



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Ministro Augusto Nardes

Brasília (DF), 22 de junho de 2015.

Ofício nº 01/2015.

Senhor Advogado-Geral da União,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia das manifestações subscritas pelo Ministro-Substituto André Luis de Carvalho e pelo Procurador do Ministério Público junto ao TCU Júlio Marcelo de Oliveira, relacionadas ao TC-005.335/2015-9, processo em que se aprecia as contas da Presidente da República, exercício 2014.

Aproveito a oportunidade para reiterar os votos de consideração e apreço.

Atenciosamente,

João Augusto Ribeiro Nardes
Ministro

À Sua Excelência o Sr.
Luís Inácio Lucena Adams
Advogado-Geral da União
Brasília – DF

Recubi
em 20/06/2015

Brasília, 15 de junho de 2015.

Excelentíssimo Senhor Ministro,

No momento em que esta egrégia Corte de Contas se prepara para o exercício de uma de suas mais nobres competências – a apreciação do Relatório e Parecer Prévio das Contas do Governo da República (art. 49, IX, da CF) – este representante do Ministério Público de Contas, a título de colaboração para o aprofundamento das discussões pertinentes e na condição de autor da Representação que deu origem ao processo TC-021.643/2014-8, que apurou práticas contrárias à Lei de Responsabilidade Fiscal pelo Governo Federal nos exercícios de 2013 e 2014, recentemente apreciado pelo eg. Plenário, vem à presença de Vossa Excelência para apresentar os seguintes elementos de fato e de direito que têm implicação direta no mérito das referidas contas.

2. Com efeito, é parte essencial do exame das Contas do Governo da República a verificação do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, norma que configura verdadeira proteção da sociedade contra decisões de gestão fiscal e financeira do país que possam pôr em risco o equilíbrio da economia do país e das finanças públicas, especialmente em períodos de disputa eleitoral.
3. Em tempos não muito distantes – a LRF recém completou quinze anos – era comum que governantes das três esferas de poder realizassem gastos exacerbados para vencer as eleições ou para prejudicar o desempenho de seus sucessores, inviabilizando sua administração, com nefastas consequências para a população brasileira.
4. Os fatos apurados na minudente auditoria conduzida no processo TC-021.643/2014-8 revelam que na gestão fiscal e financeira do exercício de 2014, foram praticadas graves e intencionais violações à Lei de Responsabilidade Fiscal com o objetivo de expandir gastos públicos, sem sustentação orçamentário-financeira, com a agravante de terem sido cometidas em ano eleitoral, a indicar uma incidência em condutas que a LRF veio justamente combater.

5. Muito embora no TC-021.643/2014-8 se tenha dado ênfase às práticas que ficaram conhecidas como “pedaladas fiscais”, foram identificados na auditoria elementos que demonstram que, para além das “pedaladas”, outras graves irregularidades foram cometidas para manter ou expandir gastos públicos, em ano eleitoral, apesar da **ciência** pelo Governo Federal da redução de arrecadação e de projeções de aumento de despesas obrigatórias, a impor uma maior contenção dos gastos por meio dos legalmente previstos e exigidos **decretos de contingenciamento, de responsabilidade direta da Presidência da República**, como passaremos a demonstrar.
6. Além das omissões intencionais na edição de decretos de contingenciamento em desacordo com o real comportamento das receitas e despesas do país, **houve ainda edição de decretos para abertura de créditos orçamentários sem a prévia, adequada e necessária autorização legislativa, violando a Lei Orçamentária anual, a LRF e a Constituição da República**.
7. A adequada qualificação dos fatos, a avaliação de sua gravidade, bem como a percepção de seus efeitos para a economia do país compõem a tarefa que esta Corte de Contas deve proceder para bem cumprir a elevada missão que a Constituição Federal lhe outorgou.
8. Ao ensejo da celebração dos 800 anos da *Magna Charta Libertatum*, primeiro instrumento a pôr limites à vontade absoluta dos governantes no mundo ocidental, a correta identificação dos fatos pelo TCU e a atribuição das consequências previstas em lei é medida que se impõe para a credibilidade das instituições brasileiras e para a construção de uma democracia e de uma república em que ocorra o verdadeiro império das leis e não uma república em que os governantes possam fingir que estão cumprindo as leis.
9. Não se deve imaginar que um parecer pela rejeição das Contas do Governo da República possa ter impacto negativo sobre a credibilidade da economia brasileira no mundo. Bem ao contrário, o rigoroso funcionamento das instituições é o maior sinal de credibilidade que uma nação pode emitir quanto à sua confiabilidade, quanto à solidez de sua democracia, quanto à segurança de que os atores da economia precisam para investir e promover o desenvolvimento do país.
10. Certamente, o que abala a credibilidade do país é a prática de manobras fiscais e financeiras em desacordo com a legislação e com os fundamentos macroeconômicos da nação.
11. Ao emitir parecer prévio sobre as contas anuais do Chefe do Poder Executivo, o Tribunal de Contas da União deve atestar ou não - de **forma conclusiva**, por exigência do artigo 57da LRF - a **fidedignidade** das

Ministério Público de Contas junto ao TCU
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

informações próprias das finanças públicas e demais informações relevantes que devam ser prestadas à sociedade e ao Congresso Nacional.

