

**Requerimento
Nº 106/2016**

Recebi o Original
Em <u>9 / 6 / 16</u> às <u>10:00</u> horas
Nome: <u>José Ronaldo M. P. Loima</u>
Matrícula: <u>266697</u>

SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora ANA AMÉLIA**APROVADO EM 13 / 6 / 16****REQUERIMENTO N° , DE 2016 – CEI 2016**

Senhor Presidente,

Requeiro, nos termos do artigo 58, §2º da Constituição Federal e no art. 45 da Lei nº 1.079/1950, recepcionado pela Constituição, nos termos da decisão exarada pelo Supremo Tribunal Federal por oportunidade do julgamento da ADPF nº 378 MC/DF - Distrito Federal, a dispensada a testemunha, o Sr. Marcelo Barbosa Saintive, Secretário do Tesouro Nacional no ano de 2015, de sua presença na Comissão Especial do Impeachment, nos termos do Requerimento aprovado de nº 43/2016.

Sala da Comissão, 09/06/2016

Página: 1/1 09/06/2016 10:10:04

SF16326.58795-13

Senadora Ana Amélia
(PP-RS)

d725fde893e36c817c53fe20e12361dccf7de781



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

APROVADO EM 13 / 6 / 16

COMISSÃO ESPECIAL DO IMPEACHMENT 2016 – CEI2016

REQ

Requerimento

Nº 107/2016

2016

(Do Senador Ronaldo Caiado)



SF/16658.91440-10

Senhor Presidente,

Requeiro, nos termos regimentais, a dispensa de oitiva da testemunha Marcelo Pereira Amorim, ex-Coordenador-Geral de Programação Financeira da Secretaria do Tesouro Nacional, aprovado nos termos do Requerimento nº 58, de 2016.

Sala da Comissão, em _____ de 2016.

SENADOR RONALDO CAIADO
DEMOCRATAS/GO

Recebido na COCETI EM 09 / 06 / 16

Maximiliano Godoy
Matrícula: 265667
SGM - Senado Federal

Página: 1 / 1 09/06/2016 11:13:42

d7c05b5ac280789db14f6b61c019e766a7acd7ad



**Requerimento
Nº 108/2016**



APROVADO EM 13 / 6 / 16

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RICARDO FERRAÇO

REQUERIMENTO Nº , DE 2016 – CEI

Nos termos do art. 58, § 2º, da Constituição Federal, combinado com os art. 377 e seguintes do Regimento Interno do Senado Federal, e art. 45 da Lei nº 1.079, de 1950, requeiro seja solicitado ao Tribunal de Contas da União (TCU) o envio a esta Comissão Especial do Impeachment do relatório da área técnica do órgão referente às contas de 2015 da sra. Presidente da República, a fim de esclarecerem os fatos constantes da Denúncia nº 1, de 2016 (DEN 1/2016).

JUSTIFICAÇÃO

Tendo em vista a necessidade de se apurar a denúncia de crime de responsabilidade em desfavor da Presidente da República, Dilma Rousseff, por abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem autorização do Congresso Nacional e da contratação ilegal de operações de créditos, é imperioso que esta Comissão Especial do Impeachment tenha acesso aos documentos que comprovem a materialidade e a autoria dos ilícitos imputados à mandatária ora afastada.

Na última sexta-feira, 10 de junho, o jornal **O Globo** noticiou que o relatório da área técnica do TCU aponta a existência de “17 indícios de irregularidades nas contas de 2015 da presidente Dilma, inclusive com um novo registro de operação de crédito vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal”, sugerindo a rejeição dessas contas, a exemplo do ocorrido em 2014.

De acordo com o periódico,

“Pedaladas com o Plano Safra no Banco do Brasil e com auxílio em juros de financiamento do BNDES integram o relatório sobre as contas de 2015. A primeira pedalada envolveu um montante de R\$ 5,8 bilhões. A segunda, de R\$ 8 bilhões, conforme o relatório. Decretos de créditos suplementares também são listados como um dos 17 indícios de irregularidades.”

Os técnicos apontam uma operação de crédito supostamente irregular envolvendo o Banco da Amazônia, que tem a União como maior acionista. Conforme o relatório, o Tesouro se comprometeu



SF/16900.01056-59

Página: 1/2 10/06/2016 09:20:39

19319df492f0da888ff354fadcf144de9c9ee779





Praça dos Três Poderes - Senado Federal - Anexo I - 4º andar - CEP 70165-900 - Brasília - DF
Telefone: +55 61 3221-5000 | E-mail: senacol@senadorleg.br

SENADO FEDERAL

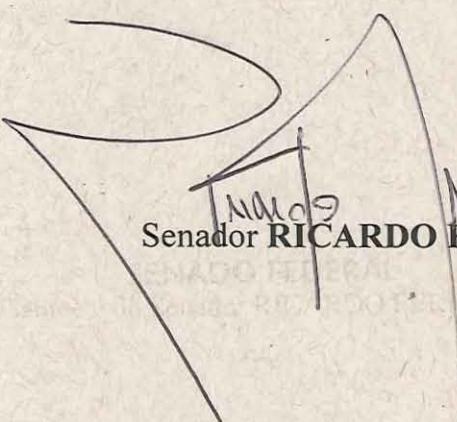
Gabinete do Senador RICARDO FERRAÇO

a aumentar o capital do banco em R\$ 1 bilhão, com depósitos em dinheiro. Esse aporte teria ocorrido com títulos públicos. O banco fez uma operação compromissada para vender os títulos, obter o dinheiro e recomprar os títulos em um dia. A interpretação dos auditores é que a instituição financeira acabou pegando um empréstimo para cobrir obrigação que era da União, o que é vedado na LRF.

Outra irregularidade listada é a falta de repasse pela Infraero de R\$ 513 milhões ao Fundo Nacional da Aviação Civil, que se destina a obras de infraestrutura aeroportuária. A estatal estaria usando o dinheiro em despesas correntes. Demais irregularidades são tidas como distorções contábeis menos significativas”.

Com isso, busca-se contribuir para a formação do juízo de convencimento dos membros desta Comissão. Diante disso, solicito o apoioamento dos nobres pares para a aprovação do presente requerimento.

Sala da Comissão,


Senador RICARDO FERRAÇO

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RICARDO FERRAÇO



SF16900.01056-59

Página: 2/2 10/06/2016 09:20:39

19319df492f0da888ff354fadcf144de9c9ec779





APROVADO EM 13 / 6 / 16

[Assinatura]

SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora VANESSA GRAZZIOTIN

CEI - IMPEACHMENT
COM 2016
MENT 2016
Requerimento
Nº 109/2016

S

Requeiro a Vossa Excelência, nos termos do art. 52, inciso I, da Constituição Federal, combinado com os arts. 89, inciso I; 377, inciso I; 142; e 382, todos do Regimento Interno do Senado Federal; com o art. 38, da Lei nº 1.079/1950; e com o art. 156 do Código de Processo Penal, seja juntada aos autos da Denúncia nº 01/2016, objeto de análise desta Comissão Especial, a íntegra da Nota Técnica nº 109/2016-CONORF/SF, elaborada pelos Consultores de Orçamento do Senado Federal, José de Ribamar Pereira da Silva e Vinícius Leopoldino do Amaral.

Cumpre destacar que a atual fase processual destina-se à instrução probatória. Assim sendo, requereu a defesa da Senhora Presidenta da República, Dilma Rousseff, a realização de perícia técnica, entretanto, inexplicavelmente, na reunião ocorrida no último 08 de junho, em decisão tomada pela maioria dos membros desta Comissão Especial, houve o indeferimento da referida produção de provas.

Diante ao exposto, e a fim de minimizar os efeitos do aludido equívoco tomado na última reunião da Comissão, faço a juntada da Nota Técnica nº 109/2016-CONORF/SF, elaborada por Consultores de Orçamento do Senado Federal, que constituem provas essenciais ao processo em análise.

Rogo aos nobres pares, ora julgadores, a aprovação do presente.

Sala das Sessões, em de junho de 2016.

[Assinatura]
Senadora VANESSA GRAZZIOTIN
PCdoB/Amazonas

Recebido na CGE/STF em 10/06/16
[Assinatura]
Felipe Costa Geraldes
Mat. 2200066



SF/16804.77687-88

Página: 1/1 10/06/2016 11:36:21

5870645ec6bb056922c954ee7c7c9242cc2cb6dce



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle
CONORF/SF

Nota Técnica nº 109/2016

(Brasília, 27 de maio de 2016)

Análise técnica do Parecer aprovado pela Comissão Especial do Impeachment e pelo Plenário do Senado Federal, no que tange aos aspectos financeiros e orçamentários, em relação à Denúncia nº 01/2015 autorizada pela Câmara dos Deputados.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Sumário

1.	Introdução	3
2.	Análise.....	4
2.1.	Comentários sobre o item “2.6. Os fatos narrados na denúncia”	4
2.1.1.	Análise do subitem “2.6.1. A suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais sem autorização do Congresso Nacional”.....	5
2.1.1.1.	Análise do subitem “2.6.1.1. Créditos orçamentários adicionais e legislação de regência” ⁵	
2.1.1.2.	Análise do subitem “2.6.1.2. Dispositivo da lei orçamentária supostamente infringido”	7
2.1.1.3.	Análise do subitem “2.6.1.3. Cenário fiscal subjacente aos decretos presidenciais” .	16
2.1.1.4.	Análise do subitem “2.6.1.4. Critérios de aferição de compatibilidade fiscal”	17
2.1.1.5.	Análise do subitem “2.6.1.5. Análise individualizada dos decretos citados na denúncia”	31
2.1.2.	Comentários sobre o item “2.6.2. A suposta contratação ilegal de operações de crédito”	47
2.1.2.1.	Análise do item “2.6.2.1. Financiamento de despesas da União pela Caixa”	52
2.1.2.2.	Análise do item “2.6.2.2 Financiamento de despesa da União pelo FGTS”	54
2.1.2.3.	Análise do item “2.6.2.3. Financiamento de despesas da União pelo BNDES”.....	55
2.1.2.4.	Análise do item “2.6.2.4. Financiamento de despesas da União pelo BB”.....	60
2.1.2.5.	Comentários ao item “2.6.2.5. Dever de zelo compatível com a direção superior da Administração Pública Federal”	64
2.2.	Comentários sobre o item “2.5. Contextualização dos fatos narrados na denúncia”	68
3.	Considerações finais.....	79



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

NOTA TÉCNICA¹ Nº 109/2016

Em 27 de maio de 2016.

Assunto: Análise técnica do Parecer aprovado pela Comissão Especial do **Impeachment** e pelo Plenário do Senado Federal, no que tange aos aspectos financeiros e orçamentários, em relação à Denúncia nº 01/2015 autorizada pela Câmara dos Deputados.

Interessada: Senadora **Vanessa Grazziotin**
(PCdoB/AM)

1. Introdução

A Excelentíssima Senhora Senadora VANESSA GRAZZIOTIN (PCdoB/AM) requereu, por meio da STO nº 201600274, do dia 9 último, a elaboração de nota técnica que “apresente fundamentação jurídica contestando, ponto a ponto, o parecer aprovado pela Comissão Especial do **Impeachment**, face à Denúncia nº 01/2016”.

Embora o requerimento se refira a nota que apresente “fundamentação jurídica contestando, ponto a ponto” o Parecer aprovado, ressalta-se que, tendo em vista as competências da Consultoria de Orçamentos, a nota restringir-se-á às matérias financeiras e orçamentárias abordadas no Relatório do ilustre Relator, Senador Antonio Anastasia (PSDB/MG).

A solicitação da nobre Congressista exige concentração de esforços no debate dos argumentos do Senhor Relator que o levaram a recomendar a

¹ As conclusões e fundamentações desta Nota não visam criticar direta ou indiretamente grupos, órgãos ou pessoas, quem quer que sejam. A argumentação foi desenvolvida com o fim de esclarecer, tecnicamente, os fatos ou questões discutidos, a pedido da nobre Parlamentar. A Nota é de inteira responsabilidade de quem a assina, não representando, necessariamente, o entendimento do Senado Federal, de quaisquer de seus membros ou órgãos colegiados ou da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

admissibilidade da Denúncia, com amparo na seguinte tipificação dos fatos (fl. 125):

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

2. Análise

A fundamentação do Parecer, no que tange aos fatos tipificados, foi desenvolvida no Relatório nos itens “2.5. Contextualização dos fatos narrados na denúncia” (fl. 56) e “2.6. Os fatos narrados na denúncia” (fl. 75).

O enfretamento das questões centrais inerentes aos fatos, onde o ilustre Relator revelou sua compreensão a respeito, é realizado no item 2.6. Logo, será neste item a concentração maior desta Nota, por onde começa.

Comentários ao item 2.5 serão feitos subsequentemente.

2.1. Comentários sobre o item “2.6. Os fatos narrados na denúncia”

O Relatório aprovado pela Comissão Especial do Impeachment – CEI, em sessão do último dia 06, e confirmado por decisão do Plenário do Senado Federal do dia 12 seguinte, trata da edição em 2015 de seis decretos de crédito suplementar e da suposta contratação ilegal de operação de crédito pela União junto a bancos públicos.

A questão é tratada em subtópicos distintos, conforme se segue.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

2.1.1. Análise do subitem “2.6.1. A suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais sem autorização do Congresso Nacional”.

Preliminarmente, salienta-se que, se verdadeiro o entendimento mais gravoso do Parecer ora em análise, o impacto total dos alegados vícios nos decretos correspondem a **0,16% (R\$ 1,81 bilhão)** das despesas primárias totais executadas em 2015. No entendimento menos gravoso do Parecer, reconheceu-se (fl. 100) que o valor em possível conflito seria significativamente menor, de R\$ 977,8 milhões, ou seja, **0,08%** do total das despesas.

É com base nessa fração dos recursos que o processo está sendo tocado, no que tange aos decretos.

Na introdução deste tópico, o Relatório do Parecer apenas faz referência à legislação que entendeu supostamente infringida, explicitando os textos correspondentes. Tal legislação será mencionada, transcrevendo-se as respectivas redações, sempre que se fizer necessário.

2.1.1.1. Análise do subitem “2.6.1.1. Créditos orçamentários adicionais e legislação de regência”

O Relatório, neste ponto, relata a utilidade e a previsão legal da possibilidade de abertura de créditos adicionais. Considera os créditos adicionais “mecanismos retificadores da lei orçamentária”, o que está de acordo com as normas vigentes.

Há equívoco, no entanto, quando se refere à necessária aprovação pelo Legislativo dos ajustes orçamentários (fl. 78). Na verdade, o que a norma exige é a autorização legislativa para a abertura de créditos (art. 167, V, CF), mas não a aprovação pelo Parlamento.

O Congresso Nacional, em regra, atua previamente, por meio da aprovação de projetos de lei que autorizam a abertura dos créditos mediante a mera sanção dos próprios projetos ou, quando se tratar do projeto da lei orçamentária, pela edição de decretos.

Não ocorre aprovação posterior.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Esse aspecto é sutil, porém de suma importância.

A autorização legislativa a que se refere o art. 167, V, CF, exige o concurso da Presidência da República, pela iniciativa exclusiva da matéria e pela posterior sanção. Não é ato isolado do Legislativo.

Cabe o esclarecimento, porque, se eventualmente os decretos afrontaram a LRF (art. 9º) e a LOA 2015 (art. 4º), conforme profusamente defende o Parecer, tal ofensa se daria contra a lei, mas não contra autorização individual do Congresso.

Nesse caso, contrariamente ao entendimento manifestado no Parecer, nem mesmo o Congresso poderia autorizar abertura de créditos semelhantes, até que a nova meta estivesse aprovada, sob pena de ele próprio contrariar o art. 9º da LRF, pois a nenhum órgão ou Poder é permitido contrariar as normas, ou autorizar contrariedade a elas.

Os “créditos suplementares”, a exemplo dos seis decretos citados na Denúncia, são destinados a reforço de dotação de programações orçamentárias. Como bem reconhece o Parecer, esses decretos **não criaram ações**, mas tão somente “suplementaram” dotações já constantes da lei orçamentária, aumentando os valores autorizados. Esse entendimento decorre do disposto no art. 42 da Lei nº 4.320, de 1964:

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - **suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;**

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública. (*negritamos*)

Tais valores aumentados, todavia, para serem executados, subordinavam-se às normas respectivas, entre as quais as relativas aos limites de empenho e movimentação financeira.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

2.1.1.2. Análise do subitem “2.6.1.2. Dispositivo da lei orçamentária supostamente infringido”

O tópico começa por se referir ao dispositivo da LOA 2015 (Lei nº 13.115, de 20/04/2015) supostamente infringido pela edição dos seis decretos.

O Relatório é taxativo ao afirmar que não é a edição do decreto, em si, que caracteriza a suposta irregularidade, mas a sua contrariedade à condicionante fixada na LOA 2015 (fl. 82).

O dispositivo que autorizava a abertura dos créditos, conforme previsto no art. 165, § 8º, CF, estava assim redigido, *in verbis*:

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

Para efeitos de análise histórica, frise-se que a ressalva em negrito, alegadamente infringida pelos decretos, foi ajustada pelo Congresso Nacional no PLOA 2004 e acolhida pelo Poder Executivo, quando sancionou o projeto aprovado (Lei nº 10.387/2004).

O ajuste basicamente retirou da ressalva a necessidade, exigida nas LOAs de 2002 e 2003, de que o próprio decreto demonstrasse a compatibilidade da abertura de crédito com a meta de resultado estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO. A alteração redacional não teve nenhum efeito na prática, porque a demonstração da compatibilidade já era exigida pela LDO (art. 65, **caput** e § 5º, da LDO 2004² – Lei nº 10.707, de 30/07/2003),

² Art. 64. As propostas de abertura de créditos suplementares autorizados na lei orçamentária serão submetidas pelo Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão ao Presidente da República, acompanhadas de exposição de motivos que inclua a justificativa e a indicação dos efeitos dos cancelamentos de dotações sobre execução das atividades, projetos, operações especiais e respectivos subtítulos e metas, e observe o disposto no § 9º do art. 63 desta Lei.

[...]



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

tendo passado a ser enviada à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO.

Expressamente, ficou assim redigido o dispositivo na LOA 2004:

Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, observado o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 64 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2004, **desde que demonstrada**, em relatório que acompanhe os dados informados por força do § 5º do citado dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a compatibilidade das alterações promovidas na programação orçamentária com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da referida Lei de Diretrizes Orçamentárias, respeitados os limites e condições estabelecidos neste artigo, para suplementação de dotações consignadas: *(negritamos)*

O objetivo da inserção da ressalva, segundo o Parecer da CMO ao PLN 031, de 2013 (PLOA 2014), foi guardar compatibilidade da abertura dos créditos por decreto com a obtenção da meta estabelecida no Anexo de Metas Fiscais previsto na LDO 2004 (que fixa metas anuais), para manter o “paralelismo” com os créditos autorizados por lei. Textualmente (fl. 32 do Parecer):

Inserimos, no **caput** dos arts. 4º e 8º, a exigência de demonstrar-se, à CMO, em relatório que acompanhe os dados informados por força do § 5º do art. 64 da LDO/2004, a compatibilidade das alterações promovidas, pelos decretos de abertura dos créditos suplementares, na programação orçamentária com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da referida Lei. **Com essa medida mantemos paralelismo entre os créditos abertos por decreto e os autorizados por lei específica.** *(negritamos)*

Portanto, **desde a origem, a ideia da ressalva do dispositivo foi conferir aos decretos de abertura de crédito tratamento idêntico ao dado aos PLs de crédito adicional.**

§ 5º O órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal disponibilizará à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, mensalmente, na forma de banco de dados, a título informativo, os créditos de que trata este artigo.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Na LOA 2005 (Lei nº 11.100/2005), embora o Poder Executivo tivesse incluído a ressalva no respectivo PL, com a redação que até hoje ficou consagrada, o Congresso Nacional entendeu por bem suprimi-la. Eis os textos do PL e da Lei sancionada, **in verbis**:

No projeto de lei:

Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, observado o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 66 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2005, **desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da referida Lei de Diretrizes Orçamentárias**, respeitados os limites e condições estabelecidos neste artigo, para suplementação de dotações consignadas: *(negritamos)*

Na respectiva Lei:

Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, observado o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, no § 11 do art. 65 e no art. 66 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2005, respeitados os limites e condições estabelecidos neste artigo, para suplementação de dotações consignadas:

A partir de 2006, o Executivo insistiu na inclusão da ressalva, com redação idêntica, tendo sido acolhida pelo Congresso Nacional e integrado as respectivas leis orçamentárias até o momento atual.

