

**INSTITUTO ENSINAR BRASIL
FACULDADES UNIFICADAS DE TEÓFILO OTONI**

EVILYM MIRANDA SILVA

**ANÁLISE JURÍDICA DO IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF: O CRÉDITO
SUPLEMENTAR ENQUANTO CRIME DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

TEÓFILO OTONI

2018

**INSTITUTO ENSINAR BRASIL
FACULDADES UNIFICADAS DE TEÓFILO OTONI**

EVILYM MIRANDA SILVA

**ANÁLISE JURÍDICA DO IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF: O CRÉDITO
SUPLEMENTAR ENQUANTO CRIME DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

**Monografia apresentada ao Curso de
Direito das Faculdades Unificadas de
Teófilo Otoni, como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em
Direito.**

**Área de Concentração: Direito
Financeiro e Direito Penal.**

**Orientadora: Msc. Igor Alves Noberto
Soares**

TEÓFILO OTONI

2018

FOLHA DE APROVAÇÃO

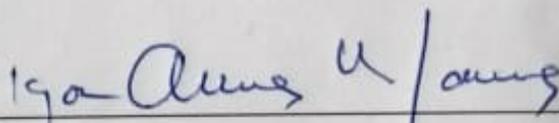
O Trabalho de Conclusão de Curso intitulado

**ANÁLISE JURÍDICA DO IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF: CRÉDITO
SUPLEMENTAR ENQUANTO CRIME DE RESPONSABILIDADE**

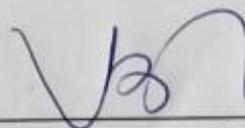
elaborado pela aluna Evilym Miranda Silva foi aprovado por todos os membros da Banca Examinadora e aceita pelo Curso de Direito das Faculdades Unificadas de Teófilo Otoni, como requisito parcial da obtenção do título de

BACHAREL EM DIREITO

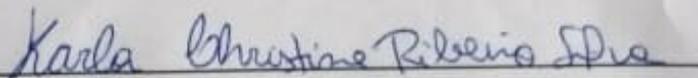
Teófilo Otoni, nas Minas Gerais, 9 de julho de 2018.



Professor MSc. Igor Alves Noberto Soares (orientador)



Professora MSc. Maria Flávia Vieira Batista



Professora Esp. Karla Christine Ribeiro Silva

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus em primeiro lugar pela oportunidade de realizar o sonho de cursar Direito, agradeço aos meus pais pela dignidade, honradez e bons princípios que me ensinaram desde a mais tenra idade. Agradeço aos meus professores por todos os ensinamentos e saberes transmitidos, em especial agradeço ao meu orientador professor Igor Alves Noberto Soares, pela paciência, cordialidade e profissionalismo exemplar do qual é uma referência ímpar em minha trajetória de vida. E sou imensamente grata aos meus amigos e companheiros de jornada na Doctum, Sâmara Ferreira, Jenifer Moraes e Igo Bolelli, vocês tornaram a minha passagem por esta faculdade especial.

“Qualquer homem com poder está inclinado a abusar dele. Portanto, é necessário que, pelo arranjo das coisas, o poder pare o poder”.

(Montesquieu, O espírito das leis, 1748).

RESUMO

O presente trabalho apresenta uma análise, sobre crédito suplementar enquanto crime de responsabilidade fiscal. Empréstimos públicos não criam valores positivos para o patrimônio público, são abertos em situações específicas com despesas que contrabalanceiam as receitas, na forma de créditos adicionais. O uso cada vez mais indiscriminado dos créditos retirou-lhes a característica de excepcionalidade e os transformou em um dos instrumentos do governo para realizar a execução orçamentária. Todavia, por se tratar de dinheiro público, todos os atos que envolvem o orçamento da União devem estar positivados e consoantes as normas do ordenamento jurídico brasileiro, ocorrendo inobservância do princípio da legalidade ou utilização inadequada do mesmo, este poderá incorrer em crime de responsabilidade. A história do Brasil foi marcada recentemente pelo impeachment da primeira mulher presidente do Brasil, Dilma Vana Rousseff, dentre os crimes pelo qual foi denunciada, se repetem as acusações de crime contra a lei orçamentária, que resulta em crime de responsabilidade fiscal.

Palavras-chave: Crime. Crédito Suplementar. Orçamento Público. Impeachment. Crime de responsabilidade fiscal.

ABSTRACT

The presents a work presents an analysis, sober supplementary credit as a crime of fiscal responsibility. Public Loans DO NOT CREATE positive Values for Public Assets, are Open Specific Situations with Expenses that counterbalance have Revenues, in the form of Additional credits. The Usage Every Once but Credits back indiscriminately withdrew them has feature of exceptionality and OS has transformed into one of the Government Instruments to Perform has Budget execution. However, POR is to deal with Public Money, all Acts involve the Budget of the Union Must be positive and consonant as Norms to make Brazilian legal order, occurring nonobservance to make Principle of Legality or inappropriate use not EVEN, this may incur a crime Responsibility. The history of Brazil faith recently branded impeachment hair president of the First woman of Brazil, Dilma Vana Rousseff, among crimes bones hair faith denounced Wednesday, if they repeat law of crimes charges against budget that the fiscal crime liability results in.

Keywords: Crime. Supplementary Credit. Public budget. Impeachment. Criminality for tax liability.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE: ANÁLISE DE SUAS CONJECTURAS	10
2.1	Crimes	10
2.2	Crimes de responsabilidade: a diferença entre ilícito penal e infração de responsabilidade.....	11
2.3	Noção Constitucional.....	14
2.4	Natureza Jurídica.....	18
3	ORÇAMENTO PÚBLICO	19
3.1	Conceito	19
3.2	Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual: instrumentos do planejamento orçamentário	20
3.2.1	Plano Plurianual	20
3.2.2	Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.....	21
3.2.3	Lei Orçamentária Anual.....	21
4	CRÉDITO SUPLEMENTAR	23
4.1	Créditos Adicionais: créditos suplementares, créditos especiais e créditos extraordinários	23
4.2	Breve histórico no ordenamento jurídico brasileiro de Crédito Suplementar.....	23
4.3	Crédito suplementar enquanto mecanismo de adequação a execução orçamentária brasileira	25
5	ANÁLISE DO IMPEACHMENT DA PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF	27
5.1	Análise histórica do impeachment	28
5.2	Fatores que desencadearam o impeachment.....	29
5.2.1	A crise econômica.....	30
5.2.2	Corrupção	31
5.2.3	A crise política.....	32
5.3	Crédito suplementar enquanto crime de responsabilidade fiscal	34
5.4	Tribunal de Contas da União	35
5.5	Tribunal de Contas da União: a sugestão para rejeição das contas	37
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	39

1 INTRODUÇÃO

Trabalho de Conclusão de Curso, cujo tema proposto é Crédito Suplementar enquanto Crime de Responsabilidade Fiscal, que tem como área de concentração a matéria de Direito Financeiro e se coaduna com Direito Penal e Direito Administrativo.

Estudaremos primeiramente o conceito de crime, como fato típico, antijurídico e culpável. A Constituição Federal de 1988 estabelece que não há crime sem lei anterior que o defina nem pena sem prévia cominação legal, todavia a presente pesquisa trata de um instituto que foi enquadrado como crime, sem estar positivado na lei e com punições distintas das previstas na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro e no Código Penal.

Veremos que vários doutrinadores destoam da denominação crime de responsabilidade fiscal, uma vez que crime é punível com penas de detenção, reclusão e multa, alternativa, isoladamente ou cumulativamente, e os “crimes de responsabilidade fiscal” acarretam perda da função política e inabilitação para o exercício de qualquer função pública por até cinco anos.

Imprescindível apresentar conceitos básicos sobre as finanças do Estado e o orçamento público. Para perfeito funcionamento do Estado é necessário planejar como serão administradas as despesas e receitas da União e para cumprir essa finalidade a CF/88 estabelece a obrigatoriedade de leis que estabeleçam os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

No decorrer do ano civil é possível que ocorra disparidades entre o planejamento e a execução, e desde que consoante os imprevistos da execução com a legislação que rege a matéria, créditos adicionais poderão ser concedidos possibilitando os valores necessários para suprir a falta de recursos orçamentários.

O crédito suplementar possui caráter excepcional, mas se tornou algo de uso comum dos governantes, até o momento em que sua utilização indiscriminada tornou-se crime contra lei orçamentária importando em crime de responsabilidade fiscal.

A história de um país teve seu rumo alterado. Tribunais, juristas e legisladores não são unânimes na interpretação do dispositivo legal a ser abordado na presente pesquisa.

A escolha do tema não possui viés partidário e sim o desejo de desvendar de forma imparcial o fato jurídico por trás do cenário político. Muitos entenderam que ocorreu crime de responsabilidade. Muitos entenderam que se tratava de uma estratégia de golpe.

Crédito suplementar é previsto em lei, usado por prefeitos, governadores e presidentes há décadas. Em 2015 Tribunal de Contas da União recomendou ao Senado Federal a rejeição das contas prestadas pela presidente da República através de um relatório no qual apresentava o crédito suplementar como crime, houve um impeachment que dividiu a opinião do país e destituiu uma presidente.