12. De acordo com o *caput* e o § 1º do artigo 228 do Regimento Interno do Tribunal, o parecer prévio é conclusivo no sentido de exprimir:

i) se as contas prestadas pela Presidente da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2014;

ii) a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, com destaque **para o cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais**, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

13. O § 2º do mesmo dispositivo regimental, por sua vez, estabelece a obrigatoriedade da elaboração de relatório contendo as seguintes informações:

i) o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destes com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

ii) **o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do país;**

iii) **o cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela LRF.**

14. As Normas de Auditoria do TCU (NAT) e os Princípios Fundamentais de Auditoria Financeira da Organização Internacional das Entidades de Fiscalização Superior (Intosai) exigem que os trabalhos de fiscalização sejam planejados e executados de modo a obter uma segurança razoável de que as Contas do titular do Poder Executivo estejam livres de erros e irregularidades materialmente relevantes.

15. Essas são as premissas que norteiam a elaboração do parecer prévio pelo TCU, de forma a subsidiar, com independência e isenção, o julgamento das contas anuais a ser realizado pelo Congresso Nacional, pois para isso a Constituição de 1988 previu uma instituição de controle externo independente para avaliar se as evidências obtidas são suficientes e adequadas para fundamentar as opiniões de auditoria que compõem o parecer prévio.

16. Tal exercício requer a avaliação do cumprimento das metas fiscais segundo metodologia que reflita, de forma lógica, consistente e coerente, as disposições da LRF e legislação correlata. Trata-se de exigência prevista no

artigo 4º, § 2º, inciso II, da LRF, no sentido de que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) seja acompanhada de demonstrativo das metas anuais, instruído com **memória e metodologia de cálculo** que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores e evidenciando a **consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional**.

17. Sobre o cumprimento das metas fiscais, sabe-se que a deterioração das contas públicas verificada em 2014 não é resultado de ações pontuais. Os pareceres prévios das Contas do Governo referentes aos exercícios de 2011 a 2013 já traziam ressalvas e alertas importantes sobre os riscos de **operações atípicas** que, se tivessem sido observados, teriam modificado para melhor o resultado de 2014.

18. O resultado negativo do exercício sob análise decorre de um conjunto de medidas adotadas ao longo dos últimos anos, que cada vez mais se distanciaram dos pressupostos da gestão fiscal responsável, alicerçada na ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Para garantir esse equilíbrio, a LRF exige o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições fiscais, considerados o núcleo da gestão fiscal responsável (artigo 1º, § 1º).

19. A inexistência de limites fixados para o controle da dívida pública da União associada à estratégia do Governo Federal de alterar as metas fiscais após descumprimento da meta bimestral aprofundou, consideravelmente, a crise de confiança na economia brasileira. Sabe-se, também, que a conjugação de sinalização, transparência e credibilidade são fatores-chave para confiança na política fiscal.

20. O fraco resultado das contas públicas é devido em boa parte a três fatores. Um deles é o elevado montante de benefícios fiscais (tributários, previdenciários e creditícios), que em 2013 atingiram **R\$ 281 bilhões**¹. Tais benefícios foram concedidos, em boa medida, tendo como contrapartida para compensação o excesso de arrecadação. Esse tipo de compensação não tem amparo na LRF e foi objeto de fiscalização do TCU, que determinou a suspensão da referida prática por meio do Acórdão nº 747/2010-TCU/Plenário, ratificada pelo Acórdão nº 3.437/2012-TCU/Plenário. Irresignada com a decisão do TCU, a Chefe do Poder Executivo propôs a alteração do artigo 14 da LRF em janeiro de 2013.

21. O texto, aprovado pelo Congresso Nacional integralmente como proposto, foi vetado pela própria Presidente da República, nos seguintes termos das Razões de veto² da Lei Complementar nº 148, de novembro de

¹ Parecer Prévio do TCU referente às Contas Anuais da Presidente da República de 2013

² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Msg/VEP-407.htm

2014: *“As alterações da Lei de Responsabilidade Fiscal aprovadas neste artigo foram propostas em momento de expansão da arrecadação. Assim, a oposição de veto justifica-se pela alteração da conjuntura econômica”*.

As razões de veto constituem provas cabais da falta de sensatez na adoção desse tipo de medida compensatória para benefícios fiscais cada vez maiores.

22. O outro fator se deve à queda da arrecadação, motivada pelo fraco desempenho da economia. O terceiro, não menos importante, é resultado do crescimento dos gastos públicos disfarçado por reiteradas práticas de **criatividade contábil-fiscal** nas contas públicas, dentre as quais merecem destaque as ‘pedaladas fiscais’.