Esse registro histórico demonstra que o Poder Executivo sempre foi favorável à tese da compatibilidade dos créditos abertos com a obtenção da meta de resultado primário fixada para o exercício. Difícil imaginar, portanto, que tenha pretendido violar dispositivo que nunca deixou de prestigiar e que se esforçou para manter na LOA. Os créditos foram continuamente abertos nas mesmas condições dos decretos agora impugnados sem ter sido cogitada a hipótese de contrariedade ao dispositivo.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

O Poder Legislativo, por sua vez, sempre concordou em promover flexibilizações na lei, considerando que a realidade da execução exige do gestor margem de manobra para melhor aplicar os recursos públicos.

Prova disso é que, na LOA 2004, havia em torno de 34 dispositivos (arts. 4º e 5º) sobre abertura de crédito por decreto; enquanto na LOA 2015 (art. 4º) passou a existir cerca de 60. O limite financeiro para suplementação, que era em regra de 10% em 2004, passou a 20% em 2015.

Portanto, inovadora é a interpretação dada na Denúncia e acolhida no Parecer aprovado pelo Plenário desta Casa Legislativa, segundo a qual a abertura de um crédito afeta a obtenção da meta de resultado primário. **Essa interpretação, sem dúvidas, quebra a segurança jurídica quanto à questão, que se manteve inalterada por todo esse tempo.**

Noutro ponto, é correta a afirmação do Parecer, no sentido de que a LRF trouxe condicionantes fiscais para o ordenamento jurídico orçamentário. A lei orçamentária, bem assim suas retificações, devem ser elaboradas em compatibilidade com as metas de resultados fiscais (art. 5º, **caput** e inciso I, LRF³).

Essa previsão, no entanto, não difere em essência do que já definia a Lei nº 4.320, de 1964 (art. 2º)⁴, segundo a qual os orçamentos devem ser elaborados de forma a evidenciar as políticas econômica e financeira e o programa de trabalho do Governo.

O grande salto da LRF volta-se para o controle efetivo das metas estabelecidas. A Lei criou mecanismos de monitoramento, para que as metas possam gozar das condições a serem atingidas. Isso é fato, embora não necessariamente tais condições se apresentem.

³ Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

⁴ Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nada obstante, merece reparos a seguinte afirmação, no que tange às regras estabelecidas na LRF (fl. 82):

Importante observar que a observância da meta fiscal não se dá apenas durante a execução financeira dos orçamentos. A meta fiscal de cada exercício também deve ser obedecida no plano das autorizações orçamentárias. (*negritamos*)

Que as metas devem ser buscadas durante a execução, não se duvida, porque essa é a real intenção da Lei. Mas as disposições da LRF não levam à conclusão de que as metas devem ser alcançadas no plano das autorizações orçamentárias, tampouco que as metas parciais de monitoramento possuam, para efeito de aferição do cumprimento, o mesmo valor e consequências da meta anual fixada pela lei.

Não se pense, no entanto, que há liberdade ilimitada para abrir créditos em qualquer condição e a qualquer momento. As regras para as modificações orçamentárias estão traçadas na lei específica de regência do tema (Lei nº 4.320, de 1964, recepcionada pela Constituição como lei complementar). Essa norma não foi revogada pela LRF, tampouco a LDO de cada exercício, lei ordinária e temporária, pode contrariá-la.

O fato é que o sistema orçamentário está regulado de maneira que, nesse momento, no da programação e da elaboração orçamentárias, não se tenha instrumentos suficientes, mesmo observando a legislação, para propiciar o adequado cotejo entre receitas e despesas e garantir a meta tal como calculada no projeto de lei orçamentária.

Ainda que houvesse equilíbrio nas estimativas (receita – despesa = meta), a própria dependência do comportamento da arrecadação e da realização da despesa (pagamento), com todas as variáveis possíveis que permeiam a execução orçamentária, inviabiliza a “entrega” da meta no controle *ex ante*.

Todos esses fatos indicam a necessidade de o controle da meta se dar no momento da execução orçamentária, como de fato assim dispõe a legislação, que instituiu o mecanismo dos decretos de programação orçamentária e financeira, por meio de contingenciamentos.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Em razão disso, porque decorre da lei, deve-se reconhecer a existência de processos distintos, de elaboração orçamentária e da posterior execução, sendo esta a ocasião em que as metas devem ser monitoradas visando o seu atingimento.

Basta ver que as despesas somente podem ser consideradas do exercício financeiro, de modo a impactar o cálculo dos resultados esperados, a partir do empenho, que é a fase inicial da despesa. Antes disso, não há amparo legal para incluir mera programação no cumprimento da meta.

Assim o diz a lei específica sobre normas gerais para a elaboração e controle dos orçamentos (Lei nº 4.320, de 1964), *in verbis*:

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

- I - as receitas nele arrecadadas;
- II - **as despesas nele legalmente empenhadas.** (negritamos)

Na mesma linha é a doutrina, na voz de Flávio da Cruz⁵:

Tendo em vista o disposto no inciso II do art. 35, para uma despesa ser consideração do exercício, é necessário que ela tenha sido legalmente empenhada durante o mesmo. (negritamos)

Na apuração do resultado primário no âmbito da União, entretanto, considera-se exclusivamente a despesa paga (inclusive a inscrita em restos a pagar em exercícios anteriores), não se podendo falar em obtenção da meta antes que os pagamentos sejam efetuados.

Computar nos cálculos dos resultados traçados para o exercício de 2015 despesa apenas autorizada, como se fez com os valores dos 6 decretos e como se firmou no Parecer, não se traduz em mera precipitação, mas em contrariedade à lei.

Se fosse válida tal operação, dever-se-ia computar a totalidade das programações autorizadas (LOA + créditos abertos e reabertos + estoque de restos a pagar) na apuração do resultado, o que o Parecer não fez!

⁵ CRUZ, Flávio da. [e outros]. Comentários à Lei nº 4.320. 5.ed. – São Paulo: Atlas, 2008, p. 74



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Voltando à LRF, o esforço dessa Lei é exatamente no sentido ora defendido, pois está direcionado para o alcance real e efetivo dos resultados. Tanto isso é fato, que **o dispositivo central para monitorar o atingimento das metas** (art. 9º), em total coerência com o art. 35 da Lei nº 4.320, de 1964, está inserido no tópico destinado a regular a execução orçamentária (Seção IV – Da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas).

Tal dispositivo se dirige claramente ao momento da execução, ao estabelecer que, se a “realização das receitas” não comportar o cumprimento das metas, será promovida limitação de empenho e limitação de pagamento.

Limitar empenho revela-se como medida preventiva, para evitar pressão futura nos gastos, estes sim capazes de sensibilizar a meta, nos próprios termos definidos pelo citado art. 9º da LRF.

A LRF, embora trate de elaboração orçamentária, não é a lei de regência da questão. Suas disposições, assim, não esgotam a matéria, tampouco induzem a imposição do equilíbrio entre receitas e despesas de tal modo que, já nessa fase, a meta seja assegurada. Aliás, leitura atenta permite outro entendimento.

No seu art. 8º, parágrafo único, estabelece que:

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica **serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação**, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. *(negritamos)*

Ora, esse dispositivo assegura a abertura de crédito independentemente da meta implícita nos orçamentos, pois admite que fonte financeira (arrecadação de exercício pretérito, que por isso já impactou o resultado de anos anteriores) seja utilizada para despesa primária do ano corrente. Essa previsão, por sinal, é idêntica à estabelecida na Lei nº 4.320, de 1964 (art. 43, § 1º, I⁶).

⁶ Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

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

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



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Por outro lado, a Constituição prevê a abertura de créditos extraordinários, que pode ser feita sem a indicação de fontes de custeio, bem assim a reabertura de créditos especiais e extraordinários abertos nos últimos quatro meses do exercício anterior (art. 167, §§ 2º e 3º). Em ambos os casos, é notório, os créditos impedem a manutenção da meta implícita, porque destituídos de fontes idôneas para custeá-los no exercício corrente.

Além disso, a citada Lei nº 4.320/1964 (art. 36), bem assim a LRF (arts. 1º, § 1º, e 42), preveem a existência de restos a pagar ao final de cada exercício (débitos de tesouraria), a serem custeados com recursos do ano em que forem pagos, se não houver reserva oriunda do exercício anterior para saldar a obrigação.

Todos esses casos, como se vê, estão previstos no ordenamento jurídico e geram impacto nas programações, comprometendo a receita estimada. Isto quer dizer que, mesmo que sejam arrecadados todos os recursos previstos para o exercício, ainda assim não seriam suficientes para cobrir todas as ações programadas.

Os créditos suplementares, por seu turno, abertos por lei ou por decreto, decorrem do exercício da função de planejamento inerente ao Estado.

É exatamente por esta razão que a meta fiscal é apurada pelo regime de caixa, durante a execução orçamentária, momento em que todos esses fatores poderão ser avaliados e distinguidos para implementação, especialmente pelo Poder Executivo.

Desse modo, a conclusão do ilustre Relator (utilizada para considerar os decretos ilegais), de que a margem para abertura de crédito decorre do mero confronto entre a programação dos gastos e a estimativa da receita para custeá-la, não se compatibiliza com as normas, tampouco com a prática orçamentária vigente.

Se o entendimento quanto a essa margem vier a se tornar jurisprudência, o método de aprovação do orçamento no Congresso Nacional terá de ser alterado completamente, para considerar as autorizações pretéritas e assim garantir o atingimento da meta desde a elaboração orçamentária. Caso tal



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

modelo estivesse em vigor para 2015, todas as despesas discricionárias constantes do orçamento daquele ano, incluindo as emendas parlamentares, não poderiam ter sido aprovadas.

O volume das “despesas programadas” (LOA + créditos abertos e reabertos + estoque de restos a pagar) sempre foi, conforme o modelo vigente de elaboração orçamentária, superior à capacidade financeira para a realização dos gastos programados, mesmo que não ocorra frustração de receita.

Veja-se a seguinte tabela:

Estimativa Inicial da Receita x Autorização de Despesa Primária em 2015 (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Tabela 1

LOA 2015			Autorizações Adicionais de Despesa Primária		R\$ milhões
Receita Primária (a)	Despesa Primária ¹ (b)	Resultado Primário Implícito na LOA (c = a - b)	Créditos Adicionais (d)	Estoque de Restos a Pagar até 2014 (e)	Resultado Primário (f = c - d - e)
1.447.826,8	1.392.547,8	55.279,0	56.470,0	208.836,9	(210.027,9)

Fonte: Siga Brasil - Senado Federal; ¹ Considera ajuste de R\$ 230,50 milhões, conforme itens 6 e 7 do Quadro 9 da LOA.

A tabela mostra que, quando da sanção da lei orçamentária, se se fizer apenas o confronto entre as receitas estimadas (coluna “a”) e as despesas orçamentárias autorizadas (coluna “b”), a meta implícita na LOA (coluna “c”) estará totalmente preservada, nos termos exigidos pela LDO.

No entanto, essa simples operação não é suficiente para demonstrar que as autorizações orçamentárias sejam compatíveis com a meta de resultado primário.

Não se pode ignorar as autorizações prévias de despesa, consubstanciadas nos créditos adicionais abertos e reabertos (coluna “d”) e no estoque de restos a pagar (coluna “e”). Por serem também autorizações precisam ser contabilizadas para o atingimento da meta do exercício, fazendo com que, no plano programático, o resultado fiscal primário seja automaticamente deficitário (coluna “f”).



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Conforme se observa, as receitas são insuficientes para abrigar toda a programação de despesa, de tal sorte que, se fosse empregada a inovadora operação defendida no Parecer, de considerar a simples abertura dos créditos para a apuração da meta, não haveria espaço em qualquer tempo para abrir crédito e, por consequência, ajustar a atuação da administração à conjuntura, que em várias situações exige programar aumento nos gastos.

O nosso sistema legal de elaboração orçamentária, assim, não se ajusta ao pretendido cálculo antecipado da meta, a não ser como mero indicativo para o planejamento fiscal, conforme ocorre hoje (meta implícita).

A LRF, reconhecendo tal situação, criou, para a fase da execução, o mecanismo do contingenciamento dos empenhos e dos recursos.

Logo, a afirmação (fls. 82/83) de que “*enquanto a meta de resultado primário fixada na LDO não for alterada, as modificações orçamentárias não devem prejudicar o resultado obtido pela diferença entre receitas e despesas primárias previstas na LOA*” não guarda consistência com o teor da LRF, tampouco com o ordenamento. Como acima se viu, as modificações orçamentárias por meio de decreto ou lei não prejudicam e não são incompatíveis com o alcance da meta.

O Parecer é repetitivo em defender a apuração da meta de resultado primário em período inferior ao do exercício. Esse procedimento, no entanto, não tem aplicação para o efeito de cumprimento do art. 4º da LOA 2015, que claramente demanda a compatibilidade da abertura de um crédito apenas **com a meta do exercício**, e não com metas parciais, que se prestam exclusivamente para efeito de monitoramento e ajuste do planejamento.

2.1.1.3. Análise do subitem “2.6.1.3. Cenário fiscal subjacente aos decretos presidenciais”

No presente tópico, o Parecer trata do cenário fiscal subjacente ao momento da abertura dos créditos e sua relação com a possibilidade da edição dos decretos.

Elenca condutas do Poder Executivo no cenário de retração econômica de 2015:



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- 1) enviar PL (PLN 5/2015, de 22/07/2015) de redução da meta de resultado primário, de R\$ 55,3 bilhões para R\$ 5,8 bilhões, em que alega que o esforço fiscal não seria suficiente para a realização da meta fixada; e
- 2) cerca de três meses após o envio do referido PLN, requerer (Ofício nº 205/MP, de 27/10/2015) nova redução da meta de resultado primário, que passaria a ser deficitária em R\$ 51,8 bilhões.

Referido PLN 5/2015 foi aprovado e convertido na Lei nº 13.199, de 03/12/2015. Segundo essa Lei, o déficit primário de R\$ 51,8 bilhões poderia chegar a R\$ 119,9 bilhões, em caso de frustração da receita de concessões e permissões relativas a leilões de usinas hidroelétricas, e de pagamento de passivos apurados pelo TCU relativos a operações realizadas com bancos públicos (BNDES, CEF e BB) e com o FGTS.

O cenário econômico é importante, mas não pode ser considerado impedimento à abertura de um crédito, até porque pode ser ele próprio o estímulo para a abertura. De acordo com o disposto no art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964, a abertura de crédito depende da existência de recursos disponíveis. Obviamente, tratando-se de abertura por decreto, deve atender às disposições da lei orçamentária respectiva.

O cenário fiscal, por sua vez, deve ser aferido segundo a aptidão e a disponibilidade das fontes de custeio oferecidas. Como as fontes utilizadas à época eram hábeis à abertura dos créditos em debate, conforme se verá, então não há que se referir ao cenário fiscal ou econômico subjacente.

2.1.1.4. Análise do subitem “2.6.1.4. Critérios de aferição de compatibilidade fiscal”

Neste ponto, o Parecer apresenta sua compreensão sobre o método de aferição de obtenção da meta de resultado primário. Aqui introduz outros argumentos segundo os quais a meta de resultado deve ser aferida bimestral ou quadrimestralmente.

Para tanto, afasta o princípio da anualidade como critério para a obtenção das metas, ao considerar que tal princípio se prestaria unicamente a



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

estabelecer que o período de vigência dos créditos orçamentários é anual, “nada mais”.

Diz o Relatório (fls. 86/87):

O princípio da anualidade apenas informa que o orçamento estima receita e fixa despesas para o período de um ano, de tal sorte que a “vigência” dos créditos orçamentários é anual. Nada mais. E nem poderia ser diferente, já que a própria Lei Maior de 1988 é explícita ao dizer que os orçamentos são “anuais” (art. 165, inciso III, e § 5º). Nesses moldes, conforme já assinalado neste Relatório, os créditos orçamentários, em regra, expiram em 31 de dezembro de cada exercício, a teor do que dispõe, também, o art. 34 da Lei nº 4.320, de 1964.

Dizer que isso limita a sistemática de apuração de resultados fiscais, a ponto de se afirmar que tal medição não poderia ser feita em período inferior a um ano, como visto, representa uma impropriedade lógica. Ademais, depõe contra os preceitos da gestão fiscal responsável, que, não custa reiterar, demanda a ação preventiva, dotada de medidas de gestão de riscos e correção de desvios. Em adição, essa linha interpretativa agrediria os princípios mais basilares da hermenêutica jurídica, na medida em que tornaria letra morta disposição expressa da LRF, a qual, resgatamos, exige que o Poder Executivo demonstre e avalie o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre perante o Poder Legislativo (art. 9º, § 4º). (*negritamos*)

Os princípios são verdadeiros axiomas, que, pela sua aceitação e uso ao longo da história, dão sustentação não apenas a leis isoladas, mas ao próprio ordenamento jurídico. Menosprezá-los pode casuisticamente favorecer a visão de uma pretensão particular, mas descolada da lógica do conjunto legal. Segundo Sanches⁷, os princípios orçamentários representam o:

Conjunto de proposições orientadoras que balizam os processos e as práticas orçamentárias com vistas a dar-lhes estabilidade e consistência, sobretudo no que se refere à sua transparência e ao seu controle pelo Poder Legislativo e por outras instituições da sociedade.

Percebe-se, com todo respeito, que as colocações e interpretações vão sendo apresentadas no Parecer como se mansas e pacíficas. Porém, sem a devida base legal.

⁷ SANCHES, Osvaldo Maldonado. Novo dicionário de orçamento e áreas afins. 1. ed. Brasília - Editora OMS, edição do autor, 2013, p. 307.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

No caso específico do princípio da anualidade, sua obediência encontra-se exigida no art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964. Assim:

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

A Lei é clara ao prever que o “ano” é o período fixado para a arrecadação das receitas, bem assim a execução das despesas. Não é prazo para, unicamente, estimativa de receitas e validade da programação, já que contemplada também o lapso de tempo em que a execução deve se efetivar.

Esse período para as finanças públicas coincide com o ano civil (art. 34, Lei nº 4.320, de 1964), iniciando-se em 1º de janeiro e encerrando-se em 31 de dezembro.

Conforme Machado Jr. e Reis⁸:

A nosso ver, esta regra é perfeita para o Brasil. Já foram feitas tentativas no sentido de alterar o exercício financeiro para períodos diferentes. Talvez se pudesse deixar esta regra para a legislação complementar dos Estados, uma vez que a economia de cada um determina um ciclo diferente no comportamento da receita e, pois, no da despesa, sobretudo naqueles Estados cujas finanças dependem das safras agrícolas.

Entretanto, tal flexibilidade poderia trazer complicações de outra natureza, como, por exemplo, na coordenação da estatística nacional, na consolidação das contas públicas, enfim uma série de problemas que poderia prejudicar a informação a ser prestada.

O princípio da anualidade não é afastado pela LRF, a qual, por respeitá-lo, criou instrumentos de controle e acompanhamento das metas em consonância com ele. Nesse sentido, estabeleceu normas de monitoramento para o alcance das metas, mas dentro do exercício financeiro fixado para o fluxo de receitas e despesas.

⁸ MACHADO JR., José Teixeira e REIS, Heraldo da Costa. A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal. 31.ed rev. atual. Rio de Janeiro, IBAM, 2003, p. 91.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Tal monitoramento interno, não apenas pode, mas deve ser realizado, fiscalizado e controlado por todos os Poderes, inclusive os órgãos de Contas⁹, ao longo do exercício. Portanto, é regra de controle da execução, não de verificação do conclusiva sobre o cumprimento das metas traçadas.

O princípio da anualidade se extrai do conjunto normativo sobre orçamento e finanças, porque, além da previsão explícita da Lei nº 4.320, de 1964 (art. 2º), também o acolhe o art. 9º, LRF, *in verbis*:

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

Ou seja, a LRF estabelece um sistema de acompanhamento bimestral, com a finalidade de assegurar o cumprimento das metas, **que são fixadas em bases anuais** no Anexo de Metas Fiscais. Tal anexo está previsto no § 1º do art. 4º, que, tanto quanto o art. 5º da mesma Lei, confirma a obediência à anualidade orçamentária, *in verbis*:

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

[...]

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, **em que serão estabelecidas metas anuais**, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

[...]

Art. 5º O projeto de lei orçamentária **anual**, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

⁹ No § 4º do art. 9º, a LRF prevê que quadrimensalmente o Poder Executivo avalie e demonstre, na CMO o cumprimento das metas fiscais. No art. 59, § 1º, prevê que os Tribunais de Contas alertem os Poderes e órgãos sobre a possibilidade de não atingimento das metas ou de ocorrência de potenciais irregularidades na execução.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos **com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º**; (*negritamos*)

Por sua vez, a LDO 2015, no seu art. 2º, estabeleceu meta de resultado primário **para o exercício financeiro**, mas não para qualquer fração do exercício.

