

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

**Mônica Maria Lana Bicalho**

**Pedaladas fiscais, o artifício que culminou em *impeachment*.**

Belo Horizonte

2º semestre/2016

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**

**Mônica Maria Lana Bicalho**

**Pedaladas fiscais, o artifício que culminou em *impeachment*.**

Trabalho de conclusão de curso apresentado para o curso de Gestão Pública da UFMG ministrado pelo Professor Bruno Reis com ênfase em política do orçamento público.

Belo Horizonte

2º semestre/2016

## RESUMO

Em 31 de agosto de 2016 ocorreu o *impeachment* da Presidente da República, Dilma Rousseff e o presente trabalho tem o interesse de expor, de maneira clara, como se deu esse processo, demonstrando todas as manobras de governo utilizadas para maquiar o orçamento do Brasil principalmente a partir de 2009 com a crise internacional. Vários foram os motivos que fizeram com que a Presidente sofresse um *impeachment*, mas o principal motivo foi a recusa das contas públicas de 2014 pelo TCU. Os Ministros do TCU acusaram problemas nas contas, como a realização de operações de crédito com bancos públicos para pagamento de programas sociais como o Bolsa Família e Programa Minha Casa Minha Vida. Esse procedimento ficou conhecido pela mídia como “pedaladas fiscais”.

## ABSTRACT

On August 31, 2016, the impeachment of the President of the Republic, Dilma Rousseff occurred and the present work has the interest of clearly explaining how this process occurred, demonstrating all the maneuvers of government used to make up the Brazilian budget mainly as of 2009 with the international crisis. There were several reasons why the President suffered impeachment, but the main reason was the refusal of the 2014 public accounts by the TCU. The TCU Ministers accused problems in accounts, such as the execution of credit operations with public banks to pay for social programs such as Bolsa Família and Minha Casa Minha Vida Program. This procedure was known by the media as "fiscal pedals".

## SUMÁRIO

1 - Introdução	05
2 - Parâmetros fiscais	06
3 - A promoção do déficit primário nos últimos anos no Brasil	15
4 - Das pedaladas fiscais	17
5 - Uma breve discussão sobre o Relatório da AGU e Relatório do TCU – Processo nº 00400.000745/2015-51.	19
6 – Conclusão	37
7 - Bibliografia	39

## INTRODUÇÃO

Após a Constituição Federal de 1988, o Brasil deparou com questões importantes em relação ao orçamento público. Medidas fiscais foram tomadas no final do milênio passado para assegurar a transparência e o não endividamento do país, como o PPA (Plano Plurianual), a LOA (Lei Orçamentária Anual) e a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias).

Outro mecanismo de contenção de despesas foi a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) referente às finanças públicas, estabelecendo as normas e as regras gerais e específicas de finanças públicas a serem assistidas pelos três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal.

É de suma importância para o país manter sua credibilidade fiscal e para que possa receber, cada vez mais, investimentos no país. Se a nota de investimento for baixa, significa alto risco para investimento no país e que ele pode não honrar com suas despesas.

Este trabalho vai estabelecer parâmetros fiscais de análise dos acontecimentos fiscais na atual década no primeiro momento do trabalho, dando ênfase a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que tem por objetivo estabelecer normas de finanças governamentais buscando transparência e planejamento aplicado para uma gestão de recursos eficiente. Em segundo, mostro a promoção do déficit primário nos últimos anos anteriores ao *impeachment* da Presidente da República Dilma Rousseff no Brasil, como ocorreu e o que levou. No terceiro momento, será demonstrado as manobras de governo utilizadas para maquiagem o orçamento do Brasil (pedaladas fiscais) principalmente a partir de 2009 com a crise internacional. Relato também neste trabalho o Relatório e o Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República onde houve a recusa das contas do Governo pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e a defesa pela Advocacia Geral da União (AGU). As contas apresentadas se referem quarto ano da administração da Presidente da República Dilma Rousseff e devem expressar de forma adequada as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial no encerramento do exercício.

O cumprimento das leis que controlam as despesas do país é, com certeza, um mecanismo de segurança para governantes exporem com transparência as contas públicas e principalmente controlar os gastos e fazer provisões.

## **Parâmetros fiscais**

Apesar de não transparecer, ou da inexatidão das contas públicas no Brasil, prevalece há bastante tempo um contexto de desequilíbrio fiscal resultado de gastos superiores à receita afetando negativamente o orçamento e comprometendo a gestão pública do país. Neste sentido, é importante para a administração pública, o planejamento e controle de instrumentos básicos para a execução e elaboração do orçamento público, acompanhando as ações organizadas dos Estados e evitando problemas e um descontrole das contas. W. F. Willoughby apresentou assim, as novas concepções do orçamento:

O orçamento é algo mais que uma simples previsão da receita ou estimativa de despesa. É - ou deve ser-, ao mesmo tempo, um relatório, uma estimativa e uma proposta. É - ou deve ser - um documento por cujo intermédio o chefe do executivo, como autoridade responsável pela condução dos negócios do governo, apresenta-se à autoridade a quem compete criar fontes de renda e conceder créditos e faz perante ela uma exposição completa sobre a maneira por que ele e seus subordinados administraram os negócios públicos no último exercício; é - ou deve ser - o documento em que expõe a situação do tesouro público no momento. Na base dessas informações é que ele traça o seu programa de trabalho para o exercício seguinte, então como acha ele que deve ser financiado esse programa. W. F. Willoughby; Giacomoni (1994, p.62)

Todos os países têm buscado, atualmente, ajustar os gastos públicos à uma crise econômica. O orçamento tem um papel notável e inibidor da expansão das despesas públicas, sendo um instrumento de controle da economia do país. Para que esse controle seja eficaz, o orçamento foi vinculado a normas e princípios para orientar sua elaboração e execução, os chamados “Princípios Orçamentários” que são proposições a serem observadas na elaboração da proposta orçamentária. Vander Gontijo, define assim os princípios:

### **Unidade**

O orçamento deve ser uno, ou seja, deve existir apenas um orçamento para dado exercício financeiro.

### **Totalidade**

O princípio da totalidade, que possibilita a coexistência de múltiplos orçamentos, deve sofrer consolidação, de forma a permitir uma visão geral do conjunto das finanças públicas.

**Universalidade**

Princípio pelo qual o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado.

**Anualidade ou Periodicidade**

O orçamento deve ser elaborado e autorizado para um determinado período de tempo, geralmente um ano. A exceção se dá nos créditos especiais e extraordinário autorizados nos últimos quatro meses do exercício, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício subsequente.

**Exclusividade**

A lei orçamentária deverá conter apenas matéria orçamentária ou financeira. Ou seja, dela deve ser excluído qualquer dispositivo estranha à estimativa de receita e à fixação de despesa.

**Especificação, Especialização ou Discriminação**

As receitas e as despesas devem aparecer de forma discriminada, de tal forma que se possa saber, pormenorizadamente, as origens dos recursos e sua aplicação. **Não Vinculação ou**

**Não Afetação das Receitas**

Nenhuma parcela da receita geral poderá ser reservada ou comprometida para atender a certos casos ou a determinado gasto. Ou seja, a receita não pode ter vinculações.

**Orçamento Bruto**

Todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução.

**Equilíbrio**

No Brasil, as últimas Constituições têm tratado essa questão ora de maneira explícita ora de forma indireta. A Constituição de 1967 dispunha que : "O montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total de receitas estimadas para o mesmo período."

Observa-se a existência de dificuldades estruturais para o cumprimento desse princípio, principalmente em fases de crescimento da economia, pois as despesas públicas normalmente crescem mais que as receitas públicas quando há crescimento da renda interna.

A CF 88 propôs o equilíbrio entre operações de crédito e as despesas de capital. O art. 167, inciso III, veda: "a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital ....";

A mensagem é clara de que, o endividamento só pode ser admitido para a realização de investimento ou abatimento da dívida, ou seja (o déficit aqui é permitido). Essa Regra é reforçada na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, art. 12, § 2º): "O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária."

Ainda com relação ao princípio do equilíbrio, um terceiro conceito surge a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, o chamado Equilíbrio Fiscal. Na verdade, exige-se mais que o equilíbrio, exige-se um superávit (fiscal), ou seja, a receita (primária) deve superar a despesa (primária) de forma que o saldo possa ser utilizado para pagamento do serviço da dívida pública.