23. É consenso de que o planejamento é a base para o bom resultado de qualquer gestão, seja doméstica, das empresas ou do Estado. No rol de ações planejadas, merece anotação a elaboração e o acompanhamento da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso de competência do titular do Poder Executivo, o que o faz por meio de decreto.

24. Dois são os objetivos desses instrumentos de gestão fiscal: **garantir recursos para a execução das despesas e evitar eventuais insuficiências financeiras**.

25. A programação financeira deve abranger todas as receitas e despesas, com fluxos previstos para o exercício inteiro de forma a evitar surpresas. Não deve ficar limitada ao curto prazo, mas incluir também os compromissos assumidos para pagamento futuro, de modo a preservar a capacidade de pagamento do governo sem comprometer as metas fiscais.

26. O artigo 8º da LRF inova ao reconhecer que a programação deve considerar limites tanto para a execução orçamentária (empenho da despesa discricionária), quanto para a execução financeira (pagamento de despesa discricionária), o que inclui o orçamento atual e também os restos a pagar, que representam execução financeira de orçamentos anteriores.

27. Esse mecanismo tem como foco não apenas a programação anual, mas também o fluxo de caixa quanto à execução orçamentária. Em complemento, a LRF institui procedimento para que os ajustes nos valores da despesa autorizada sejam tempestivamente programados e efetivamente implementados quando ainda são possíveis, ou seja, enquanto não ocorrer a geração das despesas.

28. Trata-se de importantes instrumentos de gestão para enfrentar o desafio histórico que dificulta o equilíbrio das contas públicas, qual seja, o irrealismo orçamentário, motivado principalmente por razões eleitorais no âmbito do Poder Executivo.

Ministério Público de Contas junto ao TCU
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

29. Com vistas a garantir o realismo orçamentário durante a execução financeira, a cada dois meses, deve-se projetar a evolução da execução financeira para o final do exercício. A gestão fiscal responsável pressupõe essas medidas.

30. O cumprimento das metas fiscais deve ser observado em **todos os bimestres**, não apenas ao final do exercício, **constituindo infração grave** a falta de adoção das medidas corretivas previstas na LRF de acordo com os parâmetros fixados pela LDO. Para tanto, o artigo 53, § 2º da LRF exige a publicação de justificativas, a cada bimestre, sobre a limitação de empenho quando houver risco de descumprimento das metas fiscais e nas hipóteses de frustração de receitas.

31. **O que se verificou ao longo dos bimestres de 2014, porém, foi exatamente o contrário do que consagra a gestão fiscal responsável, tanto que o Poder Executivo propôs a alteração das metas fiscais ao final do exercício.**

32. Após a limitação de empenho inicial realizada pelo Decreto Presidencial nº 8.197, de 20 de fevereiro de 2014, que dispõe sobre a Programação Financeira e Orçamentária e fixa o Cronograma Mensal de Desembolso do Poder Executivo para 2014 referido no artigo 8º da LRF, nota-se aumento sucessivo da diferença entre as receitas previstas nos relatórios anteriores e aquelas efetivamente realizadas.

33. Mais grave, ainda, é a constatação do que pode ser tipificado como **fraude** à Programação Financeira e ao Cronograma Mensal de Desembolso, mediante a omissão do pedido de suplementação orçamentária formalizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), da ordem de **R\$ 9,2 bilhões**, referente a despesas obrigatórias do seguro desemprego custeadas com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

34. O pedido foi formalizado pelo MTE em **12 de fevereiro** em resposta à solicitação de projeção das despesas obrigatórias do FAT encaminhada pela Secretaria de Orçamento federal (SOF) em 21 de janeiro. A formalização do MTE ocorreu em 17 de fevereiro por meio do Ofício nº 35/SE-MTE, ou seja, antes da edição do decreto presidencial em referência.

35. O ato da Presidente da República, de fevereiro de 2014, também desconsiderou o alerta do MTE sobre a previsão de possível frustração de cerca de **R\$ 5,3 bilhões** na arrecadação das receitas do FAT, considerando as estimativas constantes na Lei Orçamentária de 2014. O documento ressalta, ainda, o precedente ocorrido em 2013, que obrigou o aporte financeiro de recursos do Tesouro Nacional no montante de aproximadamente R\$ 13,8 bilhões.

36. Não bastasse essa grave omissão, a necessidade de suplementação orçamentária e reavaliação da projeção das receitas do FAT **não foram consideradas sequer no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 1º bimestre**, publicado em 20 de março de 2014.

37. De acordo com o item 7 do Relatório de Avaliação do 1º bimestre de 2014, o Poder Executivo registra que, “após a **reavaliação** da projeção das receitas e despesas verificou-se a necessidade de limitação adicional de empenho e movimentação financeira de **apenas R\$ 261,8 milhões**, totalizando uma redução de despesas discricionárias de R\$ 30,8 bilhões em relação à LOA-2014.