A própria Constituição Federal afirma o princípio da anualidade, não apenas ao estabelecer que os orçamentos são anuais (arts. 165, I, §§ 5º e 8º; 166, 167, I), mas também ao prever que as contas correspondentes são prestadas apenas após o encerramento de **cada exercício financeiro**. Assim:

Art. 49. É da competência exclusiva ao Congresso Nacional:

[...]

IX – julgar **anualmente** as contas prestadas pelo Presidente da República...;

[...]

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

XXIV – prestar, **anualmente**, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

[...]

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao **orçamento anual** e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas **anualmente** pelo Presidente da República;

Sendo assim, não tem amparo normativo qualquer exigência de cumprimento de metas em período menor que o do exercício financeiro. Nem haveria lógica em se cobrar regularidade de contas em prazo inferior, tendo em



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

vista que os fluxos financeiros, decorrentes da arrecadação das receitas e do pagamento das despesas, ocorrem dentro do lapso temporal de um ano.

Ao longo desse período, como é sabido, tanto o comportamento da arrecadação como o dos dispêndios podem apresentar, e geralmente apresentam, grandes variações mensais.

Os controles dos fluxos em verdade são diários, constituindo-se o bimestre, o trimestre e o quadrimestre em oportunidades legais, internas ao exercício, para demonstração tanto das projeções até o encerramento do ano, quanto do que fora realizado até a fase passada, de modo a orientar ajustes. Nisso consiste o monitoramento.

A doutrina, que não é de hoje, vai nessa mesma linha e auxilia a entender mais adequadamente a finalidade do princípio. Eis o escólio de José Afonso da Silva¹⁰:

A programação orçamentária, como a planificação econômica e social de que é a etapa operativa, rege-se pela regra da previsão, cuja “ideia central é a elaboração antecipada do programa que deverá ordenar as atividades durante um período futuro”. A ideia de previsão supõe a de *periodicidade*, que se baseia, por seu lado, na caracterização dinâmica da ação estatal que se há de orientar no sentido da consecução do máximo nível dinâmico de bem-estar para a comunidade, e, como as necessidades variam constantemente, deverá o Estado rever periodicamente sua programação para ajustá-la às circunstâncias cambiantes, à inexorável dinâmica da realidade social.

[...]

A *periodicidade orçamentária* interessa do ponto de vista político, financeiro e econômico. Sua importância do ponto de vista político está em conceder-se ao Congresso Nacional a oportunidade de intervir periodicamente na atividade financeira do Estado, quer aprovando a proposta de orçamento para o período seguinte, quer especialmente pela atuação de sua função fiscalizadora sobre a administração financeira, o que importa numa limitação ao Executivo e se revela como um elemento de democracia. Seu interesse do *ponto-de-vista financeiro* está em marcar-se um período durante o qual se efetue a arrecadação e contabilização dos ingressos e se comprometam e paguem as despesas autorizadas, de maneira que se garantam a ordem e a

¹⁰ SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*. Ed. Revista dos Tribunais – São Paulo, 1973, fls. 132/133.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle
adequada formação e execução orçamentária, encerrando-se as contas públicas em determinado momento e procedendo-se os respectivos balanços e controles de resultados. Finalmente, interessa do ponto-de-vista econômico com o fim de prever as flutuações do ciclo como variações dos processos econômicos manifestadas em determinados períodos, de modo que o orçamento público se acomode o melhor possível a essas flutuações depressivas ou expansivas da renda nacional. (*negritamos*)

Portanto, a periodicidade orçamentária não se reduz a mero capricho. Tem estreita relação, inclusive por previsão legal, com o período dentro do qual ocorrem os fluxos de receitas e despesas e sobre o qual as respectivas contas são prestadas.

A par de tudo isso, a própria LOA 2015, no art. 4º, alegadamente afrontado pelos decretos, é clara ao estabelecer que a abertura dos créditos deve ser compatível com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015.

Ou seja, a compatibilidade é com a meta anual, não com a decorrente de controle bimestral ou quadrimestral, que são indicativos para o planejamento, como já dito.

Havendo alteração legislativa quanto aos resultados fiscais, a mudança vale para a meta anual. Esta foi inclusive a direção adotada pela Lei nº 13.199, de 2015, que alterou a meta de resultado para aquele exercício prevista na LDO 2015. Nos termos do art. 2º, ficou expressamente estabelecido que a nova meta se destinara a orientar a execução da lei orçamentária anual, e não de parte dela.

É frágil a assertiva segundo a qual o Poder Executivo reconheceu “a ausência de espaço fiscal” no terceiro bimestre (fl. 88). Frágil, pela simples razão de que, durante o exercício, em cada bimestre, o que se tem é a avaliação de um cenário prospectivo, com larga margem de erro, dado o grau de incerteza e aleatoriedade das variáveis envolvidas (inflação, juros, câmbio, etc.).

Nesses momentos, as avaliações parciais apenas indicam a possibilidade de atingimento ou não da meta fiscal. Dito em outras palavras, trabalhar com possibilidades e cenários de cumprimento da meta é totalmente



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

distinto de aferir o cumprimento da meta, uma vez que a aferição somente pode ocorrer depois de finalizado o exercício financeiro, por expressa previsão legal.

Justamente porque não há essa possibilidade de reconhecimento antes de encerrado o exercício financeiro, o próprio trecho transcrita no Relatório (fl. 84) prevê expressamente que as estimativas de então foram feitas para o “momento”.

As argumentações desenvolvidas para viabilizar a aprovação do PLN 5/2015, inclusive porque manifestavam o desejo de maior espaço fiscal para pagamentos de despesas, não têm o condão de afirmar a realidade de fatos que somente aconteceriam ainda no desenrolar do exercício.

Aprovado ou rejeitado o PLN, a realidade da meta somente seria conhecida ao final do ano, encerrados os respectivos balanços.

Disso decorre que, tendo sido oferecida a Denúncia antes do encerramento do exercício financeiro, sequer houve a possibilidade de verificar se os seis decretos foram ou não, de fato, incompatíveis com a meta definida para 2015.

Ainda à página 88, o Parecer afirma que, a partir do envio do PLN 5/2015 ao Congresso Nacional, quaisquer “créditos adicionais que implicassem aumento do déficit primário não mais se mostravam compatíveis com a obtenção da meta de resultado do ano, já bastante comprometida àquela altura”.

Mais uma vez verifica-se que a afirmação parte do pressuposto de que a abertura de um crédito impacta a obtenção da meta. Haveria uma relação direta de causa e efeito: aberto um crédito, seria certo um efeito diminutivo sobre o resultado primário no montante da despesa por ele autorizada.

No entanto, essa percepção não é verdadeira e não encontra amparo na legislação vigente, nem nas práticas de gestão orçamentária e financeira há muito consolidadas no País.

Acima já se mostrou que a abertura de um crédito produz impacto de imediato apenas na programação das despesas. Da mera programação, todavia, não exsurge a meta de que se ocupam o art. 4º da LOA 2015 e o art. 9º da LRF,



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

dispositivos esses que se referem à compatibilidade com a meta fixada para o exercício.

O impacto assim aferido não tem maior relevância, porquanto o que importa para a solvabilidade do Estado é atingir a meta no encerramento do ano. É nessa oportunidade que é apurada a economia primária destinada ao pagamento do serviço da dívida pública, ou o déficit primário que terá contribuído para a elevação do endividamento.

Daí que o objeto de interesse expresso pelo art. 9º da LRF e pelo art. 4º da LOA é a obtenção da meta, aferida ao término do exercício pela diferença entre a arrecadação e a despesa (pagamento).

Ainda nesse tópico (fl. 88), afirma-se que a abertura dos créditos em discussão tornou-se mais crítica, porque o Relator das contas de 2014 no TCU já havia solicitado explicações com relação a situações semelhantes.

Ora, solicitação de informações pelo TCU é uma praxe na administração, de modo que não pode ser vista como determinante para alteração de procedimentos. Não há decisão nesses requerimentos, menos ainda definitiva.

Ademais, não se pode dizer que a abertura de um crédito em 2015 guarde semelhança com a abertura de crédito em 2014. Os procedimentos formais podem até seguir os mesmos passos. No entanto, o ambiente fiscal, os órgãos beneficiários, as fontes de recursos e as destinações, bem como as possibilidades de efetivação dos gastos podem não ter qualquer correspondência.

Ao comentar a afirmação do Senhor Ministro do Planejamento, em audiência na CEI, de que “...um decreto de crédito suplementar não compromete a meta fiscal, porque a meta fiscal tem a ver com o gasto financeiro”, o Relatório do Parecer deixou-se expressamente assentado que:

Conquanto a questão seja de fato aparentemente simples, ela não aponta para a conclusão de S. Exa. É que tal análise exige que se confrontem as origens e destinos dos recursos desses créditos, pois, para que tenham o efeito de ampliar o déficit primário no âmbito da LOA, é necessário, em primeiro lugar, que tenham como destino o acréscimo de



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle
despesas primárias. Afinal, o resultado primário é apurado pela diferença entre “receitas primárias” e “despesas primárias”.

A partir daí, passa o Relatório a explanar conceitos sobre receitas e despesas, primárias e financeiras, e dos efeitos fiscais resultantes da combinação entre as origens e destinos dos recursos.

Até que conclui, taxativamente, de certo modo retomando o que já acima analisado:

Vale esclarecer que, neste contexto, quando se fala em impacto fiscal, este deve ser tomado no sentido de efeito provocado no plano das autorizações orçamentárias, e não no da execução financeira.

Com todo o respeito à conclusão do Parecer, mas está com a razão o Senhor Ministro do Planejamento.

As explicações tecidas no Relatório, apesar de corretas, são simplórias, ditas em tese e não esgotam todas as possibilidades jurídicas em torno dos orçamentos.

E não se esclareceu no Relatório que os efeitos a que se referiu somente se verificam na execução e, ainda assim, desde que os créditos sejam executados tal como aprovados.

A execução das despesas objeto de crédito, vale lembrar, sempre poderá ser compensada ao longo do exercício pela inexécuão de outras despesas anteriormente autorizadas.

Acima já se viu (tópico 2.1.1.2.) que o ordenamento admite inclusive a existência de programações sem o imediato lastro da receita (v.g., medidas provisórias e restos a pagar).

A própria Lei nº 4.320, de 1964 (art. 35), deixa explicitamente claro que **somente pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas**. As “programações” não empenhadas se exaurem sem uso, pois não existe em nosso ordenamento a previsão de simples anulação.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Segundo mais uma vez a lição de Machado Jr. e Reis¹¹, em comentários ao citado art. 35:

Necessário se torna observar o que dispõe o inciso II para que uma despesa possa ser considerada do exercício: que seja nele legalmente empenhada.

Consideramos legalmente empenhadas as despesas que:

- São coordenadas por agente legalmente investido na autoridade de empenhar, inclusive por delegação de competência;
- Tenham sido previamente empenhadas;
- Tenham sido previamente autorizadas no orçamento ou em créditos adicionais especiais e extraordinários;
- Obedeceram ao processo de licitação ou tenham sido dispensadas desta obrigação. (*negritamos*)

A conclusão fundamental que daqui se extrai é a de que, se, por força de lei, somente pertencem ao exercício as despesas nele legalmente empenhadas, é patente que a mera edição de um decreto não impacta a meta, cujo cumprimento é apurado pelo regime de caixa.

Portanto, meros acréscimos nas dotações decorrentes dos decretos não podem ser computados como despesas do exercício financeiro.

Em observância ao regime contábil a que está submetida a administração pública, a contabilização somente pode ocorrer em fase posterior, com o empenho no âmbito dos ministérios, cujos atos já não serão praticados pelo Chefe do Poder Executivo.

Para haver o empenho na forma legal, como exige o art. 35 da Lei nº 4.320/64, as diversas fases prévias à execução precisam ser atendidas (a exemplo de: licitação, pregão, concurso). Também precisam ser observados os limites de gasto e os estabelecidos pelas metas fiscais, cabendo pôr em relevo o que dispõe a própria LRF:

¹¹ MACHADO JR., José Teixeira e REIS, Heraldo da Costa. A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal. 31.ed. Rio de Janeiro – IBAM, 2003, p. 91.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

Repise-se, portanto: não há falar em impacto na meta das dotações apenas autorizadas, porque tais autorizações, enquanto não empenhadas, não pertencem ao exercício financeiro. E, mesmo após o empenho, não afetarão as metas do exercício, que somente serão sensibilizadas com o efetivo pagamento das despesas. É da lei!

Mais adiante (fl. 93), argumenta-se no Relatório sobre a fonte de recursos “excesso de arrecadação”, cuja avaliação, alega-se, requer análise do cenário fiscal subjacente.

Explicitamente, registra-se que:

Todos os seis decretos arrolados na denúncia são potencialmente deficitários porque contam com essas duas origens de recursos; superávit financeiro e excesso de arrecadação, este último tido como conjunturalmente inapto para abertura desses créditos porque, no



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle
momento em que foram abertos, tal excedente, do ponto de vista fiscal,
em verdade não existia. Vale lembrar que, em 22/07/2015, o Poder
Executivo já reconhecia a ausência do espaço fiscal.

Trata-se do que, no item 2.5 deste Relatório, foi chamado de
paradoxo fiscal: **como poderia haver excesso de arrecadação em
cenário de recessão econômica e consequente frustração de
receitas?**

Um dos equívocos do Relatório, com toda vênia, está na
generalização, o que se mostra presente mais uma vez.

Por força do disposto no art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964, os
orçamentos públicos atendem também ao princípio da unidade, segundo o qual
todas as receitas e todas as despesas devem integrar o mesmo documento
orçamentário.

Disso não se pode extrair, no entanto, que o regramento que leva a
essa feitura é único. Na verdade, são múltiplas as normas que determinam a
composição da lei orçamentária, sendo inúmeras também as que regulam sua
execução, as fontes de recurso e o respectivo destino. Logo, nada permite o
reducionismo proposto no Parecer.

O orçamento, embora uno, é multifragmentado em órgãos,
localizações, programas, despesas, fontes de recursos, bem como
responsabilidades. No caso da receita, por exemplo, várias das fontes são
vinculadas por lei a órgãos ou despesas, não tendo qualquer relação com o
“cenário fiscal subjacente”.

Compreender essas questões é central para reconhecer acertos ou
desacertos na elaboração e na execução das despesas, bem assim na abertura de
créditos adicionais.

Quando o Relatório questiona como poderia haver excesso de
arrecadação em cenário de recessão econômica, claramente demonstra
desconhecimento quanto a esses aspectos.

Para citar exemplos, que serão melhor explorados quando do debate
individualizado de cada crédito, uma “doação” não tem qualquer relação com o
cenário econômico vigente, como não o têm os recursos decorrentes de



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

“convênios”. As receitas daí advindas podem variar em sentido totalmente oposto ao do quadro econômico¹² e são de aplicação de responsabilidade exclusiva dos órgãos envolvidos.

A tabela a seguir ilustra essa situação, tomando exemplos reais de 2015:

**RECEITAS PRIMÁRIAS DE DETERMINADAS FONTES DE RECURSOS
Estimativa x Arrecadação - Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social - 2015**

Tabela 2

Fonte de Recursos	Estimativa	Arrecadação	Excesso / Frustração	R\$ 1,00 Excesso / Frustração (%)
100 - Recursos Ordinários do Tesouro	360.985.297.651	300.015.412.486	(60.969.885.165)	(16,89)
150 - Recursos próprios não-financeiros	2.970.796.662	4.470.215.291	1.499.418.629	50,47
281 - Recursos de Convênios - outras fontes	275.648.977	283.749.259	8.100.282	2,94
296 - Recurso de Doações - outras fontes	205.200.811	389.758.300	184.557.489	89,94
TOTAL	364.436.944.101	305.159.135.336	(59.277.808.765)	(16,27)

Fonte: Siga Brasil - Senado Federal

Conforme se verifica, na fonte ordinária do Tesouro Nacional (fonte 100) houve frustração (-16,89%), levando a uma queda na arrecadação (-16,27%) do conjunto das fontes consideradas na tabela. Fontes específicas vinculadas a órgãos ou despesas, no entanto, tiveram excesso, o que possibilita a abertura de créditos adicionais para o atendimento de gastos objeto das vinculações.

No caso das fontes vinculadas, pode ocorrer inclusive frustração no conjunto de uma delas, por exemplo na fonte 150, mas em determinado órgão haver excesso, o que permitiria crédito suplementar em favor desse órgão.

Assim, não tem sustentação a conclusão de que os seis decretos são potencialmente deficitários apenas porque preveem excesso de arrecadação em determinadas fontes.

¹² É possível, até, que tais receitas cresçam em momentos de dificuldades econômicas, pois os órgãos são estimulados a buscá-las para, justamente, fazerem frente a despesas em um cenário geral de restrição fiscal.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

2.1.1.5. Análise do subitem “2.6.1.5. Análise individualizada dos decretos citados na denúncia”

Neste ponto, o Relatório apresenta para cada decreto os argumentos segundo os quais haveria impacto na obtenção da meta de resultado primário.

A tese quanto à existência de impacto na meta fiscal por ocasião da abertura de um crédito já foi acima afastada.

No mérito, no entanto, passa-se a demonstrar a existência de amparo normativo para abertura das programações integrantes dos seis decretos, em complemento à manifesta autorização contida no art. 4º, caput, da LOA 2015.

Frise-se desde logo que **nenhum dos decretos ora em apreço criou ação de governo** (programação). Apenas alterou para maior, nos termos legais, a dotação de programações já constantes da LOA 2015.

A demonstração da ausência de impacto pode ser realizada de modo global. A tabela abaixo comparara a efetiva execução das despesas discricionárias autorizadas em 2015 com os pagamentos do exercício. Demonstram-se apenas as despesas discricionárias, porque foram dessa espécie os créditos abertos.

Essa análise é conclusiva, porque, para o alcance da meta fixada, não importa onde os recursos são economizados, mas tão somente se o foram. Os dados explicitam claramente que os créditos nenhum impacto proporcionaram que a própria LOA já não proporcionaria:

**Despesas Primárias Discricionárias
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social - 2015**

Tabela 3

Dotação Inicial (LOA 2015)	Dotação Autorizada (LOA 2015 + créditos)	Despesa Empenhada	Dotação não utilizada (d = b - c)	Impacto na Meta (despesa paga)	R\$ milhões
(a)	(b)	(c)	(d = b - c)	(e)	
200.562,2	211.722,4	138.905,4	72.817,0	88.840,2	

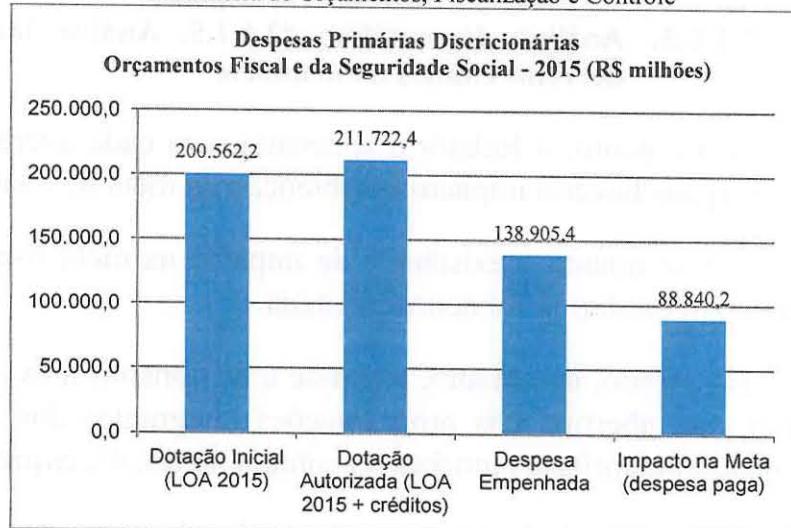
Fonte: Siga Brasil - Senado Federal

Graficamente, visualize-se o que se acaba de expor:



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle



Conforme se pode observar, sequer foram empenhados (coluna “c”) em sua totalidade as dotações autorizadas originalmente na LOA 2015 (coluna “a”). Os pagamentos (coluna “e”), fatos que impactam a meta, não chegaram a 45% do total autorizado na LOA 2015, revelando que a economia orçamentária foi intensa. Com base nesse percentual, é cristalino que todos os créditos adicionais abertos, inclusive por decreto, não tiveram qualquer efeito no atingimento da meta.