### **Legalidade**

Historicamente, sempre se procurou dar um cunho jurídico ao orçamento, ou seja, para ser legal, tanto as receitas e as despesas precisam estar previstas a Lei Orçamentária Anual, ou seja, a aprovação do orçamento deve observar processo legislativo porque trata-se de um dispositivo de grande interesse da sociedade.

### **Publicidade**

O conteúdo orçamentário deve ser divulgado (publicado) nos veículos oficiais de comunicação para conhecimento do público e para eficácia de sua validade.

### **Clareza ou Objetividade**

O orçamento público deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível a todas as pessoas que, por força do ofício ou interesse, precisam manipulá-lo

### **Exatidão**

De acordo com esse princípio as estimativas devem ser tão exatas quanto possível, de forma a garantir à peça orçamentária um mínimo de consistência para que possa ser empregado como instrumento de programação, gerência e controle.

Vander Gontijo - COFF/CD; Portal da Câmara. **Local e Data:** Brasília, setembro de 2004.

A Constituição Federal de 1988 se preocupou em assegurar maior transparência dos gastos a fim de garantir o equilíbrio e controle das finanças públicas e através da obrigatoriedade da elaboração de três instrumentos de planejamento do orçamento, sendo eles: O Plano Plurianual – PPA, tem vigência de quatro anos iniciando no segundo ano de mandato do Presidente da República e avançando até o ano seguinte do próximo mandato, a Lei Orçamentária Anual – LOA, para discriminar os gastos de um exercício financeiro e a Lei de diretrizes Orçamentárias – LDO, servindo de ligação entre os dois instrumentos.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, art. 174 e § 1º:

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

**§ 1º** A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

A Constituição Federal de 1988 – a Constituição Cidadã – quebrou, rompeu com o regime autoritário no que se refere a elaboração do orçamento que, a partir daí, busca uma participação responsável do legislativo e do executivo. Rocha (2008, p. 64) defende que três foram os princípios gerais que comandaram os debates constituintes acerca da matéria (Dantas, 2015, p.13):

- a) a continuidade e conclusão do processo de reunificação orçamentária;
- b) o restabelecimento da capacidade de planejamento de médio prazo na Administração Pública, mediante a criação de novos instrumentos orçamentários; e c) a recuperação das prerrogativas do Poder Legislativo na formulação e implementação do orçamento público.

A Constituição de 88 também recuperou a prerrogativa do Poder Legislativo de propor e aprovar emendas ao projeto de lei orçamentária impondo algumas limitações, e estabeleceu as leis que compõem o sistema orçamentário: o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, cujas propostas são de iniciativa do Executivo, mas submetidas à deliberação do Legislativo. Passa por certo no Plano Plurianual (PPA) - art. 165 da Constituição Federal - o conjunto das políticas públicas no Programa de Governo. Esse programa deve orientar o

Estado e a sociedade com propósito de atingir objetivos, diretrizes e metas do governo em quatro anos, nos termos do § 1º do art. 165 da CF, *verbis*:

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

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), dispõe sobre a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dentre outras funções constantes do § 2º do art. 165 da CF, que assim dispõe:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Desde o final do milênio anterior, o Brasil busca melhorar sua política fiscal e esse esforço foi ampliado com a criação de um Regime de Metas para a Inflação (RMI) em junho de 1999. Neste regime o governo central propõe metas nominais de crescimento da inflação que deverá ser alcançada pelo Banco Central através de políticas monetárias que tem como único objetivo o controle inflacionário. O instrumento para alcançar níveis estáveis de inflação no RMI é o controle da taxa de juros no curto prazo, que será ajustada para que o objetivo da meta seja alcançado (MOURÃO, 2010). Para alguns economistas o uso de alguns indicadores ou políticas pode produzir resultados não satisfatórios para o crescimento da economia, mas mesmo assim continua sendo um instrumento de controle fiscal. Com o RMI o governo buscou um modo de desenvolver sua credibilidade e viu obrigado a implantar políticas de ajuste das contas públicas e de gerenciamento da dívida.

Um importante passo rumo a credibilidade fiscal foi a Lei complementar nº 101 - a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - criada em 04 de maio de 2000, referente às finanças públicas, estabelecendo as normas e as regras gerais e específicas de finanças públicas a serem assistidas pelos três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal. Ela vem regulamentar a Constituição Federal no que diz respeito à Tributação e Orçamento (Título VI) e atender ao artigo 163 da Constituição Federal que diz:

**Art. 163.** Lei complementar disporá sobre:

**I** - finanças públicas;

**II** - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

**III** - concessão de garantias pelas entidades públicas;

**IV** - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

**V** - fiscalização das instituições financeiras;

**V** - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)

**VI** - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

**VII** - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Silva (2012, p. 17) afirma que, a “Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre suas normas impostas, também exigiu a transparência dos governos em todas as suas etapas, no planejamento, no orçamento e na execução dos gastos”. A LRF liga o orçamento ao gasto público, dando ênfase no planejamento como instrumento de controle financeiro e orçamentário. O mecanismo do contingenciamento está previsto na LRF, com a finalidade de permitir o cumprimento das metas fiscais estabelecidas para o exercício financeiro. Assim dispõe o art. 9º:

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

As LDOs permitem ao Poder Executivo apurar o valor a ser contingenciado, tanto por ele quanto pelos outros Poderes (Dantas, 2015, p.25). A LDO para 2015 (Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015), em seu art. 52, assim dispõe:

Art. 52. 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.

O Governo em 2014, utilizou do contingenciamento por consequência da frustração projetada de receitas e contingenciou despesas obrigatórias, onde a prática contraria a Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos do § 2º do art. 9º da LRF:

Art. 9º (...) § 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

A LRF, com base no princípio da transparência, reúne condições para que ela aconteça como: a participação popular na elaboração e discussão do orçamento, a disponibilidade das contas dos administradores, durante todo o exercício; para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade e emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária, igualmente de acesso público e ampla divulgação.

Isso, por sua vez, é defendido por Ramos e Conceição (2006, p.34). Para eles,

“A LRF foi elaborada com o intuito de melhorar a administração das contas públicas no Brasil e ainda de dar maior transparência aos gastos públicos. Esta Lei exige dos governantes maiores compromissos com o orçamento e com as metas apresentadas e aprovadas pelos órgãos competentes”. (RAMOS E CONCEIÇÃO, 2006, p.34)

E afirmam que:

“a obrigatoriedade de elaboração e publicação por parte dos governantes, inclusive por meio eletrônico, de relatórios e demonstrativos contábeis, busca assegurar aos eleitores, aos credores, aos investidores e aos cidadãos acesso a informações

essenciais ao controle e avaliação dos gastos públicos.” (RAMOS E CONCEIÇÃO, 2006, p.34)

Vantagens são percebidas com a LRF, dentre elas estão:

- a) O equilíbrio das contas públicas, um equilíbrio autossustentável, que prescinde de crédito evitando assim um aumento da dívida pública, ou seja, se gasta do que se dispõe evitando o endividamento (GORGA E BERGAMASCO, 2011).
- b) A participação popular na elaboração e discussão do orçamento evidenciará situações financeiras e dará oportunidade de expor ideias sobre problemas existentes.
- c) A administração pública obrigatoriamente expõe suas ações através de relatórios com parâmetros e metas, possibilitando assim, uma avaliação da gestão e uma maior transparência.
- d) Impede que governantes não sobrecarreguem com despesas excessivas o próximo mandato, evitando contratos que não possam ser pagos no próprio mandato. É chamado de herança fiscal.
- e) Impõe certos limites para a Administração Pública no que tange às despesas dando um maior controle e contenção destas.

Também é de igual importância para nosso estudo entender os limites com gastos pela Administração Pública. São definidos em lei os limites mínimos de gastos com saúde e o limite máximo de gasto com pessoal.

No caso de educação, o artigo 212 da Constituição Federal diz:

**Art. 212.** A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Desses 25%, 60% devem ser destinados ao financiamento do ensino fundamental e os 40% restantes ao financiamento de outros níveis de ensino (ensino infantil, por exemplo). A Constituição Federal de 1988 tornou o acesso à saúde direito de todo cidadão, assim o estado

tem por dever manter todos os indivíduos assegurados quanto ao acesso desses serviços. Os custos deste Sistema devem ser de recursos governamentais da união, dos estados e municípios (BRASIL, 1988).