38. O mesmo Relatório também registra que, quanto às despesas primárias de execução obrigatória, houve acréscimo de **R\$ 4,4 bilhões** devido ao incremento observado no Auxílio à CDE e à incorporação de pagamento relativos aos créditos extraordinários, **sem nada dispor acerca do pedido de suplementação orçamentária de R\$ 9,3 bilhões** formalizado pelo MTE em 12 de fevereiro, repetindo a tendência de 2013.

39. Cumpre frisar que, **somente em 21 de março**, um dia após a publicação do Relatório de Avaliação, o Ministério do Planejamento respondeu ao MTE mediante Ofício nº 9/SOF/MP, por meio do qual confirma o pedido de suplementação orçamentária e registra que o Poder Executivo tomaria as providências cabíveis caso as projeções das despesas obrigatórias do FAT fossem majoradas.

40. Apesar da frustração da receita e do risco de não-cumprimento da meta, constata-se, ainda, a **omissão intencional** na adoção de medidas corretivas exigidas pelo artigo 9º da LRF, de **responsabilidade privativa do Chefe do Poder Executivo**, com o propósito de assegurar o equilíbrio entre receitas e despesas tal como exigem os artigos 1º, § 1º e 4º da LRF.

41. Na mesma toada segue o artigo 51 da LDO-2014, ao estabelecer que, se “*for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo apurará o montante necessário e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º*”.

42. O § 4º do artigo 51 da LDO-2014 diz respeito ao relatório bimestral referido no caput do artigo 9º da LRF, o qual deve conter, basicamente, as novas estimativas de receitas e despesas primárias e a demonstração da eventual necessidade da limitação de empenho e movimentação financeira.

43. Os **Relatórios de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais** divulgados, a cada bimestre, pelo próprio Poder Executivo da União são provas inequívocas da **omissão** da titular do Poder em relação à adoção das medidas corretivas exigidas pela LRF para assegurar o cumprimento das metas fiscais bimestrais e garantir o equilíbrio das contas públicas no exercício de 2014.

44. Ao final do mês de setembro de 2014, foi editado o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 2º Quadrimestre de 2014, merecendo destaque o item 10 do referido documento publicado nos seguintes termos:

10. Encerrado o mês de agosto, **verificou-se que o Governo Federal realizou superávit primário de R\$ 356,8 milhões até o 2º quadrimestre, ficando inferior ao previsto no Decreto nº 8.290/2014.** O superávit primário do Governo Central, para esse período, foi de R\$ 1,5 bilhão, enquanto o resultado das Empresas Estatais Federais registrou um déficit no montante de R\$ 1,2 bilhão. As medidas corretivas necessárias para que a meta do ano seja cumprida constam do Relatório Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre, e as orientações decorrentes deste relatório serão implementadas por Decreto a ser publicado.

(...)

45. As medidas adotadas para o cumprimento da meta 2014, de acordo com o estabelecido no caput do art. 111 da LDO 2014, são aquelas constantes do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre, publicado em 22 de setembro de 2014, conforme estabelece o caput do art. 51 da LDO 2014. As orientações decorrentes deste relatório serão implementadas por **Decreto** a ser publicado, seguindo o que determina o § 3º do art. 51 da LDO 2014.

46. As reavaliações desse Relatório do 4º bimestre incluem a revisão dos parâmetros macroeconômicos e a reestimativa de receitas e de despesas obrigatórias, além da previsão de saque de recursos do FSB. No tocante às **receitas administradas, houve redução das previsões** em aproximadamente R\$ 14,8 bilhões. Por outro lado, houve aumento das previsões de receitas não-administradas no montante de R\$ 2,1 bilhões, devido, principalmente, ao aumento da expectativa de recebimento de Dividendos. Além disso, **houve redução da previsão das despesas obrigatórias**, com destaque para a redução da previsão de Auxílio à CDE (R\$ 4,0 bilhões), Pessoal e Encargos Sociais (R\$ 2,2 bilhões) e subsídios/ Subvenções/ Proagro (R\$ 3,1 bilhões).

47. Essas variações, somadas à previsão de **saque do FSB no montante de R\$ 3,5 bilhões**, permitirão, conforme disposto no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 4º bimestre, manter os limites de empenho e pagamento das despesas discricionárias em relação aos limites constantes da Avaliação do 3º Bimestre e atingir a meta anual de R\$ 80,8 bilhões para o Governo Federal, ..." (grifei)

45. O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 4º Bimestre de 2014, por sua vez, traz o seguinte registro que merece atenção:

10. A revisão das estimativas de receita líquida de Transferências a Estados e Municípios apontaram um decréscimo de R\$ 10.541,2 milhões em relação à mesma estimativa constante do Relatório anterior. Redução essa parcialmente compensada pela previsão de saque do FSB, o valor de R\$ 3.500,0 milhões. O que, na prática, **redunda na diminuição de receita líquida de R\$ 7.041,2 milhões em relação à avaliação anterior.**

11. Quanto às **projeções de despesas primárias de execução obrigatória, houve um decréscimo de R\$ 7.041,2 milhões**, resultado da diminuição verificada nas projeções de Pessoal Encargos Sociais, Auxílio à CDE, Sentenças Judiciais e Precatórios – OCC e Subsídios, Subvenções e Proagro; parcialmente compensado pelo aumento verificado nos itens de Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV, Complemento ao FGTS, Créditos Extraordinários e Fundos FDA, FDNE e FDCO.