A limitação de empenho fez com que, do total autorizado de R\$ 211,7 bilhões de despesas primárias discricionárias, fossem empenhados apenas R\$ 138,9 bilhões (65,6%). A diferença de R\$ 72,8 bilhões (coluna “d”) simplesmente se exauriu ao final do ano, sem qualquer utilização.

A diferença entre o valor empenhado no exercício (R\$ 138,9 bilhões) e o valor pago (R\$ 88,8 bilhões), segundo os dados permitem inferir, foi inscrita em restos a pagar em exercícios seguintes.

Ainda que uma parcela dos créditos abertos tenha sido executada, isso ocorreu com amparo na inexecução de outras programações, em decorrência da vigência de limites de empenho e pagamento, sem provocar, por isso, impactos no cumprimento da meta além do que já implícito na LOA.

Portanto, efetivamente a meta do exercício não foi afetada pelos créditos abertos. Mesmo em análise individualizada dos créditos, embora



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

desnecessária para certificar a já provada ausência de impacto, pode-se constatar que os decretos realmente não representaram ameaça à obtenção da meta.

1. Decreto de 27/07/2015, no valor de R\$ 36.759,4 milhões

O Relatório do afirma que o crédito presente apenas em tese não afetaria o resultado primário (fls. 96/97). Considerando, no entanto, que o crédito indica excesso de arrecadação como fonte, o Parecer entende que reduziria o resultado primário no plano orçamentário no montante do excesso, no caso R\$ 7,0 milhões.

O Parecer, no entanto, com todo respeito, apenas levanta hipótese!

O imaginário déficit calculado no plano orçamentário, acima se viu, não é hábil a impedir a abertura do crédito, porque o orçamento, enquanto não empenhado, não é considerado despesa do exercício (art. 35, Lei nº 4.320/64) e, mesmo após o empenho, não impacta a obtenção da meta fiscal, o que somente ocorrerá com o pagamento da despesa.

Ainda que se considerasse efetivo o impacto, o fato é que esse valor de R\$ 7,0 milhões decorre de doações (fonte 296), dentro do exercício financeiro, em favor do Banco Central do Brasil.

Doação é ato voluntário do doador, que pode acontecer em qualquer tempo. Ainda que no global as receitas demonstrem frustração, no particular, como nesse caso, pode haver excesso.

As doações gozam de proteção legal, tendo em vista sua vinculação com a finalidade estabelecida no objeto da doação.

Exatamente por causa disso, as fontes inerentes a doações **não integram a base contingenciável dos orçamentos**, nos termos do art. 52, § 1º, II, da LDO 2015, estando livres para utilização. Ademais, o art. 8º da LRF prevê a aplicação da fonte vinculada apenas no objeto da vinculação.

Manter tais recursos represados, para formar caixa e assim reduzir a dívida líquida da União, além de desestimular futuras doações, viola o art. 8º da



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

LRF, que estabelece o objeto da vinculação como aplicação única de tais recursos.

As normas constitucionais e infraconstitucionais dão abrigo aos recursos vinculados, protegendo sua aplicação exclusiva. Não fosse assim, a vinculação legal perderia o sentido, inclusive com perda para o Estado de importantes fontes alternativas de financiamento de políticas públicas, como as decorrentes de convênios e doações e as destinadas a determinados órgãos e entidades, para serem aplicadas no fomento das próprias atividades beneficiadas.

O crédito em apreço, assim, tinha total amparo legal para ser aberto.

Execução do presente crédito

Importa também esclarecer que a execução deste crédito não provocou qualquer impacto no resultado primário, além do que já previsto no próprio orçamento.

A LOA 2015 consignou originalmente à Unidade Orçamentária – UO 25201 – Banco Central do Brasil, na programação 01.122.2039.20ZA.0001 – Fortalecimento das Ações de Autoridade Monetária – Nacional, na fonte 296, o valor de R\$ 116,9 milhões. Em razão da abertura do crédito, o valor autorizado para o exercício somou R\$ 123,9 milhões.

No entanto, a execução final, na forma de pagamento, somou apenas R\$ 90,0 milhões, o que é inferior em R\$ 26,9 milhões ao que já constava na LOA, demonstrando cabalmente que **não houve qualquer impacto na meta em decorrência deste crédito**.

Conforme a tabela a seguir, a diferença entre a dotação autorizada (coluna “b”) e o valor empenhado e pago (colunas “c” e “e”), no total de R\$ 33,9 milhões, se exauriu sem uso. Sequer foi inscrita em restos a pagar.



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

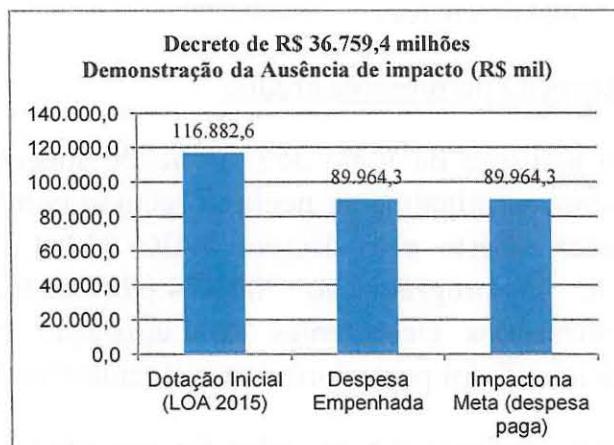
**Decreto de 27/07/2015 (R\$ 36.759,4 milhões)
Demonstração da ausência de impacto de R\$ 7,0 milhões**

Tabela 4

Dotação Inicial (LOA 2015)	Dotação Autorizada (LOA 2015 + créditos)	Despesa Empenhada	Dotação não utilizada	Impacto na Meta (despesa paga)
(a)	(b)	(c)	(d = b - c)	(e)
116.882.640	123.882.640	89.964.269	33.918.371	89.964.269

Fonte: Siga Brasil Senado Federal

Graficamente, visualiza-se que o valor que finalmente impactou a meta é inferior ao valor originalmente constante da LOA 2015:



2. Decreto de 27/07/2015, no valor de R\$ 1.629,5 milhões

O Parecer ora analisado concluiu que o presente crédito impacta a meta negativamente em R\$ 56,6 milhões, razão pela qual não poderia ter sido aberto nessa parte.

Esse valor de R\$ 56,6 milhões constitui fonte financeira, vez que compõe o superávit financeiro apurado em balanço de exercício anterior.

Analisando mais adequadamente essa fonte, no entanto, verifica-se que se trata de fonte vinculada especificamente à Seguridade Social (fonte



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

353). A Constituição¹³ (art. 195, § 2º) assegura a cada área da Seguridade a gestão dos seus recursos.

O art. 8º da LRF também assegura a abertura de tal crédito, na medida em que dispõe que as fontes vinculadas somente podem ser utilizadas no objeto da vinculação, ainda que em exercício subsequente.

Usar fontes como tais para reduzir a dívida ou pagar juros, ainda que apenas na forma represada em caixa, não tem respaldo constitucional nem na LRF, como se vê.

Portanto, a abertura do presente crédito também está hígida nessa parte, porque, além de não impactar o cumprimento da meta, tem previsão legal para uso das fontes de custeio.

Execução do presente crédito

Pela natureza da fonte 353 (fonte de superávit financeiro), a LOA 2015 não destinou originalmente nenhum recurso com base nela. O crédito de R\$ 56,6 milhões, aberto pelo decreto à UO 33201 – Instituto Nacional do Seguro Social, na programação “09.274.0909.0536.0001 – Benefícios e Pensões Indenizatórias Decorrentes de Legislação Especial e/ou Decisões Judiciais – Nacional”, foi posteriormente reduzido para R\$ 11,5 milhões.

Mesmo assim, nenhum valor foi executado no exercício, de modo que o crédito se exauriu ao final do ano, **sem qualquer impacto no cumprimento da meta de resultado fixada para o exercício**, porque os recursos não foram utilizados.

3. Decreto de 27/07/2015, no valor de R\$ 1.701,4 milhões

Nos termos do Relatório, pelo menos R\$ 669,9 milhões deste decreto impactariam negativamente o resultado primário de 2015. No entendimento mais restritivo do Relatório, o valor do impacto negativo seria de R\$ 1.256,9 milhões.

¹³ Art. 195. ...

§ 2º A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Analisando o valor mais potencialmente impactante do ponto de vista do Parecer (R\$ 1.256,9 milhões), verifica-se, no entanto, que o crédito foi integralmente aberto dentro do que permitem as normas vigentes, pois:

a) No que se refere aos R\$ 669,8 milhões de **superávit financeiro** (recursos arrecadados em exercícios anteriores):

- R\$ 344,9 milhões se referem a contribuição do salário-educação (fonte 313), cuja destinação exclusiva para a educação básica encontra-se prevista no art. 212, § 5º, CF;
- R\$ 262,3 milhões são recursos próprios não financeiros de exercícios anteriores (fonte 650), arrecadados pelas universidades públicas, que detém autonomia financeira, conforme acima mencionado;
- R\$ 34,9 milhões são recursos próprios financeiros (fonte 680), arrecadados pelas universidades, que, como já visto, possuem autonomia financeira;
- R\$ 20,6 milhões dizem respeito a recursos de convênios (fonte 681), celebrados pelas universidades, portanto também recursos com finalidade específica e protegidos constitucionalmente; e
- R\$ 0,09 milhões correspondem a recursos de doações (fonte 696), recebidos pelas universidades, estando vinculados a finalidade específica; e

b) No que se refere aos R\$ 587,1 milhões de **excesso de arrecadação**:

- R\$ 12,9 milhões são recursos próprios não financeiros (fonte 250), arrecadados pelas universidades, pelo que têm destinação específica assegurada na Constituição;
- R\$ 7,0 milhões são recursos próprios financeiros (fonte 280), arrecadados pelas universidades, portanto vinculados unicamente a essas instituições, às quais o art. 207, CF, confere autonomia financeira;



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- R\$ 12,4 milhões relativos a recursos de convênios recebidos no exercício (fonte 281) pelas universidades, também com destinação exclusiva; e
- R\$ 561,8 milhões referentes a doações recebidas no exercício (fonte 296), especialmente pela UO 26291 - CAPES, portanto recursos vinculados a despesa específica, gozando da proteção do art. 8º da LRF.

Nesse sentido, além de mais uma vez se repisar o entendimento de que apenas o pagamento de despesas afeta o cumprimento da meta fiscal, em todos os casos deste decreto, os recursos utilizados têm destinação específica, protegida pela Constituição e pela LRF, pelo que não havia qualquer contrariedade à LOA 2015 na abertura do crédito.

Em razão da proteção constitucional e legal das vinculações citadas, seria no mínimo duvidoso que a abertura do crédito nessas condições pudesse ser negada.

Execução do presente crédito

Considerando o conjunto das universidades e demais órgãos abrangidos por esse crédito, a execução (pagamento) das respectivas despesas (R\$ 1.144,9 milhões), que são discricionárias primárias (RP 2), nas mesmas fontes de custeio do crédito, é inferior ao valor autorizado originariamente na LOA 2015 (R\$ 1.300,6 milhões), segundo demonstra a tabela a seguir.

Decreto de 27/07/2015 (R\$ 1.701,4 milhões) Demonstração da ausência de impacto de R\$ 1.256,9 milhões

Tabela 5					R\$ 1,00
Dotação Inicial (LOA 2015)	Dotação Autorizada (LOA 2015 + créditos)	Despesa Empenhada	Dotação não utilizada	Impacto na Meta (despesa paga)	
(a)	(b)	(c)	(d = b - c)	(e)	
1.300.595.450	2.379.758.805	1.348.426.327	1.031.332.478	1.144.916.938	

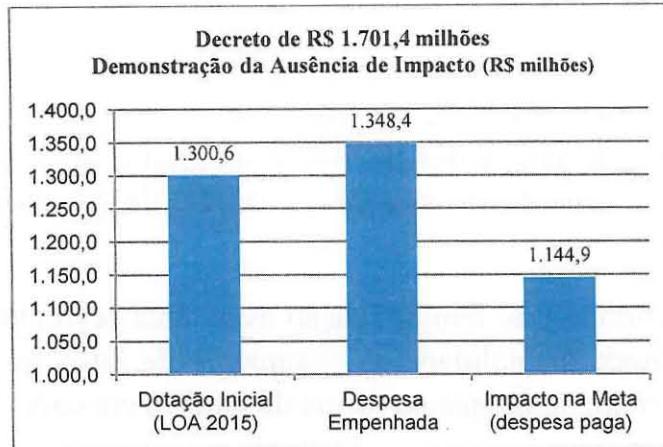
Fonte: Siga Brasil Senado Federal



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Conforme o gráfico a seguir, de fato os pagamentos no exercício ficaram bastante aquém dos valores originais da LOA 2015, demonstrando cabalmente que o crédito não teve nenhum impacto na meta afinal obtida:



Logo, não há que se falar em impacto dessa parte do crédito no alcance da meta de resultado primário, uma vez que o crédito não alterou o quadro posto.

4. Decreto de 27/07/2015, no valor de R\$ 29,9 milhões

Esse decreto seria neutro, conforme o Parecer, porque utiliza como fonte de recursos o cancelamento de programações e excesso de arrecadação que, somados, apresentam o mesmo valor da suplementação total de R\$ 29,9 milhões.

Contudo, o Parecer considerou que, trilhando pelo entendimento mais restritivo, haveria de considerar que o resultado primário seria impactado em R\$ 365,7 mil, uma vez que parte das programações seria custeada por excesso de arrecadação.

Nesse caso específico, mais uma vez revela-se a incompreensão quanto à metodologia de apuração de resultado primário do exercício, que é o critério de caixa e não o de competência. A despesa, após regularmente empenhada, deve ser paga como para afetar o cumprimento da meta, conforme explicado ao longo desta Nota Técnica.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Mesmo num quadro de frustração global de receita, podem ocorrer excessos pontuais, que, conforme art. 43, § 1º, II, da Lei nº 4.320, de 1964, e o próprio art. 4º, I, “c”, da LOA 2015, autorizam a abertura de crédito com base em excesso de arrecadação.

Acrescente-se que esses R\$ 365,7 mil são recursos decorrentes de convênios (fonte 281) efetivados pela UO 53201 – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), para o funcionamento de estações e centro de pesquisa em aquicultura em Minas Gerais.

Sendo assim, têm aplicação específica segundo o objeto conveniado, não se ajustando à finalidade de pagamento de juros ou de redução da dívida líquida da União, ainda que na forma de reserva em caixa.

Recursos como tais não compõem a base de contingenciamento (art. 52, § 1º, II, LDO 2015), bem assim somente podem ser aplicados no objeto da vinculação (art. 8º, parágrafo único, LRF).

O crédito, portanto, poderia ser aberto, pois gozava de previsão legal para tanto, o que retira a razão do Parecer.

Execução do presente crédito

A LOA 2015 alocou originalmente R\$ 4.700,0 mil de recursos discricionários à CODEVASF, para realização de suas ações no programa 2052 – Pesca e Aquicultura, na ação 2819 – Funcionamento de Estações e Centros de Pesquisa em Aquicultura.

Com a abertura do presente crédito, o valor autorizado em 2015 para a programação citada passou a ser de R\$ 5.065,7 mil.

No entanto, somente foram pagos R\$ 1.798,6 mil, que é bem inferior à programação original do orçamento.

Portanto, na execução, esse crédito também nenhum impacto provocou na obtenção da meta fixada para o exercício, ainda que parte dos recursos possa ter sido executada.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Segundo a tabela abaixo, do crédito total autorizado para o exercício (coluna “b”), somente foi empenhado o valor de R\$ 2.579,5 mil (coluna “c”), tendo a diferença de R\$ 2.486,2 mil se esgotado ao final do ano (coluna “d”), sem qualquer uso.

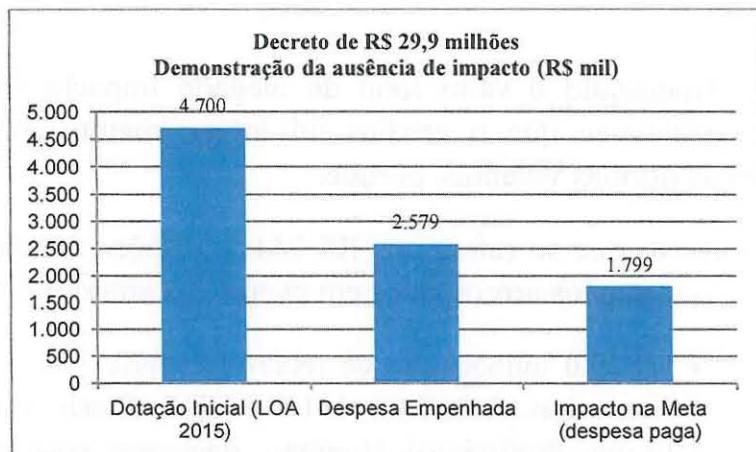
Decreto de 27/07/2015 (R\$ 29,9 milhões) Demonstração da ausência de impacto de R\$ 365,7 mil

Tabela 6

Dotação Inicial (LOA 2015)	Dotação Autorizada (LOA 2015 + créditos)	Despesa Empenhada	Dotação não utilizada (d = b - c)	Impacto na Meta (despesa paga)
(a)	(b)	(c)	(d = b - c)	(e)
4.700.000	5.065.726	2.579.498	2.486.228	1.798.637

Fonte: Siga Brasil Senado Federal

O gráfico a seguir demonstra que, mesmo a despesa empenhada no exercício ficou bem abaixo do valor originalmente alocado na LOA 2015. Logo, efetivamente, o crédito em apreço não impactou a meta do exercício fora do que a LOA já impactaria:



5. Decreto de 20/08/2015, no valor de R\$ 55.237,6 milhões

Esse decreto é **totalmente neutro**, conforme o próprio Parecer reconheceu. As aplicações primárias decorrem de cancelamentos de fontes primárias no mesmo valor de R\$ 37,0 milhões. As despesas financeiras (R\$ 55.200,6 milhões), por sua vez, são custeadas com fontes também financeiras, sendo R\$ 55.199,2 milhões decorrentes de cancelamentos de fontes do



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

exercício e R\$ 1,4 milhão oriundo de superávit financeiro apurado em exercícios pretéritos.

Portanto, de fato, o decreto, apesar do seu substancial valor, não geraria qualquer impacto na meta de superávit primário, ainda que executado completamente.

6. Decreto de 20/08/2015, no valor de R\$ 600,3 milhões

Conforme as conclusões expressadas no Parecer, esse crédito teria acarretado um impacto negativo no resultado primário de R\$ 251,4 milhões, tendo em vista que se utilizou de fontes financeiras para embasar despesas primárias.

Numa visão mais conservadora ainda, o crédito, segundo o Parecer, traria um impacto no resultado primário de R\$ 493,6 milhões, tendo em vista que, além de se utilizar de fontes financeiras, baseou-se em excesso de arrecadação da ordem de R\$ 242,2 milhões, num quadro geral de frustração de receitas.

