicidade de instâncias; c) a captura das políticas públicas pelo controlador; d) o deslocamento da discricionariedade; e) a falta de uniformidade das orientações; f) a "judicialização" das políticas e; g) a apropriação corporativa da pauta de controle⁹. Essas críticas são essenciais ao objeto do presente trabalho. Mas, antes de aprofundar nas mesmas, faz-se necessário compreender o processo que culminou no impeachment de Dilma Vana Rousseff.

1.2 Parecer de contas como fundamento ao impeachment de Dilma Vana Rousseff

O Ministério Público de Contas foi o responsável por fundamentar e instruir a representação que culminou na investigação e decisão final do TCU, ao opinar pela rejeição das contas de Dilma referentes à 2014 e à 2015. Mas não é incomum que os Ministérios Públicos junto aos tribunais de contas, espalhados pelo país, pugnem pela rejeição de contas¹⁰. Entretanto, é incomum os tribunais acatarem esses pedidos.

Em 24 de abril de 2015, o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, enviou ao TCU as contas da Presidente da República Dilma Vana Rousseff, relativas ao ano de 2014. Em posse das contas do governo, o Tribunal de Contas da União apreciou as contas prestadas mediante parecer técnico prévio elaborado de acordo com art. 36, caput, da LOTCU. Este parecer serviu como base ao julgamento realizado pelo Poder Legislativo, a quem efetivamente compete aprovar ou rejeitar as contas.

Iniciado o escrutínio das contas, por meio do Processo TC-0005.335/2015-9, o parecer prévio apontou uma série de irregularidades e, conseqüentemente, na recomendação a rejeição

⁹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. *Fórum de Contratação e Gestão Pública FCGP*, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, p. 730, abr. 2010.

¹⁰ André Rosilho vislumbra, até mesmo, ativismo na atuação do Ministério Público de Contas junto ao TCU. Para o autor, o MP tem atuado em questões de "alta voltagem política", ainda que os temas estejam fora do escopo de atuação da instituição. Para ele: "Não cabe ao MP de Contas zelar pelo cumprimento da legislação em geral — esse papel é do MP da União e dos estados. A ele compete fiscalizar o cumprimento da *legislação de contas* — isto é, das normas jurídicas que dizem respeito às finanças públicas em sentido amplo. Enquanto órgão do TCU, seu escopo não pode ser mais amplo que o do próprio Tribunal. O TCU não é Judiciário e o MP de Contas não é o MP da União ou dos Estados. Por André Rosilho, em *Jota*, 01/07/2020. *MP de Contas e o controle da política - Ativismo do MP de Contas é prejudicial à boa governança pública*. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/mp-de-contas-e-o-controle-da-politica-01072020>>. Acesso em: 13 out. 2020.

das contas. O Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República de 2014 apontaram 13 irregularidades. As que mais interessam são as chamadas "pedaladas fiscais" e os créditos suplementares não previamente aprovados pelo Congresso Nacional. O termo "pedaladas" era utilizado por técnicos quando queriam explicar que despesas dos ministérios, que deveriam ser pagas até o último dia do mês, tinham o desembolso transferido apenas no primeiro dia do mês seguinte. Este procedimento sempre foi comum e aceito no Governo Federal. O que mudou com Dilma Vana Rousseff, segundo os críticos¹¹, seria o novo método pelo qual o governo se utilizou deste procedimento.

A partir de 2014, o termo "pedalada fiscal" começou a ser utilizado por jornalistas que cobriam a equipe econômica do governo, para designar um método que representaria a derrocada de Dilma Vana Rousseff. Este método seria classificado como um modo de "maquiagem" das contas públicas, uma vez que os bancos públicos, que servem como intermediadores entre beneficiários e Governo Federal, não estavam recebendo pontualmente os valores que o Tesouro Nacional deveria repassar. Esse débito gerava uma dívida pública cada vez maior, enquanto o Banco Central deixava de registrar publicamente a dívida do governo. Como consequência, as políticas públicas do governo – abono-salarial, seguro-desemprego e bolsa família – continuavam a serem pagas com os recursos dos bancos públicos, enquanto a dívida do governo não apresentava déficit.

Para os ministros do Tribunal de Contas da União, essa manobra configurou um empréstimo forçado, uma vez que os bancos pagavam os benefícios pelo governo e só posteriormente os débitos eram quitados. Para o TCU, era uma afronta ao art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que proíbe a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo. Quanto às contas do Governo Federal de 2014, o Tribunal de Contas da União apontou que os responsáveis pelas práticas referidas foram integrantes do governo, e não diretamente a ex-presidente. Entretanto, a partir de então, a decisão do Tribunal contribuiu para o pedido de impeachment articulado pela oposição, que via na crise econômica, política e social, uma oportunidade para afastar a Presidente da República¹².

¹¹ Os jornalistas Sérgio Spagnuolo e Tai Nalon, do portal de notícias aos fatos, site especializado em levantamento e checagem de dados, sintetizam a tese de que Dilma praticou a manobra contábil de modo diverso dos presidentes anteriores. Afirma que "embora seja verdade que Lula e FHC praticaram o mesmo tipo de manobra contábil, o uso frequente desse recurso teve maior impacto durante o fim do primeiro mandato de Dilma". *Dilma 'pedalou' 35 vezes mais que Lula e FHC juntos*, por Sérgio Spagnuolo e Tai Nalon, em *Aos Fatos*, 04/04/2016. Disponível em: <<https://www.aosfatos.org/noticias/dilma-pedalou-35-vezes-mais-que-lula-e-fhc-juntos/>>. Acesso em: 12 out. 2020.

¹² Em outubro de 2015, o jornalista Leandro Prazeres apontava que o parecer do TCU não representava a reprovação das contas, uma vez que elas precisavam ser julgadas pelo Poder Legislativo, mas informava que "a

Dilma Vana Rousseff também foi acusada de ter editado créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional. Créditos suplementares são um reforço à dotação orçamentária já existente e são abertos quando os créditos já autorizados se tornam insuficientes. Ocorre que, a abertura de novos créditos pelo Executivo, sem a autorização do Congresso Nacional, seria uma afronta à separação de poderes e, conseqüentemente, uma vedação expressa do item 3, do artigo 11, da Lei n. 1.079/1950.

Contudo, apesar de o declínio¹³ de Dilma Vana Rousseff ter início em 2014, ano em que as acusações mais pesaram contra o seu governo, o seu impeachment teve como fundamento o orçamento de 2015, também sob as mesmas alegações: "pedalada fiscal" e edição de crédito suplementar sem autorização do Poder Legislativo. Nesse sentido, importante compreender como o TCU influenciou o Congresso Nacional a iniciar um processo de impeachment contra Dilma Vana Rousseff por crime de responsabilidade no âmbito orçamentário.

As opiniões do Ministro Relator do processo no TCU, Augusto Nardes, fortaleceram ainda mais os que desejavam o impeachment. Em 2015, o relator disse, em breve entrevista, que a decisão de rejeitar as contas era técnica e não política. De acordo com o Ministro: "O trabalho do TCU é técnico, ele é feito por técnicos. Eu só tomei a decisão de rejeitar ou aprovar (as contas) com ressalvas. Eu poderia aprovar com ressalvas, mas me propus a rejeitar"¹⁴. Augusto Nardes reconhece que, assim como todos os pareceres anteriores do TCU, poderia ter aprovado as contas com ressalvas em relação as "pedaladas" do governo de Dilma, mas optou por não fazê-lo. Mais tarde, naquele mesmo ano, Augusto Nardes voltou a se manifestar durante um fórum de empresários realizado na Bahia. Na ocasião, disse que a Presidente da República poderia, sim, ser responsabilizada pelas pedaladas fiscais de 2014, embora ela não estivesse arrolada no processo julgado pela Corte de Contas.

decisão foi recebida com fogos de artifício do lado de fora do tribunal. A oposição planeja usar o parecer como embasamento de um pedido de impeachment de Dilma". *Em decisão unânime, TCU recomenda reprovação das contas de Dilma*, por Leandro Prazeres, em *UOL*, 07/10/2015. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/10/07/tcu-contas-governo-dilma.htm>>. Acesso em: 12 out. 2020.

¹³ Antes mesmo do parecer de contas do TCU, Dilma Vana Rousseff vinha sofrendo queda de popularidade. André Singer afirma que "A reeleição de Dilma Rousseff, no domingo 26 de outubro de 2014, se deu em condições completamente diferentes das que regeram a vitórias de 2010, embora, em termos superficiais, a candidata tenha perdido apenas cinco pontos percentuais em comparação com o pleito anterior. A euforia em torno do lulismo fora substituída por uma acirrada polarização. SINGER, André. In: *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. - São Paulo: Companhia das Letras, 2018. Kindle Edition.

¹⁴ Breve entrevista de Augusto Nardes ao Broadcast, serviço em tempo real da Agência Estado, antes de participar de painel sobre governança no Congresso dos Municípios do Rio Grande do Sul, na capital Gaúcha. *Decisão é técnica, não política, diz TCU sobre avaliação das contas do governo*, em *Redação Folha Vitória*, 02/06/2015. Disponível em: <<https://www.folhavoria.com.br/politica/noticia/07/2015/decisao-e-tecnica-nao-politica-diz-tcu-sobre-avaliacao-das-contas-do-governo>>. Acesso em: 15 mar. 2020.

No meio de toda discussão, no dia 09 de outubro de 2015 o parecer do TCU chegou ao Congresso Nacional, enquanto no Tribunal de Contas da União, Augusto Nardes mais uma vez se manifestava, dizendo que havia indícios de que as pedaladas haviam continuado no ano de 2015. João Villaverde lembra que "O posicionamento de Nardes, no entanto, tinha brasa de fogo político, ao dizer que as pedaladas continuavam em 2015, isto é, no segundo mandato de Dilma Vana Rousseff, ele abria o caminho para um processo de *impeachment* tal qual desejava a oposição"¹⁵.