12. Diante da combinação dos fatores citados, **mostra-se possível a manutenção dos limites de empenho e pagamento das despesas discricionárias em relação aos limites constantes da Avaliação do 3º Bimestre**, conforme demonstrado a seguir: ...”

46. Não obstante o reconhecimento oficial de queda de receita, o Poder Executivo aponta para a possibilidade de manutenção dos limites de empenho e pagamento das despesas discricionárias, partindo da premissa de que estaria havendo redução das despesas obrigatórias.

47. Todavia, decorridos dois meses, o relatório do 5º bimestre de 2014 expõe a verdadeira tendência da execução do orçamento de 2014, marcado por maior frustração de receita e o considerável aumento das despesas obrigatórias, conforme se constata da seguinte passagem do documento oficial:

19. A **revisão das estimativas de receita líquida** de Transferências a Estados e Municípios **apontaram um decréscimo de R\$ 38,4 bilhões** em relação à mesma estimativa constante do Relatório anterior.

20. Quanto às **projeções de despesas primárias de execução obrigatória**, houve um **acréscimo líquido de R\$ 22,2 bilhões**, resultado do aumento verificado em algumas projeções, parcialmente compensado pela redução observada em outras. Dentre as estimativas que apresentaram majoração, destacam-se as relativas a: Abono e Seguro-Desemprego, Benefícios da Previdência, Compensação ao RGPS pelas desonerações da folha, Auxílio à CDE, Benefícios de Prestação Continuada – LOAS/RMV. Dentre as estimativas que mostraram redução, destacam-se as estimativas de Pessoal e Encargos Sociais e Transferências Multas ANEEL (Acórdão TCU nº 3.389/2012).

48. **Chama atenção a flagrante divergência** entre as projeções dos 4º e 5º bimestres de 2014. A partir do Relatório do 5º bimestre, o Poder Executivo passa a reconhecer, oficialmente, a necessidade de garantir maior espaço fiscal - mediante a redução do *superavit* primário -, a saber:

“11. Assim como o ocorrido com a grande parte dos países, o cenário internacional teve significativa influência sobre a economia brasileira. A redução do ritmo de crescimento da economia brasileira **afetou as receitas orçamentárias de forma que se faz necessário garantir espaço fiscal** para preservar investimentos prioritários e garantir a manutenção da competitividade da economia nacional por meio de desonerações de tributos. **O nível das despesas também foi influenciado** por eventos não-recorrentes, como o baixo nível de chuvas e secas verificadas em diversas regiões do país.”

49. Ou seja, o Relatório do 5º bimestre evidencia, de forma incontestável, o **reconhecimento formal do desajuste fiscal** quanto à realização de receitas e ao aumento das despesas, com reflexos negativos no resultado fiscal.

50. Entretanto, ao invés de fazer consignar no próprio Relatório do 5º bimestre a necessidade de aumentar o ‘contingenciamento’ exigido pelo artigo 9º da LRF, mediante ato de competência privativa da Presidente da República, o Poder Executivo apenas ressalta que as estimativas já consideram os efeitos do Projeto de Lei nº 36, de 2014, encaminhado ao Congresso Nacional, nos seguintes termos do Relatório em comentário:

“4. Importa ressaltar que as estimativas constantes deste relatório **já consideram os efeitos da proposta encaminhada pelo Poder Executivo (PLN nº 36/2014) ao Congresso Nacional**, de alteração da Lei no 12.919, de 24 de dezembro de 2013, que “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014” no sentido de ampliar a possibilidade de redução da meta de resultado primário no montante dos gastos relativos às desonerações de tributos e ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

...

12. Nesse contexto, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 365, de 10 de Novembro de 2014, Projeto de Lei que altera a LDO de 2014 (PLN nº 36/2014) no sentido de ampliar a possibilidade de redução da meta de resultado primário no montante dos gastos relativos às desonerações de tributos e ao PAC. Ou seja, **em caso de aprovação** do referido projeto, o valor que for apurado, ao final do exercício, relativo a desonerações e a despesas com o PAC, poderá ser utilizado para abatimento da meta fiscal. **O presente relatório já considera o projeto de lei em questão, indicando aumento de R\$ 70,7 bilhões na projeção do abatimento da meta fiscal.** Isso posto, o abatimento previsto,

neste Relatório, é de R\$ 106,0 bilhões, o que é compatível com a obtenção de um resultado primário de R\$ 10,1 bilhões.”

51. Ora, o mero envio de proposta legislativa para alteração da meta de resultado fiscal constante da LDO-2014 não tem o condão de afastar a exigência das medidas corretivas previstas no artigo 9º da LRF, que impõe - não faculta - a limitação de empenho ao final de cada bimestre, não ao final do exercício, pois se assim fosse seria **‘letra morta’**.