Analizando o valor total do alegado impacto (R\$ 493,6 milhões), todavia, constata-se que o crédito foi integralmente aberto dentro do que permitiam as normas vigentes, porque:

a) No que se refere aos R\$ 251,4 milhões de **superávit financeiro** (recursos arrecadados em exercícios anteriores):

- R\$ 20,0 milhões são de recursos próprios decorrentes de aplicações financeiras (fonte 280), da UO 52.932 - Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo, integrante do Comando da Marinha, que tem amparo na Lei nº 5.461, de 1968; e
- R\$ 6,2 milhões se referem a recursos próprios (fonte 350), arrecadados por Tribunais Trabalhistas, cuja destinação somente esses tribunais podem decidir, tendo em vista a separação dos Poderes e a autonomia financeira dos órgãos do Poder Judiciário (arts. 2º e 99, CF). Além de a LRF conferir tratamento especial aos recursos vinculados (art. 8º, parágrafo único), como no presente caso, o Executivo não poderia



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle
cogitar em contingenciar recursos dos demais Poderes, tendo em vista
decisão nos autos da ADIN 2.238-5;

- R\$ 111,6 milhões são relativos a recursos vinculados, no âmbito do exercício do poder de polícia (fonte 374), às Polícias Federal e Rodoviária Federal, protegidos nos termos do art. 8º, parágrafo único, LRF;
 - R\$ 98,5 milhões correspondentes a recursos de convênios (fontes 381) recebidos por diversos Tribunais do Trabalho, que também são protegidos na forma acima estabelecida e, por se tratarem de convênios, gozam de aplicação específica; e
 - R\$ 15,1 milhões são referentes a doações (fonte 396) recebidas pela UO 64901 - Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e pela UO 64902 - Fundo Nacional do Idoso. Como se trata de doação, os recursos não podem ser destinados a outro fim, por relevante que seja; e
- b) No que se refere aos R\$ 242,2 milhões de **excesso de arrecadação**:
- R\$ 15,6 milhões de recursos próprios (fonte 150), arrecadados pela Justiça Federal, Justiça Eleitoral e Justiça do Trabalho em diversos estados, fonte essa que goza de proteção na forma acima detalhada;
 - R\$ 63,3 milhões relativos a recursos de convênios (fonte 181) recebidos por diversos Tribunais Regionais do Trabalho, cuja aplicação pertence aos próprios Tribunais na forma pactuada em cada convênio;
 - R\$ 55,2 milhões relativos a recursos de convênios (fonte 181) recebidos pelo Comando do Exército, cuja aplicação deve ser realizada pelo Comando na forma conveniada;
 - R\$ 45,3 milhões de recursos próprios (fonte 250) arrecadados pela UO 52921 - Fundo do Exército (R\$ 45,0 milhões) e pela da UO 52931 - Fundo Naval (R\$ 0,3 milhão), portanto vinculados unicamente a essas



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

instituições, inclusive por força das Leis nº 4.617, de 1965, e nº 6.695, de 1979, e do Decreto nº 20.923, de 1932;

- R\$ 15,9 milhões de recursos próprios (fonte 250) arrecadados pela UO 23207 - Nuclebrás, destinados ao desenvolvimento e fabricação de equipamentos para as indústrias nuclear e pesada de alta tecnologia;
- R\$ 7,5 milhões de recursos próprios (fonte 250) arrecadados pela UO 24204 - Conselho Nacional de Energia Nuclear - CNEN, destinados ao fornecimento de radioisótopos e radiofármacos;
- R\$ 21,2 milhões relativos a recursos de convênios (fonte 281) recebidos pela UO 24201 - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, para formação, capacitação e fixação de recursos humanos em ciência, tecnologia e informação, cuja aplicação deve ser realizada apenas por esse Conselho, na forma dos convênios firmados; e
- R\$ 18,0 milhões relativos a doações (fonte 296), recebidas pelo mesmo Conselho de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, para os mesmos fins, na forma do instrumento da doação.

Execução do presente crédito

Analisando-se esse crédito pelo seu conjunto, na parte que potencialmente afetaria a meta (R\$ 493,6 milhões), verifica-se que, **na verdade, nenhum impacto ocorreu, não apenas por ser impossível que a abertura, por si só, produza qualquer efeito sobre o cumprimento da meta.** É que a execução do conjunto de órgãos favorecidos pelo crédito, nas mesmas fontes, no RP 2 (despesas primárias discricionárias), foi inferior à dotação originalmente consignada na LOA 2015, demonstrando que o crédito não redundou em aumento de pagamentos.

Como se pode verificar na tabela 7 abaixo, ao final do exercício ainda deixaram de ser utilizados cerca de R\$ 332 milhões (coluna “d”), em relação ao valor originalmente alocado na LOA 2015.

Decreto de 20/08/2015 (R\$ 600,3 milhões)



SENADO FEDERAL

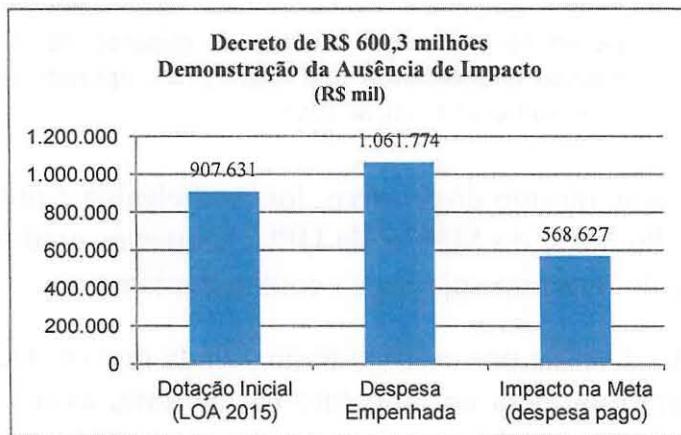
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle Demonstração da ausência de impacto de R\$ 493,6 milhões

Tabela 7

Dotação Inicial (LOA 2015)	Dotação Autorizada (LOA 2015 + créditos)	Despesa Empenhada	Dotação não Utilizada	Impacto na Meta (despesa paga)
(a)	(b)	(c)	(d = b - c)	(e)
907.630.541	1.393.767.716	1.061.774.005	331.993.711	568.627.166

Fonte: Siga Brasil Senado Federal

O não impacto dos créditos na meta fica claramente evidenciado no gráfico a seguir, segundo o qual os pagamentos são em volume inferior ao total que constou originalmente da LOA 2015.



Conclusão quanto à edição dos decretos

Tendo em vista o embasamento legal apresentado, não houve qualquer impacto na obtenção da meta de superávit, em virtude da abertura dos créditos ora analisados. Isso porque as dotações autorizadas somente se convertem em despesa do exercício financeiro quando legalmente empenhadas (art. 35, Lei nº 4.320/64). Reafirme-se que, para fins de apuração do resultado primário no âmbito da União, considera-se exclusivamente a despesa que tenha sido paga.

Considerando-se o critério “despesa paga” fundado nos art. 35 da Lei nº 4.320, de 1964, combinado com o art. 50, II, da Lei Complementar nº 101, de 2000, não há possibilidade lógica nem legal de incompatibilidade da abertura de créditos adicionais com a obtenção da meta primária do exercício.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Diante de riscos de descumprimento da meta fixada para o exercício, no caso 2015, a LDO respectiva, em linha com o art. 9º da LRF, previa claramente em seu § 13 do art. 52 que a providência cabível seria a limitação de empenho e de pagamento, **in verbis**:

§ 13. A execução das despesas primárias discricionárias dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, decorrente da abertura de créditos suplementares e especiais e da reabertura de créditos especiais, no exercício de 2015, fica condicionada aos limites de empenho e movimentação financeira estabelecidos nos termos deste artigo, exceto, no caso dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, quando as referidas abertura e reabertura ocorrerem à conta de excesso de arrecadação de recursos próprios financeiros e não financeiros, apurado de acordo com o § 3º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964.

Nesse mesmo dispositivo, foi estabelecida a previsão de que, no caso dos demais Poderes, do MPU e da DPU, sequer os créditos à conta de excesso de arrecadação estariam sujeitos ao contingenciamento.

Analizando por outro enfoque, ainda que os decretos pudessem gerar algum impacto na meta no momento da abertura, as normas constitucionais e da LRF, que são de hierarquia superior à da LOA, não admitem conduta diversa à Chefe do Poder Executivo, que não a edição dos decretos, tendo em vista a especificidade e a vinculação das fontes de receita em discussão e o fato de que a proteção e a supremacia do interesse público não podem ser ignorados pelo Poder Executivo durante a execução do orçamento.

Além do que, não se pode desconsiderar que, o eventual impacto que pudesse ocorrer quando da realização das despesas autorizadas pelos decretos, haveria de ser compensado ao longo do exercício pela inexecução de programações anteriormente autorizadas.

No mérito, quando se analisa cada crédito, a própria execução demonstra cabalmente que nenhuma parcela dos seis decretos citados foi capaz de prejudicar o alcance da meta, conforme ficou evidenciado pelos montantes autorizados na LOA 2015 (dotação inicial) e pelos totais executados (despesa paga).



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Em suma:

- 1) As dotações constantes dos créditos suplementares mencionados não poderiam impactar o resultado primário objeto da meta fixada para o exercício, senão quando fossem efetivamente pagas as despesas deles decorrentes, o que somente poderia ocorrer após o prévio e regular empenho, condição para que a despesa seja considerada como pertencente ao exercício financeiro (art. 35 da Lei nº 4.320, de 1964); e
- 2) Ainda que fossem computadas, tais dotações não causaram, passada a execução orçamentária, qualquer impacto que não pudesse ser produzido pelos montantes originais da LOA 2015.

2.1.2. Comentários sobre o item “2.6.2. A suposta contratação ilegal de operações de crédito”

De acordo com a deliberação efetivada na Câmara dos Deputados, no dia 17 de abril último, este ponto se restringiu aos débitos da União ao Banco do Brasil S/A em 2015, relativos ao Plano Safra.

Contudo, o Parecer em apreço incluiu também em sua análise a relação da União com a Caixa Econômica Federal – CEF, com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e com o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço – FGTS no ano de 2014.

O Parecer que restou aprovado repisa os debates ocorridos no âmbito das Contas Presidenciais daquele ano, ora em tramitação na CMO. Não traz dado novo. Apresenta as dívidas da União em gráficos, demonstrando o acréscimo nos saldos devedores especialmente em 2014, motivo dos debates nas contas presidenciais daquele ano. Os gráficos revelam, no entanto, que em seu conjunto os saldos se mantiveram em 2015 praticamente nos mesmos níveis de 2014, reduzindo-se bastante, porém, ao final do exercício.

Não reporta o Relatório, no entanto, que os fatos relatados, embora tenham sido discutidos no TCU quando da apreciação das Contas Presidenciais de 2014, em nenhum momento envolveu a Chefe do Poder Executivo. As autoridades neles envolvidas foram instadas a se manifestar em audiência



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

naquele Órgão de Contas, conforme se pode extrair do voto do Senhor Relator do Acórdão 825/2015 (itens 21, 34 e 52, especialmente) e do Acórdão 3.297/2015.

Sua Excelência somente foi vinculada com a matéria porque o TCU incluiu a questão naquelas Contas de 2014. Essa inclusão, que foi objeto de extenso debate no Relatório oferecido na CMO pelo Senador Acyr Gurgacz, é bastante discutível, tendo em vista que as Contas do Presidente da República não podem se confundir com as contas dos demais gestores e que a matéria, pendente de solução final naquela Corte pelo menos até 09/12/2015, não poderia, sem solução cabal, portanto precipitadamente, ter sido incluída como irregularidade justo nas Contas Presidenciais.

Ou seja, quando sequer havia conclusão do TCU quanto à matéria ora analisada, a Chefe do Poder Executivo já havia sido injustamente acusada de irregularidade.

Pela mesma razão, quando a Denúncia foi recebida na Câmara dos Deputados, os denunciantes não tinham qualquer prova da alegada infração, para iniciar o processo contra a Presidente da República (art. 16 da Lei nº 1.079, de 1950), já que o TCU ainda não havia decidido a questão.

As dúvidas lançadas pelos denunciantes quanto à ausência de registro, para fins de apuração de resultados fiscais, de determinados passivos da União junto a instituições financeiras, não poderiam recair sobre a Chefe do Poder Executivo. O registro de passivos, que envolve matérias sobremaneira técnicas, é realizado pelo Banco Central do Brasil, conforme metodologia própria previamente definida, a qual tem sido utilizada há mais de 25 anos.

Vale lembrar que esse órgão tem especial interesse na obtenção de informações seguras quanto aos resultados fiscais produzidos, uma vez que a política fiscal pode interferir na condução que lhe cabe da **política monetária**, nos termos da competência definida no art. 164, CF, bem assim na Lei nº 4.595, de 1964.

Se tal metodologia, em algum aspecto, não atendia adequadamente ao melhor propósito de aferir os resultados fiscais da forma mais fidedigna, é indispensável que deva ser aperfeiçoada. Nesse sentido, é importante que o



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Congresso Nacional e o Senado Federal apreciem os normativos previstos no art. 30, LRF¹⁴, de modo que a metodologia de apuração dos resultados primários e nominal passe a ser definida em lei e/ou em resolução do Senado Federal.

Aliás, é em face da lacuna na legislação permanente, que o Banco Central, com base em dispositivo das leis de diretrizes orçamentárias¹⁵, tem sido incumbido, a cada ano, da responsabilidade de apurar os resultados fiscais.

No âmbito da Corte de Contas já foram expressadas dúvidas quanto à possibilidade de determinar ao Banco Central alteração da metodologia que utiliza, para refletir aspectos previstos na LRF:

26. Com vências aos pareceres das unidades técnicas envolvidas, de fato, além de o Senado federal estar em mora com a fixação de importantes parâmetros relativos ao controle da política fiscal, falta diploma legal que obrigue o Bacen a editar norma conjunta estabelecendo os conceitos e parâmetros da metodologia 'abaixo da linha', que venham suprir o vácuo legislativo para efeitos de controle da LRF e que norteiem a atuação do TCU no processo de fiscalização de conformidade.

27. Ainda que o Bacen pudesse avançar nesse sentido, tal normativo seria questionável do ponto de vista do controle de

¹⁴ Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:

I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;

II - Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1º deste artigo.

§ 1º As propostas referidas nos incisos I e II do *caput* e suas alterações conterão:

I - demonstração de que os limites e condições guardam coerência com as normas estabelecidas nesta Lei Complementar e com os objetivos da política fiscal;

II - estimativas do impacto da aplicação dos limites a cada uma das três esferas de governo;

III - razões de eventual proposição de limites diferenciados por esfera de governo;

IV - metodologia de apuração dos resultados primário e nominal.

¹⁵ Cite-se como exemplo o art. 11, inciso IV, da LDO 2015:

Art. 11. A Mensagem que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária de 2015 conterá:

(...)

IV – indicação do órgão que apurará os resultados primário e nominal para fins de avaliação do cumprimento das metas;



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle
constitucionalidade, haja vista tratar-se de matéria privativa do
Senado Federal, por força de disposições constitucionais e legais.

28. Mesmo nas atribuições conferidas ao TCU pela LRF ou pela Lei nº 10.180/2001, não há dispositivo que o autorize a determinar ao Bacen que legisle para suprir a omissão do Senado. Sem dúvidas, competências normativas devem estar previstas na legislação, assim como é o caso do inciso IX do art. 71 da Constituição Federal, por meio do qual pode o TCU “assinar prazo para que o órgão ou entidade adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade. (Acórdão nº 7.469-TCU-1ª Câmara, de 04/12/2012 – Proc. nº TC 004.817/2006-9)

Portanto, em relação ao adequado registro de determinados passivos, para fins de apuração de resultados fiscais, deve-se considerar a existência de lacuna legislativa a ser suprida, de tal modo que as estatísticas fiscais passem a refletir tempestivamente a real posição das contas públicas. Não é o Presidente da República, contudo, o responsável por tais questões. A prerrogativa pela normatização foi conferida, tanto pela CF (art. 48, XIV, e art. 52, V a VIII) quanto pela LRF (art. 30), ao Congresso Nacional.

O Relatório tece comentários sobre o “espírito da lei”, referindo-se à LRF. Essa Lei de fato impede a realização de operações de crédito entre qualquer ente estatal e as instituições financeiras que controle (art. 36).

No entanto, não veda outros tipos de relacionamentos entre essas partes, considerando-se que as atividades das instituições financeiras não se circunscrevem à intermediação financeira. Tampouco há vedação a atrasos de pagamento pelo Estado, até porque, caso houvesse, poderia circunstancialmente tornar-se inócuas, tendo em vista a real possibilidade de ocorrer frustração na arrecadação.

Nessa toada, não se pode concordar que a LRF tenha criado um novo conceito para “operação de crédito”. Ao preservar a terminologia desse instituto jurídico, utilizando-a, parece claro que essa Lei apenas pretendeu ampliar as possibilidades de enquadramento como tal de condutas que tenham o mesmo propósito. Ou seja, a operação de crédito prevista na LRF é o contrato voluntário relativo a compromisso financeiro que sempre foi, tendo passado a abrigar formas que lhe sejam “equiparadas” ou “assemelhadas”.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

O Relatório afirma que em abril de 2015 a Corte de Contas já havia considerado irregulares ditas operações entre a União e citadas instituições financeiras. Contudo, o fato é que houve recurso sobre o entendimento da Corte, que somente foi decidido em 09/12/2015, por meio do Acórdão nº 3.297/2015-TCU, quanto aos fatos relativos a 2014 e anos anteriores.

Antes dessa data, havia mera expectativa sobre o posicionamento da Corte, razão pela qual a Denúncia sequer poderia ser acolhida, especialmente em relação a 2015. No que se refere a esse ano, o TCU (que está dentro do seu prazo constitucional) ainda não concluiu seu “parecer prévio”.

Após a publicação do Acórdão 3.297/2015 é que as decisões dele constantes poderiam ser exigidas. Não é certo, no entanto, se poderiam ser exigidas em relação ao Chefe do Poder Executivo, porquanto, é o que se extrai da Constituição (arts. 49, IX, 71, I, 84, XXIV, e 166, §1º), o TCU, salvo em relação à elaboração do “parecer prévio”, não tem qualquer competência a respeito dessa Autoridade.

De se ressaltar, inclusive porque reconhecido no próprio Parecer ora em análise, que o Poder Executivo baixou o Decreto nº 8.535, de 01/10/2015, que vedou qualquer atraso superior a cinco dias nas relações financeiras da União com bancos públicos que controle. Assim, a questão já teria sido normatizada antes mesmo da decisão definitiva da Corte de Contas.

Por fim, cabe ressaltar que sequer há clareza completa se os referidos passivos entre a União e as instituições financeiras controladas relacionam-se, em sua totalidade, a *despesas em atraso*. Isso porque, como será demonstrado nas seções seguintes, cada um dos relacionamentos da União com as instituições financeiras é regido por normativos distintos, com regras e cronogramas próprios de pagamento.

Assim, é possível que os montantes em debate no momento contenham tanto parcelas vencidas (atrasadas) quanto parcelas vincendas (cujo prazo legal de pagamentos ainda não tenha chegado). Tal distinção deverá ser aprofundada durante a fase de instrução do processo de *impeachment*.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

2.1.2.1. Análise do item “2.6.2.1. Financiamento de despesas da União pela Caixa”

A relação da União com a CEF está amparada por contrato que se vem renovando pelo menos desde 2001, segundo as informações constantes das Contas Presidenciais de 2014.

De acordo com a defesa apresentada pela AGU junto ao TCU, por ocasião da análise daquelas Contas, os contratos da União com essa instituição financeira, para pagamento de benefícios sociais (abono salarial, seguro desemprego e bolsa-família), possuem, **há mais de quatorze anos**, cláusulas que preveem a faculdade do desembolso com recursos da Caixa, para posterior resarcimento¹⁶:

CLÁUSULA OITAVA.

Parágrafo Segundo - Caso o repasse de recursos não ocorra nos prazos estabelecidos, a CONTRATADA não efetuará, naquele período, os pagamentos dos benefícios das referidas ações.

Parágrafo Terceiro - Na hipótese de que trata o parágrafo anterior, por estrito e momentâneo impedimento financeiro dos INTERVENIENTES ANUENTES, a CONTRATADA, caso disponha de recursos próprios, poderá realizar os devidos pagamentos aos beneficiários e compensará o custo financeiro incorrido nesta operação, na forma prevista na Cláusula Nona, quando do repasse da remuneração das disponibilidades.

CLÁUSULA NONA - DA ATUALIZAÇÃO DOS COMPROMISSOS FINANCEIROS

Na hipótese de intempestividade de pagamentos ou repasses de compromissos financeiros entre a CONTRATANTE, INTERVENIENTES ANUENTES e a CONTRATADA os valores devidos estarão sujeitos pela variação da taxa extra-mercado do Banco Central DEDIP, desde de seu vencimento até a data do efetivo recebimento.

Conforme se verifica, existe contrato de prestação de serviços de execução dos programas sociais (cadastro de beneficiários, sistemas

¹⁶ Excerto do contrato firmado entre a União, representada pela Casa Civil da Presidência da República e a Caixa Econômica Federal em 27.12.2001, com interveniência do MEC, do MS e do MDA, no âmbito do Cadastro Único para ações sociais do Governo Federal.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

informatizados, relatórios de controle etc.), mediante remuneração dos serviços prestados. Na avença, há cláusula prevendo **expressamente a faculdade de a Caixa pagar**, com recursos próprios, despesas relacionadas aos benefícios sociais de responsabilidade da União, sem limite financeiro ou definição de prazo do pagamento.

O referido contrato, portanto, faculta e não obriga a Caixa a disponibilizar os recursos financeiros, diferente do que ocorre nos contratos de mútuo ou de abertura de crédito, que são operações de crédito por excelência.

Outra singularidade diz respeito à previsão de remuneração específica sobre os saldos existentes nas contas de suprimento. A remuneração é devida à Caixa, se os saldos são negativos, e a favor da União, caso positivos. Esse aspecto afasta claramente a existência de operação de crédito, porque não é típico deste instituto cometer à instituição financeira a obrigação de remunerar o tomador do crédito, no caso, a União.

Segundo a AGU externou naquela mesma oportunidade, a relação entre a Caixa e a União sempre registrou saldo positivo ao final do exercício; saldos negativos seriam pontuais. Em todos os anos, desde 1994, a União sempre recebeu juros, sendo que, em 2014, o valor recebido foi de R\$ 141,6 milhões.