A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício, por meio de políticas sociais e econômicas que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação da saúde individual e coletiva. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais dos direitos da pessoa humana (BRASIL, 1990, Art. 2).

Na Saúde, a porcentagem mínima que deverá ser aplicada é de 15% da arrecadação municipal definida no no Art. 19 da LRF:

- Com relação aos gastos com pessoal, a LRF, capítulo IV, seção II, descreve os limites e definições. O Art. 19 diz que a despesa total com pessoal, em cada fase e em cada ente da federação não poderá ultrapassar os percentuais discriminados a seguir, da receita corrente líquida: para a União, o limite máximo para os gastos com pessoal é de 50% da Receita Corrente Líquida, assim distribuídos: 40,9% para o Poder Executivo; 6% para o Judiciário; 2,5% para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas; 0,6% para o Ministério Público da União;
- nos Estados, o limite máximo para os gastos com pessoal é de 60% da Receita Corrente Líquida, assim distribuídos: 49% para o Executivo; 6% para o Poder Judiciário; 3% para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas; 2% para o Ministério Público;
- nos Municípios, o limite máximo para os gastos com pessoal é de 60% da Receita Corrente Líquida, assim distribuídos serão: 54% para o Executivo; 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas.

A receita corrente líquida é um importante parâmetro fiscal, utilizado como base para cálculo de diversos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. O cálculo feito pelo Tesouro Nacional para a RCL, é a totalidade das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes, e outras receitas também correntes, menos os valores transferidos, no caso dos municípios, ou seja, todas as receitas correntes arrecadadas reduzindo as transferências constitucionais e as contribuições nos planos de seguridade social. Importantes decisões são tomadas com base na RCL, pois é

um dado muito utilizado para verificar se os limites impostos pela LRF estão sendo cumpridos. Muitos planejamentos são feitos a partir da RCL (RODRIGUES, 2004).

### **A promoção do déficit primário nos últimos anos no Brasil**

O cenário mundial mudou e ainda vem mudando desde crise financeira internacional, no final de 2008 e início de 2009, que começou no setor imobiliário americano e logo se alastrou para todo o sistema bancário, provocando uma crise econômica mundial. O Brasil não ficou indiferente a este cenário, apesar de aparentemente apresentar-se resistente à crise.

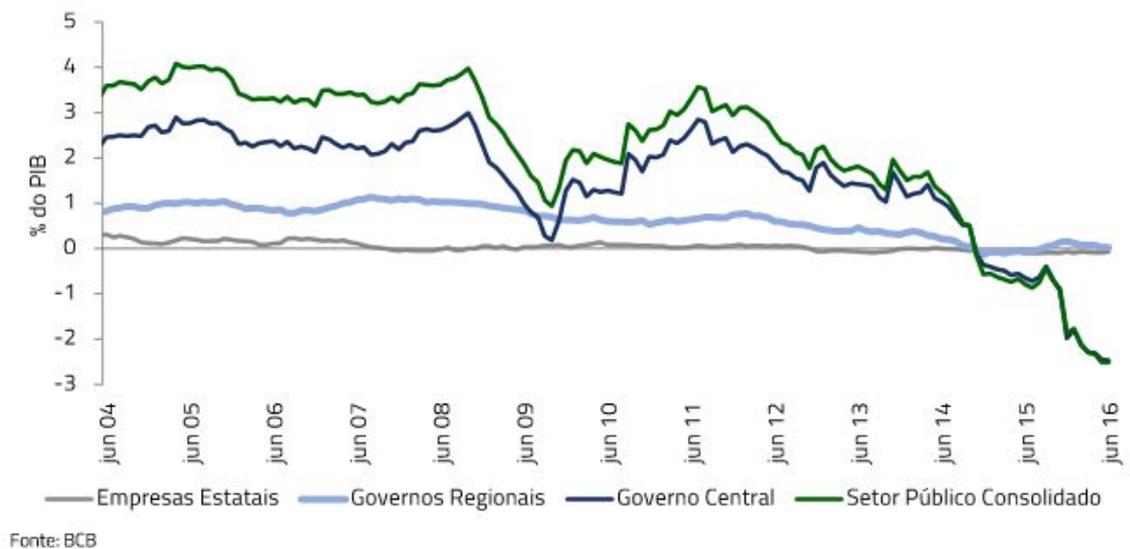
Segundo Almeida (2009), a crise no Brasil apresentou: “primeiro, a exaustão dos créditos para o comércio exterior, seguida da retração dos mercados externos e dos investimentos estrangeiros, paralelamente à queda brusca nos preços dos principais produtos de exportação, o que gerou desemprego setorial no Brasil e revisão completa dos planos de investimentos na base produtiva nacional. O pior foi a queda brutal da produção industrial no último trimestre de 2008, com o aumento concomitante do desemprego no setor, fazendo com que as estimativas dos analistas quanto aos indicadores de crescimento passassem do pessimismo ao catastrófico”. Outro ponto importante, segundo Acar (2016), no final de 2009;

- “houve uma reversão das expectativas formadas em relação ao superávit primário para valores abaixo da meta observada, e grande parte dessa deterioração de expectativas pode ser explicada pelas ações tomadas pelo governo no tocante à gestão das contas públicas. O governo passa, também, a reduzir a meta de superávit primário em vigor por meio de alterações na lei orçamentária do ano (em alguns casos a alteração era feita no final do exercício financeiro, inviabilizando as metas de superávit)”.

**GRÁFICO 1 – Resultado Primário do Setor Público**

(BCB,2016) “O Gráfico 1 apresenta o resultado primário do setor público consolidado desde 2002. Segundo os indicadores fiscais (2016) do Banco Central do Brasil, o setor público registrou deficit primário de R\$111,2 bilhões (1,88% do PIB)<sup>4</sup> em 2015. O acumulado em 12 meses até junho de 2016 somou deficit de R\$151,2 bilhões (2,51% do PIB)”.

**Gráfico 2 – Resultado Primário do Setor Público – Por Esfera de Governo – Fluxos Acumulados em 12 meses (até jun/16)**



(BCB,2016) “O gráfico 2, apresenta o resultado primário desagregado por esfera de governo, mostrando o montante do esforço fiscal realizado pelo governo central (governo federal, Banco Central e INSS), pelos governos regionais (estaduais e municipais) e pelas empresas estatais (exclusive Grupos Petrobrás e Eletrobrás)”.

Mendonça e Machado (2013), “colocam que a queda nos superávits primários levou o governo a tomar ações que deterioraram o cenário econômico do Brasil, ficando incapaz de reverter a situação fiscal em que se apresentava e a confiança dos investidores em relação ao Brasil diminuiu (o Brasil passa a ter rebaixamentos de notas pelas principais agências de rating desde o final de 2015)”.

### **Das pedaladas fiscais**

As pedaladas fiscais , - é um termo mais utilizado nos últimos anos derivado de “contabilidade criativa” criado para configurar uma certa confusão – manipulação - da contabilidade fiscal. Esse rótulo “pedaladas fiscais”, refere-se não apenas a manipulação, mas uma suposta ilegalidade da execução fiscal. Uma das principais ações do governo foi a contabilidade criativa, com o intuito de maquiagem as contas do governo, podendo ser usadas para aumentar o superávit primário (economia feita para pagar os juros da dívida pública) ou impedir um déficit primário maior (quando as despesas são maiores que as receitas). Essa contabilidade criativa consiste em atrasos de pagamento do Tesouro Nacional a bancos

públicos para pagamento de despesas primárias (e a consequente superavaliação do resultado primário apurado), conhecida como “pedaladas fiscais”. Essas instituições pagadoras (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) adiantavam os recursos para fazer o pagamento e em seguida, eram ressarcidas pelo Tesouro. Segundo o TCU, cerca de 40 bilhões de reais estiveram envolvidos nessas manobras entre 2012 e 2014.

Algumas das principais ilegalidades discutidas neste trabalho que incidiram no *impeachment* da Presidente Dilma foram, no primeiro caso, o atraso de pagamentos de alguns benefícios, subsídios e subvenções concedidos pelo governo, cujos agentes repassadores seriam o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o BNDES. O segundo caso seria a ilegalidade, por parte dessas referidas instituições financeiras, de adiantamento dos referidos benefícios, subsídios e subvenções, configurando um crédito ao TN, o que vai contra a Lei de Responsabilidade Fiscal.