52. A Presidente da República não apenas fez uma aposta legislativa - o que poderia não se concretizar no exercício, a exemplo de várias propostas orçamentárias que deixam de ser votadas nos prazos constitucionais -, como agravou consideravelmente o resultado fiscal com a edição do **Novo Decreto Presidencial nº 8.367, de 28 de novembro de 2014**.

53. Além de não ampliar o necessário ‘contingenciamento’ de despesas para garantir o equilíbrio fiscal, o Decreto Presidencial em questão aumentou em cerca de **R\$ 10 bilhões** os limites constantes da programação orçamentária e financeira e do cronograma mensal de desembolso, agravando sobremaneira o resultado fiscal do exercício.

54. Por se tratar de abertura de crédito suplementar com impacto direto na programação financeira referida no artigo 8º da LRF, no auge do descumprimento de meta fiscal, o Decreto Presidencial também viola a Lei Orçamentária de 2014 (Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014), que assim dispõe:

“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 2014** 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 quaisquer valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas por parlamentares, para o atendimento de despesas: ...” (Grifei).

55. Reconhecida a gravidade das finanças públicas da União com o exaurimento da meta fiscal original consignada nos Relatórios de Avaliação do 5º bimestre e no 2º quadrimestre de 2014, a Presidente da República somente poderia fazer uso da autorização de que trata o artigo 4º da LOA-2014 nas hipóteses de utilização de **fontes de abertura consideradas neutras** do ponto de vista fiscal, tais como, por exemplo, o **excesso de arrecadação** de fontes primárias e os **remanejamentos**.

↑?

56. Não é isso, todavia, que se constata do teor de pelo menos dois Decretos Sem Número (DSN) editados em 3 de dezembro de 2014, nos seguintes termos:

DSN 14.060

“Art. 1º Fica aberto aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União (Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014), em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, crédito suplementar no valor de **R\$ 409.096.054,00** (quatrocentos e nove milhões, noventa e seis mil, cinquenta e quatro reais), para atender à programação constante do Anexo I.

Art. 2º Os recursos necessários à abertura do crédito de que trata o art. 1º decorrem de:

I - superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2013, no valor de **R\$ 2.614.355,00** (dois milhões, seiscentos e quatorze mil, trezentos e cinquenta e cinco reais), sendo:”

DSN 14.063

Art. 1º Fica aberto aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União (Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014), em favor da Justiça Militar da União, de diversos órgãos do Poder Executivo, de Encargos Financeiros da União e de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, crédito suplementar no valor de **R\$ 15.021.672.239,00** (quinze bilhões, vinte e um milhões, seiscentos e setenta e dois mil, duzentos e trinta e nove reais), para atender à programação constante do Anexo I.

Art. 2º Os recursos necessários à abertura do crédito de que trata o art. 1º decorrem de:

I - superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2013, no valor de **R\$ 3.457.159.047,00** (três bilhões, quatrocentos e cinquenta e sete milhões, cento e cinquenta e nove mil, quarenta e sete reais), sendo:

...

IV - emissão de Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações, no valor de **R\$ 1.499.685.000,00** (um bilhão, quatrocentos e noventa e nove milhões, seiscentos e oitenta e cinco mil reais).

57. A edição desses Decretos pela Presidente da República violou o *caput* do artigo 4º da Lei Orçamentária de 2014, já que a abertura de tais créditos suplementares se deu para cobertura de despesas primárias valendo-se de

Ministério Público de Contas junto ao TCU
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

fontes financeiras e não de fontes neutras, alteração incompatível com a obtenção da meta de resultado primário que se encontrava prejudicada à época de edição dos referidos Decretos.

58. Diante da incontestável incompatibilidade desses Decretos com as metas fiscais vigentes em 3 de dezembro, tais créditos suplementares **deveriam decorrer de aprovação, pelo Congresso Nacional, de projeto de lei específico**. Com efeito, a edição dos atos presidenciais, sem amparo no artigo 4º da LOA-2014 vigente, fere, de morte, as seguintes disposições do artigo 16 da LRF:

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

...

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.**”

59. Os atos infralegais da Presidente da República não só violaram a LOA-2014, como também infringiram as metas e disposições da LDO-2014 vigentes em 3 de dezembro.

60. Para assegurar a adequação orçamentária da despesa e a sua compatibilidade com as metas e disposições da LDO, o que constitui um dos principais mecanismos de controle da gestão fiscal responsável, o artigo 15 da LRF estabelece que 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”**.

61. Não bastasse o flagrante descompasso com os pressupostos da gestão fiscal responsável e a LOA-2014 vigente, o Decreto Presidencial nº 8.367, de 2014 ainda prevê, **de modo inusitado**, a seguinte cláusula suspensiva:

“Art. 4º A distribuição e a utilização do valor da ampliação a que se referem os arts. 1º e 2º deste Decreto **ficam condicionadas** à publicação da lei resultante da aprovação do PLN nº 36, de 2014 - CN, em tramitação no Congresso Nacional.