A discricionariedade da Caixa em pagar ou não as despesas descaracteriza a hipótese de operação assemelhada a contrato de mútuo ou de abertura de crédito, pela ausência de obrigação bilateral das partes, característica essencial de tais contratos, segundo o magistério de Regis Fernandes de Oliveira¹⁷:

A operação de crédito pode ter diversos instrumentos. De qualquer forma, constitui-se em obrigação bilateral. O ato da autorização do empréstimo pode ser unilateral, uma vez que decorre de ato típico do Estado. De outro lado, para que surja a operação, é ela contratual e necessita de vínculo bilateral.

Enfim, a referida cláusula contratual condiciona o compromisso financeiro a evento futuro, providências ou decisão do próprio credor, condições estas típicas dos compromissos financeiros assumidos em contratos de prestação de serviço ou de execução de obras firmados pela Administração.

¹⁷ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*, 5. ed. São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais, 2013, p. 575.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Logo, o vínculo entre as partes decorre de contrato de prestação de serviços, não de operação de crédito. O não pagamento tempestivo caracteriza inadimplemento, devendo a obrigação ser satisfeita com todos os encargos legais incidentes sobre os valores em atraso.

2.1.2.2. Análise do item “2.6.2.2 Financiamento de despesa da União pelo FGTS”

Este caso não configura violação do art. 36 da LRF, conforme reconhecido pelo próprio Relator do Parecer (fl. 109), que registrou que a Caixa participa do PMCMV na qualidade de agente operador do FGTS, sendo as despesas financiadas com recursos daquele Fundo e não da Caixa.

Portanto, o Parecer não entendeu, neste caso, que os atrasos nos pagamentos ao FGTS constituiriam contratação ilegal de operação de crédito, uma vez que apontou como irregularidade apenas a ausência de contabilização do débito nas estatísticas fiscais, o que teria tornado artificiais os dados divulgados.

De fato, considerar como operação de crédito atrasos no pagamento de despesa orçamentária classificada por lei específica (Lei nº 11.977/2009) como subvenção econômica, subverteria inteiramente o conceito de operação de crédito estabelecido pelo art. 29, III, da LRF, que bem delimitou essas transações financeiras.

Segundo o citado dispositivo, são operações de crédito os compromissos financeiros assumidos em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas (assemelhadas a esses tipos de transações e não a qualquer outra), inclusive com o uso de derivativos financeiros¹⁸.

¹⁸ Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

[...]

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A LRF é expressa e clara em determinar que operação de crédito decorre de **compromisso financeiro assumido** pelo ente estatal. No caso sob exame, não houve assunção de compromisso financeiro pelo Poder Executivo (condição imprescindível para caracterizar operação de crédito) pela simples e objetiva razão de que o passivo perante o FGTS decorre de expressa determinação da Lei nº 11.977/2009, a ser pago segundo metodologia prevista na própria lei, e não da vontade do Executivo.

A ausência de contabilização do débito nas estatísticas fiscais, apontada como irregularidade no Parecer, é de extrema relevância, porque tem relação com a transparência que deve ser dada aos resultados fiscais ocorridos e à posição da dívida líquida.

O problema, no entanto, antes de ser atribuído à Presidência da República, está muito mais voltado à inércia do Legislativo, que, até a presente data, ainda não estabeleceu os limites globais para a dívida consolidada, a dívida mobiliária federal e a metodologia de apuração dos resultados primário e nominal.

Ou seja, esse ponto não tem motivo para constar do Relatório, como é reconhecido às fls. 110/111:

Entendemos, contudo, que essa matéria em particular, além de não compor o objeto mais detido de nossa análise, comporta discussão metodológica que carece de estabilidade conceitual suficiente para efeito de caracterização de irregularidade.

2.1.2.3. Análise do item “2.6.2.3. Financiamento de despesas da União pelo BNDES”

O Relatório, nesse ponto, se refere a atrasos de pagamentos da União, a título de equalização de taxa de juros, ao BNDES, devidos em decorrência do funcionamento do Programa de Sustentação do Investimento – PSI.

Antes dos comentários, faz-se oportuno esclarecer que, segundo a defesa apresentada pela AGU no Congresso Nacional (RA/01-2015, fls. 11/14),

de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

no âmbito das Contas Presidenciais de 2014, foi informado que a equalização de que aqui se trata é devida à Agência Especial de Financiamento Industrial - Finame, não diretamente ao BNDES, como quer fazer crer o Parecer.

Essa diferenciação é importante, restando necessário o devido esclarecimento, porque, em sendo a Finame a beneficiária dos recursos, o entendimento a ser dado ao caso deverá ser o mesmo aplicado ao FGTS. Como não se trataria de instituição financeira estatal, não se poderia também neste caso alegar qualquer operação de crédito vedada pelo art. 36 da LRF.

De fato, a empresa é controlada pelo BNDES e, portanto, controlada indiretamente pela União, mas ela não é constituída como instituição financeira. Isso é o que revela a Nota Explicativa nº 2, constante das demonstrações contábeis relativas ao exercício de 2015:

2. Base de preparação e apresentação das demonstrações financeiras As demonstrações financeiras foram preparadas de acordo com as disposições da Lei das Sociedades por Ações, normas do Banco Central do Brasil – BACEN, do Conselho Monetário Nacional – CMN – e subsidiariamente as normas da Comissão de Valores Mobiliários – CVM, não conflitantes com as regulamentações do BACEN e CMN. Essas demonstrações estão sendo apresentadas em conformidade com o Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional – COSIF, apesar da homologação para tornar-se instituição financeira estar em processo de aprovação. *(negritamos)*

O PSI foi aprovado pela Lei nº 12.096, de 2009, que estabeleceu a concessão de subvenção econômica pela União, a fim de estimular, em síntese, a produção, aquisição e exportação de bens de capital e a inovação, ao tornar a taxa de financiamento dos empréstimos mais atrativa aos tomadores.

Em nenhum momento houve transferência de recursos do BNDES para a União. Existia apenas a previsão de despesa da União, mediante subvenção econômica, a título de equalização de taxa de juros, para cobrir a diferença dos mutuários e a de captação pela instituição financeira, acrescida da remuneração que lhe é devida.

Assim como já mencionado no caso do FGTS, considerar como operação de crédito possível atrasos no pagamento de despesa orçamentária



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle
classificada por lei específica (Lei nº 12.096/2009) como subvenção econômica, subverteia por completo o conceito de operação de crédito.

O art. 29, III, LRF, bem delimitou essas transações, é oportuno repetir, aos compromissos financeiros assumidos em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas (assemelhadas a tais tipos de transações), inclusive com o uso de derivativos financeiros.

No caso examinado, não houve assunção de compromisso financeiro pelo Poder Executivo (condição imprescindível para caracterizar operação de crédito), pois a obrigação perante o BNDES/FINAME decorre de expressa determinação da Lei nº 12.096/2009, a ser paga segundo metodologia prevista na própria Lei, e não de acordo com a vontade do Executivo.

A irresignação firmada no Parecer dirige-se ao diferimento, pela União, de pagamentos devidos a título de subvenção econômica, o que caracterizaria o financiamento (operação de crédito) de banco público à União. Segundo a Portaria nº 122, de 2012, do Ministério da Fazenda, os pagamentos das equalizações decorrentes dos contratos celebrados a partir de 16/04/2012 seriam efetuados pelo Tesouro depois de 24 meses contados da apuração semestral pelo BNDES.

Em razão disso, entendeu o Senhor Relator que a União ficou devedora de instituição financeira por ela controlada, ficando configurada a “operação de crédito”.

Ora, a situação de devedora em que se colocou a União é decorrência da Lei nº 12.096/2009, que estabeleceu a obrigação de equacionar os juros, mediante as subvenções econômicas, que é uma despesa corrente. Não foi a Chefe do Poder Executivo que decidiu ou definiu sobre tal despesa, nem mesmo foi ela quem sancionou a Lei.

A dívida da União foi imposta por lei. O débito surgia da efetivação dos contratos de empréstimos pelo setor privado junto a bancos públicos. Não havia uma relação direta, na forma de prestação ou contraprestação de serviços,



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

da União com o BNDES, ou com quaisquer outros bancos que participavam do Programa.

Além disso, quem aprovou a Portaria sobre os prazos e critérios de pagamento das subvenções foi o Ministério da Fazenda, usando prerrogativas previstas na Lei. Ou seja, o Ministro da Fazenda atuou no exercício regular de direito. Não foi a Presidência da República.

O prazo estabelecido na Portaria nº 122, de 2012 (bem assim na Portaria nº 29/MF, revogada pela Portaria nº 193/MF, ambas de 2014), visou estabelecer um prazo médio de pagamento das dívidas pela União. Teve por finalidade compatibilizar os fluxos financeiros da multiplicidade de contratos firmados no âmbito do PSI, tornando o pagamento compatível com o prazo médio de carência desses contratos, que variava de três a 48 meses.

A decisão constante da Portaria mostrava-se razoável, tendo em vista que os critérios e metodologias estabelecidos para pagamento de subvenções não obedeciam à mesma lógica, nem eram uniformes. Pelo contrário, deviam observar as características e circunstâncias de cada programa, setor e público alvo a ser beneficiado.

Isso parece esclarecer que somente aquele Ministério teria condições de elaborar a metodologia de pagamento mais adequada para o caso específico do PSI.

A Lei não exigiu ou estabeleceu qualquer critério quanto ao prazo de pagamento, de tal modo que o Ministério tinha liberdade e discricionariedade para, fundamentado na lei de regência do PSI, elaborar a norma nos termos que aprovou, o que também estaria amparado no art. 87, parágrafo único, inciso I, da Constituição. Tal discricionariedade do Ministério, é importante frisar, foi conferida pelo próprio Congresso Nacional, que aprovou a lei nesses termos.

A lei promulgada goza, evidentemente, de presunção de constitucionalidade, que só pode ser afastada por decisão judicial. No entanto, não consta ter havido qualquer ação arguindo a ilegalidade desta lei. Logo, nada mais caberia ao gestor do que segui-la, exercendo os misteres que lhe foram incumbidos pelo legislador. Em nosso ordenamento, pune-se o descumprimento da lei, não o oposto.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Enfim, cabe esclarecer que as postergações de pagamento não se restringiram nem se iniciaram no exercício de 2014.

Desde 2009, segundo consignado no próprio Relatório do TCU às Contas de 2014 (p. 666), as portarias editadas para regulamentar o Programa, ora não estabeleciam prazo para pagamento, como a Portaria-MF nº 381/2009, ora o prazo para pagamento ficava condicionado à disponibilidade orçamentária, como foi o caso da Portaria-MF nº 5/2010.

Em 2011, a Portaria-MF nº 87/2011 também não determinou data para pagamento das equalizações devidas, e ainda permitiu que os pagamentos fossem prorrogados de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional, **in verbis**:

Art. 5º [...]

§ 3º Os pagamentos das equalizações relativas aos saldos médios diários das aplicações em operações de financiamento de que trata esta Portaria podem ser prorrogados de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional.

Houvesse qualquer desses atos exorbitado em suas disposições sobre o cronograma de pagamentos do PSI, caberia exclusivamente ao Congresso Nacional agir, com base no art. 49, V, da Constituição:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

[...]

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

Assim, se há vício, ele não está no ato de qualquer gestor, mas sim na própria lei, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo então Presidente da República, ou na sua regulamentação. Tais eventuais vícios, no entanto, não foram por ninguém arguidos, e sequer há ação judicial ou legislativa debatendo o tema. Logo, fica evidente que o foco do debate está completamente equivocado, e em nada contribui para o aperfeiçoamento da gestão das finanças públicas.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Portanto, a conclusão do Relatório, embasada certamente na Corte de Contas, é contrariada pelos fatos contidos no próprio relatório prévio do TCU às Contas de 2014. É certo, como se viu, que, desde o início do PSI, em 2009, a metodologia adotada incluía a previsão de pagamentos das despesas de equalização, mas sem qualquer limitação de prazo.

2.1.2.4. Análise do item “2.6.2.4. Financiamento de despesas da União pelo BB”

Este foi o único ponto autorizado pelo STF a constar da apreciação pela CEI, restringindo-se aos fatos relativos a 2015 conforme aprovado pela Câmara dos Deputados.

O Parecer em análise não acrescenta novidade aos argumentos já sobejamente apresentados até o Relatório aprovado na Câmara dos Deputados.

A maior objeção do Parecer diz respeito ao não registro da dívida em apreço nas estatísticas fiscais oficiais. No caso, segundo identificou, ocorreria “a evidenciação de resultados fiscais mais favoráveis que a realidade, com subdimensionamento do déficit primário e da dívida pública federal” (fl. 114).

Ora, retoma-se o debate sobre o cabimento e a responsabilidade de tal registro nas estatísticas fiscais. A questão dos débitos da União ao Banco do Brasil, em relação ao Plano Safra, sequer foi objeto de apontamento como contratação irregular de operação de crédito pelo TCU, nas Contas presidenciais de 2014.

A ausência de registro desses passivos nas estatísticas fiscais do Banco Central, suposta irregularidade apresentada pelos denunciantes, não foi acolhida pela CEI no âmbito da Câmara dos Deputados, razão pela qual deve ser considerada prejudicada. Ou seja, aquela Casa legislativa **não autorizou** o Senado Federal a processar a Presidente da República por este elemento da denúncia.

De qualquer sorte, no que interessa para o exame desta Nota, qual seja, o enquadramento ou não de tais passivos no conceito de operação de crédito previsto na LRF, valem as mesmas observações e conclusões já assentadas para os casos das dívidas perante o FGTS e o BNDES/FINAME.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Os valores devidos ao Banco do Brasil referem-se a subvenção econômica concedida pela União a produtores rurais, sob as modalidades de equalização de taxa de juros, equalização de preços e prêmios de adimplência, com base na Lei nº 8.427, de 1992.

Nesse programa, a operação de crédito é formalizada entre o produtor rural e o Banco do Brasil por meio de diversas modalidades de financiamentos (custeio ou investimento). O governo não participa, sob nenhuma forma, dessa operação firmada entre o Banco e seus clientes.

Por expressa determinação legal, a União tem a obrigação de ressarcir o Banco do Brasil do subsídio implícito nas operações **segundo critérios, prazos e metodologia de cálculo regulamentados e operacionalizados por meio de portarias dos Ministérios envolvidos e de resoluções do Conselho Monetário Nacional – CMN**.

Atuam na operacionalização do programa os Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Desenvolvimento Agrário. **Segundo a legislação, os pagamentos ao Banco do Brasil podem ser feitos de uma só vez ou não**, dependendo das disponibilidades orçamentárias e financeiras¹⁹, e contemplam a correção pela taxa Selic até o dia do efetivo pagamento.

Portanto, no caso concreto, não houve assunção de compromisso financeiro por parte do Poder Executivo, já que esses passivos decorrem de expressa disposição legal.

Além disso, conforme já assentado, eventuais atrasos ou mora no pagamento de despesas orçamentárias, **NÃO** se constituem em modalidade de operação de crédito, pois o conceito jurídico de operação de crédito estabelecido no inciso III do art. 29 da LRF não contempla “atrasos” ou “inadimplência” no pagamento como uma de suas modalidades.

¹⁹ Lei nº 8.427/1992: Art. 5º A concessão da subvenção de equalização de juros obedecerá aos critérios, limites e normas operacionais estabelecidos pelo Ministério da Fazenda, especialmente no que diz respeito a custos de captação e de aplicação dos recursos, podendo a equalização, se cabível na dotação orçamentária reservada à finalidade, ser realizada de uma só vez, a valor presente do montante devido ao longo das respectivas operações de crédito. (*negritamos*)



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

O tema foi vastamente discutido na Corte e decidido em definitivo apenas em 09/12/2015, por meio do Acórdão nº 3.297/2015-TCU-Plenário, nos seguintes termos, na parte que aqui interessa:

9.4. dar provimento parcial ao pedido de reexame interposto pelo Banco Central do Brasil, a fim de:

9.4.1. tornar sem efeito a determinação contida no item 9.1.3 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário;

9.4.2. alterar o item 9.1.1 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, para, em substituição à determinação nele contida, determinar ao Departamento Econômico do Banco Central do Brasil que publique, nas Notas de Imprensa de Política Fiscal referentes ao mês de dezembro de 2015 e a cada um dos meses de 2016, quadro específico em que fiquem evidenciados, de forma detalhada, para cada um dos passivos listados pelos subitens a seguir, os montantes da dívida líquida, do resultado nominal e do resultado primário do governo federal e do setor público consolidado que deveriam ter sido apurados em cada um dos meses dos exercícios de 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015, caso as estatísticas fiscais tivessem captado, tempestivamente o montante devido pela União:

[...]

9.4.3. alterar o item 9.1.2 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, para, em substituição à determinação nele contida, determinar ao Departamento Econômico do Banco Central do Brasil que:

9.4.3.1. registre, no rol de passivos do Governo Federal na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), **os valores devidos pela União no último dia do exercício financeiro de 2015**, referentes aos seguintes estoques:

9.4.3.1.1. **montantes devidos ao Banco do Brasil (BB) relativos aos seguintes itens registrados na contabilidade de referida instituição financeira: “Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola” e “Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional”;** (*negritamos*)

Sendo assim, quando da proposição da Denúncia (15/10/2015), sequer havia a conclusão do TCU sobre a regularidade do registro de débitos relativos ao Plano Safra nas estatísticas oficiais, tampouco em relação ao prazo para pagamento dos valores apurados em decorrência de tal Plano em 2014, tendo em vista o recurso interposto (pedido de reexame²⁰).

²⁰ Nos termos da Lei nº 8.443, de 1992:



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Tal pedido de reexame feito pela União dirigiu-se contra a decisão da Corte, no âmbito do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, de 15/04/2015, que havia decidido:

9.6. em relação às operações de crédito realizadas junto à União, consubstanciadas nos títulos 'Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola' e 'Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional', registradas nas demonstrações financeiras do Banco do Brasil, as quais representaram a assunção de compromisso financeiro de que trata o art. 29, inciso III, da Lei Complementar 101/2000:

9.6.1. determinar ao Tesouro Nacional que efetue o pagamento dos valores devidos ao Banco do Brasil, necessários à cobertura das referidas contas, que estejam vencidos segundo os prazos definidos pela legislação, de acordo com cronograma, de duração a mais curta possível, a ser apresentado ao TCU dentro de 30 (trinta) dias; (*grifamos*)

O recurso foi acolhido pelo Tribunal, embora se lhe tenha negado provimento, nos seguintes termos do Acórdão 3.297/2015-TCU-Plenário, de 09/12/2015:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 32 e 34 da Lei nº 8.443/92, em:

9.1. conhecer dos pedidos de reexame interpostos pela União e pelo Banco Central do Brasil, exclusivamente quanto aos itens 9.1, 9.2.1, 9.2.2, 9.3.1, 9.3.2, 9.4.1, 9.5.1, **9.6.1** e 9.8.1 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário;

9.2. negar provimento ao pedido de reexame interposto pela União;

É a partir desse novo Acórdão que a decisão do TCU transita em julgado, tornando-se definitiva e podendo ser exigida.

Assim, tanto em relação ao registro de débitos nas estatísticas oficiais, quanto em relação ao pagamento definitivo dos valores apurados em virtude do Plano Safra de 2014, as medidas somente poderiam ser exigidas após a publicação do Acórdão 3.297/2015-TCU-Plenário, de 09/12/2015, não havendo que se falar em descumprimento anterior a essa data.

"Art. 48. De decisão proferida em processos concernentes às matérias de que tratam as Seções III e IV deste capítulo caberá pedido de reexame, que terá efeito suspensivo."



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Da mesma forma, é a partir de tal decisão que se tem alguma referência definitiva, no que tange ao exercício de 2015, para o tratamento de despesas com subvenções econômicas do Plano Safra. Em relação especificamente às Contas Presidenciais de 2015, o TCU ainda nem concluiu seu parecer prévio.

Enfim, a edição do Decreto nº 8.535, de 01/10/2015, é louvável, tendo em vista que pôs fim, dessa data em diante, à querela levantada. Tivessem os órgãos de controle atuado oportunamente, muito possivelmente o tema já teria sido solucionado, sem os prejuízos e percalços políticos e administrativos identificados.

Com base na data de tal Decreto, mais uma vez verifica-se que a Denúncia era destituída de justa causa, pois datada de 15/10/2015, quando aquele ato normativo já tinha apresentado solução para o caso denunciado e nem mesmo havia decisão definitiva do TCU.

