



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 60, DE 2015

Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle efetue ato de fiscalização e controle, com auxílio do Tribunal de Contas da União – TCU, realize fiscalização em seis decretos do Executivo de 2015.

Autor: Deputado VANDERLEI MACRIS

Relator: Deputado IZALCI LUCAS

RELATÓRIO PRÉVIO

I – SOLICITAÇÃO DA PFC

Vem a esta Comissão proposta de fiscalização e controle - PFC, com fulcro no art. 71 e incisos IV, VII e VIII da Constituição Federal, bem como no art. 100, § 1º, combinado com o art. 24, X, art. 60, II e com o art. 61, §1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para que, com o auxílio do Tribunal de Contas da União – TCU, realize fiscalização em seis decretos do Executivo de 2015.

II – COMPETÊNCIA DESTA COMISSÃO

O art. 32, inciso XI, alínea “b”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e o seu parágrafo único amparam a competência desta Comissão no que tange ao assunto suscitado.

III – OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA

De acordo com a justificação, constante da peça inaugural, o TCU apontou as irregularidades nas contas do Governo Federal de 2014, sendo que o parecer do ministro Augusto Nardes pela rejeição das contas foi aprovado por unanimidade. O relatório apontou, dentre outras irregularidades:¹

¹ Disponível em: http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2015/10/idSisdoc_9778566v4-60-VOTO-MIN-AN-2015-10-7.pdf. Acesso em 02 out 2017.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

17.1.2. Abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio dos Decretos Não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2014, infringindo por consequência, o art. 167, inc. V da Constituição Federal, e com a estrita vinculação dos recursos oriundos de excesso de arrecadação ou de superávit financeiro, contrariando o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No ano seguinte, o Tribunal de Contas da União, no Relatório preliminar das Contas do Governo da República relativo ao exercício de 2015², como consta do Acórdão TCU nº 1497/2016, indicou como indício de irregularidade os seguintes itens, relacionados direta ou indiretamente com o tema da legalidade da edição dos decretos suplementares que são objeto desta PFC:

9.2.8. abertura de créditos suplementares, entre 27/7/2015 e 2/9/2015, por meio dos Decretos Não Numerados 14241, 14242, 14243, 14244, 14250 e 14256, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2015, infringindo por consequência, o art. 167, inciso V, da Constituição Federal (item III.4.1);

9.2.9. condução da programação orçamentária e financeira com amparo na proposta de meta fiscal constante do Projeto de Lei PLN 5/2015, e não na meta fiscal legalmente vigente nas datas de edição dos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º e do 4º Bimestres de 2015, bem como dos Decretos 8.496/2015 e 8.532/2015, contrariando o disposto nos arts. 9º da Lei Complementar 101/2000 e 52 da Lei 13.080/2015 (item III.4.2);

9.2.10. contingenciamentos de despesas discricionárias da União em montantes inferiores aos necessários para atingimento da meta fiscal vigente nas datas de edição dos Decretos 8.496, de 30/7/2015, e 8.532, de 30/9/2015, amparados, respectivamente, pelos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º e 4º Bimestres de 2015, contrariando o disposto nos arts. 9º da Lei Complementar 101/2000 e 52 da Lei 13.080/2015 (item III.4.2);

A edição de decretos considerados ilegais em 2015, ao lado das chamadas “pedaladas fiscais”, foi um dos fundamentos para o pedido de *impeachment* da Presidente da República. A admissibilidade da denúncia foi primeiramente aprovada na Câmara dos Deputados. E, depois no Senado Federal, sendo que, no mérito, foi aprovado o parecer do Senador Antônio Anastasia, da Comissão Especial do *Impeachment*, nos seguintes termos:

Em face do exposto, o voto é pela procedência da acusação e prosseguimento do processo, e, com fundamento nos arts. 51 e 53 da Lei no 1.079, de 1950, e no art. 413 do CPP, pela pronúncia da denunciada, Dilma Vana Rousseff, como incurso, pela abertura de créditos suplementares sem a autorização do Congresso Nacional, no art. 85, inciso VI da Constituição Federal e no art. 10, item 4 e art. 11, item 2, da Lei nº 1.079, de 1950, e pela realização de operações de crédito com instituição financeira controlada pela União, no art. 85, incisos VI e VII da Constituição Federal, no art. 10, itens 6 e 7 e no art.11, item 3 da Lei no 1.079, de 1950, a fim de que seja julgada pelo Senado Federal, como determina o art. 86 da Constituição Federal.