Parágrafo único. Não aprovado o PLN de que trata o caput, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministério da Fazenda **elaborarão novo relatório de receitas e despesas e encaminharão nova proposta de decreto**.” (grifei)

62. O parágrafo único do artigo 4º do Decreto em referência é prova inequívoca da **omissão** da Presidente da República quanto ao cumprimento de sua competência privativa de limitar empenho e movimentação financeira, na medida em que prevê a elaboração de novo relatório de receita e despesa para a titular do Poder Executivo editar novo decreto de ‘contingenciamento’ caso sua aposta legislativa não fosse aprovada pelo Congresso Nacional.

63. Nessas bases, o dispositivo também fere, de morte, o artigo 118 da LDO-2014, o qual estabelece que a *“execução da Lei Orçamentária de 2014 e dos créditos adicionais obedecerá aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na administração pública federal, não podendo ser utilizada para influir na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional”*.

64. Fato é que, para atender ao ordenamento do artigo 9º da LRF, a Presidente da República jamais poderia deixar de expedir, no prazo de 30 dias do encerramento do 5º bimestre de 2014, o Decreto de ‘contingenciamento’ efetivo em decorrência da frustração da receita prevista e do aumento da despesa obrigatória fixada, concretizado o risco de não serem atingidas as metas fiscais em vigor à época.

65. O que a Nação assistiu, perplexa, foi a uma verdadeira **política de irresponsabilidade fiscal**, marcada pela deformação de regras para favorecer os interesses da Chefe do Poder Executivo em ano eleitoral e não os interesses da coletividade no equilíbrio das contas públicas

66. Nada na ordem jurídica - nem mesmo o pedido de urgência para apreciação do Projeto de Lei de alteração da LDO-2014, sancionado apenas em 15 de dezembro - admitiria que a Presidente da República deixasse de observar os mandamentos da Constituição e da LRF que exigem respeito à lei orçamentária e ‘contingenciamento’ para assegurar o cumprimento das metas fiscais.

67. Essa omissão, sem dúvida alguma, constituiu uma das mais graves **fraudes** às regras orçamentárias estabelecidas na Constituição e na LRF que obrigam não apenas os Prefeitos e Governadores, mas, sobretudo, a Presidente da República, sob pena de instaurar um quadro de **risco moral** no

plano das finanças públicas, o que certamente fragiliza a responsabilidade fiscal e a salvaguarda do equilíbrio macroeconômico.

68. Oportuno visitar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) no sentido de que **o sistema democrático e o modelo republicano não admitem, nem podem tolerar, a existência de regimes de governo sem a correspondente noção de fiscalização e de responsabilidade** (MS nº 24.725). Eis que nenhuma instituição da República está acima da Constituição de 1988, nem mesmo a Presidência da República, cuja titular deve dar o exemplo aos governadores e prefeitos sobre o cumprimento da Carta Política e da LRF.

69. Para que a exigência de 'contingenciamento' prevista no artigo 9º da LRF não fosse 'letra morta', a Lei nº 10.028, de 2000, também conhecida como Lei de Crimes Fiscais, tipificou como **infração administrativa** propor lei de diretrizes orçamentárias que não contenha as metas fiscais e **deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira** (artigo 5º), **sujeitando o agente responsável à multa de até 30% dos vencimentos anuais do agente que der causa.**

70. É nesse contexto de **sucessivas violações** - que fizeram das Leis de Orçamento de 2014 e da LRF peças de ficção na esfera federal com o único intento de manter políticas expansivas de gasto sem sustentabilidade fiscal em ano eleitoral - que deve ser avaliado o uso de recursos da Caixa Econômica Federal para pagar sistematicamente, religiosamente nos respectivos vencimentos, despesas primárias obrigatórias de responsabilidade da União.

71. As operações irregulares - que de um lado impactam artificialmente o cronograma mensal de desembolso e a apuração das metas fiscais, e de outro pouparam o Governo Federal do ônus de críticas em ano eleitoral por atrasos de pagamento de benefícios sociais - foram tratadas com riqueza de detalhe no processo decorrente de Representação formulada, em agosto de 2014, pelo Ministério Público de Contas junto ao TCU. A matéria foi apreciada pelo Plenário e resultou no **Acórdão nº 825/2015-TCU/Plenário**, cujos embargos opostos pelo Poder Executivo já foram apreciados e rejeitados.

72. Além dessas práticas amplamente conhecidas como **'pedaladas fiscais'**, a auditoria apurou atrasos sistemáticos de pagamento de despesas primárias obrigatórias da União, assim como a realização de operações com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em Lei de Créditos Adicionais, em desconformidade com as exigências do artigo 167, inciso II, da Constituição da República, e do artigo 5º, §1º da LRF. Tal fato caracteriza execução de **despesa não-autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público** nos termos expressos dos artigos 15 e 16 da LRF.