2.1.2.5. Comentários ao item “2.6.2.5. Dever de zelo compatível com a direção superior da Administração Pública Federal”

O Relatório alega que não é razoável supor que a Chefe do Poder Executivo “não soubesse que uma dívida da ordem de R\$ 50 bilhões junto a bancos públicos federais pairava na atmosfera fiscal da União, até mesmo porque esse endividamento foi utilizado como forma de financiamento de políticas públicas prioritárias” (fl. 117).

Ora, com toda vênia, esse argumento é que parece não ser razoável, porque fundamentado em subjetivismos a revelar mera desconfiança. É até possível que tal autoridade soubesse da dívida, mas nada havia, naquele momento, que apontasse que eventuais atrasos ou inadimplência no pagamento de despesas orçamentárias, ocorrências naturais e usuais na execução orçamentária e financeira, se constituiriam em ilegalidades, menos ainda com status de crime de responsabilidade.

Por outro lado, se pagamentos, con quanto não seja isso desejável, podem ser atrasados em relações a inúmeros outros contratantes com o setor público, esdrúxulo que não pudessem sé-lo em relação às instituições



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

financeiras estatais. O entendimento do Parecer cria, portanto, um privilégio a essas instituições estatais.

Tivessem ocorrido os alertas, nos termos do art. 59, § 1º, LRF, inclusive com apresentação de dados elucidativos sobre os potenciais vícios que agora se alega, a certeza imperaria e a transparência sobre a real situação do Erário determinaria as providências de toda ordem para sanar as possíveis falhas.

Desde 2001, vinha se verificando a ocorrência de passivos perante bancos públicos federais relativos a despesas decorrentes de contratos de prestação de serviço ou instituídas por leis específicas. Esses passivos, contudo, até onde se sabe, jamais haviam sido identificados como operação de crédito.

É fato que no período alegado no Relatório, especialmente a partir de 2010, os passivos aumentaram significativamente. No entanto, conforme afirmado pelo Senhor Ministro da Fazenda em audiência na CEI, isso se deve ao fato de que foi nesse período que se implantaram políticas mais fortes de sustentação e de fomento econômicos, inclusive com benefícios sociais, como o programa Minha Casa Minha Vida.

O fato mais relevante, contudo, é que a questão não foi alegada anteriormente como ilegalidade justo pelos órgãos de controle externo (que têm a missão precípua de resguardar o Erário), devendo-se questionar se os agora potenciais defeitos teriam ocorrido se tal missão tivesse sido desempenhada a tempo e a contento.

As referências a acórdãos do TCU, que teriam servido de alerta à época, em nada minimiza o “descontrole”, tendo em vista que esses acórdãos se referem a dados de 2014 e que somente vieram a se tornar definitivos por meio do Acórdão nº 3.297/2015-TCU-Plenário, de 09/12/2015.

A questão da convalidação dos atos praticados, no que tange à abertura dos créditos, não parece relevante. Não haveria necessidade de convalidação de atos que estão de acordo com o ordenamento jurídico, especialmente porque não se pode afirmar que a abertura de um crédito impacta a obtenção da meta, conforme demonstrado ao longo desta Nota.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Os argumentos aqui apresentados demonstram que o impacto não ocorre no momento da abertura. E, no caso concreto dos seis decretos, que foram abertos segundo a legislação vigente, tal impacto sequer ocorreu na efetiva execução das despesas. Há de se recordar que a possibilidade de empenhar e de pagar está sempre subordinada, não apenas ao montante das dotações autorizadas e do estoque de restos a pagar, mas também aos limites impostos pela programação financeira.

O ponto primeiro e fundamental que se apresenta no processo, e que em nenhum momento foi debatido, diz respeito à existência de obrigatoriedade de geração do resultado primário em montante que, na lei, apresenta-se apenas como “meta”.

A depender de circunstâncias graves como as decorrentes de queda vertiginosa da arrecadação, do aumento de despesas obrigatórias, ou do aumento expressivo de despesas urgentes autorizadas por créditos extraordinários, pode-se considerar que atrasos de pagamento constituem alternativas legítimas ao contingenciamento em níveis insuportáveis para a administração pública e, em última análise, para a sociedade, a quem se destinam os bens e serviços públicos.

A conclusão quanto a essa questão deveria ser solvida em primeiro lugar, tendo em vista que a Chefe do Poder Executivo foi denunciada, pelo menos em relação à edição dos decretos, porque não teria cumprido no tempo a “meta” fixada na LDO.

Dever-se-ia avaliar se o atingimento da meta de resultado primário é uma obrigação imposta ao gestor ou constitui uma diretriz.

As disposições da LRF parecem apontar para essa última hipótese.

Isso porque, quando a LRF quis o próprio resultado foi precisa. Basta ver no art. 31, § 1º, inciso II, em que estabelece a obrigação de o ente da Federação, quando ultrapassar o limite da sua dívida consolidada, “obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite”.

Para outras situações, a LRF estabelece uma “meta” (por exemplo, no art. 4º, §§ 1º, 2º e 4º; e art. 9º, **caput** e §§ 4º e 5º), mas não obriga que seja



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

alcançada a qualquer custo. Isso leva ao entendimento de que a Lei exige do Poder Público (e não apenas do Executivo) um comportamento condizente com o atingimento das “metas” que estabelece, inclusive por meio da limitação de empenho e de pagamento na programação financeira. Isso se mostra verdadeiro, ainda, porque o mesmo dispositivo estabelece “meta” tanto para o resultado *primário* quanto para o *nominal*.

Não haveria razoabilidade em se pretender obrigatoriedade apenas para a “meta” do resultado primário, quando o texto se refere a ambas sem qualquer distinção. Além disso, o § 4º do mesmo art. 9º prevê a demonstração e avaliação do cumprimento das metas estabelecidas, não somente da meta primária.

Nesse mesmo sentido, quando a Lei se refere à avaliação do “cumprimento” da meta, não se poderia concluir daí haver uma obrigatoriedade de atingi-la. Essa mesma expressão é utilizada também para a meta “nominal”, assim como para outras metas sobre as quais a administração não tem um controle absoluto, tais como as “relativas a receitas e despesas” e “montante da dívida pública” (art. 4º, §§ 1º e 2º, I) e “metas das políticas monetária, creditícia e cambial” (art. 9º, § 5º).

Sendo assim, a “meta” de resultado seria uma diretriz de comportamento, não uma obrigação. Ocorrendo desvios, mesmo após adoção de providências ao seu alcance exigidas em lei, a administração deve demonstrar o resultado alcançado, cotejando-o com a meta, e apresentar a avaliação com as justificativas necessárias, cabendo aos órgãos de controle técnico e político (TCU e Congresso Nacional) apreciá-las.

No caso do Parecer em apreço, o julgamento incide sobre o mero inatingimento da “meta”, sem qualquer ponderação quanto à plausibilidade dos eventos que levaram aos resultados frustrantes de 2015. Se os fundamentos de constituição da meta (arrecadação, despesa, PIB, taxa de inflação) se alteraram, parece lógico que naturalmente o atingimento da “meta” tenha fracassado.

Num quadro de gravidade para o Erário, como o verificado em 2014 e 2015, e também agora em 2016, em que as receitas ficam muito aquém da necessidade dos gastos, em grande maioria previamente contratados (gastos



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle
obrigatórios), a mudança legal da “meta” apenas formaliza um comportamento inevitável para a administração.

Essa inevitabilidade certamente conduziu à apresentação do PLN 5/2015, que, preventivo, pretendia evitar contingenciamentos em valores muito acima daqueles já realizados, para não comprometer o funcionamento da administração pública, os direitos sociais, o interesse público.

O contrário, a opção pelo mero corte de gastos em volumes insuportáveis, com a finalidade de cumprir formalmente a meta de resultado primário, não se coadunaria com uma conduta nem fiscal, nem social, nem politicamente responsável.

Em razão disso, tudo leva a crer que não havia conduta diversa disponível ao Poder Executivo, no quadro de engessamento de despesas e de fragilidade de arrecadação, como o verificado em 2014 e 2015. Os resultados alcançados seriam inevitáveis, diante dos números apresentados.

2.2. Comentários sobre o item “2.5. Contextualização dos fatos narrados na denúncia”

Ganha relevo agora comentar o tópico 2.5 do Relatório, na medida em que o Parecer constata, acertadamente, que o pano de fundo da análise empreendida “não é de governo, mas de Estado” (fl. 58).

Apesar de tal constatação, em nenhum momento, seja na Câmara dos Deputados, seja no Senado Federal, tratou-se dos temas debatidos como de responsabilidade do Estado, mas tão somente do Governo.

Ora, se de um lado há o dever do Poder Executivo em praticar uma gestão financeira que conduza ao cumprimento das metas traçadas, de outro há a inafastável responsabilidade do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União no controle tempestivo das práticas adotadas.

A incumbência do Executivo é imensa e complexa, na medida em que, na condição de principal responsável pela execução da grande maioria das políticas públicas, deve zelar não apenas pelo equilíbrio das contas, mas



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

também pela oferta de bens e serviços que garantam direitos sociais, pacificação nas relações humanas, meio ambiente saudável, geração de empregos, fomento à economia, estabilidade econômica.

O atendimento dessas questões também deve ser objeto de permanente regulação, acompanhamento e controle responsável do Legislativo, bem assim de aprovação de normas que favoreçam o atingimento dos propósitos estatais.

Nesse passo, o Relatório argumenta em síntese que o bem jurídico protegido pela LRF é a estabilidade fiscal e monetária do País, que seria um patrimônio inestimavelmente caro à Nação (fl. 60).

Com todo o respeito, mas o Relatório parece minimizar a existência do Estado. A estabilidade fiscal e monetária pode ser, e certamente o é, um bem caro à Nação. Contudo, não é o único, tampouco o mais relevante. A Constituição é frequente na citação de deveres do Estado em favor da cidadania e do bem-estar do seu povo. A LRF não pode negar esse fato, tampouco se sobrepor a ele.

A LRF não é o único instrumento normativo a ser observado. Haverá sempre de se questionar e ponderar se a estabilidade fiscal e monetária deve ser alcançada em situações em que há risco de outras atribuições estatais não serem cumpridas.

É certo que a LRF estabelece em bases bimestrais e quadrimestrais o monitoramento do alcance das “metas” de resultado primário.

Contudo, não se pode perder de vista que a mesma Lei fixa essas metas para o lapso temporal de um ano, em respeito ao consagrado princípio da anualidade, entendido como o ciclo apropriado que os governos têm para arrecadar os recursos e realizar as políticas prometidas.

Nenhum sentido faz exigir resultados em intervalos de tempo inferior ao exercício financeiro, pois sempre haverá um natural descompasso entre a arrecadação e o pagamento das despesas ao longo do ano. E, em decorrência de conjunturas ou falhas de estimativas, poderá ocorrer frustração dos ingressos



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

esperados e/ou tornar-se necessária a realização de maiores gastos, por serem obrigatórios ou necessários.

O monitoramento dentro de cada exercício existe para corrigir rumos, dentro do possível, mas não para cobrar, de forma implacável, resultados parciais, uma vez que a meta é fixada para o exercício financeiro. Ao final do período, pode-se inclusive constatar o inatingimento da meta fixada, mas esse fato pode ser objeto de justificação, segundo a compreensão que a lei permite.

Em outro ponto, quando no Relatório se afirma que os resultados primários devem ser observados em duas dimensões (na da execução e na das autorizações orçamentárias), tal afirmação não se mostra de acordo com o ordenamento.

O equilíbrio pretendido e que deve ser objeto de aferição é o substancial, não o formal.

As programações de gastos não se restringem ao que consta dos orçamentos, porque têm de levar em conta os créditos adicionais, abertos e reabertos, e o estoque de restos a pagar inscrito até o exercício anterior.

Essa situação, por si só, mostra a dificuldade, senão a impossibilidade, de se obter um equilíbrio formal, vez que inexistem recursos suficientes que permitam o pagamento de todos os gastos autorizados (lei orçamentária + créditos + restos a pagar). No caso, como se pode depreender, ainda que não ocorra frustração de receita, haverá a necessidade de se contingenciar a despesa, pela imposição de limites de empenho e, especialmente, limite de pagamento.

Além disso, as fontes de receita sofrem interferências legais, como a vinculação a certos gastos ou órgãos, que, por isso, gozam de garantias de destinação. Por essa razão, ainda que em exercícios subsequentes ao da arrecadação, os recursos vinculados devem ser utilizados para abrir ou reabrir crédito adicional para atender o objeto da vinculação.

A variação da arrecadação durante o exercício, que independe da vontade do gestor, e a própria variação dos custos das ações programadas,



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

fazem com que a possibilidade do almejado equilíbrio formal fique ainda mais distante. É, portanto, ineficaz tentar estabelece-lo.

Não é verdade, porém, que a não ocorrência do equilíbrio formal inviabiliza a geração do resultado primário previsto quando da definição da meta.

A própria LRF estabelece que o acompanhamento bimestral e quadrimestral deve ocorrer com base na execução das despesas, mas não apenas na elaboração das leis orçamentárias. Tanto é verdade que o art. 9º dessa Lei encontra-se topograficamente na Seção IV, dedicada à “execução orçamentária”.

Logo, com toda vênia, a Denúncia e todo o Parecer perdem consistência, pois se ampararam meramente na abertura do crédito adicional, para afirmar que os decretos não observaram a meta de resultado primário, quando sequer se poderia afirmar se as dotações por eles autorizadas seriam executadas. E não observaram que a meta somente deve ser apurada no final do exercício, como o próprio art. 4º da LOA 2015 previa, não em fração dele.

Quanto à questão dos débitos da União junto a bancos públicos (Banco do Brasil, Caixa e BNDES, e com o FGTS), o gráfico apresentado à fl. 67 de fato desperta curiosidade.

Preocupa que os órgãos de controle, numa questão que é do interesse do Estado e não do Governo, como se afirmou no Relatório, não tenham detectado tamanha variação, ao longo dos anos, de passivos que somente agora se pretende realçar e imputar à responsabilidade única da Chefe do Poder Executivo.

Tentando minimizar o fato de que somente se chamou a atenção para o caso nas Contas de 2014, o Relatório sugere que em anos anteriores os valores eram irrisórios, não passando da casa de R\$ 1 bilhão.

O gráfico mostra que realmente, de dez/2001 a dez/2007, o débito anual da União junto aos bancos públicos não passou da média de R\$ 1,0 bilhão ao ano. Mas tal média não se poderia chamar de desprezível,



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle
especialmente para valores da época, e considerando as políticas públicas então em vigor.

Já em dez/2008, contudo, segundo o gráfico do Parecer, o débito anual da dívida com os bancos públicos mais que duplicou em relação ao ano anterior, tendo passado para R\$ 2,3 bilhões (aumento de 130%), sem qualquer alerta ou atuação dos órgãos de controle.

De dez/2008 a dez/2009, o valor volta a praticamente dobrar mais uma vez, passando a R\$ 4,0 bilhões, quadruplicando em relação a 2007, também sem qualquer observação desses mesmos controladores.

De dez/2009 a dez/2010, o valor do débito novamente mais que duplica, passando a R\$ 8,4 bilhões (aumento de 110% em único exercício). Num curto período de quatro anos (dez/2007 a dez/2010), o débito anual em atraso com os bancos públicos (BB, BNDES e CEF) e com o FGTS se multiplica, tendo variação de 740%, porém sem qualquer apontamento de irregularidade por parte de qualquer órgão de controle.

Nos três anos seguintes, ou seja, de dez/2010 a dez/2013, a dívida da União mais que quadruplicou, saltando de R\$ 8,4 bilhões para R\$ 36,1 bilhões. Mesmo assim, todas as contas presidenciais contaram com o “parecer prévio” favorável à aprovação, sem qualquer alegação de irregularidade, referência a existência de “operação de crédito” ou demanda de registro nos passivos das estatísticas fiscais. Tampouco se conhece qualquer procedimento adotado para apurar conduta dos gestores, até essa data.

Dívida do Tesouro junto a Bancos Públicos Variação % durante os anos 2007 a 2015

Tabela 8

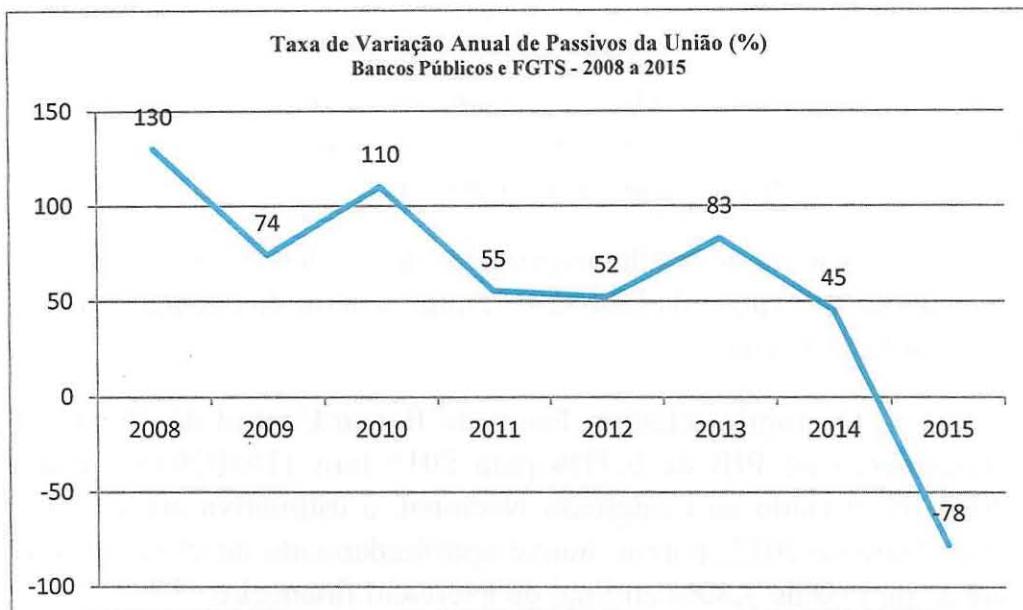
Período	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	R\$ bilhões 2015
Δ% em relação ao ano anterior	130	74	110	55	52	83	45	-78
Δ% em relação a 2007	130	300	740	1200	1870	3510	5120	1030
Valor no final do Exercício	2,3	4,0	8,4	13,0	19,7	36,1	52,2	11,3



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

O gráfico a seguir apresenta a variação anual, em relação ao ano anterior, dos débitos da União juntos às instituições financeiras federais²¹.



Surpreendentemente, contudo, apenas nas contas de 2014, quando o exercício já se encontrava encerrado e os acréscimos aos passivos em queda, chega-se a conclusões bastante diferentes, taxando-se tais débitos de “operação de crédito”, que, como consequência, deveriam ter efeitos sobre as estatísticas fiscais.

No caso, o argumento central para caracterizar tais passivos como operação de crédito foi a magnitude dos valores observados a partir de 2010, como se tal característica integrasse o conceito jurídico previsto no art. 29, III, da LRF.

Simplesmente ignorou-se o fato de que os compromissos financeiros existentes junto ao Banco do Brasil, BNDES/FINAME e FGTS decorrem de determinação legal e não da vontade do Poder Executivo em tomar recursos emprestados em tais instituições.

Na verdade, dado o contexto em que foram implantadas as medidas que deram causa aos débitos junto às instituições públicas, verifica-se que estas

²¹ Considerando, ainda, os dados constantes do gráfico à página 67 do Relatório.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

decorrem em verdade de políticas fomentadoras do crescimento econômico, a partir de leis como de nº 11.977 e nº 12.096, ambas de 2009. Não foi opção do Governo em vigor.

Nada mais natural que as situações críticas verificadas em 2014 tenham se acentuado em 2015, como demonstra o gráfico à página 69, justamente pela queda abrupta na arrecadação, tendo em conta ainda o crescimento forte das despesas obrigatórias.

A meta de resultado primário inicial de R\$ 55,3 bilhões foi decidida, quando da aprovação da LDO 2015, num cenário de perspectiva positiva para a economia brasileira²².

O próprio relatório Focus do Banco Central de 28/11/2014 indicava crescimento do PIB de 0,77% para 2015 (em 11/04/2014, quando o PLDO 2015 foi enviado ao Congresso Nacional, a estimativa era de crescimento de 2%). Durante 2015, porém, houve aprofundamento da crise, com o registro de queda do PIB de 3,80% ao final do exercício financeiro.

Sendo assim, o gráfico reflete uma realidade econômica, em que o Governo, embora tenha adotado políticas anticíclicas, como as relativas ao PSI, não conseguiu obter sucesso.

Por isso, a insuficiência da geração de resultado primário frente à meta estabelecida não poderia ser atribuída apenas ao Poder Executivo, uma vez que a queda vertiginosa do PIB produz efeito negativo relevante sobre a arrecadação.