É como se os bancos estatais emprestassem para o Tesouro algo que seria de sua responsabilidade. Isso fere a Lei de Responsabilidade Fiscal no art. 36:

#### Subseção II

#### Das Vedações

**Art. 36.** É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

A partir do último trimestre de 2008, esse esquema foi usado com maior grau para aquecer a economia, e funcionou bem até 2013. A partir de 2013 o Tesouro passou a atrasar os pagamentos de forma sistemática, acumulando um passivo não contabilizado. O objetivo do governo, ao atrasar a transferência desse dinheiro para os bancos estatais, é de o Tesouro Nacional demonstrar uma liquidez alta, podendo usar para outras áreas e também apresentar uma credibilidade “ilusória” para investidores como se a contabilidade do orçamento “estar em dia”. Quando a credibilidade fiscal do país está ruim, o governo usa a contabilidade criativa subestimando o superávit primário e não mostra a sua realidade fiscal.

O governo dessa maneira apresenta balancetes com despesas menores do que realmente aconteceram. Apresentando um superávit primário, ele pode usar o dinheiro para

outros fins e também aumentar seus gastos em ano eleitoral sem que isso apareça nas contas do governo.

O Tribunal de Contas da União (TCU), recomendou a rejeição das contas públicas de 2014 do governo Dilma Rousseff. O relator Augusto Nardes destacou em sua análise as chamadas “pedaladas fiscais” e completou que houve uma “afrenta de princípios objetivos de comportamentos preconizados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, caracterizando um cenário de desgovernança fiscal”. Ele também afirmou que o governo criou “uma irreal condição”, que permitiu um gasto adicional de forma indevida.

### **Uma breve discussão sobre a Prestação de Contas pela Presidência da República e Relatório do TCU – Processo nº 00400.000745/2015-51.**

Para verificar se houve o descumprimento das normas e princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal por parte da União no exercício de 2014 foram analisados a prestação de contas da Presidência e o Relatório do TCU.

Em 31 de agosto de 2015, ofereceram à Câmara dos Deputados denúncia por crime de responsabilidade contra a Sra. Presidenta da República Rousseff. O Referido Acórdão que fora proferido no bojo do Processo nº TC 005.335/2015- 9, que trata das Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2014, foi vazado nos seguintes termos (Resposta da AGU, 21/07/2015, p.01):

VISTOS, relatados e discutidos estes autos relativos à apreciação conclusiva sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2014, sob a responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Vana Rousseff,

Considerando que o Supremo Tribunal Federal já decidiu, em sede de decisão monocrática (SS 1197 PE, sessão de 15/9/1997, Rel. Min. CELSO DE MELLO), que “a circunstância de o Tribunal de Contas exercer atribuições desvestidas de caráter deliberativo não exonera essa essencial instituição de controle - mesmo tratando-se da apreciação simplesmente opinativa das contas anuais prestadas pelo Governador do Estado - do dever de observar a cláusula constitucional que assegura o direito de defesa e as demais prerrogativas inerentes ao *due process of law* aos que possam, ainda que

em sede de procedimento administrativo, eventualmente expor-se aos riscos de uma sanção jurídica”;

*Considerando, ainda, que a mencionada deliberação asseverou, também, que “cumprir presente que o Estado, em tema de sanções de natureza jurídica ou de limitações de caráter político-administrativo, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, desconsiderando, no exercício de sua atividade institucional, o princípio da plenitude de defesa, pois - não custa enfatizar - o reconhecimento da legitimidade ético-jurídica de qualquer restrição imposta pelo Poder Público exige, ainda que se cuide de procedimento meramente administrativo (CF, art. 5º, LV), a fiel observância do postulado do devido processo legal”;*

Considerando, portanto, que as Contas do Governo referentes ao exercício de 2014, prestadas pela Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Vana Rousseff, não estão, no momento, em condições de serem apreciadas por este Tribunal, em razão dos indícios de irregularidades mencionados no Relatório, que demandam a abertura de prazo para apresentação de contrarrazões, em nome do devido processo legal e em respeito ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa, nos termos da citada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, nos arts. 1º, inciso III, e 36 da Lei nº 8.443/1992, nos arts. 1º, inciso VI, 221, 223 e 224 do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução-TCU nº 246, de 30/11/2011, em:

**9.1. comunicar ao Congresso Nacional que as Contas do Governo referentes ao exercício de 2014, prestadas pela Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Vana Rousseff, não estão, no momento, em condições de serem apreciadas por este Tribunal, em razão dos indícios de irregularidades mencionados no Relatório, que demandam a abertura de prazo para apresentação de contrarrazões, em nome do devido processo legal e em respeito ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa;**

**9.2. dar ciência desta deliberação à Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, a fim de que, caso manifeste interesse e entenda necessário, pronuncie-se, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca dos seguintes indícios de irregularidades:**

9.2.1. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), em face da omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas da dívida pública de 2014 (item 2.3.5 do Relatório);

9.2.2. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 32, §1º, inciso I, 36, *caput*, e 38, inciso IV, alínea 'b', da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União para cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial nos exercícios de 2013 e 2014 (item 2.3.6 do Relatório);

9.2.3. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 32, §1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo FGTS à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida nos exercícios de 2010 a 2014 (item 2.3.6 do Relatório);

9.2.4. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 32, §1º, incisos I e II, e 36, *caput*, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo BNDES à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento nos exercícios de 2010 a 2014 (item 2.3.6 do Relatório);

9.2.5. ausência do rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, descumprindo o previsto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal (item 3.2 do Relatório);

9.2.6. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), do princípio orçamentário da universalidade (arts. 3º, *caput*, da Lei 4.320/1964 e 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei

Complementar 101/2000), bem como dos arts. 167, inciso II, da Constituição Federal e 32, §1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, em face da execução de despesa com pagamento de dívida contratual junto ao FGTS sem a devida autorização orçamentária no exercício de 2014 (item 3.3.3.7 do Relatório);

9.2.7. extrapolação do montante de recursos aprovados, no Orçamento de Investimento, para a fonte de financiamento “Recursos Próprios - Geração Própria”, pelas empresas Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (AmE), Araucária Nitrogenados S.A., Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I) e Petrobras Netherlands B.V. (PNBV); para a fonte “Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido - Controladora”, pela empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás); para a fonte “Operações de Crédito de Longo Prazo - Internas”, pela empresa Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE); e para a fonte “Operações de Crédito de Longo Prazo - Externas”, pela empresa Furnas - Centrais Elétricas S.A. (item 3.3.4 do Relatório);

9.2.8. execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento pelas empresas Araucária Nitrogenados S.A., Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I) e Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE), em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (item 3.3.4 do Relatório);

9.2.9. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 9º da Lei Complementar 101/2000 e 51 da Lei 12.919/2013, em face da ausência de contingenciamento de despesas discricionárias da União no montante de pelo menos R\$ 28,54 bilhões, quando da edição do Decreto 8.367/2014 (item 3.5.3 do Relatório);

9.2.10. inobservância dos princípios da legalidade e da moralidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 118 da Lei 12.919/2013, em face do condicionamento da execução orçamentária de 2014 à apreciação legislativa do Projeto de Lei PLN 36/2014, nos termos do art. 4º do Decreto 8.367/2014 (item 3.5.3 do Relatório);

9.2.11. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal

**responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 36, *caput*, da Lei 4.320/1964, 35 e 67, *caput*, do Decreto 93.872/1986, em face da inscrição irregular em restos a pagar de R\$ 1,367 bilhão referentes a despesas do Programa Minha Casa, Minha Vida no exercício de 2014 (item 3.5.4.1 do Relatório);**

**9.2.12. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), em face da omissão de transações primárias deficitárias da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas dos resultados fiscais de 2014 (item 3.5.5.2 do Relatório); e 9.2.13. existência de distorções materiais que afastam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas a indicadores e metas previstos no Plano Plurianual 2012-2015 (item 4.2.34 do Relatório).**

Processo nº 00400.000745/2015-51

Antes de iniciarmos uma discussão sobre os pontos acima relatados pelo TCU cabe destacar que o Tribunal de Contas da União, por iniciativa, concedeu prazo e oportunidade para apresentação da defesa da Presidência da República, em respeito ao princípio da ampla defesa e ao princípio do contraditório e atento às orientações do Supremo Tribunal Federal (Resposta da AGU, 21/07/2015, p.04).