Naquele momento, era de suma importância para o Congresso Nacional que todo o processo de impeachment ocorresse de modo menos questionável possível. Por isso, as contas de 2014, reprovadas pelo TCU, não foram consideradas para os fins do processo, uma vez que as contas devidas a Caixa Econômica Federal (CEF), ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e ao Banco do Brasil (BB), foram pagas ainda no fim de 2014, ou seja, antes do início do segundo mandato em 2015.

Além disso, esse cuidado foi tomado pelo Congresso Nacional para evitar um debate constitucional que poderia ter sido levado ao Supremo Tribunal Federal, uma vez que o art. 86, §4º da Constituição, afirma que o Presidente da República só pode ser responsabilizado na vigência do seu mandato¹⁶. Como havia iniciado um novo mandato, os parlamentares focaram apenas nos possíveis crimes de responsabilidade de 2015, ignorando os de 2014, pelo menos, tecnicamente¹⁷.

¹⁵ O Ministro do TCU, Augusto Nardes, por diversas vezes se pronunciou fora dos autos sobre processos em andamento, o que deixava o governo insatisfeito, por haver uma antecipação do voto, o que é proibido pela Lei de Magistratura, à qual os ministros do TCU estão submetidos. VILLAVERDE, João. *Perigosas Pedaladas: os bastidores da crise que abalou o Brasil e levou ao fim o governo Dilma Rousseff*. - São Paulo. Geração Editorial, 2016. p. 221 e 224.

¹⁶ Quando o tema estava em debate, e ainda não havia fundamentos para um impeachment com base no segundo mandato, Gustavo Badaró, professor de Direito Penal da Faculdade de Direito da USP, afirmou que seria possível impeachment por atos cometidos no mandato anterior, por não haver vedação do art. 15 da Lei 1.079/50. Nesse sentido, o constitucionalista Lênio Streck, em artigo de opinião, rebateu o penalista, dizendo que: "quando está em jogo a coisa mais sagrada da democracia – que é a vontade do povo – também não se podem fazer pan-hermeneutismos, a partir de analogias e/ou interpretações extensivas. Parece-me que qualquer interpretação sempre deverá ser in *dubio pro populo*. In *dubio pro* vontade popular. Foi o povo que conferiu um novo mandato. Um mandato termina. Outro começa. Há posse. Não há um dia de vacância. Autoridades presentes. O mandatário eleito promete cumprir a Constituição. Fosse uma mera continuidade, porque fazer toda a churumela cerimonial, com gastos desnecessários? Parece-me elementar: uma coisa é o primeiro mandato; outra é o segundo. A Constituição não pode ser lida contra ela mesma. Se a opção foi pelo Presidencialismo – gostemos ou não – essa opção acarreta compromissos e sérios ônus políticos. Não dá para pensar em tirar o mandatário porque 'está indo mal'". *Constituição é contra impeachment de Dilma por fato do mandato anterior*, por Lênio Luiz Streck, em *Conjur*, 24/08/2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-ago-24/lenio-streck-constituicao-impeachment-mandato-anterior>>. Acesso em: 15 out. 2020.

¹⁷ André Singer lembra que o PSDB foi um dos responsáveis a estimular o afastamento de Dilma. O partido consultou Miguel Reale Jr. quanto à possibilidade jurídica do pedido de impeachment, mas, de início, o jurista afirmou a inexistência de base jurídica e propôs uma ação penal contra Dilma por crime comum, a qual não dependeria de ter sido cometido no mandato de 2015. O autor explica que o pedido de impeachment protocolado posteriormente, contou com a ajuda de veículos da mídia: "De acordo com o *Valor*, foi o próprio jornal quem

2 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E AS TENSÕES ENTRE PODER EXECUTIVO E LEGISLATIVO

2.1 Governo Dilma Vana Rousseff

No dia 15 de outubro de 2015, o pedido de impeachment da Presidente foi protocolado pelos juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Jr. e Janaína Pascal. Segundo os juristas, Dilma Vana Rousseff havia infringido leis orçamentárias, a Lei dos Crimes de Responsabilidade e a chamada Lei do Impeachment. O parecer foi sustentado nas "pedaladas fiscais", na infração da Lei de Responsabilidade Fiscal e na edição de decretos de suplementação orçamentária¹⁸.

No dia 02 de dezembro de 2015 teve início o fim do segundo mandato do Governo Dilma. Eduardo Cunha, desafeto político da ex-presidente e investigado pela operação Lava Jato, por corrupção e evasão de divisas, aceitou e iniciou o processo de impeachment no mesmo dia, depois de o governo recusar ajudá-lo na Comissão de Ética do Congresso¹⁹. Os meses seguintes ao afastamento de Dilma Vana Rousseff seriam cobertos de polêmica²⁰, em especial pela revelação do "grande acordo nacional, com o Supremo, com tudo".²¹

forneceu as peças faltantes. Em 20 de maio, o jornal publica que 'o Tesouro Nacional continuava 'pedalando' a equalização das taxas de juros de crédito rural — Plano Safra. No final de junho, a *Folha de S. Paulo* traz reportagem segundo a qual as pedaladas chegavam a 19 bilhões de reais em março de 2015, expressas como dívidas do Tesouro com a CEF e o BB. Em 9 de outubro, o *Valor* informa que Dilma teria editado seis decretos que autorizavam créditos suplementares, 'antes de o Congresso Nacional ter aprovado a redução da meta de superávit primário de 2015'. SINGER, André. In: *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. - São Paulo: Companhia das Letras, 2018 Kindle Edition.

¹⁸ Comissão Especial do Impeachment 2016. Documentos constantes da Denúncia recebida da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?0&codcol=2016&data1=2016-04-26&data2=2016-05-06>>. Acesso em: 16 set 2020.

¹⁹ A sensação de que Eduardo Cunha usava de suas prerrogativas como chantagem ao Governo Dilma não era apenas uma concepção de muitos brasileiros. Estudiosos e mídia internacional que acompanhavam a política brasileira também viam na atitude do Presidente da Câmara um modo vingativo de distrair a Câmara de seus próprios problemas. *Impeachment é 'vingança' de Cunha e mais um golpe à imagem do país, dizem brasilianistas*, por Alessandra Corrêa, em *BBC Brasil*, 04/12/2015. Disponível: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151204_brasilianistas_impeach_ac_tg>. Acesso em: 20 set. 2020.

²⁰ Em 04 de abril de 2016, um vasto grupo de juristas e advogados publicaram um manifesto intitulado "Nova campanha da legalidade: manifesto de juristas em defesa da Constituição e do Estado de direito". Para os autores: "Não podemos aceitar a relativização do princípio democrático por meio de um procedimento de impeachment sem fundamento jurídico. A Constituição exige o cometimento, pelo Presidente, de crime de responsabilidade, a ser previamente definido em lei ordinária. Não se trata, portanto, de pura e simples decisão política ligada à satisfação ou insatisfação com a gestão. O voto popular escolhe o Presidente para um mandato de quatro anos, findo o qual será avaliado. Ainda que se afirme ser o impeachment uma decisão política, isso não afasta sua juridicidade, ou seja, seu caráter de decisão jurídica obediente à Constituição. A aprovação de leis ou a edição de decretos também são decisões políticas, mas nem por isso podem contrariar a Constituição. Afirmar que o julgamento é político não pode significar que a Constituição possa ser descumprida". *Manifesto pró-Dilma tem apoio de 8 mil advogados e juristas; veja a lista*, em *Congresso em Foco*, 04/04/2016. Disponível em:

Relevante observar, entretanto, que o parecer de contas do TCU referente ao ano de 2015 sequer foi considerado pelo Congresso Nacional como fundamento ao impeachment, uma vez que o Tribunal só encaminhou o parecer ao Poder Legislativo no dia 05 de outubro de 2016²². Ocorre que, após aceitar a denúncia em dezembro de 2015, a Comissão Especial destinada a apresentar parecer sobre a matéria na Câmara dos Deputados já havia opinado, em 11 de abril de 2016, pela admissibilidade da acusação e a consequente autorização para a instauração, pelo Senado Federal, do processo por crime de responsabilidade. No dia 31 de agosto de 2016, o Senado Federal prolatou sentença condenando Dilma Vana Rousseff ao afastamento do cargo de Presidente da República, antes, portanto, de receber o parecer do TCU²³. Ademais, até àquela data, e ainda até a data deste trabalho, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, do Congresso Nacional, sequer havia apresentado parecer quanto à aprovação ou não das Contas do Governo Federal de 2015.

O impeachment, portanto, teve como fundamento apenas a citada denúncia. Preocupados em apontar irregularidades no segundo mandato da ex-presidente Dilma Vana Rousseff, os denunciadores até recapitularam todo o “histórico condenável” do governo, mas preocuparam-se mesmo com ilícitos de 2015. Assim, a acusação fez constar que entre 2014 e 2015, a Presidente editara uma série de decretos que resultaram na abertura de créditos suplementares, de valores muitos elevados, sem autorização do Congresso Nacional. Dilma Vana Rousseff foi acusada de liberar R\$2,5 bilhões em créditos orçamentários extraordinários, entre julho e agosto, sem que o Congresso Nacional aprovasse o projeto do Executivo que estabelecia nova meta fiscal para o ano 2015. Contudo, em detrimento da acusação, no fim daquele ano, o Congresso aprovou a mudança na meta fiscal pretendida pelo governo. Ou seja, mesmo com aval posterior, a ação do governo ainda se manteve em julgamento pelo mesmo Congresso que antes aprovava.

<<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/manifesto-pro-dilma-tem-apoio-de-8-mil-advogados-e-juristas-veja-a-lista/>>. Acesso em: 13 out. 2020.

²¹ Em maio de 2016, cinco meses antes do afastamento de Dilma, veio à tona um diálogo entre o Senador Romero Jucá (PDMB) e o empresário Sérgio Machado, da Transpetro. A gravação revelou o temor de parlamentares e empresários com o avanço da operação Lava-Jato e a inércia do Governo em limitar as investigações. Restou claro que, para os interlocutores, era necessário que Dilma sofresse impeachment para "estancar a sangria" da Operação. Para tanto, a solução mais fácil era botar o Michel Temer, num grande acordo nacional, "com o Supremo, com tudo". *“A solução mais fácil era botar o Michel”*. *Os principais trechos do áudio de Romero Jucá, em El País*, 24/05/2016. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/24/politica/1464058275_603687.html>. Acesso em: 30 set. 2020.