É preciso avaliar e analisar as circunstâncias que o tornaram crime, após esmiuçada pesquisa dos fatos e institutos legais e concluir sobre a materialidade do crime.

2 OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE: ANÁLISE DE SUAS CONJECTURAS

A Constituição Federal estabelece no rol de direitos e garantias fundamentais no art. 5º, XXXIX, que não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal, ou seja, para ser crime deve estar positivado na legislação brasileira, veremos a seguir que existem dispositivos que não estão expressos na lei enquanto crimes mas podem vir a se enquadrar como tal.

2.1 Crimes

Para que possamos compreender crime de responsabilidade faz-se necessário apresentarmos os conceitos de crime o qual podemos tratar como gênero do qual crime de responsabilidade seria uma espécie, todavia na maioria das obras que tratam sobre o direito penal brasileiro não consta a definição de crime de responsabilidade, devido a divergências de entendimento sobre a natureza criminal do ilícito tratado por muitos estudiosos como infração político-administrativa.

Os autores Edilson Mougnot Bonfim e Fernando Capez (Direito Penal-Parte Geral, 2004, pág. 252) conceituam crime sob dois aspectos: formal e material ou analítico:

- Material: pode ser definido como todo fato humano que propositada ou descuidadamente, lesa ou expõe a perigo bens jurídicos considerados fundamentais para a existência da coletividade e da paz social;

- Formal ou analítico: adota o conceito tripartido de delito desde o início do século XX, com Franz v. Liszt e Ernest Beling, lecionando-se que crime é todo fato típico, ilícito (antijurídico) e culpável.

De acordo Cleber Masson (2017, p.233) conforme critério material ou substancial, crime é toda ação ou omissão humana que lesa ou expõe a perigo de lesão, bens jurídicos penalmente tutelados.

A Lei de Introdução ao Código Penal, Decreto-lei nº 3.914/41 considera crime a infração penal que comina pena de reclusão ou detenção com a pena de multa, isoladamente, alternativa ou cumulativamente.

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

Apresentamos acima três conceitos distintos de crime, vejamos agora crime de responsabilidade a fim de analisarmos semelhanças e distinções entre os assuntos.

2.2 Crimes de responsabilidade: a diferença entre ilícito penal e infração de responsabilidade

Inexiste no ordenamento jurídico brasileiro conceito ou definição para crime de responsabilidade, a legislação apresenta somente quais condutas incorrerão no denominado crime e entre os doutrinadores muitas divergências pairam sobre o assunto.

A Constituição Federal de 1988 apresenta as seis situações em que ocupantes de cargo público terão conduta tipificada como crime de responsabilidade:

- 1) Art. 29, §2º constitui crimes de responsabilidade do Prefeito Municipal;
- 2) Art. 29, §3º constitui crimes de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal;
- 3) Art. 50, ausência sem justificção adequada perante a Câmara dos Deputados, Senado Federal ou qualquer de suas Comissões, poderá ensejar crime de responsabilidade;
- 4) Art. 100, §7º O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatórios incorrerá em crime de responsabilidade e responderá, também, perante o Conselho Nacional de Justiça.
- 5) Art. 167, §1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.
- 6) Art. 60, XI - o não-cumprimento do disposto nos incisos V e VII do caput deste artigo importará crime de responsabilidade da autoridade competente; (os incisos citados tratam da manutenção e criação de recursos da União).

Ao classificar os crimes em sua obra Cleber Masson (2017, p. 233) define os crimes de responsabilidade e subdivide-os em: próprios que se dividem em crimes comuns previstos no Código Penal previstos no arts. 312 a 326 e em crimes especiais, previstos no Decreto-lei nº 201/1967 e Lei nº 4.898/1965, e em crimes impróprios que são as infrações político-administrativas tratadas pelas Leis nº 1.079/1950 e nº 7.106/1983.

Considerando as sanções arroladas pelo art. 2º da Lei nº 1.079/50, quais são: perda do cargo, inabilitação para exercício de cargo público, inelegibilidade para cargo político. Verifica-se que não há correspondência entre as penalidades da Lei de Introdução ao Código Penal e as estabelecidas pelo art. 2º da Lei nº 1.079/1950, ora se conforme o Código Penal crimes são os imputados com reclusão, detenção ou multa, quer cumulativamente ou isoladamente e os denominados crimes de responsabilidade fiscal são penalizados com perda do cargo e inabilitação por até cinco anos para o exercício de qualquer função pública, encontramos aqui uma contradição entre as normas, uma antinomia.

No artigo “Infração (Crime) de Responsabilidade e Impeachment”, Luiz Regis Prado e Diego Prezzi Santos, afirmam que a temática acima é confusa do ponto de vista técnico jurídico e que a responsabilidade é uma consequência da forma de governo, república.

Segundo Celso Lafer (Estudos Históricas, 1989/4, pág. 214, 215) o termo república tem mais de um significado e no sentido mais amplo, denota comunidade política organizada. O autor analisa o significado da república e a contraposição que esta fez à monarquia até mesmo na estrutura etimológica da palavra, monarquia que significa o poder de um só, nesta mesma linha aristocracia, o poder dos melhores, que são poucos e democracia, o poder do povo que são muitos. E de acordo com a Enciclopédia Livre (Wikipédia) a palavra república tem origem latina e significa coisa pública, dessa forma o poder de um só se tornou coisa pública e governo de muitos haja vista a forma de governo e forma de poder adotadas no Brasil, segundo a fonte supracitada.

Ainda nos remetendo a Enciclopédia Livre (Wikipédia) Cícero, advogado, político e escritor romano, a república é uma estrutura de Estado ou forma de Governo composta por três condições fundamentais: um número razoável de pessoas, uma comunidade de interesses e um consenso de direitos. E Cícero

(51 AC, p. 33) afirmava que a república exige a liberdade com a qual é dotada cada pessoa e em decorrência desta está a responsabilidade do governante que visa ao bem comum.

Considerando essa linha Tavares, (2012, p. 1043) apregoa “A Constituição brasileira proclama o ideal republicano, não só por acentuar logo no art. 1º que o Brasil é uma República, mas também por adotar a transitoriedade no exercício do poder, a legalidade (governo de leis e não de Homens), a moralidade e a eficiência como pautas constitucionais direcionadas aos diversos agentes do Estado (servidores, funcionários públicos e mandatários de cargos eletivos) ”.

Prosseguindo o entendimento de Prado e Santos, (2016, p.80) essa liberdade característica da república torna a reponsabilidade do governante, a mais importante de todas, pois visa o bem comum. Verificamos que Carvalho (2013, p.206) compartilha do mesmo entendimento pois este afirma que o monarca não governa por tempo certo e limitado e um traço da monarquia é a irresponsabilidade, pois este não deve explicações ao povo ou a qualquer órgão sobre os motivos que tenham o levado a adotar determinada orientação política.

Para Carvalho (2013, p. 207) “a república, em contraponto à monarquia, tem como características: a) temporariedade (o chefe de governo recebe um mandato com prazo de duração determinado); b) eletividade (o chefe de governo é eleito pelo povo, não se admitindo sucessão hereditária); c) responsabilidade (o chefe de governo é politicamente responsável, devendo prestar contas de sua orientação política geral ao povo ou a um órgão de representação popular). ”

E nesse sentido Prado e Santos, (2016, p. 67) defendem o entendimento de que o crime de responsabilidade elencado na Constituição Federal configura infração político-jurídica de natureza mista, constitucional-administrativa. Argumentam que a função presidencial tem feição política e possui responsabilidade correlata, e por sua vez as penalidades previstas na Lei nº 1.079/50 tem a finalidade de afastar aquele que exerceu de forma indevida ou abusou do exercício de suas funções com comportamentos lesivos a bens e interesses gerais.

A Lei nº 1.079/1950 também conhecida como Lei dos Crimes de Responsabilidade ou Lei do Impeachment, define quais são os crimes de responsabilidade fiscal, especificando-os e regulando seu processo de

juízo. Salientamos que apesar de definir os crimes e estabelecer o respectivo processo de julgamento para crimes de responsabilidade a Lei nº 1.079 não exclui o processo e julgamento do acusado por crime comum nos termos da lei penal.

O Senado Federal afirma em sua página eletrônica que crime de responsabilidade, “a rigor, não é crime, e sim conduta ou comportamento de inteiro conteúdo político, apenas tipificado e nomeado como crime sem que tenha essa natureza”.

2.3 Noção Constitucional

Ao longo da história do nosso país foram publicadas sete constituições, entre outorgadas e promulgadas, a primeira delas em 1824 e três anos após a 1ª Constituição Brasileira, Dom Pedro I pela “graça de Deus, e unânime aclamação dos povos, Imperador Constitucional e Defensor Perpetuo do Brasil, fez saber a todos os súditos que queriam aquela lei”, a Lei de 15 de outubro de 1827 que regulamentava os crimes de responsabilidade dos Ministros, Secretários de Estado e Conselheiros de Estado, respectivo processo de acusação, sentença e punição.