Baseado no Princípio da Legalidade, a Administração Pública se prontificou a ajustar sua conduta aos novos cânones e apresentar as contrarrazões do Governo. Em resposta ao TCU em 21 de julho de 2015, o Governo expõe sobre o Princípio da Legalidade nos seguintes termos:

Como núcleo de sustentação do sistema normativo de um país, o Princípio da Legalidade se torna um dos pilares do Estado Democrático de Direito e sua construção e aplicação tem por escopo impedir a arbitrariedade, na medida em que ninguém está obrigado a fazer ou não fazer alguma coisa, senão em virtude da Lei. E, na perspectiva particular do Direito Administrativo, sabe-se que à Administração Pública cumprirá fazer apenas aquilo que lhe for previamente autorizado por lei.

Em mesmo documento cabe registrar que o Governo apresentou um leque de informações e argumentos com o propósito de afastar o suposto descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tomando como ponto de partida a análise do relatório, identificou-se ocorrências irregulares no planejamento que estavam em desacordo com o princípio da transparência e da gestão fiscal do Governo. No campo do planejamento, o professor Dauraci de Sena Oliveira (Resposta da AGU, 21/07/2015, p.07), demonstrou o que seria o planejamento de governo:

O planejamento governamental pode ser definido como processo pelo qual se procura tomar as decisões adequadas para atingir os objetivos da sociedade. O fato de ser uma atividade contínua e permanente é que define o planejamento como processo.

“A ação governamental, em relação a suas finanças públicas e sua aplicação, está baseada em instrumentos como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), todos interligados e com a responsabilidade de ser praticado fidedignamente pelo agente público ou político” (Resposta da AGU, 21/07/2015, p.07).

Instrumentos como a LDO e a LOA, devem ser aprovados e ser uma referência da boa execução dos recursos públicos num determinado exercício. O Princípio do Planejamento é uma condição para a ação governamental, sendo que a base normativa orçamentária tem observância dos procedimentos legislativos e a responsabilidade do Congresso Nacional que lhe dá um parecer. Os instrumentos supracitados garantem ao Governo uma projeção futura de seus recursos e a continuidade dos serviços públicos, dando espaço e forma para a devida adequação e correção de possíveis distorções e ajustando as contas ao orçamento financeiro vigente no intuito de alcançar as metas vigentes.

Em defesa às contas do Governo da República do exercício de 2014 a AGU considera que o orçamento de 2014 foi adequado ao País e que a meta ajustada foi cumprida com propostas planejadas e dentro dos limites e condições institucionais. Levando a trabalho que medidas legislativas foram tomadas para que o exercício financeiro se encerrasse com normalidade, respeitando os padrões exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – seguindo as exigências do TCU e considerando

os conceitos de planejamento, de transparência e de responsabilidade com a gestão fiscal (Resposta da AGU, 21/07/2015, p.08).

Outro ponto colocado é a questão do Princípio da Segurança Jurídica, que segundo Jeferson Augusto Souza, define:

O Princípio da Segurança Jurídica tem o intuito de trazer estabilidade para as relações jurídicas e se divide em duas partes: uma de natureza objetiva e outra de natureza subjetiva.

A natureza objetiva: versa sobre a irretroatividade de nova interpretação de lei no âmbito da Administração Pública.

A natureza subjetiva: versa sobre a confiança da sociedade nos atos, procedimentos e condutas proferidas pelo Estado.

De forma que a doutrina majoritária costuma citar o princípio da segurança jurídica como um dos princípios gerais do Estado Democrático de Direito.

O Princípio da Segurança Jurídica está ligado diretamente aos direitos e garantias fundamentais do Estado Democrático de Direito, sendo assim, a Segurança Jurídica garante aos cidadãos os seus direitos naturais – direito à liberdade, à vida, à propriedade e legitima a confiança na permanência das respectivas situações jurídicas. Portanto, uma norma aplicada em nossa legislação, ela tem que demonstrar segurança ao ordenamento jurídico pois não se consegue confiança a um ordenamento que sofre modificações recorrentes, sem se preocupar com a sociedade deste País. A confiança da população no Governo fica comprometida e perde-se a credibilidade no judiciário, comprometendo assim a eficácia na aplicabilidade das normas.

Baseado na Segurança Jurídica, a AGU manifestou-se sobre questões pautadas no relatório do TCU onde que novas interpretações de fatos retroativos foram feitas, casos estes que a própria Corte de Contas já teria pleiteado. Buscava-se alteração de compreensão, de modo tal, que se fizesse de maneira prospectiva e que se procurasse prever a evolução futura da sociedade. Alguns pontos foram apontados pelo Governo sobre relatório de rejeição das contas de 2014 pelo TCU como, os aditivos do contrato das obras do Rio São Francisco que foram interpretados como de interesse público pelo Governo e a paralisação das obras, em

caso de rescisão contratual, provocaria dano irreparável à população. Outro exemplo, é a concessão inicial de aposentadoria – decisão judicial transitada e julgada que reconhece a incorporação – situação de fato já consolidada no passado e o seu questionamento fere ao Princípio da Segurança Jurídica, conseqüentemente a confiança no jurídico.

Os pontos que referem-se à apuração da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e do Resultado Primário. As estatísticas macroeconômicas do setor fiscal foram analisadas pelo BCB e seguiram a sua metodologia apresentando os esclarecimentos técnicos e jurídicos pertinentes. A questão é a não inclusão de determinados passivos da União no relatório de contas do Governo. O Governo se defende tomando como base a “metodologia de apuração dos resultados primário e nominal” utilizada nos 25 (vinte e cinco) anos anteriores com ausência de norma necessária específica, de competência do Senado Federal, não determina que o BCB inclua determinadas operações no cálculo da DLSP ou do Resultado Primário (Resposta da AGU, 21/07/2015, p.28).

Para a AGU, se não há exigência legal a demonstração dos passivos então não houve inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), como está descrito na defesa apresentada ao TCU (Resposta da AGU, 2015).

:

... o Manual, expedido com fundamento na competência técnica do BCB, é a norma de regência da metodologia de cálculo que é divulgada pela Autoridade Monetária. À mingua da existência de uma metodologia específica para atendimento da previsão contida na LRF (art. 30, § 1º, IV), as mensagens da LOA têm se valido das estatísticas fiscais divulgadas pelo BCB seguindo metodologia “abaixo da linha” adotada desde 1991.

Sob esse pretexto, não se pode pretender interferir na discricionariedade técnica da autoridade monetária com violação às regras que estabelecem a competência e as finalidades próprias a serem por ela perseguidas.

Portanto, não podem ser caracterizadas como irregularidades as considerações postas nos subitens 9.2.1. e 9.2.12. do Acórdão nº 1464/2015–TCU– Plenário, até porque são

destoantes do próprio Relatório Preliminar do TCU sobre as Contas do Governo Federal em 2014 e da própria jurisprudência do TCU, como se viu dos precedentes referidos, tanto nos processos de mesma natureza já julgados, como nos processos que avaliaram especificamente a metodologia de compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, aprovadas ano após ano sem que se fizesse qualquer questionamento ou determinação quanto à metodologia adotada.

Os esclarecimentos exigidos (inclusão dos passivos) pelo TCU, foram de suma importância para “fechar a conta”. A não apresentação destes caracteriza em maior grau o uso das pedaladas fiscais, o “mascaramento” das contas e o não cumprimento dos resultados primários.

O ponto a que se refere a casos em que foram efetuados depósitos financeiros pela CEF (CAIXA) nas contas dos beneficiários do bolsa-família, seguro-desemprego e abono salarial nos anos de 2013 e 2014 e a instituição não possuía saldo positivo para efetuar os pagamentos.

De acordo com a AGU, não houve ocorrência de prejuízos, nem à CAIXA e nem à União. O que consta no relatório do TCU é o fato de que repasses de recursos para a União (sob competência dos Ministérios Executores – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ministério do Trabalho e Emprego) é caracterizado como operação de crédito e posto isso é vedado pela LRF:

**Art. 35.** É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

**§ 1º** Excetua-se da vedação a que se refere o caput as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se destinem a:

**I** - financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes;

**II** - refinarciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente.

**§ 2º** O disposto no caput não impede Estados e Municípios de comprar títulos da dívida da União como aplicação de suas disponibilidades.