²² TCU entrega ao Senado parecer pela rejeição das contas do governo de 2015. Em *Agência Senado*, 05/10/2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/10/05/tcu-entrega-ao-senado-parecer-pela-rejeicao-das-contas-do-governo-de-2015>>. Acesso em: 05 set. 2020.

²³ Sentença do Senado Federal como Órgão Judiciário, p. 02. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/08/31/veja-a-sentenca-de-impeachment-contra-dilma-rousseff>>. Acesso em: 05 set. 2020.

Quanto às pedaladas fiscais, a denúncia ateu-se aos débitos do Governo Federal frente ao Banco do Brasil, em 2015, referentes aos custos do Plano Safra. O Plano foi criado em 2003, com objetivo de garantir crédito ao produtor rural. Até o ano de 2010, a dívida do Tesouro Nacional junto ao Banco do Brasil vinha crescendo moderadamente. Em 2005, apresentava o valor de R\$919,6 milhões; em 2010, já apresentava dívida total de R\$5,82 bilhões; e no primeiro trimestre de 2015, chegou a R\$16,4 bilhões, grande parte em razão do citado Plano. Contudo, em 27 de junho de 2016, a Comissão de Impeachment recebeu da Junta Pericial do Senado Federal um laudo onde se verificava que não era possível constatar a participação da Presidente nos atrasos de pagamentos referentes ao Plano Safra²⁴.

Porém, ainda que houvesse participação de Dilma Vana Rousseff nos atrasos ao pagamento do Plano Safra, até 2015, sequer havia discussão quanto a ilegalidade das dívidas do governo junto ao Banco do Brasil (BB). A situação mudou após uma auditoria realizada em 2014, por procuradores do Ministério Público de Contas. Em princípio, os próprios auditores não entendiam o procedimento como uma operação de crédito entre o BB e o governo, diferente do que entendiam como "pedalada fiscal", em relação à CEF e ao BNDES. Não havia esse entendimento porque a Lei nº 8.427/1992, que dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural, afirma que é de responsabilidade do Ministério da Fazenda, através de portarias, estabelecer prazos e condições de pagamento, firmando assim um compromisso financeiro entre as partes. Contudo, o procurador do Ministério Público junto ao TCU, Júlio Marcelo de Oliveira, foi o responsável por produzir um novo entendimento: a de que havia uma operação de crédito. Esta interpretação foi acompanhada por todos os ministros do TCU²⁵.

Portanto, ainda que houvesse uma interpretação contemporânea e extensiva do TCU quanto ao seu papel decisório e seus próprios limites, percebe-se que sua participação no impeachment se deve muito mais pelas declarações e opiniões fora dos autos. Ou seja, a rejeição fundamentada das contas do Governo Federal de 2015 não foi levada em consideração, uma vez que o afastamento da Presidente deu-se antes mesmo do envio do parecer do Tribunal de Contas da União ao Poder Legislativo.

²⁴ Segundo os peritos: "Pela análise dos dados, dos documentos e das informações relativos ao Plano Safra, não foi identificado ato comissivo da Exma. Sra. Presidente da República que tenha contribuído direta ou imediatamente para que ocorressem os atrasos nos pagamentos. Laudo Pericial da junta designada pela CEI2016, em *Senado Notícias*, em 22/08/2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/22/veja-os-principais-documentos-do-processo-de-impeachment-de-dilma-rousseff>>. Acesso em: 13 out. 2020.

²⁵ VILLAVERDE, João. *Perigosas Pedaladas: os bastidores da crise que abalou o Brasil e levou ao fim o governo Dilma Rousseff*. - São Paulo. Geração Editorial, 2016. p. 192.

2.2 Governos anteriores: Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula Da Silva

De início, importante compreender que a análise aqui realizada não se trata de defesa das contas da ex-presidente Dilma Vana Rousseff, mas apenas um resgate histórico para tentar compreender o TCU. Com isso, são levantados dados relativos aos Governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva. Apesar de o Governo Dilma ter sido acusado pela prática de "pedalada fiscal" frente à diversas instituições financeiras, aqui o foco será a Caixa Econômica Federal, onde teria ocorrido o maior fluxo de dívidas do governo e onde os dados foram mais publicizados²⁶. Os dados disponibilizados pela CEF dizem respeito ao período de registro dos três principais programas sociais do Governo Federal: seguro-desemprego, abono salarial e bolsa família. Os mais antigos registros, datados de 1994, são referentes ao seguro desemprego e ao abono salarial, uma vez que o bolsa família tem início apenas em 2003.

Cumprido frisar que não foram considerados o Governo Itamar Franco, de 1994, e os anos do Governo FHC até maio de 2001, uma vez que estes não estavam abarcados pela Lei Complementar n. 101 de maio de 2001, que trata dos crimes de responsabilidade, em especial o art. 36 da lei. Esta Lei é imprescindível para fins de confrontação entre as contas dos governos. Para maior fidedignidade, portanto, é necessário que os governos analisados estivessem cobertos pelo mesmo conjunto normativo.

Nesse sentido, o artigo 36 da LRF foi instituído com objetivo de impedir uma prática muito comum entre os Estados e a própria União, que era o uso dos bancos públicos para fechar "buracos" orçamentários. João Villaverde afirma que:

A promiscuidade entre governos e seus bancos gerava não apenas uma complexidade nas análises das contas de cada parte, mas problemas de solvência para as instituições. Os casos limites foram os mais famosos: o Banco do Brasil e a Caixa quase quebraram em 1996, além de uma miríade de bancos públicos estaduais, como o Banerj (do Rio de Janeiro) e o Banespa (de São Paulo). Uma das funções da LRF, sancionada em maio de 2000, era evitar e proibir a repetição de manobras com as contas públicas²⁷.

²⁶ Ofício n° 0014/2015/DEFAB da Caixa Econômica Federal, contendo os saldos diários (anexos I, II e III) e mensais (anexos IV, V e VI), das contas na CAIXA na qual são registrados os valores repassados pelos Ministérios Setoriais, desde janeiro de 1994 para os Programas Seguro Desemprego e Abono Salarial e desde a criação do Programa Bolsa Família, ambos até a presente data, neste caso posicionada em 31/08/2015. Por Sérgio Spagnuolo, em *GitHub*, 04/04/2016. Disponível em: <<https://github.com/sergiospagnuolo/especiais/blob/gh-pages/docs/Pe%C3%A7a%20252%20-%20Anexo%20Of%C3%ADcio%200014-2015-DEFAB.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2020.

²⁷ VILLAVERDE, João. *Perigosas Pedaladas: os bastidores da crise que abalou o Brasil e levou ao fim o governo Dilma Rousseff*. - São Paulo. Geração Editorial, 2016. p. 178.

Portanto, desde 2001, os governos são vedados de realizar operação de crédito com as instituições financeiras que controlam. Contudo, nunca houve aprofundamento na compreensão deste artigo, de modo que o atual entendimento parte de interpretação do próprio TCU, referente às contas do governo Dilma, ocasião na qual se firmou que as dívidas do Governo Federal junto aos bancos públicos configuram financiamento forçado. Ou seja, ao deixar de pagar os custos das políticas públicas, o governo estaria forçando os próprios bancos a custearem os programas.

Em sede de defesa do governo, durante o processo no TCU, os ministros não se ativeram aos questionamentos levantados pelo governo, em relação aos governos anteriores, que também praticaram as chamadas "pedaladas fiscais". Mas a questão não ficou sem resposta daqueles que participaram do processo. O procurador do Ministério Público, Júlio Marcelo de Oliveira, responsável pelo parecer que pediu a rejeição das contas do governo, afirmou que os auditores do Tribunal de Contas da União jamais haviam feito inspeção tão detalhada da relação entre o Tesouro Nacional e os bancos públicos, em especial com a CEF, de modo que os problemas no passado não foram percebidos pela Corte de Contas. Além disso, o procurador apontava para o fato de que os atrasos nos repasses do Tesouro eram "pontuais" nas gestões de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva e passaram a ser repetidos e ampliados na gestão Dilma Vana Rousseff²⁸.

O Governo Dilma, de modo mais amplo, manteve por mais meses dívidas em bancos públicos, em especial na CEF. Mas sequer existe entendimento do MP e do TCU quanto aos limites do que configurariam crime de responsabilidade fiscal por infração ao art. 36 da LRF, a partir do que o Tribunal veio a entender como empréstimo forçado pelas "pedaladas". Por essa razão, o argumento supracitado não se revela coerente.

Essa conjuntura faz crer que Dilma Vana Rousseff foi acusada não por "pedalar", mas por "pedalar" mais. Ademais, a eventual prevaricação dos órgãos de controle, por jamais terem realizado inspeção tão detalhada da relação entre o Tesouro Nacional e os bancos públicos, contribuiu para um cenário de diferença de tratamento entre os governos. Mas, não é razoável pensar que os saldos negativos de governos anteriores foram inesperadas e pontuais previsões de custos, uma vez que o maior saldo negativo de Fernando Henrique Cardoso chegou ao valor de R\$293,8 milhões, em junho de 2002, enquanto no governo Lula, chegou ao valor de R\$236,4 milhões em julho de 2003.

²⁸ VILLAVERDE, João. *Perigosas Pedaladas: os bastidores da crise que abalou o Brasil e levou ao fim o governo Dilma Rousseff*. - São Paulo. Geração Editorial, 2016. p. 275.

Em relação ao seguro-desemprego, que é a maior dessas três despesas, a comparação com o passado traz informações importantes. Durante os oito anos de mandatos de Fernando Henrique Cardoso, a conta na CEF fechou em negativo durante seis meses, mas até a criação da LRF em 2001 essa dívida nunca ocorreu de forma continuada, ou seja, não houve dois meses consecutivos de saldo negativo. A diferença para os que apontam o crime de responsabilidade baseia-se justamente no fato de que os saldos negativos foram consecutivos e, por consequência, teriam sido empréstimos forçados.