TITULO UNICO
DA RESPONSABILIDADE DOS MINISTROS E SECRETARIOS
ESTADO, E DOS CONSELHEIROS DE ESTADO, E DA MANEIRA DE
PROCEDER CONTRA ELLES.
CAPITULO I
Da natureza dos delictos, por que são responsaveis os Ministros e
Secretarios de Estado, e das penas, que lhes correspondem.
Art 1º Os Ministros e Secretarios de Estado são responsaveis por
traição:
§ 1º Attentando por tratados, convenções, e ajustes, dentro ou fóra do
Imperio, ou por outros quaesquer actos do seu officio, ou
prevalecendo-se delle com dolo manifesto:
1º Contra a fórmula estabelecida do Governo.
2º Contra o livre exercicio dos poderes politicos reconhecidos pela
Cosntituição do Imperio.
3º Contra a independencia, integridade, e defesa da nação.
4º Contra a pessoa ou vida do Imperador, da Imperatriz, ou de algum
dos Principes, ou Princezas da imperial familia.
§ 2º Machinando a destuição da religião catholica apostolica romana.
§ 3º São applicaveis aos delictos especificados neste artigo as penas
seguintes.
Maxima: morte natural.
Média: perda da confiança da nação, e de todas as honras;
inhabildade perpetua para ocupar empregos de confiança, e cinco
annos de prisão.

Minina: perda da confiança na nação, inhabilidade perpetua, restricta ao emprego, em que é julgado, e cinco annos de suspensão do exercicios dos direitos politicos.

O decreto imperial estabelecia um rol dos atos que constituiriam crimes de responsabilidade cuja autoria caberia somente a Ministros e Secretários de Estado, normatizava a pena mínima, média e máxima conforme a gravidade do crime cometido.

Interessante a crença implícita da época na qual os reis não erram decorrente da Teoria do Direito Divino, portanto não havia motivos para atribuir responsabilidade ao “Imperador Constitucional e Defensor Perpetuo do Brasil”.

Avançando pela história do Brasil em 1830 foi publicado o Código Criminal do Império o qual mais uma vez traz o termo crime de responsabilidade à baila:

Art. 308. Este Codigo não comprehende:
1º Os crimes de responsabilidade dos Ministros, e Conselheiros de Estado, os quaes serão punidos com as penas estabelecidas na lei respectiva.

Mantém se a crença de que o rei não erra, somente ministros, conselheiros e secretários estariam sujeitos a cometer traição, percebe-se que o Código Criminal de 1.830 não tratou do assunto e também não o definiu, apenas lembrou que a matéria é regulamentada por lei específica.

Em 11 de outubro de 1.890 é publicado o Decreto nº 847 que promulga o Código Penal dos Estados Unidos do Brasil o qual também não compreende os crimes de responsabilidade:

Art. 6º Este codigo não comprehende:

a) os crimes de responsabilidade do Presidente da Republica;

Destacamos o avanço no ordenamento jurídico brasileiro do decreto acima, o Presidente da República passa a ser responsável pelos seus atos, mas nessa época ainda vigora a Constituição Imperial de 1824 que protegia brilhantemente o Defensor Perpetuo do Brasil, conforme art. 99 descrito abaixo:

Art. 99. A Pessoa do Imperador é inviolável e sagrada; ele não está sujeito a responsabilidade alguma.

Coerentemente a segunda constituição brasileira promulgada em 24/02/1891, denominada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil abandona o caráter sagrado atribuído ao rei e confere coesão ao Código

Penal dos Estados Unidos do Brasil publicado no ano anterior, responsabilizando o Presidente da República e dedicando a este o Capítulo V do magnífico texto legal:

CAPÍTULO V

Da Responsabilidade do Presidente

Art 53 - O Presidente dos Estados Unidos do Brasil será submetido a processo e a julgamento, depois que a Câmara declarar procedente a acusação, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e nos de responsabilidade perante o Senado.

Parágrafo único - Decretada a procedência da acusação, ficará o Presidente suspenso de suas funções.

Art 54 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra:

- 1º) a existência política da União;
- 2º) a Constituição e a forma do Governo federal;
- 3º) o livre exercício dos Poderes políticos;
- 4º) o gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais;
- 5º) a segurança interna do País;
- 6º) a probidade da administração;
- 7º) a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos;
- 8º) as leis orçamentárias votadas pelo Congresso.

§ 1º - Esses delitos serão definidos em lei especial.

§ 2º - Outra lei regulará a acusação, o processo e o julgamento.

§ 3º - Ambas essas leis serão feitas na primeira sessão do Primeiro Congresso.

Prado e Santos (2016, p. 69) registram que “mesmo contida em Códigos Penais (inclusive, no Código de Processo Penal) e em leis especiais, a expressão designava, em geral, crimes funcionais e infrações político-disciplinares. Corroboram e lamentam o argumento de Brossard que “desde o primeiro reinado, a locução defeituosa se insinuou na linguagem legislativa e não mais foi abandonada”.

Em 1948, período pós II Guerra Mundial, a principal justificativa apresentada no projeto de lei nº 22/1948, Anais do Senado, livro 6 – transcrição 48ª sessão em 01/06/1948, fls. 277 a 301, para a lei de crimes de responsabilidade fiscal era legalizar a possibilidade de afastar funcionários públicos detentores dos cargos de Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal e Procurador Geral da República que prejudicassem a nação decorrente de inaptidão do exercício do cargo público.

Manteve se o termo crime de responsabilidade e o projeto de lei nº 22 de 1948, que define os crimes de responsabilidade e regula seu processo de julgamento, foi aprovado com algumas alterações e transformado na Lei nº 1.079 em 10 de abril de 1950.

Com a promulgação da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, a Lei de Impeachment foi alterada e recepcionada, ambas com a mesma redação em alguns dispositivos como no art. 4º da Lei nº 1.079 e no art. 85 da CF/88:

Da Responsabilidade do Presidente da República
 Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:
 I - a existência da União;
 II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;
 III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
 IV - a segurança interna do País;
 V - a probidade na administração;
 VI - a lei orçamentária;
 VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.
 Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

Ainda assim foram realizados questionamentos sobre o acolhimento da Lei de Crimes de Responsabilidade pela Constituição Federal, que suscitou Ação de Preceito Fundamental/ADPF 378 a fim de analisar a compatibilidade do impeachment previsto na Lei nº 1.079 com a constituição vigente, o qual teve parecer conclusivo dos ministros do Supremo Tribunal Federal sobre a aplicação e recepção de boa parte do texto legal da Lei 1.079, conforme Extrato de Ata do Acórdão proferido na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378, a seguir os trechos mais importantes:

EXTRATO DE ATA
 MEDIDA CAUTELAR NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 378
 Supremo Tribunal Federal Lewandowski. Plenário, 16.12.2015.
 Decisão: O Tribunal, nos termos do voto do Ministro Roberto Barroso, que redigirá o acórdão: quanto ao item B, por unanimidade, deferiu parcialmente o pedido para estabelecer, em interpretação conforme à Constituição do art. 38 da Lei nº 1.079/1950, que é possível a aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado ao processo de impeachment, desde que sejam compatíveis com os preceitos legais e constitucionais pertinentes; quanto ao item C, por maioria, deferiu parcialmente o pedido para (1) declarar recepcionados pela CF/88 os artigos 19, 20 e 21 da Lei nº 1.079/1950, interpretados conforme à Constituição, para que se entenda que as “diligências” e atividades ali previstas não se destinam a provar a improcedência da acusação, mas apenas a esclarecer a denúncia; e (2) para declarar não recepcionados pela CF/88 o artigo 22, caput, 2ª parte [que se inicia com a expressão “No caso contrário...”], e §§ 1º, 2º, 3º e 4º, da Lei nº 1.079/1950, que determinam dilação probatória e segunda deliberação na Câmara dos Deputados, partindo do pressuposto que caberia a tal casa pronunciar-se sobre o mérito da acusação, vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Dias Toffoli e Gilmar Mendes;...quanto ao item E, por maioria, deferiu integralmente o pedido, para estabelecer que a

defesa tem o direito de se manifestar após a acusação, vencido o Ministro Marco Aurélio; quanto ao item F, por unanimidade, deferiu integralmente o pedido, para estabelecer que o interrogatório deve ser o ato final da instrução probatória; quanto ao item G, por maioria, deferiu parcialmente o pedido para dar interpretação conforme a Constituição ao art. 24 da Lei nº 1.079/1950, a fim de declarar que, com o advento da CF/88, o recebimento da denúncia no processo de impeachment ocorre apenas após a decisão do Plenário do Senado Federal, vencidos, nessa parte, os Ministros Edson Fachin (Relator), Dias Toffoli e Gilmar Mendes, e declarar que a votação nominal deverá ser tomada por maioria simples e presente a maioria absoluta de seus membros, vencidos, nesse ponto, os Ministros Edson Fachin (Relator), Gilmar Mendes e Marco Aurélio; quanto ao item H, por maioria, deferiu parcialmente o pedido para declarar constitucionalmente legítima a aplicação analógica dos arts. 44, 45, 46, 47, 48 e 49 da Lei nº 1.079/1950 – os quais determinam o rito do processo de impeachment contra Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República – ao processamento no Senado Federal de crime de responsabilidade contra Presidente da República, vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Dias Toffoli e Gilmar Mendes; quanto ao item I, por maioria, deferiu integralmente o pedido para declarar que não foram recepcionados pela CF/ 88 os arts. 23, §§ 1º, 4º e 5º; 80, 1ª parte; e 81, todos da Lei nº 1.079/1950, porque estabelecem os papéis da Câmara e do Senado Federal de modo incompatível com os arts. 51, I; 52, I; e 86, § 1º, II, da CF/88, vencidos, em menor extensão, os Ministros Edson Fachin (Relator), Dias Toffoli e Gilmar Mendes. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o número 10201286 Inteiro Teor do Acórdão - Página 402 de 403 Extrato de Ata - 17/12/2015 acusatória