73. As operações evidenciadas e apreciadas pelo Plenário do TCU têm reflexos incontestáveis na apuração do resultado fiscal de 2014, alterando artificialmente o cronograma mensal de desembolso e as metas de cada bimestre. Fato é que o artigo 36 da LRF proíbe expressamente operações entre uma instituição financeira estatal e o ente da federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

74. Essa proibição constitui um dos pilares do Programa de Estabilidade Fiscal (PEF) da década de noventa que resultou na LRF, a qual qualifica como operação de crédito e veda expressamente o uso de bancos públicos como meio de **driblar restrições de receita pública e custear políticas expansivas de gasto** sem cobertura orçamentária, prática bastante comum em período eleitoral antes da edição da LRF.

75. Não se trata, pois, de questões triviais ou meramente formais. Fosse assim, o artigo 85 da Constituição da República não proibiria tais práticas, configurando crime de responsabilidade ato do Presidente da República que atente contra a Constituição e, especialmente, contra “**a proibidade na administração**” (V) ou “**a lei orçamentária**” (VI). Nesse mesmo sentido, o artigo 73 da LRF estabelece que as infrações aos seus dispositivos serão punidas segundo o Código Penal, a Lei de Crime de Responsabilidade (Lei nº 1.079, de 1953), a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 1992), dentre outras normas.

76. Em face do elevado potencial ofensivo da realização de operações irregulares e inobservância da lei orçamentária, em 2000, a Lei de Crimes Fiscais inseriu no Código Penal os artigos 359-A e 359-D. O primeiro prevê a pena de 1 a 2 anos de reclusão para “**quem ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito interno ou externo com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei ou em resolução do Senado Federal**” (parágrafo único, inciso I). Já o segundo dispositivo estabelece a pena de 1 a 4 anos de reclusão para quem ordenar **despesa não-autorizada** em lei, de forma a assegurar o cumprimento das condições fixadas nos artigos 15 e 16 da LRF.

77. Tão grande a gravidade dos fatos apurados em auditoria e apontados no Relatório que fundamenta o Acórdão nº 825/2015-TCU/Plenário, o Ministério Público Federal (MPF) instaurou, segundo amplamente noticiado pela imprensa, procedimento de investigação para apurar suspeita de crimes contra as finanças públicas, o que será investigado e processado de forma independente dos processos na esfera de controle externo.

78. O papel da prestação de contas anuais que o artigo 71, inciso I da Constituição da República impõe ao Chefe do Poder Executivo não é outro senão a evidenciação à sociedade e ao Congresso Nacional do real quadro das finanças públicas, em especial no que tange às regras da LRF.

Ministério Público de Contas junto ao TCU
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

79. A imprensa veicula a existência de uma espécie de '**operação antirreprovação**' das contas anuais que, segundo as reportagens, consistiria em contatos mantidos pelo Advogado-Geral da União com Ministros do TCU para sustentar os argumentos de que o Tribunal "*deve analisar as defesas dos envolvidos no caso [das 'pedaladas fiscais'] para somente então tomar uma decisão final*".

80. Ocorre que, segundo o artigo 7º da Resolução TCU nº 142, de 2001, as "**constatações pertinentes à Lei de Responsabilidade Fiscal devem integrar o relatório sobre as contas previstas no art. 71, inciso I, da Constituição Federal do exercício a que se referem, ainda que os respectivos processos encontrem-se pendentes de julgamento, a fim de subsidiar a emissão dos pareceres previstos no art. 56, caput, da LRF**". (grifou-se)

81. Ao eg. TCU, como dito, compete atestar ou não a **fidedignidade** das informações que integram a prestação de contas anuais. É a postura independente, coerente e isenta do Tribunal no atesto dessa fidedignidade que contribuirá para recuperação da credibilidade do País no plano interno e internacional, minimizando o abalo dessa credibilidade provocado pelas flagrantes e sucessivas violações à Constituição e a dispositivos fundamentais da LRF.

82. A sociedade brasileira espera dos Ministros do TCU a mesma postura de independência que marcou a atuação do **Ministro Francisco Thompson Flores**, o qual, na qualidade de relator, levou o Tribunal a rejeitar, em 1937, as contas do então Presidente da República Getúlio Vargas, em histórica decisão que dignifica a atuação da Corte de Contas em toda República.

83. E se, após a implantação do Estado Novo, o **corajoso gaúcho** Thompson Flores foi vítima de represália com disponibilidade compulsória decretada pelo Ditador, que se valeu dos poderes excepcionais que lhe conferia a Carta de 1937 para editar o Decreto-Lei nº 7.491, de 1945, na era democrática os magistrados de Contas dispõem de garantias especiais, tais como a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos, que constituem as salvaguardas necessárias para exercerem, com plena independência, coerência, isenção e compromisso com a sociedade brasileira, a mais importante missão institucional que a Constituição Democrática de 1988 lhes conferiu.

Essas as considerações que este membro do Ministério Público de Contas gostaria de apresentar ao elevado descortino de Vossa Excelência.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador do MPC/TCU