Contudo, existem precedentes de saldos negativos consecutivos, tanto no Governo FHC quanto no Governo Lula. Nos meses de março e abril de 2002, no caso de Fernando Henrique Cardoso²⁹. Já nos oito anos de Governo Lula, o saldo negativo na CEF para o seguro-desemprego foi verificado em sete meses, sendo que nos meses de agosto e setembro de 2004 e abril e maio de 2005, foram consecutivos³⁰. Nesses casos, seriam poucos meses consecutivos para configurar crime de responsabilidade? O que define quantos meses seriam necessários?

A partir de 2011, a situação era diferente. Dilma Vana Rousseff tinha, sob sua gestão, um quadro muito mais negativo do que os demais: por vinte e um meses a Caixa teve a conta do seguro-desemprego fechando em negativo, sendo que de agosto de 2013 a julho de 2014, as dívidas eram consecutivas, ou seja, débitos acumulados de um mês para o outro³¹.

Quanto ao abono salarial, não houve dívidas consecutivas durante o governo FHC³², segundo constam os documentos da CEF. Em contrapartida, no Governo Lula³³, durante três

²⁹ Dívidas referentes ao seguro-desemprego: set/96 (R\$ 3,3 milhões), jul/01 (R\$ 12,5 milhões), jan/02 (98,8 milhões), mar/02 (R\$ 3,3 milhões), abr/02 (171,4 milhões) e jun/02 (R\$293,8 milhões). Ofício n° 0014/2015/DEFAB da Caixa Econômica Federal. Por Sérgio Spagnuolo, em *GitHub*, 04/04/2016. Disponível em: <<https://github.com/sergiospagnuolo/especiais/blob/gh-pages/docs/Pe%C3%A7a%20252%20-%20Anexo%20Of%C3%ADcio%200014-2015-DEFAB.pdf>>. Acessado em 03 de set de 2020

³⁰ Dívidas referentes ao seguro-desemprego: set/03 (R\$ 236,4 milhões), ago/04 (R\$160,3 milhões), set/04 (R\$ 2,7 milhões), abr/05 (R\$2,8 milhões), mai/05 (10,4 milhões), abr/07 (R\$ 340 mil) e nov/09 (61,1 milhões). Ibidem.

³¹ Dívidas referentes ao seguro-desemprego: nov/11 (R\$520,1 milhões), fev/12 (R\$88,3 milhões), mai/12 (R\$65,6 milhões), jul/12 (R\$16,7 milhões), set/12 (R\$8,8 milhões), dez/12 (R\$469,9 milhões), mai/13 (R\$4,6 milhões), ago/13 (R\$576.2 milhões), set/13 (R\$1.51 bilhão), out/13 (R\$1.28 bilhão), nov/13 (R\$653.8 milhões), dez/13 (R\$1.87 bilhão), jan/14 (R\$36.2 milhões), fev/14(R\$1.37 bilhão), mar/14(R\$1.42 bilhão), abr/14(R\$1.64 bilhão), mai/14 (R\$2.59 bilhões), jun/14(R\$1.82 bilhão), jul/14(R\$2.66 bilhões), set/14(R\$311 milhões) e mar/15 (R\$44.5 milhões). Ibidem.

³² Dívidas referentes ao abono salarial: set/01 (R\$18.5 milhões), nov/01 (R\$24.7 milhões) e dez/01 (R\$22.2 milhões). Ibidem.

³³ Dívidas referentes ao abono salarial: set/03 (R\$145.1 milhões), nov/03 (R\$98.5 milhões), ago/04 (R\$81.4 milhões), out/04 (R\$72.9 milhões), nov/04 (R\$264.4 milhões), out/05 (R\$8.4 milhões), nov/05 (R\$11.7 milhões), dez/05 (R\$2 milhões), jul/06 (R\$9.3 milhões), nov/06 (R\$312 milhões), jun/09 (R\$1.7 milhão), set /09 (R\$24.3 milhões), nov/09 (R\$11.7 milhões), jun/10 (R\$8.6 milhões), set /10 (R\$25.4 milhões). Ibidem.

meses consecutivos as contas fecharam em negativo. E no mandato Dilma Vana Rousseff³⁴, mais uma vez, as dívidas foram a regra, somando 12 meses consecutivos devendo à CEF. E, por fim, importante também observar os custos do bolsa família. O programa nasceu em 2003, com objetivo de transferir renda às famílias mais pobres, e, portanto, não existem dados do governo FHC. Logo no primeiro ano do programa, verifica-se que houve dois meses consecutivos de dívidas no Governo Lula³⁵. Enquanto no Governo Dilma³⁶, se manteve a alta elevação da dívida consecutiva.

Logo, observa-se que durante anos o *modus operandi* do Governo Federal nunca foi questionado, pois sequer era de conhecimento dos órgãos de controle qual era a real conjuntura das contas públicas. A defesa de Dilma Vana Rousseff, portanto, não estava de todo equivocada, mas naquela altura – após a decisão do TCU –, o debate já havia sido tomado por alas político-ideológicas, de modo que nem o melhor dos fundamentos de defesa do Governo Dilma poderiam evitar o impeachment³⁷. A decisão estava no campo político, arena que o governo já não dominava desde 2013.

2.3 Grande acordo nacional: "Uma ponte para o futuro"

No início de seu segundo mandato, Dilma Vana Rousseff já não possuía a força política que tivera no começo de 2011. O governo vinha sofrendo com uma crescente redução de popularidade, principalmente a partir das grandes manifestações de 2013 que, apesar de

³⁴ Dívidas referentes ao abono salarial: nov/12 (R\$338.7 milhões), jul/13 (R\$207.1 milhões), ago/13 (R\$1.49 bilhão), set/13 (R\$89.5 milhões), out/13 (R\$1.58 bilhão), nov/13 (R\$351.7 milhões), dez/13 (R\$620 milhões), fev/14 (R\$19.5 milhões), mar/14 (R\$13.3 milhões), jun/14 (R\$82.3 milhões), jul/14 (R\$900.2 milhões), ago/14 (R\$938.5 milhões), set/14 (R\$443.3 milhões). Ibidem.

³⁵ Dívidas referentes ao Bolsa-Família: out/03 (R\$10.5 milhões), nov/03 (R\$13.9 milhões), abr/05 (R\$39.3 milhões), ago/10 (R\$107 mil) e dez/10 (R\$104.9 milhões). Ibidem.

³⁶ Dívidas referentes ao Bolsa-Família: jul/12 (R\$135 milhões), ago/12 (R\$12.8 milhões), set/12 (R\$182.9 milhões), out/12 (R\$18.3 milhões), mai/13 (R\$17.8 milhões), out/13 (R\$1.1 bilhão), nov/13 (R\$226.4 milhões), dez/13 (R\$480.6 milhões), fev/14 (R\$773.7 milhões), mar/14 (R\$203.9 milhões), abr/14 (R\$227.5 milhões), mai/14 (R\$1 bilhão), jun/14 (R\$1.78 bilhão), jul/14 (R\$2.01 bilhões), ago/14 (R\$711 milhões), set/14 (R\$286.9 milhões). Ibidem.

³⁷ O historiador e escritor da *Folha de S. Paulo*, Elio Gaspari, lembrava em sua coluna que a Senadora Rose de Freitas, ex-líder do governo de Michel Temer no Senado, afirmava que na tese dela "não teve esse negócio de pedalada, nada disso. O que teve foi um país paralisado, sem direção e sem base nenhuma para administrar". Para o historiador, "Dilma Rousseff é ré num processo que respeita regras legais, mas se a convicção prévia dos senadores já está definida na "tese" da líder do governo, o que rola em Brasília não é um julgamento". Ademais, o autor afirmar que "Desde o início do processo de impeachment estava entendido que a peça acusatória não viria com a artilharia do petrolão e de outros escândalos da presidente afastada. Haveria uma só bala, de prata, contábil. No caso dos três decretos assinados pela presidente, houve crime. Isso é o que basta para um impedimento, mas deve-se admitir que esse critério derrubaria todos os governantes, de Michel Temer a Tomé de Sousa". *Há Golpe*, por Elio Gaspari, em *Folha de S. Paulo*, 29/06/2016. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/eliogaspari/2016/06/1786670-ha-golpe.shtml>>. Acesso em: 13 de out. de 2020.

não terem sido focadas na Presidente, teve todas as críticas captadas pela oposição e direcionadas para o governo³⁸. A economia já apresentava déficits significativos, em grande parte pela falha política da "Nova Matriz Macroeconômica"³⁹. Além disso, a operação Lava Jato ganhava força e abrangência dia após dia e, por consequência, chegava cada vez mais próximo dos políticos do Congresso Nacional que, por sua vez, esperavam que o governo fizesse algo para frear a Operação. João Villaverde sintetiza bem o momento político:

Todos, no governo e fora dele, sabiam que dadas as condições políticas do momento, era preciso apenas uma base formal para que um pedido de afastamento de Dilma fosse consumado pelos parlamentares. O clima de suspense era claro: no foco da Lava-Jato, Cunha aproveitaria a reprovação das contas federais pelo TCU para dar gatilho no *impeachment*?⁴⁰

Eduardo Cunha aproveitou e, tão logo, Michel Temer começou a romper publicamente com o Governo, e o fez através de uma carta endereçada à Dilma Vana Rousseff, na qual apontava uma série de queixas por ter sido, até então, um "vice decorativo".

Contudo, apesar das críticas apontadas pelo então Vice-Presidente da República, sua participação no governo não esteve tão limitada como fez crer. Inclusive, Michel Temer, por coerência às acusações que Dilma Vana Rousseff sofreu, também deveria ter sido condenado por crime de responsabilidade, uma vez que também assinou decretos de suplementação orçamentária, entre maio e julho de 2015, que abriram crédito suplementar de R\$10,807 bilhões, o que autorizou novos gastos quando o governo já não estava cumprindo a meta original estabelecida para o superávit primário⁴¹. Mas para o TCU esses dados não foram importantes, uma vez que as contas de 2015 apreciadas, responsabilizaram apenas a

³⁸ Ainda em 2013, Marcos Nobre se propôs a analisar as manifestações que ocorriam durante aquele ano. Para o autor: "As revoltas de junho de 2013 não têm lideranças, palanques nem discursos. As passeatas se formam, se dividem e se reúnem sem roteiro estabelecido. É difícil até mesmo prever onde vão surgir e ganhar corpo. Organizam-se a partir de catalisadores nas redes sociais e no boca a boca das mensagens de texto. Não são revoltas dirigidas contra este ou aquele partido, esta ou aquela figura política. São revoltas contra o sistema, contra 'tudo o que está aí'". NOBRE, Marcos. In: *Choque de democracia: razões da revolta*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. Kindle Edition.