2.4 Natureza Jurídica

Considerando a divergência entre o disposto no conceito de crime previsto na Lei de Introdução ao Código Penal e na Lei nº 1.079 e haja vista a justificativa citada no projeto de Lei nº 22/1948 (Anais do Senado, p.293), a qual esclarece em lição de Paulo Lacerda sobre o impeachment:

Em primeiro lugar, cumpre acentuar bem que esse instituto tem caráter marcadamente político, já por sua origem e evolução, já pelo seu processo e o resultado a que ele chega. Assim, o escopo essencial do instituto não é propriamente punir um delinquente mas livrar a nação de um mau funcionário; como de fato ele não castiga a pessoa, deixa essa tarefa aos tribunais que devam aplicar as leis, porém suspende o funcionário do respectivo cargo, destitui-o e o inabilita para outro qualquer.

Dessa forma e segundo Alexandre de Moraes:

"Crimes de responsabilidade são infrações político-administrativas definidas na legislação federal, cometidas no desempenho da função, que atentam contra a existência da União, o livre exercício dos Poderes do Estado, a segurança interna do País, a probidade da Administração, a lei orçamentária, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais e o cumprimento das leis e das decisões judiciais. (MORAES, 2007, p. 458)."

Aureliano Caldeira também esclarece em “A natureza jurídica do crime de responsabilidade e seu julgamento” a afirmativa de Paulo Brossard:

Se aos crimes de responsabilidade, enquanto relacionados a ilícitos políticos, se reservasse a denominação infrações políticas, por exemplo, melhor se atenderia à natureza das coisas e se evitaria o escolho decorrente da designação, pelo mesmo nome, de realidades diversas. (BROSSARD, 1992, p. 70).

Portanto, percebe-se que o termo crime de responsabilidade é inadequado ao ilícito, cuja natureza jurídica, conforme doutrinadores retromencionados a denominam de infração política.

3 ORÇAMENTO PÚBLICO

Orçamento público segundo Tatiana Coral Mendes de Lima (2017, pág. 82) “constitui-se, então, no instrumento disciplinador das finanças públicas, sendo que a atividade financeira do Estado se constitui na obtenção e criação de receita e seu dispêndio, por meio da despesa pública.” O Estado precisa criar formas de arrecadar e gerar receitas para cumprir seu papel e atingir o bem público, considerando que se trata de dinheiro do povo faz-se necessário que haja transparência e planejamento para administrar a máquina pública.

3.1 Conceito

Para compreensão do tema proposto cumpre esclarecer inicialmente o conceito de orçamento e alguns dispositivos utilizados pelo Estado para controle orçamentário.

Aliomar Baleeiro (2001, p. 411), propõe que o orçamento seja tratado como um ato legislativo que autoriza o Poder Executivo a realizar as despesas necessárias ao funcionamento dos serviços públicos e demais fins adotados pela política econômica, bem como a arrecadação das receitas criadas por lei.

João Batista Fortes de Souza (2006, p. 72), define o orçamento como uma peça utilizada pelo Estado para demonstrar seus planos e programas de trabalho, por período determinado, elaborado através do planejamento contínuo e dinâmico, abrangendo a manutenção dos serviços do Estado e os projetos estabelecidos nos programas e planos de governo.

3.2 Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual: instrumentos do planejamento orçamentário

O orçamento é fundamental para gestão dos gastos públicos e para realizá-lo de melhor forma o legislador criou instrumentos a fim de organizar o planejamento orçamentário: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

Na página eletrônica da Câmara dos Deputados os três assuntos arrolados acima, cuja competência pertence ao Chefe do Poder Executivo são abordados como instrumentos de Planejamento e Orçamento e conhecidos pelas seguintes siglas:

- Plano Plurianual – PPA;
- Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, e
- Lei Orçamentária Anual – LOA.

De acordo com o Manual de Formação em Orçamento e Direitos, Orçamento Público para a Promoção dos Direitos Humanos o chamado “Ciclo Integrado de Planejamento e Orçamento, o ciclo orçamentário corresponde a um período de quatro anos, que tem início com a elaboração do Plano Plurianual (PPA), com a elaboração anual da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Ao longo do período, o orçamento é executado, gerando a produção de bens e serviços para os/as cidadãos/ãs. Por último, ocorrem a avaliação e a prestação de contas anuais e de todo o período do PPA, iniciando-se um novo ciclo quadrienal.”

3.2.1 Plano Plurianual

Conforme Manual supracitado o PPA é o planejamento a médio prazo, o §1º do art. 165 da CF/88 normatiza:

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Segundo o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão o PPA “é destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de 4 anos e os caminhos

trilhados para viabilizar as metas previstas”, ou seja, o objetivo do PPA é programar ações públicas com seus respectivos orçamentos, custos prováveis de receitas e despesas.

O projeto de lei do Plano Plurianual deve ser encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo em qualquer de suas esferas seja federal, estadual ou municipal, no nosso estudo vamos nos ater ao federal, até 31/08 do primeiro ano de mandato e deve ser devolvido para sanção do Presidente da República até 22/12, após sanção e publicação passa a vigorar como lei.

O PPA busca a continuidade da execução de políticas públicas importantes, executa o último ano do PPA do governo anterior visando garantir a continuidade da ação governamental.

3.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentarias – LDO

O §2º do artigo já mencionado regulamenta que a LDO “compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”, texto com redação do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, Lei da Responsabilidade Fiscal.

O projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias deve ser encaminhado até 15/04 e devolvido para sanção presidencial até 17/07, data do encerramento da 1ª sessão legislativa, após sanção e publicação vigora como Lei de Diretrizes Orçamentárias conhecida como LDO.

A LDO é elaborada anualmente, deve ser compatível com o PPA e estabelecer as diretrizes para a lei orçamentária anual.

3.2.3 Lei Orçamentaria Anual

A partir do §5º do art. 165, da CF/88, Capítulo II – Das Finanças Públicas, Seção II – Dos Orçamentos é normatizado que a Lei Orçamentária Anual deverá compreender: o orçamento fiscal, orçamento de investimento e orçamento da seguridade social.

A Constituição da República de 1988 também estabelece que o projeto de LOA deverá estar acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito,

sobre as receitas e despesas e deve ser compatível com o plano plurianual, lembrando que entre suas funções deverá reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional, compreendemos que tal dispositivo legal visa cumprir o objetivo constitucional previsto no art. 3º, III, “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

Esclarecer os instrumentos jurídicos supracitados se faz necessário para que possamos obter uma visão holística das finanças do Estado. Assim como uma pessoa arrimo de família planeja com base em seu salário como administrar a renda e custos de uma casa, o PPA, a LDO e especialmente a LOA tem a finalidade de programar a ação da administração pública, em determinados espaços de tempo. A diferença é que se trata de dinheiro público para atingir o melhor para uma nação, diminuindo desigualdades e deve ter transparência nesse planejamento afim de proteger as finanças do país e chegar ao bem comum.

Tendo em vista o caráter de planejamento da LOA e a possibilidade de imprevistos, sabiamente o §8º da CF/88 do art. 165 dispõe que não se inclui proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita. Tal dispositivo já constava na Constituição Federal de 1937, art. 70, alínea “a” passando por modesta alteração na redação da Lex Mater de 1988.

Para melhor entendimento, a CF permite a abertura do crédito suplementar, ou seja, assim como um empregado da iniciativa privada pode solicitar ao empregador um adiantamento, na prática o “vale”, com respaldo legal no art. 462 do Decreto-Lei nº 5.452/1945, Consolidação das Leis do Trabalho, o Estado também pode adiantar parte de sua receita para atender uma demanda inesperada.

O conceito abordado pelo Senado Federal em sua página eletrônica estabelece que “crédito suplementar é uma modalidade de crédito adicional destinado ao reforço de dotação orçamentária já existente no orçamento. É autorizado por lei e aberto por decreto do Executivo. Tal autorização pode constar da própria Lei Orçamentária Anual.”

Estudaremos na presente pesquisa em que circunstâncias o crédito suplementar poderá configurar crime de responsabilidade fiscal.

4 CRÉDITO SUPLEMENTAR

Segundo Abraham (2010, p. 247), “créditos adicionais são os valores concedidos para suprir a falta de recursos orçamentários.” Instituído Lei nº 4.320/1964, denominada Lei do Orçamento, os créditos adicionais são autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas pela lei, conforme art. 40 do dispositivo legal supracitado.

4.1 Créditos Adicionais: créditos suplementares, créditos especiais e créditos extraordinários

Créditos adicionais é gênero que se subdivide nas seguintes espécies: créditos suplementares, créditos especiais e créditos extraordinários.