**Art. 36.** É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

**Parágrafo único.** O disposto no caput não proíbe instituição financeira controlada de adquirir, no mercado, títulos da dívida pública para atender investimento de seus clientes, ou títulos da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios.

A AGU apresentou uma leitura da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), e que, em seu art. 2.º c/c o art. 82-A, estabelece:

Art. 2º Para a implementação do PMCMV, a União, observada a disponibilidade orçamentária e financeira:

I - concederá subvenção econômica ao beneficiário pessoa física no ato da contratação de financiamento habitacional;

(...)

Art. 82-A. Enquanto não efetivado o aporte de recursos necessários às subvenções econômicas de que tratam os incisos I e II do art. 2º e o art. 11 desta Lei, observado o disposto na lei orçamentária anual, o agente operador do FGTS, do FAR e do FDS, que tenha utilizado as disponibilidades dos referidos fundos em contratações no âmbito do PMCMV, terá direito ao ressarcimento das quantias desembolsadas, devidamente atualizadas pela taxa Selic.

Para a AGU, o contrato firmado entre a CAIXA e a União trata de garantir o pagamento aos beneficiários de políticas públicas e assegurar a continuidade dos programas. A quantia desembolsada pela instituição deverá ser ressarcida ao banco com prazo e juros determinados de acordo com resposta :

Com efeito, cuida-se de contrato de venda de numerários, por numerários acrescidos de juros e acessórios. Dito em outras palavras, há, tão somente, a contraprestação de pagamento do valor em tempo futuro, com correção monetária e, especialmente, a sua remuneração por intermédio da aplicação de juros (Resposta da AGU, 21/07/2015, p.47).

É importante ressaltar que nos últimos anos, esses repasses vem atrasando com maior frequência e tempo. Para o TCU isso caracteriza um descontrole das contas e um aumento da

dívida pública, sendo assim, não demonstra com clareza a realidade financeira do País. A LRF esforça-se por proteger o erário do endividamento público, por isso deve-se atentar em regular os prazos para cumprimento de obrigações das despesas previstas na Lei Orçamentária evitando assim o aumento destas com pagamentos de juros.

Em relação aos adiantamentos dos recursos do FGTS ao PMCMV, a execução de despesa com pagamento de dívida contratual junto ao FGTS sem devida autorização no orçamento e inscrição irregular no restos a pagar referentes a despesas do PMCMV. Mais uma vez o TCU questiona sobre os atrasos nos repasses à CAIXA, agora para o FGTS, caracterizando como operações de crédito.

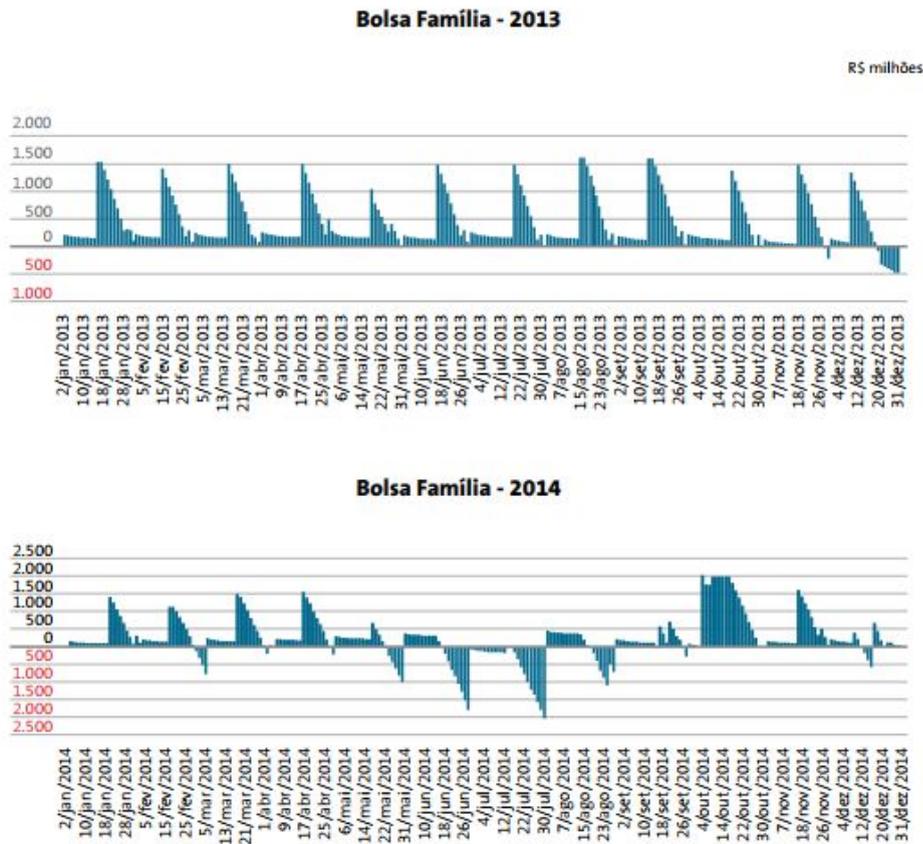
Nestes termos, o Governo coloca que o FGTS faz o pagamento ao beneficiário do programa no ato da contratação do financiamento e a União faz o pagamento ao FGTS, e que sendo feitos em atraso são corrigidos pela Selic, não configurando assim como uma operação de crédito. (Resposta da AGU,2015) O art. 82 da Lei 11.977 de 2009 que dispõe sobre o PMCMV regulamenta:

Art. 82-A. Enquanto não efetivado o aporte de recursos necessários às subvenções econômicas de que tratam os incisos I e II do art. 2º e o art. 11 desta Lei, observado o disposto na lei orçamentária anual, o agente operador do FGTS, do FAR e do FDS, que tenha utilizado as disponibilidades dos referidos fundos em contratações no âmbito do PMCMV, terá direito ao ressarcimento das quantias desembolsadas, devidamente atualizadas pela taxa Selic.

Ainda nos esclarecimentos dados pela STN, o TCU ressaltou, mesmo que os adiantamentos do FGTS sejam ressarcidos atualizados pela taxa Selic, houve a ausência do registro desses passivos da União comprometendo a transparência e as informações contábeis, subavaliando o passivo da União.

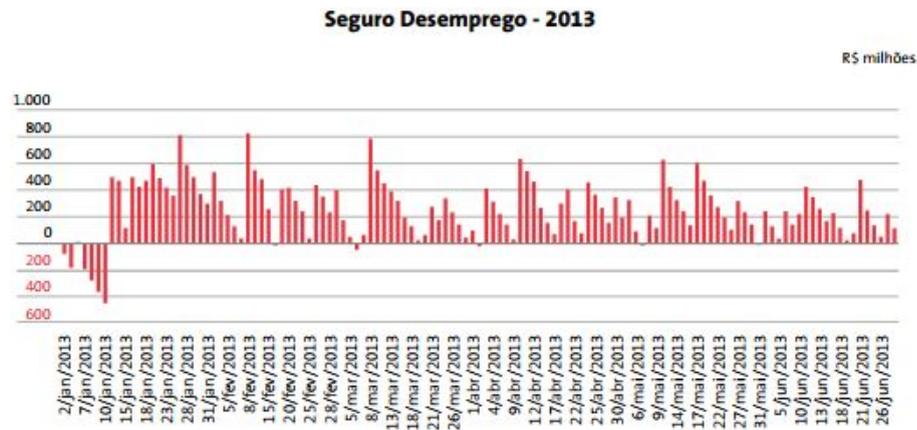
Com o Programa Bolsa Família (PBF), Abono Salarial e Seguro Desemprego nos anos de 2013 e 2014, também fora verificado operação de crédito com a CAIXA, sendo esta a responsável por pagar os beneficiários com os recursos repassados pelo Governo. O TCU verificou vários os momentos em que este fato ocorreu, como pode ser evidenciado nos gráficos abaixo:

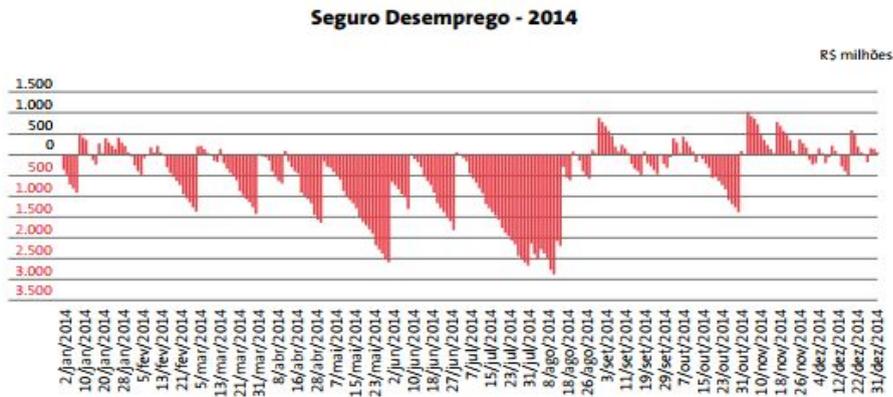
Gráfico 3 – Gastos em milhões com o Bolsa Família em 2013 e 2014.