³⁹ Laura Carvalho sintetiza os aspectos dessa política, ao afirmar que "Essa agenda envolveu a redução de juros, a desvalorização do real, a contenção de gastos e investimentos públicos e uma política de desonerações tributárias cada vez mais ampla, além da expansão do crédito do BNDES e o represamento das tarifas de energia. Pode-se dizer com segurança que os resultados de sua adoção foram desastrosos". A autora lembra que "essas políticas foram referendadas por associações patronais que, posteriormente, abandonaram o barco e apoiaram o impeachment da presidente". CARVALHO, Laura, A Agenda Fiesp: um passo ao lado. In: *Valsa brasileira - Do boom aos caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018. Kindle Edition.

⁴⁰ VILLAVERDE, João. Perigosas Pedaladas: os bastidores da crise que abalou o Brasil e levou ao fim o governo Dilma Rousseff. - São Paulo. Geração Editorial, 2016. p. 225.

⁴¹ Temer autorizou mesma manobra usada por Dilma: Vice-presidente assinou decretos que abriram crédito suplementar de R\$ 10,8 bilhões; medida embasa pedido de impeachment da petista. Por Andreza Matais e João Villaverde, em 08/12/2015. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,temer-autorizou-mesma-manobra-usada-por-dilma,10000004177>>. Acesso em: 23 set. 2020.

Presidente. A condenação de Michel Temer, assim como a de Dilma Vana Rousseff, dependia tão somente de pragmatismo político. A diferença é que Michel Temer possuía articulação política como Dilma Vana Rousseff nunca tivera e, naquele momento, não havia clima político algum para que Temer também fosse afastado⁴².

No dia 07 de dezembro de 2015, cinco dias após Eduardo Cunha aceitar a denúncia de impeachment, Michel Temer já aproveitava para se apresentar como solução à crise política. Essa foi a primeira vez que o documento "Uma Ponte para o Futuro" foi citado publicamente, documento este elaborado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PDMB), recebendo forte apoio do mercado financeiro e do setor privado⁴³.

2.4 Influência da decisão do TCU nos demais tribunais de contas

Apesar do amplo debate aberto durante o processo de impeachment, quanto à importância de uma gestão orçamentária responsável, a realidade é que a responsabilidade financeira dos Estados e dos Municípios continuou aquém da mudança que fora esperada após a grave consequência sofrida por Dilma Vana Rousseff. Apesar do presente trabalho não pretender esgotar as discussões ao tema, serão tomados como exemplo de análise apenas dois casos: do Estado de São Paulo e do município de Piúma no Estado do Espírito Santo.

Em meados de maio de 2016 começaram a surgir notícias de que o Estado de São Paulo, durante o governo Geraldo Alckmin, havia praticado as chamadas "pedaladas fiscais", uma vez que havia deixado de pagar mais de R\$332 milhões à Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM)⁴⁴. O Tribunal de Contas de São Paulo (TCE-SP), então, decidiu

⁴² Em 21 de dezembro de 2015, o advogado Mariel Márley Marra apresentou denúncia contra o ex-vice presidente Michel Temer, mas a denúncia não prosperou, pois em 05 de janeiro de 2016 foi arquivada pelo ex-presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, por entender que não havia crime de responsabilidade por parte de Michel Temer. Para Antonio Carlos Mazzeo, professor do departamento de História da USP, "Temer não está (sofrendo impeachment) porque essa é uma ação política. Se a comissão do impeachment tivesse parado para analisar tudo em detalhes, o cenário seria diferente". *Seis dúvidas: Especialistas respondem a questões de leitores sobre impeachment*, em *BBC Brasil*, 16/04/2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160416_impeachment_duvidas_leitores_pai_mdb>. Acesso em: 13 out. 2020.

⁴³ Conforme André Singer: "a 'Ponte' defendia que só uma reforma da Previdência, com o estabelecimento de idade mínima para a aposentadoria e desindexação dos benefícios em relação ao salário mínimo, permitiria uma trajetória sustentável das contas do Estado. As propostas de terceirização, flexibilização da CLT e abertura comercial também aparecem no documento. Trata-se de um receituário destinado a conquistar os empresários e justifica o apoio ao impeachment, decidido em 14 de dezembro, da Fiesp — a primeira entidade empresarial relevante a fazê-lo". SINGER, André. In: *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. - São Paulo: Companhia das Letras, 2018. Kindle Edition.

⁴⁴ "O déficit corresponde ao valor que o governo deveria ter pago ao Metrô a título de compensação tarifária, como nos casos de passageiros gratuitos ou integração com outras linhas", mas que acabaram sendo usados para custear outros débitos do governo. *Governo Alckmin dá calote de R\$ 332,7 mil ao Metrô de São Paulo*, em

abordar a situação, mas por falta de tempo hábil para a análise de prejuízo à CPTM, o parecer de 2015 foi favorável à aprovação das contas do governo estadual, declinando ao parecer de 2016 a responsabilidade na análise⁴⁵. Não obstante, durante o parecer de contas de 2016, os ministros concluíram pela ausência de tempo hábil para a análise, remetendo para o parecer de 2017⁴⁶.

Finalmente, em 2017, o prejuízo à CPTM entrou em discussão, mas brevemente. O Ministério Público de Contas de São Paulo ponderou que o governo em análise estava em processo de solvência das dívidas do Estado e, por tal razão, o TCE-SP apenas determinou que o governo efetuasse as devidas adequações. No fim, o MP emitiu parecer favorável à aprovação de contas, com as referidas ressalvas. No parecer final do TCE-SP, as contas foram aprovadas com ressalvas. Entretanto, cabe apontar que o reconhecimento posterior da dívida pelo Estado de São Paulo, não exclui sua responsabilidade orçamentária.

O Governador do Estado também realizou uma operação de crédito, não com fundamento no art. 36 da LRF, mas com base no item 9, do art. 10 da Lei n. 1.079/1950. Diferente da LRF que veda a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, a Lei de Crimes de Responsabilidade proíbe operações de crédito com entidades da administração indireta de qualquer dos entes federativos, inclusive por meio postergação de dívida contraída anteriormente. A Companhia Paulista de Trens Metropolitanos, enquanto entidade da administração indireta, esta inclusa entra as vedações da lei.

Toda a situação demonstra como as decisões dos Tribunais de Contas podem ser destoantes. Dilma Vana Rousseff, por ter atrasado o pagamento ao Banco do Brasil por alguns meses em 2015, teve suas contas reprovadas pelo TCU. Por outro lado, Alckmin, ao atrasar o pagamento durante meses à Companhia Paulista de Trens Metropolitanos, teve a análise de suas contas postergadas e, no fim, aprovadas pelo TCE-SP. Em comum, Banco do Brasil e CPTM são sociedades de economia mista parte da administração pública indireta. Em

Estadão, 04/05/2016. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2016/05/epoca-negocios-governo-alckmin-da-calote-de-r-3327-mi-no-metro-de-sao-paulo.html>>. Acesso em: 23 set. 2020.

⁴⁵ Contas Anuais Do Governo Do Estado De São Paulo Exercício De 2015 Processo: TC - 003554/026/15. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/7_-_relatorio_e_voto.pdf>. p. 273, acesso em: 22 set. 2020.

⁴⁶ "Da análise que faço, embora concorde com a necessidade de correção do demonstrativo das parcerias público-privadas, exigido pela lei de responsabilidade fiscal, considero que neste momento de julgamento este processo deixa de ser apropriado para a determinação proposta, e, assim, a acolho para propor que cópia do expediente, seja enviada ao relator das contas do governador, do exercício de 2017, para que sua excelência analise e, se concordar, concretize a determinação a fim de ter o próximo demonstrativo já corrigido". Relatório e voto de Antonio Roque Citadini, p. 48. Disponível: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/9_-_tc-5198.989.16_-_relatorio_e_voto.pdf>. acesso em: 22 set. 2020.

comum, ambos os governos atrasaram pagamentos causando uma boa impressão das dívidas públicas.

Quanto ao município de Piúma, em setembro de 2017 o Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo emitiu parecer recomendando a rejeição das contas de Samuel Zuqui, ex-prefeito do município de Piúma, sob o argumento de que o gestor havia cometido a conduta irregular de editar créditos adicionais sem autorização legislativa. Em sua defesa, o município argumentou que:

A aprovação posterior da norma autorizadora tem o condão de ratificar os decretos que promoveram a abertura de créditos. Isso porque o órgão que a aprovou é o mesmo que possuía competência para editá-la em momento oportuno e para julgar as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo. Ressalte-se, além disso, que inexistente vedação expressa à edição de lei com efeito retroativo ratificando decretos de abertura de créditos adicionais suplementares⁴⁷.

Observa-se, portanto, que houve a abertura de crédito suplementar com autorização posterior do Poder Legislativo. Mas, o Tribunal de Contas do Espírito Santo teve entendimento diferente do Tribunal de Contas da União. Em parecer exarado em junho de 2018, o Relator reconhece a situação, mas afirma que:

No entanto, há que se considerar que a edição da Lei 2.036, de 30 de dezembro de 2014, teve o condão de validar a conduta do Prefeito, ainda que inadequada, mas de certa forma saneadora e, ainda, considerando a gestão bem-sucedida e responsável sob o ponto de vista fiscal, é que, no caso concreto, entendo pela manutenção do Parecer Prévio 023/2017, que recomendou APROVAÇÃO COM RESSALVA, ponderado as circunstâncias de edição de lei em data posterior com efeitos retroativos, abarcando, assim, o instituto da convalidação, é a medida mais acertada⁴⁸.