Cada tipo de crédito tem sua finalidade e respectivo processo de criação. Os créditos suplementares são destinados a reforço de dotação orçamentária; os créditos especiais são destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica e os créditos extraordinários são destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção interna e calamidade pública, de acordo com art. 41 e incisos seguintes da Lei nº 4.320.

Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto do executivo, a abertura destes créditos depende da existência de recursos disponíveis para a despesa e deve ser precedida da exposição de motivos.

Considerando a finalidade dos créditos extraordinários, ou seja, caso de guerra, calamidade pública ou comoção interna, o art. 44 do dispositivo legal supracitado, apenas prevê que após sua abertura por meio de decreto do Poder Executivo este dará conhecimento ao Poder Legislativo, devido ao caráter emergencial da medida evidentemente.

4.2 Breve histórico no ordenamento jurídico brasileiro de Crédito Suplementar

Por meio da Lei nº 589/1850 Dom Pedro II abriu o primeiro crédito suplementar da história do Brasil, essa mesma lei após sua publicação passou a fazer parte da lei do Orçamento dos anos de 1848 e 1849, conforme art. 3º do

referido texto legal.

A Lei nº 589/1850 autoriza o governo a criar créditos suplementares quando a necessidade da despesa já tiver sido avaliada pelo Conselho de Ministros e já esteja autorizado o decreto pelo ministro cujo ministério será beneficiado pelo crédito e seja publicado em jornal oficial.

O governo poderia abrir créditos extraordinários para demandas urgentes e não previstas na lei de orçamento.

Em matéria de Direito Constitucional, a Constituição Federal de 1891 abarca os denominados créditos especiais.

Art. 4º Enquanto os Estados se ocuparem em regularizar as despesas, durante o período de organização dos seus serviços, o Governo Federal abrir-lhes-ha para esse fim créditos especiaes, segundo as condições estabelecidas por lei.

A Constituição Federal de 1934 previa entre as atribuições do Poder Legislativo, a competência privativa de dispor sobre a abertura e operações de créditos no art. 39, 4, e ainda no mesmo Capítulo II que trata do Poder Legislativo a Seção IV intitulada “Da Elaboração do Orçamento” normatiza:

§ 3º - A lei de orçamento não conterà dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados. Não se incluem nesta proibição:

a) a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de créditos por antecipação de receita;

A Constituição Federal de 1937 disciplina crédito suplementar por meio do art. 70, no capítulo que trata sobre a “Elaboração Orçamentária”:

Art 70 - A lei orçamentária não conterà dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados, excluídas de tal proibição:

a) a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação da receita;

Permanece a mesma redação na Constituição Federal de 1946, porém no art. 73. Na Constituição Federal de 1967, por meio do art. 63, I, com inovação no art. 63, §1º, alínea “c”.

§ 1º - São vedados, nas leis orçamentárias ou na sua execução:

c) a abertura de crédito especial ou suplementar sem prévia

autorização legislativa e sem indicação da receita correspondente;

Atualmente os créditos adicionais têm vigência somente no exercício em que foram aprovados, ou seja, pela lei em vigor os créditos adicionais não poderão ser utilizados para cobrir despesas de outro exercício como verificamos na Lei nº 589 aprovada outrora por Dom Pedro II, o qual abriu crédito para os exercícios de 1848 e 1849, curiosamente publicada em 1850.

Interessante observar os avanços na legislação com o intuito de aperfeiçoar a abertura dos créditos, não somente no que se refere a vigência pelo exercício financeiro como também a destinação para qual estes devem ser utilizados e que a partir da Lei nº 4.320 o ato que criar o crédito deve indicar a importância, a espécie do crédito e a classificação do mesmo, todavia, não exige a indicação da origem do valor que será utilizado, um retrocesso comparado à redação do art. 63, §1º, alínea “c” da Constituição Federal de 1967, que vedava abertura de crédito sem indicação da receita correspondente.

4.3 Crédito suplementar enquanto mecanismo de adequação a execução orçamentaria brasileira

Segundo Filho (2007, p. 21/22, apud BALLEIRO, 1984, P. 431), “os empréstimos são meros ingressos ou entradas de caixa, não se incluindo entre as receitas propriamente ditas, uma vez que não criam valores positivos para o patrimônio público, já que a cada soma recebia no ativo do Tesouro, a título de empréstimo, corresponde um lançamento no passivo contrabalançando-o”.

Como ensina Filho (2007, p. 22) não há fato histórico que indique com precisão o início da utilização dos empréstimos públicos, acredita-se que seu emprego remonte a antes da era cristã e naquela época os empréstimos públicos eram para atender as necessidades e vontades pessoais do governante, diferentemente de hoje, em que os empréstimos públicos são legitimados para atender as necessidades públicas.

Conforme dados do site Brasil Escola a história do nosso país se divide em três períodos: Colonial, Imperial e República. O período denominado Brasil Imperial teve início em 1822 e findou em 1889, o imperador Dom Pedro II foi o

primeiro a criar uma lei de abertura de crédito suplementar em 1850.

Haja vista histórico das legislações já apresentado nessa pesquisa, o crédito suplementar continuou sendo utilizado como mecanismo de adequação a execução do orçamento público e esse uso desregrado chamou a atenção de vários estudiosos e teve seu marco histórico para população brasileira ao desencadear o impeachment de Dilma Rousseff em 2016.

Diones Gomes da Rocha, Girleno Fernandes Marcelino e Cláudio Moreira Santana no artigo “Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira” publicado em 2011, defendem que “análises realizadas sugerem que os créditos extraordinários abertos nos últimos 16 anos não obedecem aos pressupostos constitucionais e que há flagrante desvirtuamento do processo orçamentário em decorrência da utilização generalizada desse tipo de crédito”.

Salientando que o artigo supramencionado foi publicado em 2011 e que no mesmo, os autores informam que no período de 1995 a 2010 o Governo Federal utilizou cerca de R\$ 304 bilhões em créditos extraordinários e tendo em vista que qualquer das classes dos créditos adicionais possui destinação própria verifica-se que a utilização do que deveria ser eventual se tornou ordinário perdendo seu caráter excepcional como preceitua a Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) e também a Lei nº 4.320 específica sobre o assunto.

Entre as lacunas legais que facilitaram esse uso desproporcional dos créditos adicionais verificamos que não há prazo para ser aberto o crédito, é dizer a qualquer momento do ano este poderá ser aberto; outra falha legal é a não exigência da receita correspondente para quitar a despesa, ora de onde advir o valor correspondente ao crédito? Evidente que de alguma conta pertencente aos cofres públicos e custeada pelos cidadãos.

No art. 166, §8 da CF/88, encontramos mais uma brecha para criação desmedida de créditos adicionais, sejam da classe especiais ou suplementares, uma vez que nos casos de recursos que por veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados os respectivos créditos desde que com prévia e específica autorização

legislativa.

Ainda em 2011 foi apresentada dissertação de mestrado na qual Gleison Assis Reis propõe uma análise crítica sobre a criação indiscriminada de créditos extraordinários em desconformidade com os critérios legais para sua existência.

Na atualidade, como ensina Filho (2007, p.27) o empréstimo público deixou de ser um recurso extraordinário, como antes a ele se referiam os financistas clássicos, passando a ser uma forma ordinária de ingresso, ou seja, um verdadeiro e natural recurso do Estado.

A Lei Orçamentária Anual do Estado de Minas Gerais aprovada para o exercício de 2018, Lei nº 22.943 de 12/012/2018, regulamenta no art. 9º que o Poder Executivo está autorizado a criar créditos suplementares até limite de 40% (quarenta por cento) da despesa prevista para o mesmo exercício.

A Lei nº 16.646/2018 que fixa as receitas e despesas para o Estado de São Paulo autoriza a criação de créditos suplementares até o limite de 15% correspondente da sua despesa prevista, conforme preceitua art. 9, III.

Para a União o art. 4º da Lei nº 13.587/18, lei orçamentária anual que se refere a este exercício, não definiu a porcentagem da despesa que será parâmetro para abertura dos créditos suplementares e estabeleceu critérios quase inteligíveis para compreensão do cidadão comum.

Diante de toda legislação mencionada e fatos supracitados ainda assim em 02/12/2015 teve início na Câmara dos Deputados o processo de impeachment de Dilma Rousseff, o pedido protocolado por três juristas que acusavam a então presidente de pedaladas fiscais e de ter autorizado por meio de créditos suplementares a despesa que totaliza mais de R\$ 95 bilhões de reais. A questão é como crédito suplementar que era um dispositivo previsto no ordenamento jurídico brasileiro desde o período imperial passou a configurar crime de responsabilidade fiscal em 2015?

5 ANÁLISE DO IMPEACHMENT DA PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF

A história do Brasil foi marcada em 2016 pelo impeachment de Dilma Rousseff, em meio a polêmicas sobre se o impeachment ou golpe que destituiu a primeira mulher representante da República Federativa do Brasil resta a

incógnita, por que os créditos suplementares foram considerados crime de responsabilidade fiscal?