A opção por atrasar pagamentos junto a bancos públicos, em vez de deixar de realizar outras despesas necessárias ao funcionamento da administração pública e à oferta de bens e serviços à sociedade, pode não ter sido escolha fácil.

Precisa ser ressaltado neste ponto, que o elevado déficit primário registrado em 2015 (R\$ 116,7 bilhões) tem relação também com o vultoso

²² A proposta original do Governo para a meta constou do PLDO e do PLOA de 2015: superávit de R\$ 114,7 bilhões. Com a possibilidade de redução de R\$ 28,7 bilhões referente ao PAC, a meta podia chegar a R\$ 86,0 bilhões. A LDO e a LOA aprovadas, no entanto, consideraram meta de resultado primário de R\$ 55,3 bilhões, já levando em conta a redução em virtude do PAC (R\$ 28,7 bilhões).



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

pagamento de valores em atraso devidos a bancos públicos, no importe aproximado de R\$ 72,4 bilhões (fl. 110), grande parte imputável ao exercício de 2014, em atendimento à determinação do TCU.

Enfim, não se pode fazer uma análise meramente pontual das contas, sem uma visualização da situação em que se encontrava o Poder Público, em face de uma conjuntura econômica debilitada, com enfraquecimento direto da arrecadação.

Diante desse quadro, embora não se ressalte no Parecer, o corte no custeio da máquina pública foi profundo em 2015, como nunca antes. A tabela a seguir demonstra que, em relação às despesas discricionárias (RP 2, 3 e 6), do total autorizado de R\$ 211,8 bilhões (LOA + créditos adicionais), houve um corte definitivo R\$ 72,8 bilhões (as programações sequer foram inscritas em restos a pagar), o que corresponde a 34,4% do total autorizado para o exercício.

DESPESAS PRIMÁRIAS DISCRICIONÁRIAS Autorização x Empenho x Dotação não usada - 2004 a 2015

Tabela 9

Ano	Despesa Autorizada (LOA + créditos)	Despesa Empenhada	Dotação não utilizada	Dotação não utilizada (%)	R\$ milhões Crescimento anual (%)
2004	49.214	40.244	8.970	18,23	-
2005	64.665	51.913	12.752	19,72	28,99
2006	67.749	56.563	11.186	16,51	8,96
2007	93.762	79.089	14.673	15,65	39,82
2008	103.025	84.074	18.951	18,39	6,30
2009	123.153	103.095	20.058	16,29	22,62
2010	144.706	116.570	28.136	19,44	13,07
2011	151.081	115.971	35.110	23,24	-0,51
2012	213.821	144.413	69.408	32,46	24,52
2013	201.490	159.507	41.983	20,84	10,45
2014	197.442	155.346	42.096	21,32	-2,61
2015	211.722	138.905	72.817	34,39	-10,58

Fonte: Siga Brasil - Senado Federal

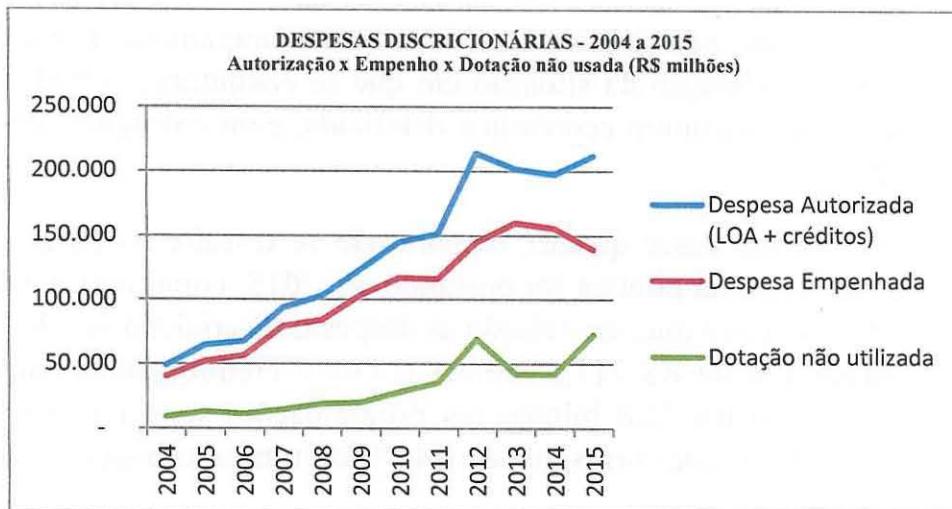
A tabela acima também nos permite verificar que, na situação de 2015, o Governo reduziu os gastos discricionários a valores inferiores em cerca de 3,8% aos praticados em 2012. Esse quadro demonstra efetivamente que o Estado precisa repensar seus compromissos, não sendo uma questão meramente de Governo.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Graficamente, os dados registram redução dos empenhos da despesa em 2014 e especialmente em 2015, com aumento substancial do não uso das programações:



O nível de corte mais próximo do de 2015 (34,39%) ocorreu apenas em 2012 (32,46%). Naquele ano, porém, os gastos executados (empenhados) ainda foram maiores que em 2015.

As despesas obrigatórias, por sua vez, que são gastos decorrentes da legislação e que, portanto, não têm como ser contidos apenas com a gestão, vêm se comportando em sentido inverso. Em 2015, os gastos obrigatórios aumentaram mais de R\$ 102,0 bilhões em relação a 2014, gastos esses que nunca pararam de crescer a uma média de 12,2% ao ano, no período demonstrado.

Esse aumento sequer foi possível compensar pelo corte nas despesas discricionárias (R\$ 72,8 bilhões), que mostram esgotamento para futuras reduções, salvo efetiva redução de funções estatais. Isso estaria a indicar que, para fins de melhorar o resultado primário **no curto prazo** há a necessidade de aumentar a arrecadação.

A tabela abaixo apresenta o que se acaba de expor, quanto à evolução das despesas obrigatórias:



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

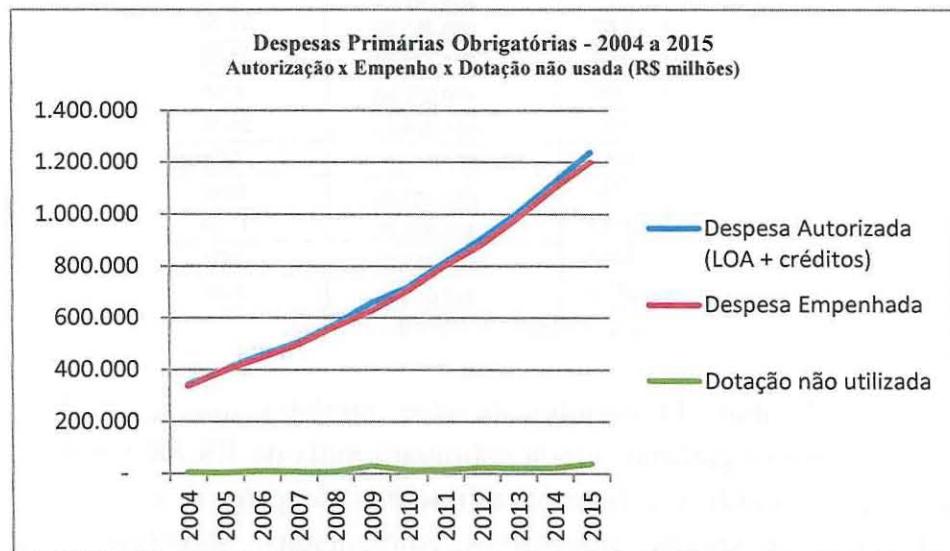
DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS
Autorização x Empenho x Cancelamento - 2004 a 2015

Tabela 10

Ano	Despesa Autorizada (LOA + créditos)	Despesa Empenhada	Dotação não utilizada	Dotação não utilizada (%)	R\$ milhões
2004	340.522	336.454	4.069	1,19	-
2005	398.813	396.338	2.475	0,62	17,80
2006	454.318	444.845	9.473	2,09	12,24
2007	501.483	495.585	5.898	1,18	11,41
2008	572.018	565.878	6.140	1,07	14,18
2009	656.645	627.795	28.850	4,39	10,94
2010	716.398	704.758	11.639	1,62	12,26
2011	812.139	799.522	12.616	1,55	13,45
2012	902.091	880.055	22.036	2,44	10,07
2013	1.003.404	983.539	19.865	1,98	11,76
2014	1.120.289	1.098.737	21.552	1,92	11,71
2015	1.237.496	1.200.826	36.670	2,96	9,29

Fonte: Siga Brasil - Senado Federal

Graficamente, tais despesas estão sempre em posição de ascendência, sem qualquer inflexão, desde 2004:





SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Em relação a 2012, as despesas obrigatórias cresceram cerca de 36,4% (R\$ 320,8 bilhões). Tal comportamento tira a possibilidade de o Estado atuar em favor do fomento ao crescimento. Mais do que isso, retira-lhe a capacidade de maiores investimentos em ações sociais essenciais, como saúde, educação, cultura, desenvolvimento científico e tecnológico.

De 2004 a 2015, as despesas obrigatórias passaram de R\$ 336,4 bilhões para R\$ 1.200,8 bilhões, crescendo cerca de 256,9% no período.

As receitas, por sua vez, depois de um período de incessante crescimento elevado, a média anual de 12,3% entre 2005 a 2013, nos últimos dois anos não chegou a 3%, mesmo considerando uma taxa de inflação de 2015 da ordem de 10,67%.

Receita Primária Bruta - 2004 a 2015

Tabela 11

Ano	Receita	R\$ milhões Variação % anual
2004	425.014,90	-
2005	490.736,30	15,46
2006	545.630,40	11,19
2007	620.357,30	13,70
2008	717.442,20	15,65
2009	740.627,90	3,23
2010	921.054,90	24,36
2011	991.037,90	7,60
2012	1.060.245,00	6,98
2013	1.178.987,70	11,20
2014	1.221.465,70	3,60
2015	1.248.654,90	2,23

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal

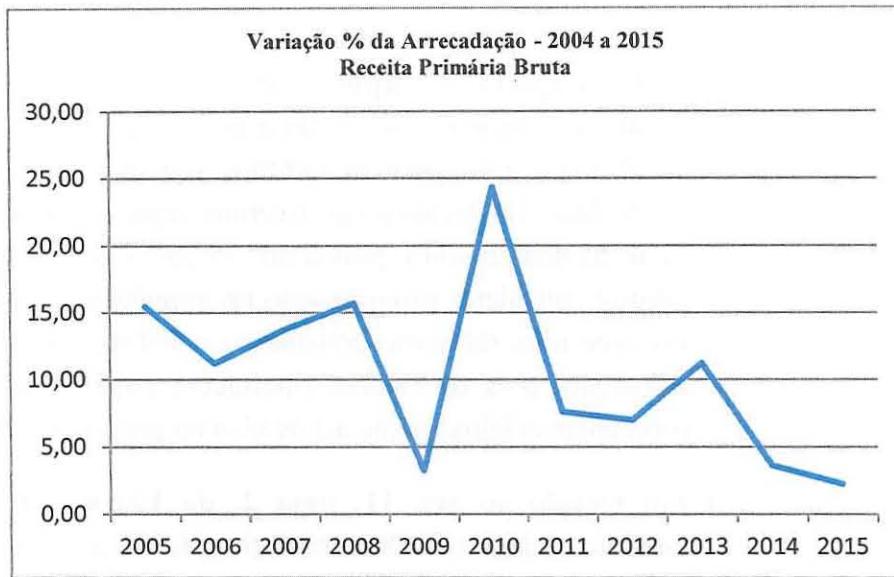
A tabela 11 permite observar, também, que se em 2004, após quitar as despesas obrigatórias, ainda sobravam mais de R\$ 88,5 bilhões para custeio da máquina pública e para investimentos do próprio exercício; em 2015, se quitadas as despesas impositivas empenhadas, sobrariam apenas R\$ 47,8 bilhões para os gastos discricionários (R\$ 138,9 bilhões). Tal comportamento dos gastos obrigatórios, aliado à queda na arrecadação, justifica, portanto, porque naquele ano foi possível cumprir a meta; porém não em 2015.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Graficamente, pode-se se perceber que o pico de aumento na arrecadação ocorreu em 2010, com aumento de 24,36%. De lá para cá, apenas em 2013 houve um incremento de mais de 11%, sendo que em 2014 e 2015 os acréscimos de 3,60% e 2,23%, respectivamente, demonstram clara trajetória descendente:



3. Considerações finais

As considerações técnicas desta Nota são compatíveis com o conteúdo da Nota Técnica nº 178/2015 (elaborada a pedido da mesma ilustre Senadora), que não merece retoque após o Parecer do Plenário do Senado Federal.

O Parecer analisado chegou à conclusão de que:

- 1) No que se refere à abertura de crédito por decreto em 2015, resta tipificada a conduta da Chefe do Poder Executivo no art. 85, inciso VI, e art. 167, inciso V, da Constituição Federal, e art. 10, item 4, e art. 11, item 2, da Lei nº 1.079, de 1950 (fl. 125).

No entanto, outra foi a conclusão desta Nota, nos seguintes termos:



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- a) Em relação ao **art. 10, item 4, da Lei nº 1.079, de 1950**: a ação delitiva seria “infringir” (violar, transgredir, ofender), de forma qualificada, pois se exige que a infringência seja “patente” (explícita, notória, manifesta) e “de qualquer modo” (generalizado, disseminado). Não houve “infringência” a dispositivo da lei orçamentária, menos ainda de forma “patente e de qualquer modo”, porquanto a abertura dos créditos por decreto estava amparada no **caput** do artigo 4º da LOA 2015. As fontes de recursos indicadas para a abertura têm proteção constitucional e legal, razão pela qual os créditos sequer poderiam ser negados; além disso, os decretos não tiveram impacto na obtenção da meta, tanto na sua abertura, pois o art. 35 da Lei nº 4.320, de 1964, não admite considerar programação orçamentária como sendo despesa do exercício, tal como considerou o Parecer, quanto na posterior execução, pois os valores finalmente pagos ficaram abaixo dos montantes originalmente aprovados na própria LOA 2015;
- b) Em relação ao **art. 11, item 2, da Lei nº 1.079, de 1950**: a conduta viciada consiste em abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais. No entanto, os seis decretos analisados atendiam o disposto no art. 4º da LOA 2015, mas também visaram atender dispositivos constitucionais e legais, pois se fundamentaram em fontes vinculadas a órgãos e a despesas específicas, não havendo outra conduta esperada à Presidência da República que não a abertura dos créditos, restando patente a consonância da abertura com o ordenamento jurídico, inclusive o art. 8º da LRF, que veda a destinação de recursos vinculados para despesas diversas do objeto da vinculação. Os créditos todos trataram de fontes vinculadas. Antes de tudo, porém, ter-se-ia de analisar se esse art. 11, inserido entre os “crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos” previstos na Lei nº 1.079/1950, foi recepcionado pela atual Constituição Federal, tendo em vista que esta Carta Política não albergou tais tipos de crime no art. 85; e
- c) No que se refere aos **artigos 85, VI, e 167, V, da Constituição Federal**: estando os procedimentos analisados de acordo com as



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

leis orçamentárias e financeiras, especialmente com a LRF, a LOA 2015 e a LDO 2015, não foi constatada qualquer afronta ao inciso V do art. 167 da Constituição, tendo em vista que havia autorização na LOA 2015 para a abertura dos créditos, o que não habilitaria fazer uso do disposto no art. 85, VI, para abrir o procedimento do **impeachment** ou dar-lhe seguimento.

- 2) No que se refere ao relacionamento do Tesouro com o Banco do Brasil no ano de 2015, resta tipificada a conduta da Chefe do Poder Executivo no art. 85, inciso VI, da Constituição Federal, e no art. 11, item 3, da Lei nº 1.079, de 1950 (fl. 125).

No entanto, outra foi a conclusão desta Nota, nos seguintes termos:

- a. Em relação ao **art. 11, item 3, da Lei nº 1.079, de 1950**: a conduta viciada consiste em contrair empréstimo, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal. No entanto, os atos praticados pela administração em 2015, e não pela Chefe do Poder Executivo, dizem respeito a atraso no pagamento de despesas correntes (subvenção econômica), que há mais de 13 anos se repete com essa configuração. Não seria operação de crédito, porque não há repasse de dinheiro dos bancos à União, tampouco contrato entre as partes nesse sentido. Ter-se-ia de analisar primeiro, no entanto, se esse art. 11, inserido entre os “crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos” da Lei nº 1.079/1950, foi recepcionado pela atual Constituição Federal, tendo em vista que esta não albergou tais tipos de crime no art. 85;
- b. Em nenhum ponto do Parecer é demonstrada a existência de atos da Presidência da República em relação à matéria, cuja competência é definida por lei ao Ministério da Fazenda;
- c. Não foi apresentada a prova de existência da conduta delituosa aqui referida, conforme exige o art. 16 da Lei nº 1.079, de 1950, tampouco havia decisão pelo menos do TCU até 9/12/2015, quanto à existência do possível vício na relação da União com o Banco do Brasil, por causa do Plano Safra, o que permite deduzir inexistir justa causa para a Denúncia, que fora apresentada ainda em outubro de 2015; e



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- d. No que se refere ao artigo 85, VI: a Constituição, neste inciso, estabelece como crime de responsabilidade os atos que atentem contra a lei orçamentária. Contudo, como visto ao longo desta Nota, o atraso ou inadimplemento de obrigação legal não caracteriza contratação de “operação de crédito”, nos termos definidos no art. 29, III, da LRF.

Finalmente, é fato que a LRF (art. 73) estabelece que as infrações a seus dispositivos serão punidas segundo, entre outras, a Lei nº 1.079, de 1950. Contudo, essa disposição possivelmente contrarie a Constituição, a qual já define a lista de crimes de responsabilidade (art. 85), não incluindo entre eles crimes de responsabilidade fiscal.

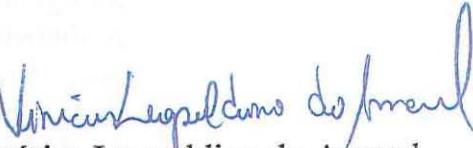
E mais: para haver crime de responsabilidade tem de haver a conjugação de ofensa direta à Constituição e de ofensa aos bens jurídicos que a Carta Política elenca no art. 85, o que não seria o caso pelo menos do débito da União junto ao Banco do Brasil.

Em razão do exposto, os autores se colocam à inteira disposição para esclarecimentos, inclusive adicionais.



José de Ribamar Pereira da Silva

Consultor Legislativo – Assessoramento em
Orçamentos



Vinícius Leopoldino do Amaral

Consultor Legislativo – Assessoramento em
Orçamentos



APROVADO EM 13 / 6 / 16

REQUERIMENTO N° , DE 2016 – CEI

CEI - IMPEACHMENT

**Requerimento
Nº 110/2016**

Senhor Presidente,

Barcode
SF16838.50138-33

Requeiro, nos termos regimentais, seja cancelada a convocação e oitiva da Sra. Esther Dweck, ex-Secretária de Orçamento Federal, conforme requerimento nº 51/2016, encaminhado à CEI.

Sala da Comissão,

Senador **José Medeiros**
PSD/MT

Página: 1/1 13/06/2016 14:55:00

b63589c09953b93e2a62a923ee72ea07cb426d1d





APROVADO EM 13 / 6 / 16

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

COMISSÃO ESPECIAL DO IMPEACHMENT 2016 – CEI2016

CEI - IMPEACHMENT

Requerimento
Nº 111/2016
REQI 2016

(Do Senador Ronaldo Caiado)



SF/16635.52515-92

Senhor Presidente,

Requeiro, nos termos regimentais, a dispensa de oitiva da testemunha Marcus Pereira Aucélio, ex-Subsecretário de Política Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional, aprovado nos termos do Requerimento nº 57, de 2016.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2016.

SENADOR RONALDO CAIADO
DEMOCRATAS/GO



APROVADO EM 13 / 6 / 16



(Handwritten signature)

COMISSÃO ESPECIAL DO “IMPEACHMENT”
CEI - IMPEACHMENT

REQU

**Requerimento
Nº 116/2016**

Senhor Presidente,

Requeiro, nos termos regimentais, a dispensa da oitiva da testemunha Marcelo Pereira Amorim, ex-Coordenador-Geral de Programação Financeira da Secretaria do Tesouro Nacional, aprovado nos termos do Requerimento nº 58, de 2016.

Sala da Comissão, 13 de abril de 2016.

Senador Lindbergh Farias



SF16401.73552-20

Página: 1/1 13/06/2016 16:22:00

1a2917419199a2f00ac1fd0d7082bb0e1f19f38e2