Essas constatações contribuem na percepção de que os atuais entendimentos dos tribunais de contas são divergentes. Não se trata de juízo de valor sobre quem, ou como, foram cometidos crimes de responsabilidade, mas sim os limites e parâmetros para que houvessem a condenação desses gestores. Esse conjunto de casos deixa claro que os tribunais não são pacíficos e uniformes em sua atuação. Esse problema é anterior à 2015, quando a

⁴⁷ Recurso De Reconsideração, p. 07. Disponível em: <<https://www.mpc.es.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/TC-7256-2017-Recurso-de-Reconsidera%C3%A7%C3%A3o-PCA-2014-Prefeitura-de-Pi%C3%BAma.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2020.

⁴⁸ PARECER PRÉVIO TC-43/2018 – PLENÁRIO, Relator Domingos Augusto Taufner p. 05. Disponível em: <<https://www.piuma.es.gov.br/portal/uploads/pca/2014-prefeitura-municipal-parecer-previo-1594651865.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2020.

discussão quanto à responsabilidade fiscal esteve em seu ápice, e ainda persiste nos anos posteriores. É nesse sentido que se torna imprescindível que alternativas sejam adotadas para uma melhor atuação destes tribunais, sob pena de haver, cada vez mais frequentemente, risco à segurança jurídica.

3. PAPEL INSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: POSSÍVEIS DIAGNÓSTICOS E PROGNÓSTICOS

3.1 Papel institucional e limites

O presente trabalho, além de explorar as instituições de contas e sua influência no impeachment de Dilma Vana Rousseff, observou também as consequências dessa atuação, bem como a existência de normatizações com potencial para garantir um melhor desempenho dos órgãos de controle da administração pública.

Nesse sentido, existem duas orientações que podem ser consideradas: por um lado, os críticos ao protagonismo dos tribunais e, por outro, os adeptos da ideia de que quanto maior o protagonismo, mais eficiente a Administração. Não há óbice em discutir os dois pontos, contudo, os simpatizantes ao maior protagonismo almejam leis que permitam essa maior autonomia de controle, externo e interno, e leis mais punitivistas aos gestores infratores⁴⁹. Contudo, estas leis inexistem; o que há, na verdade, é uma interpretação extensiva dos próprios membros dos tribunais. Portanto, a discussão terá como foco às normas existentes e as em discussão no Poder Legislativo.

Floriano Marques Neto⁵⁰ lembra que ninguém desconsidera a importância do controle da Administração Pública, mas que há uma crescente discussão nos meios jurídicos, políticos e institucionais acerca deste tema. Para o autor, o desafio é enfrentar o tema num ambiente em que os desmandos e escândalos administrativos se sucedem num fluxo intenso. O problema seria a desconfiança de que uma mudança, mesmo para aperfeiçoamento, enfraquecesse os controles, em prol da corrupção e da improbidade. Mas, o autor alerta que as mudanças são

⁴⁹ Os próprios membros dos tribunais de contas são adeptos de um maior protagonismo em prol de um combate à corrupção. Para a Técnica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, Waléria da Cruz Sá Barreto, "O controle das contas públicas é vital para a sociedade. A moralidade no trato com a coisa pública exige uma eficaz e tempestiva prestação de contas. Com isso, a sociedade tomará ciência se o administrador público ou particular rege bem a coisa pública". BARRETO, Waléria da Cruz Sá. In: O fortalecimento do Tribunal de Contas e a busca de um novo sistema de combate à corrupção. *Revista Controle - Doutrinas e Artigos*. TCE-CE. 2012, p. 254.

⁵⁰ MARQUES NETO, Florian de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. *Fórum de Contratação e Gestão Pública FCGP*, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, p. 730, abr. 2010.

necessárias e não devem ser vistas com preconceito. Com este texto de 2010, é possível aferir que a discussão, após dez anos, ainda é atual e sequer tem sido considerada com a devida importância.

Deve-se ter em mente que o controle não é um fim em si mesmo, sob pena de atrair uma visão formalista do controle, conforme preceitua o autor mencionado. Significa dizer que o controle é o instrumento de aperfeiçoamento da Administração Pública e para a busca de eficiência e efetividade. Nesse sentido, o controle que, sob o pretexto de coibir o desvio ou desperdícios do erário público, impede uma ação administrativa, produz, na verdade, um efeito contrário àquele que justifica a existência do controle. Nesse sentido, Floriano Marques Neto afirma que:

O entrave da Administração pelo controle acaba por causar malefício comparável àquele gerado pelas condutas ímprobas. Uma Administração pia, proba e impródiga não é necessariamente uma Boa Administração. Será se conciliar lisura e economicidade com eficiência e efetividade. Do mesmo modo, um sistema de controle que só pune, invalida e impede não será um controle conforme aos cânones do Estado Democrático de Direito. Será se conseguir combinar rigor no combate aos despautérios com a verificação ponderada das consequências das medidas de coibição a seu alcance. Ademais, será um bom sistema de controle se aferir também os resultados das políticas públicas e das ações administrativas, verificando o quanto elas estão a reverter para a sociedade⁵¹

A visão do autor é importante, no sentido de sustentar um papel meramente administrativo dos tribunais e com especial atenção aos preceitos do Estado Democrático de Direito. Os tribunais de contas devem sempre levar em consideração a realidade política, econômica e social do país antes de iniciar a análise que leva ao parecer das contas do governo, pois natural que crises, sobretudo econômicas, causem alterações consideráveis nas contas públicas. Mas, no caso de Dilma Vana Rousseff, ainda que uma série de circunstâncias justificassem a derrocada das contas públicas, o TCU compreendeu que o maior dos fundamentos estava na política econômica adotada pelo governo.

Todo o estudo aqui considerado leva aos diagnósticos apontados outrora por Floriano Marques Neto: o controle tende a ser visto como um fim em si mesmo e tem-se verificado uma tendência expansionista dos mecanismos de controle. Afirma o autor que, como consequência, "o controle pelo controle acaba por se afastar do compromisso com seus efeitos, com a responsabilidade política que as instituições de controle devem objetivar"⁵².

⁵¹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. *Fórum de Contratação e Gestão Pública FCGP*, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, p. 730, abr. 2010.

⁵² *Ibidem*.

Floriano Marques Neto dá nome ao diagnóstico: autonomização do controle. Essa autonomização gera uma série de consequências: a) o déficit de responsividade; b) a multiplicidade de instâncias; c) a captura das políticas públicas pelo controlador; d) o deslocamento da discricionariedade; e) a falta de uniformidade das orientações; f) a "judicialização" das políticas e; g) a apropriação corporativa da pauta de controle.

O *déficit de responsividade* diz respeito a um controle mais preocupado com a verificação formal do cumprimento de prescrições legais, em detrimento da efetividade dos resultados. Como consequência, a defesa da moralidade e do patrimônio público sobrepõem-se às políticas públicas e o impacto dessa na vida dos administrados. Essa é uma crítica que não menospreza o respeito à legalidade, mas demonstra que os órgãos de controle, muito mais do que abster-se a finalidades da Administração, têm definido também a qualidade das ações dos gestores públicos, por meio de uma interpretação legal que, em alguns casos, jamais havia sido adotada.

A *multiplicidade de instâncias* seria a fragmentação do quadro normativo e institucional das atividades de controle, o que faria com que as competências fossem exercidas de maneira sobreposta e excessiva. A crítica do autor se refere aos diversos órgãos de controle existentes, interno ou externos à administração, o que não garante, por si só, eficiência. Como visto no decorrer do trabalho, as instâncias administrativas, sejam internas ou externas, são contraditórias em seus pareceres, o que demonstra que a abundância de controle institucional não é garantia de eficiência administrativa.

A *captura das políticas públicas pelo controlador* é também uma das consequências do controle pelo controle. Nessa lógica o controlador se apropria da pauta das políticas públicas, tornando-as vulneráveis a serem capturadas por outros interesses que não aqueles pretendidos pelo gestor público. Soma-se a este ponto, não só a crítica quanto a captura das políticas públicas pelo controlador, mas também a captura do próprio ato de governar, conforme ocorreu em 2015 após uma série de pronunciamentos, anteriores aos pareceres, de Ministros do TCU e Procuradores do MPTCU, que influenciaram o destino político de Dilma Vana Rousseff.

O *deslocamento da discricionariedade* é uma crítica voltada à fiscalização anterior à atuação do gestor, o que deixaria de ser uma discricionariedade da Administração e se tornaria uma discricionariedade do órgão de controle. Contudo, esse é um apontamento à outras prerrogativas dos tribunais, que não se adéquam a função institucional de emitir parecer sobre as contas do Governo Federal, uma vez que esta atuação é posterior.

A *falta de uniformidade das orientações* pode ser compreendida como o epicentro de boa parte da crítica apontada no presente trabalho. A ausência de uniformidade das orientações e decisões dos órgãos de controle gera uma diferença de tratamento aos mesmos fatos, o que, por sua vez, gera insegurança jurídica. Já existem propostas legislativas visando sanar esse grande problema, as quais serão abordadas adiante.

A "*judicialização*" das políticas, um problema relevante e cada vez mais frequente, mas pouco importante ao objeto deste trabalho. E por fim, a *apropriação corporativa da pauta de controle*. Essa preocupa-se com o risco de sujeição institucional e de oportunismo. Impossível não ver nesta crítica uma relação à situação de 2014 e 2015, quando ministros, em sua maioria ex-políticos, usaram de sua posição institucional para emitir opiniões sobre o impeachment. E, por outro lado, o oportunismo político de parlamentares, ao se aproveitarem das opiniões destes ministros para pleitear um impeachment, antes mesmo da decisão do TCU em rejeitar as contas de 2015.

Muitas são as discussões sobre modos de superar as críticas. Adiante, o foco será nas possibilidades mais realistas, que são aquelas advindas da própria legislação e/ou das discussões amadurecidas no Poder Legislativo.