5.1 Análise histórica do impeachment

O processo de impeachment de Dilma Rousseff teve início em 02/12/15 quando o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha deu prosseguimento ao pedido formulado por três juristas Janaína Paschoal, Hélio Bicudo e Miguel Reale Júnior, no qual acusavam a então presidente cometer crimes de responsabilidade fiscal devido a abertura de créditos suplementares sem autorização do Poder Legislativo e pelas chamadas “pedaladas fiscais”. Na mesma data o Partido dos Trabalhadores, ao qual a presidente era coligada, declarou apoio ao processo de cassação do presidente da Câmara, conforme página eletrônica do Senado Federal.

O processo iniciou e 06 (seis) dias após sua abertura e foi instituída uma comissão especial por meio de votação fechada e somente com deputados da oposição para analisar o pedido. Rodrigo Janot, procurador-geral da República, e Luís Inácio Adams, advogado-geral da União, a época do ocorrido, solicitaram anulação da votação fechada que elegeu a comissão especial.

O pedido foi deferido pelo Supremo Tribunal Federal ao qual a Câmara dos Deputados recorreu contra a decisão sem obter êxito, foi realizada eleição aberta e instituída nova comissão especial na câmara em março/16. Com o desenrolar do processo a presidente foi perdendo cada vez mais apoio político e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro, partido do vice-presidente Michel Temer, rompeu oficialmente com Dilma no mesmo mês.

O cenário nacional era caótico desde 2015, altos índices de inflação e desemprego, crise econômica, crise política oriunda da Operação Lava Jato, manifestações populares, baixa popularidade e perda de apoio político crescente, todos esses fatores foram se acumulando, o povo queria melhorias no país e o Congresso Nacional tramitava o processo de impeachment com celeridade.

Em 11 de abril de 2016 a comissão especial votou a abertura do processo de impeachment numa votação cujo resultado foram 38 favoráveis contra 27 e o

Plenário autorizou a abertura do processo de impeachment com 367 votos a favor, 137 contras e 7 abstenções.

No dia seguinte Renan Calheiros, presidente do Senado Federal, recepcionou o processo de impeachment e no mesmo mês elegeram a comissão especial, cujo presidente foi o senador Raimundo Lira (PMDB-PB) e Antônio Anastasia (PSDB-MG). Destaque para o contrassenso ético, considerando que o senador Antônio Anastasia havia sido vice-governador do Estado de Minas Gerais na mesma chapa com Aécio Neves do mesmo partido, e que Aécio havia disputado as eleições nacionais com a presidente Dilma no ano anterior. Soma-se a essa aberração política a acusação de que o mesmo teria aberto 55 créditos suplementares durante seu governo em Minas Gerais, pelos quais não foi responsabilizado até o momento.

A comissão realizou audiências públicas e ouviu os juristas que peticionaram o impeachment e em 06/05/16 a comissão aprovou o relatório de Anastasia pela abertura do processo e em 12/05/16 afastou Dilma do cargo e Ricardo Lewandowski assume a condução do processo. A presidente afastada foi ouvida e negou a autoria dos crimes pelos quais era acusada, ainda assim por 61 votos a favor e 20 contra seu mandato foi cassado e mantido seus direitos políticos em 31/08/2016.

5.2 Fatores que desencadearam o impeachment

Bedritichuk, (2016, p.25) defende que o impeachment “Não foi fruto de apenas uma ou algumas variáveis, mas de um conjunto de fatores que convergiram e interagiram no tempo, unindo tanto elementos institucionais quanto circunstanciais. Pode-se falar, por exemplo, da crise econômica acentuada; da crise e do ajuste fiscal; do desenrolar da Operação Lava-Jato que contaminou a classe política; do fortalecimento das manifestações populares; da frustração de promessas eleitorais; do crescimento da oposição e da polarização partidária a partir de 2014; e da crise política”.

Afirma Bedritichuk, (2016, p.26, apud Gramacho, 2016) que três elementos foram preponderantes para ocorrência do impeachment: i) a piora do cenário econômico; ii) os casos de corrupção, especialmente o desenrolar da

Operação Lava-Jato; iii) a deterioração da base política do governo. Todos esses fatores somaram-se e inflaram a insatisfação popular aliados a uma mídia tendenciosa e formadora de opinião. As informações não eram transmitidas para gerar opinião dos brasileiros, as informações foram transmitidas por meio televisivo, jornais e revistas com a opinião já formada.

5.2.1 A crise econômica

A crise econômica foi sentida de forma significativa pelos brasileiros em 2015, o governo havia gastado mais do que devia em 2014 e as contas públicas fecharam no vermelho. Em 2014, o crescimento foi apenas 0,14% uma queda substancial comparada a 2013, ano em que cresceu 2,13%, a inflação em dezembro de 2014 chegou a 7%, como relata Fernando de Holanda Barbosa Filho no artigo, “Saídas para crise econômica, A crise econômica de 2014/2017”.

Por que o governo gastou mais do que arrecadou em 2014? Segundo matéria jornalística de Taís Laporta, além dos gastos maiores por ser ano eleitoral a União teve que socorrer o setor energético, que devido à falta de água decorrente da seca e descontração das empresas do setor comprou em meio à crise energia com preço à vista e não repassou essa conta aos consumidores. A União também pagou mais caro para manter o reajuste dos combustíveis que só chegou aos bolsos do cidadão brasileiro em 2015. As atividades da indústria e do comércio começaram a encolher e alguns setores começaram a pagar menos impostos.

O Brasil iniciou 2015 no vermelho e com risco Brasil elevado, 2014 foi considerado o ano de maior rombo na história do país, segundo Taís Laporta na matéria “Entenda por que o governo precisa fazer o ajuste fiscal em 2015”, a jornalista afirma “Não sobrou dinheiro nem para pagar os juros da sua dívida pública – o chamado superávit primário, uma espécie de garantia de que o país não dará calote nos credores. ”

O ministro da fazenda Joaquim Levy anunciou uma série de medidas que deveriam ser tomadas entre elas cortes nos gastos públicos e aumento dos impostos. O ajuste fiscal para acertar as contas em 2015 chegou a ser chamado de “saco de maldades”, medidas provisórias foram lançadas para diminuir os

gastos do governo, modificando direitos como ocorreu com benefícios previdenciários como a pensão por morte e o auxílio-doença, ambos sofreram reajustes nos critérios legais exigidos para o reconhecimento do direito a fim de afunilar os gastos públicos. A pensão por morte cuja carência pela Lei nº 8.213/91 era apenas a qualidade de segurado da Previdência Social e a pensão era vitalícia para cônjuges ou companheiros (as), ou seja, um homem de 20 anos casado com uma mulher de 19 anos de idade, se ele realizasse uma contribuição como autônomo na categoria de contribuinte individual para o Instituto Nacional do Seguro Social e dentro de um espaço de tempo de 12 meses ele viesse a falecer, essa única contribuição paga garantiria a esposa do falecido um benefício vitalício, gerando uma despesa desproporcional aos cofres públicos, somente no caso de dependente filho que o benefício cessava quando este atinge a maior idade civil, 21 anos. A conversão da Medida Provisória nº 664 para Lei nº 13.135//2015, estabeleceu data limite para cada cota parte dos dependentes beneficiários de pensão por morte, reduzindo gastos para o governo.

Outra medida foi a alteração no seguro-desemprego, pela regra anterior após trabalhar 6 (seis) meses com registro na carteira de trabalho, ao ser demitido o trabalhador recebia o seguro no valor de um salário-mínimo por 3 (três) meses e para ter direito ao benefício novamente era necessário o intercurso de mais 6 meses. Com a nova regra aprovada pela conversão da Medida Provisória nº 665, de 2014 na Lei nº 13.134/2015 para requerer seguro-desemprego pela primeira vez o cidadão deverá ter laborado no mínimo 12 meses no intervalo de 18 meses e para requerer pela segunda vez, o cidadão deverá ter laborado pelo menos 9 meses nos últimos 12 meses.

As alterações nas regras de concessão de pensão por morte e seguro-desemprego são exemplos de medidas que a União tomou a fim de acertar as contas, entretanto, a aprovação e transformação das medidas provisórias em lei geraram polêmicas entre a classe política e insatisfação em boa parte da população.

5.2.2 Corrupção

A operação Lava Jato teve início em 17/03/2014, segundo página

eletrônica da Polícia Federal, o foco da investigação era ação ilegal dos doleiros contra o sistema financeiro nacional, previstos na Lei nº 7.492/86. A operação continua em andamento, atualmente se encontra na 48ª fase. De acordo o jornal Carta Maior em matéria publicada em 12/04/2016, a época da matéria a operação na 30ª fase, já contabilizava quase 1000 anos em penas acumuladas, 134 mandados de prisão e mais de 90 condenações criminais. Até aquela época não havia conexão da presidente com as investigações, mas a classe política estava abalada e amplamente envolvida, variados cargos e todos os partidos foram envolvidos. O objetivo da presente pesquisa não é se ater a investigação, mas apenas salientar que influenciou naquele contexto, a presidente foi eleita com mais de 55 milhões de votos a favor e possuía coalizão com o desenrolar da crise e da operação, houve um esfacelamento do apoio da classe política.