Fonte: parecer prévio do TCU – referente exercício 2014.

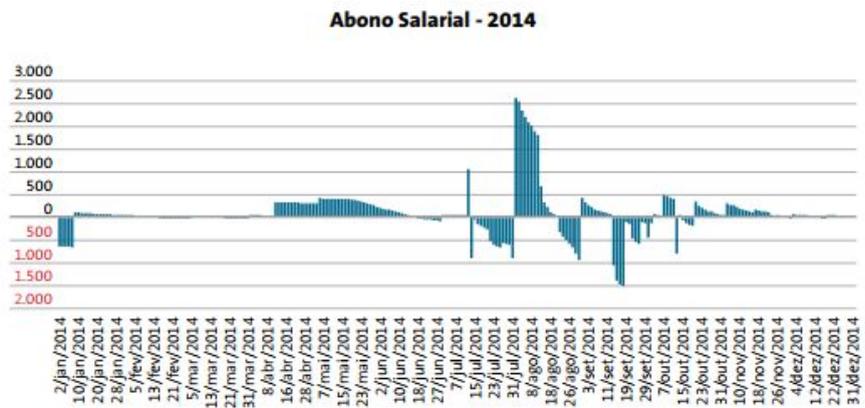
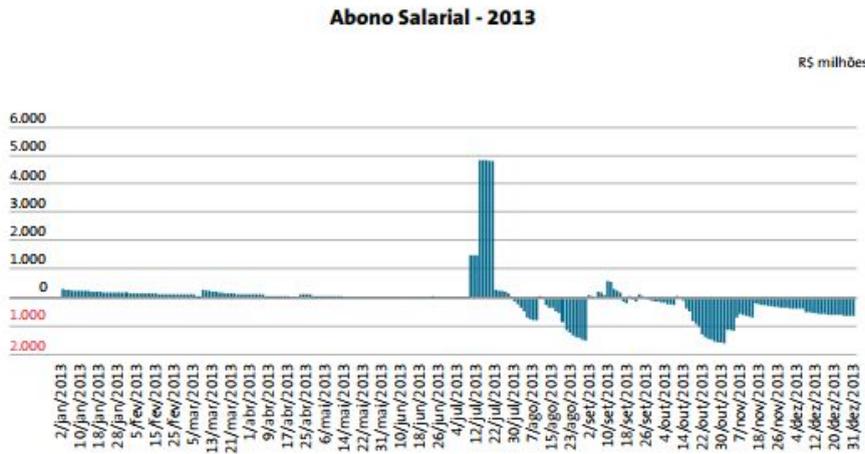
Gráfico 4 - Gastos em milhões com o Seguro Desemprego em 2013 e 2014.





Fonte: parecer prévio do TCU – referente exercício 2014.

**Gráfico 5 - Gastos em milhões com o Abono Salarial em 2013 e 2014.**



Fonte: parecer prévio do TCU – referente exercício 2014.

O TCU, em seu relatório, apontou que não cabe razão ao AGU nos seus argumentos para o uso frequente de recursos da Caixa para pagamento de despesas de responsabilidade da União com programas bolsa-família, seguro-desemprego e abono salarial. E que o uso dessa “engenharia financeira” tenta demonstrar que não houve os impedimentos do art. 36 da LRF.

Outro ponto é a ausência do rol de prioridades da Administração Pública federal, com suas respectivas Metas, no Projeto de Lei diretrizes Orçamentárias de 2014, descumprindo o previsto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal:

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

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

O Governo se defendeu apresentando relatórios de anos anteriores a 2013 onde o TCU reconhece o não cumprimento das metas em sua totalidade, por em ocasião haver a necessidade de atender a outras prioridades como o PAC (Plano de Aceleração do Crescimento) e o PBSM (Plano Brasil Sem Miséria).

O TCU constatou também irregularidades em adiantamentos concedidos pelo BNDES à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento. A questão discutida foi em relação a operação de equalização de taxa de juros no PSI (Programa de Sustentação do Investimento), situação dada pelo art. 1º, § 2º, da Lei 12.096/2009:

Art. 1º [...]

§ 2º A equalização de juros de que trata o caput corresponderá ao diferencial entre o encargo do mutuário final e o custo da fonte de recursos, acrescido da remuneração do BNDES, dos agentes financeiros por ele credenciados ou da Finep.

A União repassa ao BNDES os recursos transferidos ao “mutuário final” acrescido de juros mais favoráveis, posto que a taxas são inferiores ao seu próprio custo de captação de recursos. Por esse motivo a necessidade de política de equalização (Relatório da AGU,2015). A União apresentou sua defesa baseada Medida Provisória 465/2009:

Autoriza a concessão de subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, em operações de financiamento destinadas à aquisição e produção de bens de capital e à inovação tecnológica, altera as Leis nºs 10.925, de 23 de julho de 2004, e 11.948, de 16 de junho de 2009, e dá outras providências.

O pagamento para equalização deveria ser efetuado na mesma época em que o mutuário quita suas dívidas, conforme acordado em contrato, para que não aumentasse a defasagem entre o repasse do STN e a quitação da dívida com o BNDES para a equalização dos recursos do Programa de Sustentação do Investimento. Foi criada a Portaria MF 122, de 10/4/2012 no qual os pagamentos das equalizações serão devidos depois de decorridos 24 (vinte e quatro) meses do término de cada semestre de apuração. O adiamento da quitação da dívida para 24 meses é compreendido pelo TCU como uma operação de crédito a postergação do pagamento de uma obrigação da União.

Mais uma vez reconheceu-se uma falta de controle sobre as despesas públicas, uma falta de planejamento e critérios objetivos de seleção, o que pode ocorrer ineficiência de alguns programas. De acordo com o TCU os limites com gastos com pessoal, no decorrer do período, ficaram abaixo do limite prudencial, autorizado pelo Senado Federal os planejamentos financeiros estabelecendo metas a serem atingidas no decorrer do exercício.

O TCU deu uma atenção especial às informações de desempenho (indicadores e metas) onde se demonstram os resultado das intervenções do Governo, pois seus resultados demonstram as realizações do governo de forma a ajudar o público entender a atuação estatal

e o alcance das metas. O TCU avaliou os indicadores dos programas apresentados pelo Governo como de acordo com os critérios foco, equilíbrio, adequação e economicidade.

Quanto ao ponto de extrapolação do montante de recursos aprovados, no Orçamento de Investimento, para a fonte de financiamento “Recursos Próprios - Geração Própria”, pelas empresas Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (AmE), Araucária Nitrogenados S.A., Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I) e Petrobras Netherlands B.V. (PNBV); para a fonte “Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido - Controladora”, pela empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás); para a fonte “Operações de Crédito de Longo Prazo - Internas”, pela empresa Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE); e para a fonte “Operações de Crédito de Longo Prazo - Externas”, pela empresa Furnas - Centrais Elétricas S.A.; é justificado pelo Governo, em todas as empresas citadas, a necessidade de atribuir-lhes um investimento de urgência para cobrir despesas com manutenção, equipamentos e liberação de licenciamentos ambientais, entre outros custos de urgência, onde não haveria tempo hábil para a reprogramação orçamentária.