3.2 Prognósticos sobre o futuro dos tribunais de contas

Com propósito de efetivar práticas cada vez mais responsáveis por parte do gestor público, existem leis não regulamentadas e propostas de emendas à Constituição que devem ser observadas. Quanto às normas já existentes, se fossem efetivamente cumpridas, talvez sequer fossem necessárias as Propostas de Emenda Constitucional (PEC) que hoje tramitam no Congresso Nacional, quais sejam, as PEC's nº 188/2019 e a de nº 22/2017.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 67, estabelece um Conselho de Gestão Fiscal que seria responsável por acompanhar e avaliar de forma permanente a política e a operacionalidade da gestão fiscal. Este conselho seria constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade. O Conselho teria como objetivo a:

- I - harmonização e coordenação entre os entes da Federação; II - disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal; III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei

Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social; IV - divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

Segundo José Roberto Afonso, tido como "pai da LRF", o objetivo do Conselho de Gestão Fiscal seria "explicitar problemas, corrigi-los e universalizar as regras da lei"⁵³. Nesse sentido, a existência deste conselho evitaria questionamentos relativos à diferença de tratamento do Tribunal de Contas da União e de Tribunais Estaduais quando se trata de leis de responsabilidade fiscal e orçamentária, uma vez que, como demonstrado, os entendimentos variam de ente federativo. Entretanto, como dispõe o §2º, art. 67, da LRF, a Lei disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do conselho. O problema é que esta lei não existe e, antes mesmo de tentar efetivar o que já deveria ser normatizado, outras soluções já têm sido pleiteadas, como as Propostas de Emenda Constitucionais supracitadas.

A PEC nº 188/2019 traz uma série de alterações na Constituição e tem sido alvo de muitas críticas, não só pelo meio acadêmico, mas também por membros dos tribunais de contas. Apesar da polêmica quanto aos diversos dispositivos desta PEC, aqui importa apenas a alteração pretendida aos tribunais de contas. Entre outros, a proposta objetiva o acréscimo do Art. 135-A que constitui um Conselho Fiscal da República definido como "órgão superior de coordenação da política fiscal e preservação da sustentabilidade financeira da Federação", composto pelo:

I- o Presidente da República; II – o Presidente da Câmara dos Deputados; III- o Presidente do Senado Federal; IV- o Presidente do Supremo Tribunal Federal; V – o Presidente do Tribunal de Contas da União; VI – três Governadores; e VII – três Prefeitos⁵⁴.

Para o Observatório do Conhecimento⁵⁵:

O fato deste Conselho 'monitorar' os orçamentos dos entes federados 'inclusive quanto à respectiva execução', 'expedir recomendações' e

⁵³ Reportagem "Fazendo as contas que fazem de conta". Por Claudia Safatle, em *Valor*, 19/08/2016. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/coluna/fazendo-as-contas-que-fazem-de-conta.ghtml>>. Acesso em: 13 out. 2020.

⁵⁴ Proposta De Emenda À Constituição N° 188, De 2019. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035580&ts=1598968477369&disposition=inline>>. Acesso em: 24 set. 2020.

⁵⁵ O Observatório do Conhecimento é uma rede formada por Associações e Sindicatos de Docentes de universidades de diferentes estados brasileiros e parceiros da área da educação, ciência e pesquisa que se articula em defesa da universidade pública, gratuita e de qualidade e da liberdade acadêmica. *PEC 188/2019: um desastre para as políticas sociais brasileiras*, por Nelson Cardoso Amaral, em *Observatório do Conhecimento*, 13/12/2019. Disponível em: <<https://observatoriodoconhecimento.org.br/pec-188-2019-um-desastre-para-as-politicas-sociais-brasileiras/>>. Acesso em: 24 set. 2020.

'comunicar' 'eventuais irregularidades detectadas', não deixa dúvidas sobre a interferência à autonomia dos entes federados. Esta posição governamental de pretender intervir na autonomia de setores estabelecidos na CF-1988 também encontra-se presente na proposta do Future-se apresentada às Universidades e Institutos Federais.

Já em relação ao entendimento de alguns membros dos tribunais de contas, a opinião é emitida pelo Conselheiro do Tribunal de Contas de São Paulo, Dimas Ramalho, que afirma que a PEC seria inconstitucional por alterar o art. 71 da CRFB/88⁵⁶. A proposta transformaria o TCU em regulador nacional dos Tribunais de Contas, afrontando, mais uma vez, a autonomia dos entes federativos.

Contudo, tramita atualmente na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, a Proposta de Emenda Constitucional nº 22/2017. Em detrimento da anterior, está proposta tem sido bem recepcionada. Diferente da PEC nº 188/2019, que concentraria praticamente todo o poder normativo nas mãos de órgãos federais, está visa a criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, que seria composto por:

I – o Presidente do Tribunal de Contas da União; II – o Vice-Presidente do Tribunal de Contas da União; III – três Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, indicados pela entidade representativa de caráter nacional; IV – um Conselheiro dos Tribunais de Contas dos Municípios e do Município, indicado pela entidade representativa de caráter nacional; V – um Ministro Substituto ou Conselheiro Substituto de Tribunal de Contas, indicado pela entidade representativa de caráter nacional; VI – um membro do Ministério Público de Contas, indicado pela entidade representativa de caráter nacional; VII – um advogado, detentor de notável conhecimento técnico e reputação ilibada, indicado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; e VIII – dois cidadãos de notável conhecimento técnico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal⁵⁷.

⁵⁶ "Art. 71 XII -consolidar a interpretação das leis complementares de que tratam os arts. 163, 165, § 9º, e 169, por meio de Orientações Normativas que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terão efeito vinculante em relação aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei. § 5º Da decisão de Tribunal de Contas dos Estados, do Distrito Federal, ou de Tribunal ou Conselho de Contas dos Municípios, que contrariar a orientação normativa ou que indevidamente a aplicar, caberá, na forma da lei de que trata inciso XII do caput, reclamação ao Tribunal de Contas da União que, julgando-a procedente, anulará a decisão reclamada e fixará prazo para que outra seja proferida. § 6º Em caso de descumprimento do prazo fixado conforme o §5º, o Tribunal de Contas da União avocará a decisão." (NR). *Proposta De Emenda à Constituição nº 188, de 2019*. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035580&ts=1598968477369&disposition=inline>>. Acesso em: 24 set. 2020.

⁵⁷ Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2017. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5333830&ts=1594037389149&disposition=inline>>. Acesso em: 24 set. 2020.

A proposta é mais democrática ao permitir maior participação da sociedade e dos próprios Tribunais de Contas dos Estados. Mas, o ponto mais importante seria a Câmara de Uniformização de Jurisprudência, da qual dispõe o §8º da PEC. A proposta estabelece que:

§9º Compete à Câmara de Uniformização de Jurisprudência, além das atribuições que lhe forem conferidas pela lei, as seguintes:

I – reconhecer, por maioria absoluta, de ofício ou por provocação de Tribunal de Contas, a existência de controvérsia atual acerca da interpretação de norma constitucional ou de âmbito nacional entre os Tribunais de Contas que acarrete grave insegurança jurídica ou relevante prejuízo do ponto de vista fiscal, financeiro, orçamentário, econômico, patrimonial, contábil e social;

II – reconhecer a controvérsia, aprovar, por maioria absoluta, enunciado de caráter vinculante em relação aos Tribunais de Contas, acerca da interpretação de norma; e

III – julgar reclamação contra decisões dos Tribunais de Contas que contrariem enunciados da Câmara, podendo anulá-las e determinar novo julgamento.

Portanto, a grande novidade normativa seria a possibilidade de um Conselho concebido como instrumento crucial para a segurança das decisões e para a estabilização das relações jurídicas, atribuição que alcançaria, por exemplo, questões atinentes à Lei de Responsabilidade Fiscal. Podendo, inclusive, aprovar enunciados de caráter vinculante.

A efetiva atuação do Conselho de Gestão Fiscal, da qual dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal, juntamente com a unidade pretendida pela Câmara de Uniformização de Jurisprudência mostram-se, portanto, viáveis a uma melhor atuação dos órgãos de controle. Pelo modo que estes Conselhos se apresentam teríamos: I) uma atuação mais técnica, livres de influências políticas, por exemplo e; II) uma atuação uniforme, evitando que decisões sejam divergentes nos mais diversos órgãos e, por consequência, evitaria a insegurança jurídica. Desse modo, é possível que, de fato, órgãos de controle cumpram seu papel constitucional de fiscalizar a Administração Pública, sem que incidam em questões políticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em 120 anos de existência, o Tribunal de Contas da União teve suas prerrogativas alteradas diversas vezes na história do país. Mas, entre governos democráticos e governos autoritários, a instituição suportou todas as mudanças, até que normatizações mais ampliativas fossem criadas. A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, foi benéfica ao criar normas constitucionais gerais ao TCU. Posteriormente, os membros do TCU se aproveitaram da Lei Orgânica para, em mais uma tentativa, ampliar suas prerrogativas. Nem sempre os interesses institucionais dos órgãos de controle foram atendidos, apesar de as normas ainda

manterem seu caráter genérico, o que possibilita uma atuação mais extensiva dos membros das Cortes de Contas.

Essa atuação pôde ser vista, principalmente, a partir de 2014, quando o parecer de contas do Governo Dilma, foi rejeitada pelo TCU, pela primeira vez após a redemocratização, abrindo um amplo debate ao posterior afastamento da Presidente. Porém, a atuação dos membros do TCU não se limitou ao seu papel institucional, uma vez que os ministros, por diversas vezes, se manifestaram fora dos autos, inclusive sobre processos ainda em andamento. Contudo, apesar dos pareceres do Tribunal de Contas da União, que rejeitaram as contas do Governo Federal e aconselhavam o Congresso Nacional a fazer o mesmo, no fim, a contribuição do TCU para o impeachment de Dilma foram as manifestações dos ministros.

O processo de impeachment começou antes mesmo do parecer de contas do ano de 2015, de modo que a sentença que afastou Dilma Vana Rousseff levou em consideração os demonstrativos da dívida pública de 2015, sem que houvesse antes uma decisão formal do TCU.