5.2.3 A crise política

O terceiro fator considerando preponderante para o impeachment segundo BEDRITICHUK (2016, p. 28) foi a crise política, seu entendimento é que uma das pistas para compreender esse tópico seria o próprio perfil de Dilma Rousseff, que nunca havia exercido cargo eletivo antes da Presidência da República. Ela foi Secretária de Estado do Rio Grande do Sul por seis anos e quando Lula assumiu a presidência em 2003, Dilma foi nomeada para o Ministério de Minas e Energia e de lá chegou a Casa Civil em 2005 e nessa condição concorreu em 2010 e foi eleita sob o beneplácito de Lula.

PEREIRA, 2017; BERTHOLINI, defendem a tese de que “presidentes quando eleitos em sistemas multipartidários, com grande fragmentação partidária no Legislativo, como é o caso brasileiro, têm frequentemente se deparado com a condição de seu partido, ou mesmo sua coligação eleitoral, não dispor de maioria de cadeiras no Legislativo. Portanto, para governar por meio de governos majoritários pós-eleitorais, presidentes necessitam tomar pelo menos três escolhas na montagem e sustentação de coalizões: 1) quantos partidos farão parte da coalizão; 2) quais partidos e se eles apresentam preferências políticas e ideológicas semelhantes àquelas do presidente; 3) e a quantidade de poder e recursos que serão compartilhados entre os parceiros. ”

Os autores supracitados afirmam que as coalizões presidenciais devem

ser formadas e mantidas, gerenciadas ao longo do tempo e de acordo com sua eficiência, ou seja, seus custos em termos de bens de troca e seus retornos em termos de apoio político no Congresso.

De acordo com PEREIRA, 2017; BERTHOLINI, p. 535, preconizam que “choques externos (crises econômicas, desemprego, inflação etc.) e internos (reformas ministeriais, eleições de meio de mandato para prefeitos, escândalos de corrupção etc.) também podem impactar decisivamente o equilíbrio e utilidades que o presidente e seus parceiros derivam do jogo da coalizão”. Verificamos que no governo de 2015 a 2016, segundo mandato de Dilma Rousseff, o Brasil enfrentava todos esses problemas.

É dizer o desafio do presidente é manter sua base política coesa e unida, todavia, o sistema partidário brasileiro é fragmentado, nosso país possui 35 partidos, dos quais 28 com representação na Câmara dos Deputados de acordo com o Jornal Nexo à época do impeachment. Na mesma matéria são apresentados dados de outros países e o Brasil perde apenas para Argentina que possui 37 partidos, democracias mais consolidadas de países com superior desenvolvimento econômico possui quantidade bem inferior de partidos, como exemplo são citados Estados Unidos da América com dois partidos políticos e a França, 14 partidos.

Em matéria do BBC, NEWS Brasil, foi traçado um roteiro do governo Dilma até o impeachment, no final de seu mandato a presidente tinha aprovação de mais de 59% e era elogiada por ter feito uma “faxina ética” devido as demissões de ministros que havia realizado após descoberta de envolvimento em corrupção, mas as críticas ganharam cada vez mais espaço com as alterações do cenário econômico.

Conforme a mesma matéria jornalística a relação com o congresso foi ficando cada vez mais difícil e os parlamentares aliados reclamavam que Dilma não os recebia, foi feito um levantamento pelo jornal O Globo que mostrou que entre janeiro de 2011 e outubro de 2014, Dilma recebeu com exclusividade apenas 2 deputados federais e 13 senadores e para acentuar a oposição chegou a acusar Dilma de governar por “decretos”, nos quatro anos do primeiro mandato foram mais de 140 medidas provisórias.

A alta carga de impostos, taxa crescente de desemprego faziam a crise econômica ecoar no bolso do cidadão brasileiro, e a crise política se tornou poluição sonora e visual veiculada diariamente para demonstrar a sujeira e derrocada das instituições públicas, aliada a um sentimento de desesperança tamanha devido ao número cada vez maior de ocupantes de cargos eletivos desviando dinheiro público para a própria benesse e dessa forma a reprovação ao governo Dilma atingiu os 69% na última pesquisa realizada em 11/04/2016.

5.3 Crédito suplementar enquanto crime de responsabilidade fiscal

Verificamos acima que a utilização dos empréstimos públicos se tornou hodierna como ensina Filho (2007, p. 27, apud FONROUGE, 1977, P. 12-13) “o empréstimo público se transformou em um recurso tão normal quanto o imposto, sendo a escolha entre ambos uma simples questão de oportunidade. Portanto, fixou-se modernamente que o empréstimo, oportuna e racionalmente utilizado, pode constituir um elemento de governo e não, como antes, um mero expediente de exceção para cobrir gastos.

A denúncia apresentada em 15/10/2015 por Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Conceição Pascoal pedia a Câmara dos Deputados a autorização para que a presidente fosse processada pelos crimes de responsabilidade previstos no artigo 85, incisos V, VI e VII, da Constituição Federal; nos artigos 4º., incisos V e VI; 9º. números 3 e 7; 10 números 6, 7, 8 e 9; e 11, número 3, da Lei 1.079/1950, (detalhados no Anexo I).

Em síntese as acusações se repetem na Carta Magna e na lei específica sobre o assunto e basicamente consiste na denúncia de que a chefe do Poder Executivo havia cometido os seguintes crimes: contra lei orçamentária, autorização operação de crédito, abertura de empréstimo ou operação de crédito sem autorização legal.

Na presente pesquisa não utilizaremos o processo político do impeachment para verificar se houve ou não violação à lei orçamentária, considerando que se trata de rito imparcial e de interesse dúbio para classe de parlamentares que operacionalizam o trâmite, para concluirmos a análise proposta alicerçaremos nosso estudo com o relatório da prestação de contas

emitido pelo Tribunal de Contas da União.

5.4 Tribunal de Contas da União

Criado em 07 de novembro de 1890 por iniciativa do então ministro da fazenda, Rui Barbosa, por meio do Decreto nº 966-A, norteado pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia. Em 1891, a primeira constituição republicana conferiu-lhe a competência para liquidar as contas da receita e da despesa e verificar a sua legalidade antes de serem prestadas ao Congresso Nacional, conforme página eletrônica do próprio tribunal.

A Constituição Federal de 1988 ampliou as competências do Tribunal de Contas da União (TCU), regulamentando que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder, de acordo com art. 70. O controle externo a cargo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado e encaminhado ao Congresso Nacional, conforme art. 71, I do texto legal supracitado.

Acusações do Impeachment	
Fundamento legal	Acusações
Art. 85. V, VI e VII Constituição Federal/88	São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:
	V - a probidade na administração;
	VI - a lei orçamentária;
	VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.
Art. 4º, V e VI da Lei nº 1.079/50	Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:
	V - A probidade na administração;
	VI - A lei orçamentária;
Art. 9, 3 e 7 da Lei nº 1.079/1950	Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração:
	3) não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição;
	7) proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo.
Art. 10, 7, 8 e 9 da Lei nº 1.079/1950	Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária: 6) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; (Item acrescido pela Lei nº 10.028, de 19/10/2000)
	7) deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei; (Item acrescido pela Lei nº 10.028, de 19/10/2000)
	8) deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; (Item acrescido pela Lei nº 10.028, de 19/10/2000)
	9) ordenar ou autorizar, em desconto com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente; (Item acrescido pela Lei nº 10.028, de 19/10/2000)
Art. 11, 3 da Lei nº 1.079/1950	Art. 11. São crimes de responsabilidade contra a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos:
Art. 11, 3 da Lei nº 1.079/1950	3) contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal;

5.5 Tribunal de Contas da União: a sugestão para rejeição das contas

A CF/88 estabelece no art. 166, §1º, I que cabe a uma comissão mista permanente de senadores e deputados examinar e emitir parecer sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República.

Portanto após apreciar e analisar as contas o TCU emite o parecer prévio e encaminha ao Congresso Nacional para que este faça o controle externo das contas do governo federal.

O parecer prévio sobre as contas da presidente da república TC005.335/2015-9, recomendou a rejeição das contas por identificar 12 irregularidades destacamos dentre elas: inobservância do princípio da legalidade, extrapolação do montante de recursos aprovados e abertura de créditos suplementares por meio de decretos não enumerados incompatíveis com a meta de resultado primário então vigente.

Parece inacreditável conceber a publicação de decretos para abertura de créditos suplementares não enumerados, todavia, de fato foram editados:

- Decreto de 07/11/2014, Abre Orçamento Fiscal da União, em favor das Justiças Eleitoral e do Trabalho e de diversos órgãos do Poder Executivo, crédito suplementar no valor de R\$ 693.354.378,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente - Decreto 14028.
- Decreto de 07/11/2014, abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor dos Ministérios da Previdência Social, da Saúde, do Trabalho e Emprego, da Cultura, do Esporte e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, crédito suplementar no valor de R\$ 1.015.434.896,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente – Decreto 14029.
- Decreto de 12/11/2014, abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, crédito suplementar no valor de R\$ 95.943.426,00 para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. Decreto 14041
- Decreto de 12/11/2014, Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, de Encargos Financeiros da União, de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios e de Operações Oficiais de Crédito, crédito suplementar no valor de R\$ 429.975.667,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. Decreto 14042

E o parecer do Tribunal de Contas da União é encaminhado com a seguinte recomendação:

devido à relevância dos efeitos das irregularidades relacionadas à execução dos orçamentos, não elididas pelas contrarrazões apresentadas por Sua Excelência, não houve observância plena aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, conforme estabelece a lei orçamentária anual, razão pela qual as Contas não estão em condições de serem aprovadas, recomendando-se a sua rejeição pelo Congresso Nacional.