Posto isso, o governo admitiu que a programação orçamentária de 2014 não previa acontecimentos em que haveria a necessidade de despesas de urgência com questões simples de se prever. Mesmo que a Lei de Diretrizes Orçamentárias preveja a alteração da meta fiscal e em tempo hábil, não quer dizer que deva acontecer com frequência," demonstrando mais uma vez um certo descontrole sobre as contas”.

O ano de 2014 para o governo não foi muito bom, mesmo ele conseguindo cumprir as metas usando de manobras fiscais para “fechar a conta”. A União aumentou seus gastos para socorrer o setor energético, a sua arrecadação diminuiu devido a desaceleração econômica e também teve que diminuir os impostos para alguns setores econômicos para que se sustentassem economicamente. As pedaladas fiscais foram uma “porta de escape” para o país não perder a credibilidade e também os investimentos estrangeiros, coisa que já vinha ocorrendo a alguns anos de forma gradativa.

Quando o Tribunal de Contas rejeitou as contas do governo Dilma de 2014, abriu as portas para o *impeachment*. Os ministros do TCU seguiram o entendimento do relator

Augusto Nardes que considerou o balanço de 2014 irregular e que feria a Constituição e as leis do orçamento.

Segundo Nardes, chegam a RS 106 bilhões os principais problemas encontrados, que incluem falta de contingenciamento de recursos, uso de créditos suplementares sem autorização do Congresso, além do uso reiterado de bancos públicos como financiadores de programas sociais. Ele baseou seus argumentos na análise da SEMAG – Secretaria de Macroavaliação Governamental.

Os trâmites do *impeachment* foram abertos em 17 de abril de 2016 e terminados em 31 de agosto de 2016 quando a presidente Dilma foi destituída do cargo. Apesar do que prevê o art. 52 da Constituição Federal, a presidente não perderá a habilitação para exercer suas funções públicas durante oito anos. Artigo 52 da CF nos diz:

Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 02/09/99)

II processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho mostrou a importância da estabilidade fiscal e que os governos devem empenhar-se para seguir com rigor as leis orçamentárias no intuito de tornar melhor a

condução da política fiscal com mais transparência, segurança e confiança tanto para o governo quanto para a sociedade.

Uma evidência empírica mostrada nesse trabalho foi que a contabilidade criativa ocasiona danos a credibilidade fiscal. Mendonça e Machado (2013) contribuíram com a compreensão dos determinantes da situação fiscal do Brasil e de sua credibilidade que desde 2009 vem diminuindo instintivamente. Foi demonstrado que o governo fez uso da contabilidade criativa para mascarar o resultado primário tentando inflar seu resultado o que trouxe danos maiores ao orçamento público e uma maior dívida pública. Assegurar a solvência fiscal é importante para a conquista de credibilidade fiscal e atração de recursos financeiros e investimentos privados (Blanchard, 2010).

No exercício de 2014, o TCU constatou irregularidades sérias em operações de crédito realizadas pelo governo federal que refletem na estabilidade orçamentária do País. Após análise das contrarrazões apresentadas pelo AGU, o TCU, concluiu que não foram expostos elementos suficientes para afastar os motivos que levaram à consignação das irregularidades do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário, citadas a seguir:

- Adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União para cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial;
- Adiantamentos concedidos pelo FGTS à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida;
- Adiantamentos concedidos pelo BNDES à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento.

A administração não conseguiu demonstrar em sua contrarrazão apresentada, resultados de contingenciamento suficientes para que a situação fiscal não se agravasse e o déficit primário não aumentasse. A não aprovação das contas pelo TCU e o uso de artifícios para maquiagem das despesas não foram aprovados pela Câmara culminando no *impeachment* da Presidente Dilma.

Quando a sociedade interage mais com o governo ela busca uma maior transparência das contas e exige que governos sejam penalizados pelo não cumprimento das metas de

superávit primário. Nesse sentido, a opacidade das contas, que no caso deste trabalho teve como ponto de partida as “pedaladas fiscais”, desvia o governo do cumprimento de seus deveres com a política fiscal.

## **BLIOGRAFIA**

Acar, Tatiana, 2016. Transparência fiscal, comprometimento do governo e credibilidade fiscal: Uma análise considerando os efeitos da contabilidade criativa no Brasil. Departamento de Economia, Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro - Brasil.

Almeida, Paulo Roberto de, 2009. A Crise Econômica Internacional e seu impacto no Brasil. Disponível em: <https://www.institutomillennium.org.br/artigos/a-crise-economica-internacional-e-seu-impacto-no-brasil/>.

Alves, Diego Prandino, Orçamento em Discursão nº 31 (2016). Operação de crédito ou não? Uma análise crítica sobre o entendimento do Ministério Público Federal no caso das “pedaladas fiscais” no Plano Safra.

Banco Central do Brasil (2016). Indicadores Fiscais. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/FAQs/FAQ%2004-Indicadores%20Fiscais.pdf>

Banco Central do Brasil (2015), “Fatores condicionantes da evolução das operações compromissadas e fatores correlatos”, Nota Depec-Bacen.

Blanchard, O., Cottarelli, C., 2010. Ten commandments for fiscal adjustment in advanced economies. The International Monetary Fund's Global Economy Forum, July.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal

BRASIL. PEC 241, de 15 de junho de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal.

Castro, Flavio Damacena de Sousa; Silva, Kelly Soares da; Rodrigues, Itamar da Silva, A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Princípio da Transparência, Artigo original, curso de Ciências Contábeis, Faculdade Promove de Brasília, 2015.

Dantas, Karlo Eric Galvão, A Hipertrofia do Poder Executivo no Processo Orçamentário Brasileiro, Monografia Original, Curso de Direito, Universidade de Brasília, 2015.

Gorga, Isadora; Bergamasco, José Lucas. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <http://www.igepri.org/observatorio/?p=4826>

LEE JR., Robert. D.; JOHNSON, Ronald. W. *Public budgeting systems*. Baltimore: University Park Press, 1973.

LRF. *Lei de Responsabilidade Fiscal*. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Lei que estabelece normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade de gestão fiscal.

Mendes, Marcos; Textos para Discussão 189, Núcleo de Estudo e Pesquisa para Consultoria, Senado Federal, Brasília, Fevereiro de 2016.

MENDES, M. (2014) “O que é contabilidade criativa?”. Brasil, Economia e Governo. Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2014/02/17/o-que-econtabilidade-criativa/>

de Mendonça, H. F., Machado, M. R., 2013. *Public Debt Management and Credibility: Evidence from an emerging economy. Economic Modelling*, 30(1), 10-21.

Mourão, Alexandre; RMI, Regime de Metas da Inflação. Disponível em: <https://alexandremourao.wordpress.com/2010/03/07/rmi-regime-de-metas-de-inflacao/>

NARDES, Ministro Augusto – Relator. Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2014. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A1555B6CBB01557EA0DF4F27B5&inline=1>

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 02/2016, subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 704, de 23 de dezembro de 2015, que “*dispõe sobre fontes de recursos para cobertura de despesas primárias obrigatórias e para pagamento da Dívida Pública Federal.*”

Nota Técnica nº 220/2016, de 28/07/2016, elaborada sob solicitação da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

OLIVEIRA, Dauraci de Senna. *Planejamento municipal*. Rio de Janeiro: IBAM, 1991.

Portal da Câmara dos Deputados, Google Analytics. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/principios.html>.

Acesso em 26 de novembro de 2016.

RAMOS, E. T; CONCEIÇÃO, L.F. Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a Contabilidade Pública. Especialização em Contabilidade e Orçamento Público. Brasília. 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/Peoples/Downloads/2053598.PDF>

ROCHA, Antônio Sérgio Carvalho. As partes e o todo: Congresso Nacional, Executivo e o problema do orçamento no Brasil. *Perspectivas*, São Paulo, v. 34, p. 55-78, jul./dez. 2008. Disponível em: <http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/viewFile/2234/1841>

SILVA, Adériton Bueno; Artigo elaborado para conclusão de graduação em Ciências Contábeis. *A Contabilidade Pública e o Impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal na Administração Pública*. Goiânia. 2012.

SOUZA, Jeferson Augusto Castelo Branco Furtado. Princípio da Segurança Jurídica. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo.principio-da-seguranca-juridica.30001.html>

Tribunal de Contas da União (2011) “Acórdão Plenário nº 1259/2011.