O afastamento ocorreu e era de se esperar que uma decisão com consequências tão graves à democracia do país se refletisse nos tribunais de contas do país. No entanto, o que se observou foram decisões conflitantes entre o tribunal da União e dos Estados. Situações semelhantes têm sido apreciadas de modos diferentes, gerando uma insegurança jurídica que deve ser melhor debatida.

Nesse sentido, foram apontadas críticas à atuação extensiva dos tribunais de contas, bem como pela ausência de unidade decisória dos tribunais. Críticas estas que poderiam ser evitadas caso a legislação fosse efetivamente cumprida, como no caso da normatização para o Conselho de Gestão Fiscal, do qual dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal. A criação deste Conselho poderia evitar a miríade de decisões contraditórias dos tribunais. Mas sua inexistência fez surgir outras proposições, como a Proposta de Emenda Constitucional nº 188/2019 e a de nº 22/2017.

A PEC nº 188/2019 não tem sido bem recepcionada, pelos próprios membros dos tribunais de contas e por estudiosos da área, como os membros do Observatório do Conhecimento, pois apresenta uma série de inconstitucionalidades, em especial quanto às alterações normativas dos tribunais de contas, que afronta a separação de poderes. Por sua vez, a PEC nº 22/2017 apresenta alternativas viáveis ao aperfeiçoamento dos órgãos de controle externo, em especial pela criação de uma Câmara de Uniformização de Jurisprudência.

Por todos esses aspectos, inquestionável a existência de uma série de questões que devem ser debatidas com seriedade, em prol de uma atuação verdadeiramente capaz de aprimorar a atuação dos tribunais de contas e, conseqüentemente, aperfeiçoar a Administração Pública.

5. REFERÊNCIAS

A solução mais fácil era botar o Michel”. Os principais trechos do áudio de Romero Jucá. Em *EL* País, 24/05/2016. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/24/politica/1464058275_603687.html>. Acesso em: 30 set. 2020.

BARRETO, Waléria Da Cruz Sá. *O fortalecimento do Tribunal de Contas e a busca de um novo sistema de combate à corrupção*. Revista *Controle - Doutrinas e Artigos*. TCE-CE. 2012, p. 254.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acessado em 20 de abril de 2020.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 28 ago. 2020.

BRASIL. *Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950*. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm>. Acesso em: 28 ago. 2020.

BRASIL. *Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992*. Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8427.htm>. Acesso em: 14 out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Parecer Prévio Sobre as Contas da Presidente da República*. Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza. Processo TC 005.335/2015-9. Brasília, DF, Sessão 7/10/2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo da República - Exercício de 2014*. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/contas-2014-relatorio-e-parecer-previo-sobre-as-contas-do-governo-da-republica-exercicio-de-2014.htm>>. Acesso em: 15 mar. 2020.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Diretoria Executiva Programa Bolsa Família e Benefícios Sociais. *Ofício nº 0014/2015/DEFAB*. Disponível em: <<https://github.com/sergiospagnuolo/especiais/blob/gh-pages/docs/Pe%C3%A7a%20251%20-%20Of%C3%ADcio%200014-2015-DEFAB.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2020.

CARVALHO, Laura, *A Agenda Fiesp: um passo ao lado*. In: *Valsa brasileira - Do boom aos caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018. Kindle Edition.

CORRÊA, Alessandra. *Impeachment é ‘vingança’ de Cunha e mais um golpe à imagem do país, dizem brasilianistas*. Em *BBC Brasil*, 04/12/2015. Disponível:

<https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151204_brasilianistas_impeach_ac_tg>. Acesso em: 20 set. 2020.

DECISÃO é técnica, não política, diz TCU sobre avaliação das contas do governo. Em *Folha Vitória*, 02/06/2015. Disponível em: <<https://www.folhavoria.com.br/politica/noticia/07/2015/decisao-e-tecnica-nao-politica-diz-tcu-sobre-avaliacao-das-contas-do-governo>>. Acesso em: 15 mar. 2020.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. *PARECER PRÉVIO TC-43/2018 – PLENÁRIO*. Disponível em: <<https://www.piuma.es.gov.br/portal/uploads/pca/2014-prefeitura-municipal-parecer-previo-1594651865.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2020.

GASPARI, Elio. *Há Golpe*. Em *Folha de S. Paulo*, 29/06/2016. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/eliogaspari/2016/06/1786670-ha-golpe.shtml>>. Acesso em: 13 de out. de 2020.

GOVERNO Alckmin dá calote de R\$ 332,7 mil no Metrô de São Paulo. Em *Estadão*, 04/05/2016. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2016/05/epoca-negocios-governo-alckmin-da-calote-de-r-3327-mil-no-metro-de-sao-paulo.html>>. Acesso em: 23 set. 2020.

PESSOA, Leanne Araújo Holanda de Paula. *A competência do Tribunal de Contas da União: o fenômeno do deslocamento da discricionariedade da administração pública, sob pena de responsabilização*. In: *Impasses Democráticos: estudos de hermenêutica constitucional*. Juliana Cristine Diniz Campos (Org.) Angélica Mota Cabral (Coord.) - 1. ed. - Fortaleza: Mucuripe, 2019, p 88.

LAUDO Pericial da junta designada pela CEI2016. Em *Senado Notícias*, em 22/08/2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/22/veja-os-principais-documentos-do-processo-de-impeachment-de-dilma-rousseff>>. Acesso em: 13 out. 2020.

LIMA, Luiz Henrique. In: *Controle externo – teoria, legislação, jurisprudência e mais de 500 questões*. - 2. - ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MANIFESTO pró-Dilma tem apoio de 8 mil advogados e juristas; veja a lista. Em *Congresso em Foco*, 04/04/2016. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/manifesto-pro-dilma-tem-apoio-de-8-mil-advogados-e-juristas-veja-a-lista/>>. Acesso em: 13 out. 2020.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Os grandes desafios do controle da Administração Pública. Fórum de Contratação e Gestão Pública FCGP*, Belo Horizonte, ano 9, 2010.

MATAIS, Andreza; VILLAVARDE, João. *Temer autorizou mesma manobra usada por Dilma*. Em 08/12/2015 Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,temer-autorizou-mesma-manobra-usada-por-dilma,10000004177>>. Acessado em 23 de set de 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. *Recurso de Reconsideração ao Parecer Prévio TC 023/2017 – Segunda Câmara*. Disponível em:

<<https://www.mpc.es.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/TC-7256-2017-Recurso-de-Reconsidera%C3%A7%C3%A3o-PCA-2014-Prefeitura-de-Pi%C3%BAma.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2020.

NOBRE, Marcos. *Choque de democracia: razões da revolta*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. Kindle Edition.

PRAZERES, Leandro. *Em decisão unânime, TCU recomenda reprovação das contas de Dilma*. Em *UOL*, 07/10/2015. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/10/07/tcu-contas-governo-dilma.htm>>. Acesso em: 12 out. 2020.

ROSILHO, André. *MP de Contas e o controle da política - Ativismo do MP de Contas é prejudicial à boa governança pública*. Por André Rosilho, em *Jota*, 01/07/2020 Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/mp-de-contas-e-o-controle-da-politica-01072020>>. Acesso em: 13 out. 2020.

ROSILHO, André. *Tribunal de Contas da União - Competências, Jurisdição e Instrumentos de Controle*. São Paulo: Quartier Lantin, 2019.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Contas Anuais do Governo do Estado de São Paulo - Exercício de 2015*. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/7_-_relatorio_e_voto.pdf>. Acesso em: 22 set. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Contas do Governador - Exercício 2016. Parecer Prévio*. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/9_-_tc-5198.989.16_-_relatorio_e_voto.pdf>. Acesso em: 22 set. 2020.

_____. Comissão Especial do Impeachment 2016. *DENÚNCIA em face da Presidente da República*. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?0&codcol=2016&data1=2016-04-26&data2=2016-05-06>>. Acesso em: 16 set. 2020.

SENADO FEDERAL. *Senado Federal como Órgão Judiciário - Sentença*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/08/31/veja-a-sentenca-de-impeachment-contra-dilma-rousseff>>. Acesso em: 05 set. 2020.

_____. *Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019 – PEC do Pacto Federativo*. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035580&ts=1598968477369&disposition=inline>> . Acesso em: 24 set. 2020.

_____. *Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2016 – PEC da Reforma dos Tribunais de Contas*. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5333830&ts=1594037389149&disposition=inline>> . Acesso em: 24 set. 2020.

SAFATLE, Claudia. *Fazendo as contas que fazem de conta*. Em *Valor*, 19/08/2016. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/coluna/fazendo-as-contas-que-fazem-de-conta.ghtml>>. Acesso em: 13 out. 2020.

SEIS dúvidas: Especialistas respondem a questões de leitores sobre impeachment. Em *BBC Brasil*, 16/04/2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160416_impeachment_duvidas_leitores_pai_mdb>. Acesso em: 13 out. 2020.

SILVA, Artur Adolfo Cotias, *O Tribunal de Contas da União de ontem e de hoje*. In: Tribunal de Contas da União, *Prêmio Serzedello Corrêa 1988: monografias vencedoras*. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999.

SINGER, André. *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SPAGNUOLO, Sérgio; NALON, Tai. *Dilma 'pedalou' 35 vezes mais que Lula e FHC juntos*. Em *Aos Fatos*, 04/04/2016. Disponível em: <<https://www.aosfatos.org/noticias/dilma-pedalou-35-vezes-mais-que-lula-e-fhc-juntos/>>. Acesso em: 12 out. 2020.

STRECK, Lênio Luiz. *Constituição é contra impeachment de Dilma por fato do mandato anterior*. Em *Conjur*, 24/08/2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-ago-24/lenio-streck-constituicao-impeachment-mandato-anterior>>. Acesso em: 15 out. 2020.

TCU entrega ao Senado parecer pela rejeição das contas do governo de 2015. Em *Agência Senado*, 05/10/2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/10/05/tcu-entrega-ao-senado-parecer-pela-rejeicao-das-contas-do-governo-de-2015>>. Acesso em: 05 set. 2020.

VILALAVERDE, João. *Perigosas pedaladas : os bastidores da crise que abalou o Brasil e levou ao fim o governo Dilma Rousseff* -- São Paulo: Geração Editorial, 2016.