Ao publicar decretos não enumerados com a destinação de abrir créditos suplementares incompatíveis com a meta e sem tramitação pelo Congresso Nacional, houve a inobservância do princípio da legalidade, não foram precedidos de exposição de motivos e não havia recursos para custeá-los somase a essas falhas o fator de que os valores abertos em créditos suplementares representaram empréstimos que o governo não tinha como arcar, de tal forma que em 2014 não foram pagos os juros da dívida pública.

Eis o crime contra a lei orçamentária anual.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estudamos na presente pesquisa que apesar da denominação crime de responsabilidade fiscal, esta não é considerada a mais adequada, a ordenamento jurídico brasileiro não define crédito suplementar mas define crime e as penas que serão imputadas àquele que cometer essa conduta, verificamos que aqueles que cometem crime de responsabilidade fiscal, estão susceptíveis a perda da função política e a inabilitação da função pública. Muitos doutrinadores consideram que o correto seria falar em infração político-jurídica, todavia, a locução defeituosa adentrou na legislação brasileira e fez morada.

A primeira vez que foi aberto crédito suplementar no Brasil foi em 1850 por Dom Pedro II para cobrir despesas de 1848 e 1849. Ao longo da história do nosso país foi regulamentado no ordenamento jurídico brasileiro a figura dos chamados créditos adicionais, que tem a finalidade de suprir a falta de recursos orçamentários. Créditos adicionais é gênero, o qual se subdivide em créditos especiais, créditos suplementares e créditos extraordinários.

Cada classe de crédito possui sua destinação própria, verificamos na presente pesquisa que os créditos suplementares são destinados a reforço de dotação orçamentária; os créditos especiais são destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica e os créditos extraordinários são destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção interna e calamidade pública, de acordo com art. 41 e incisos seguintes da Lei nº 4.320.

O crédito suplementar foi criado com o intuito de atender a situações específicas e atualmente é usado de forma rotineira para adequações da execução orçamentária. Sua utilização se tornou hodierna tal qual o imposto faz parte dos meios que o Estado tem para gerar receita, o crédito público é um meio para suprir despesas sem gerar saldo positivo, pois na sua abertura já é indicada a sua utilização.

Entretanto, esse uso indiscriminado levou a primeira mulher presidente do Brasil a ser denunciada por crime de responsabilidade fiscal. O Brasil vivia um cenário de crise econômica e crise política que somado as inúmeras descobertas de desvios de dinheiro público e corrupção por meio da Operação Lava-Jato,

acentuaram a baixa popularidade da chefe do Poder Executivo num cenário em que a coalizão política já havia se desmantelado.

E nesse contexto, o relatório do Tribunal de Contas da União encaminha um relatório no qual aponta 12 irregularidades, uma delas a criação de decretos sem enumeração para aberturas de crédito suplementares incompatíveis com meta daquele exercício, sugerindo, portanto, a reprovação das contas prestadas pela presidente no exercício de 2014, ofertando a classe política a possibilidade de materializar o impeachment que oficializado em 31/08/2016.

REFERÊNCIAS

(obra de Cleber, pág. 233, 2017)

166 OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 7 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 606

BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças. 15. ed. rev. e atualizada por Dijalma Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível no site: <http://www2.camara.leg.br/orcamentodaunia/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>

BRASIL. Constituição (1937). Disponível no site:

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988.

Crédito Suplementar - TCU

Edilson Monugenot Bonfim e Fernando Capez, Direito Penal, Parte Geral, São Paulo, Editora Saraiva, pág. 252, falta o ano

file:///C:/Users/Evilyn%20Miranda/Downloads/edoc.site_curso-de-direito-financeiro-brasileiropdf.pdf - Curso de Direito Financeiro Brasileiro, Marcus Abraham, Rio de Janeiro, Elsevier, 2010

FORTES, João. Contabilidade Pública: Orçamento público. Lei de Responsabilidade Fiscal. 9. ed. Franco & Fortes. Brasília, 2006.

GLEISON ASSIS REIS, CRIAÇÃO INDISCRIMINADA DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS: ANÁLISE CRÍTICA CALCADA NO PRINCÍPIO ORÇAMENTÁRIO DA LEGALIDADE, NO PARADIGMA DA PROGRAMAÇÃO E NA NATUREZA INSTITUCIONAL DO ORÇAMENTO PÚBLICO

GRAMACHO, Vladimir. Seminário Internacional 30 Anos de Presidencialismo de Coalizão: Balanço e Perspectivas de Reforma. Brasília, 2016 (Palestra).

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/viewFile/2286/1425-> Estudos Históricos, Celso Lafer, 1989/4

<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/avaliacaodegoverno/presidente/dilma/indice-1.shtml>

<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/05/entenda-por-que-o-governo-precisa-fazer-o-ajuste-fiscal-em-2015.html>

<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/05/comissao-especial-aprova-mp-que-restringe-acesso-pensao-por-morte.html>

<http://noosfero.ucsul.br/articles/0010/3240/tavares-andr-ramos-curso-de-direito-constitucional.pdf>

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>
Extrato de Ata ADPF378

<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2018/lei-16646-11.01.2018.html>

http://www.camara.gov.br/internet/agencia/pdf/Decis%C3%A3o_sobre_impeachment_CD.pdf

<http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2018/lei/Lei13587-2018.pdf> LOA 2018 UNIÃO

<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/darepublica.pdf> - Da República, Mário Túlio Cícero

<http://www.monarquia.org.br/PDFs/CONSTITUICAODOIMPERIO.pdf>

<http://www.oab.org.br/arquivos/peticao-denuncia-309515598.pdf>

<http://www.pf.gov.br/imprensa/lava-jato/fases-da-operacao-lava-jato-1/fases-da-lava-jato-2014>

<http://www.pf.gov.br/imprensa/lava-jato/numeros-da-operacao-lava-jato>

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Dsn/Dsn14028.htm

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Dsn/Dsn14041.htm

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13134.htm

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13135.htm

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D847.htmimprensa.htm Código Penal do Estados Unidos do Brasil

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l4320.htm

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7998.htm

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-16-12-1830.htm Código Criminal de 1830

<http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n4/1982-3134-rap-51-04-00528.pdf> - Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro Frederico Bertholini Fundação Getulio Vargas / Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas Rio de Janeiro / RJ — Brasil Carlos Pereira Fundação Getulio Vargas / Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas Rio de Janeiro / RJ — Brasil

<http://www.scielo.br/pdf/rausp/v48n4/14.pdf>

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000100051 SAÍDAS PARA A CRISE ECONÔMICA, A crise econômica de 2014/2017, Fernando de Holanda Barbosa Filho

http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1948/1948%20Livro%206.pdf – Anais do Senado, 1948, Livro 6- pág. 278 a 307.

<http://www.tendenciasmercado.com.br/financas/246/uma-visao-geral-da-economia-brasil-em-2014/>

http://www.tjmg.jus.br/data/files/AE/36/F3/AD/AA571610F894C416B04E08A8/Arquivo_LOA_2018.pdf

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-589-9-setembro-1850-559829-publicacaooriginal-82240-pl.html>

<https://brasilecola.uol.com.br/historiab/>

<https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/historia/historia-do-tcu.htm>

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file//fileDownload.jsp?fileId...>

<https://pt.wikipedia.org/wiki/Rep%C3%BAblica>

<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-37207258> De aprovação recorde ao impeachment: relembre os principais momentos do governo Dilma, 29/08/2016

<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/-Lava-Jato-e-Impeachment/4/35936>

<https://www.google.com.br/search?source=hp&ei=GAk0W9KwO4XGwATBwJKIAw&q=forma+de+governo+e+forma+de+estado+do+brasil&oq=forma+de+governo+e+f>

https://www.google.com.br/search?source=hp&ei=QG0uW9bfLcu6wASBnoOgAw&q=impeachment&oq=impeac&gs_l=psy-ab.3.0.0i10.1211.2676.0.3778.6.5.0.1.1.0.177.487.0j3.3.0....0...1c.1.64.psy-ab..2.4.492...0i131k1.0.Q6xZ7sh6L8Y

<https://www.inss.gov.br/beneficios/pensao-por-morte/>

<https://www12.senado.leg.br/blog/respostasfrequentes/recesso-ldo-e-loa-prazos-e-datas>

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>

Link para matéria: <https://www.nexojornal.com.br/grafico/2016/07/04/O-n%C3%BAmero-de-partidos-pol%C3%ADticos-no-Brasil-e-no-mundo>

O número de partidos políticos no Brasil e no mundo

Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira

Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo: RT, v.95, abr.-jun./2016, p.61-80

Senado Federal. Disponível em site:
http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988_12.07.2016/art_165.as