² Disponível em:

<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A155187AF6015555656B351447&inline=>. Acesso em 28 jun 2016.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Compete ao Congresso Nacional, mediante controle externo, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União. Dessa forma, diante das graves denúncias acima mencionadas, inegável a conveniência e oportunidade desta PFC.

IV – ALCANCE JURÍDICO, ADMINISTRATIVO, POLÍTICO, ECONÔMICO, SOCIAL E ORÇAMENTÁRIO

Sob os aspectos jurídico e administrativo, cabe verificar a correta aplicação das normas constitucionais, legais e regulamentos pertinentes nos atos dos agentes públicos. Desta análise, poderá decorrer eventual responsabilização de agentes políticos e integrantes da Administração, bem como, se for o caso, medidas para aperfeiçoamento dos procedimentos.

A questão jurídica de fundo, no caso em tela, dizia respeito à falta da prévia autorização legislativa para amparar a **abertura** pelo Executivo, por meio de decreto, de créditos suplementares, vez que desatendida a condição expressa no art. 4º do caput do texto da lei orçamentária para 2015 “desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015”.

De acordo com a análise dos relatórios, em suma, o desatendimento da condição fiscal foi motivado, dentre outros aspectos, pelo fato de o Poder Executivo ter conduzido a gestão fiscal (em 2014 e em 2015) de acordo com a meta fiscal de um **projeto** de lei de alteração da LDO, ainda não aprovado pelo Congresso Nacional. Esse ato permitiu ampliar os limites de empenho e pagamento e reduzir o contingenciamento considerado legalmente necessário para garantir a obtenção da meta da LDO vigente (art. 9º da LRF). De outra parte, esse procedimento afastou a condição de compatibilidade fiscal que integra a autorização legislativa para a abertura de créditos por decreto no texto da LOA. Ou seja, o Executivo, ao se guiar por uma meta ainda não aprovada, teria perdido a salvaguarda ou a garantia de compatibilidade que depende da existência de limites de empenho e pagamento compatíveis com a obtenção da meta fixada na LDO (vigente). No levantamento dos decretos abertos sem autorização legislativa foram considerados aqueles que ampliavam a despesa primária (sem indicar cancelamento compensatório de despesa da mesma natureza).

Com referência aos demais enfoques, a presente ação fiscalizatória poderá indicar, do ponto de vista qualitativo, a necessidade de aperfeiçoamento da legislação vigente.

Deve-se registrar em relação à legislação atual que o § 5º do art. 107 da Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 2016, passou a vedar, independentemente de qualquer outra condição, toda abertura de crédito suplementar ou especial que possa ampliar o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

individualizados por Poder e Órgão. Ou seja, fixado o montante autorizado de despesa primária sujeitas ao teto na lei orçamentária, os créditos adicionais - sejam abertos por projeto de lei (o que era possível antes) ou por decreto - não podem ampliar o montante autorizado. Inclui-se também nessa lógica a reabertura de créditos especiais, prevista no § 2º do art. 167 da Constituição. Quaisquer aumentos na despesa primária autorizada durante o exercício por intermédio de créditos devem ser compensados pela anulação de outras dotações de despesa primária já autorizada.

V – PLANO DE EXECUÇÃO E METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

A fiscalização solicitada terá melhor efetividade se executada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para examinar a legalidade e a regularidade dos decretos apontados, quais sejam:

- 01) DECRETO DE 27 DE JULHO DE 2015, que “abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, de Encargos Financeiros da União e de Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal, crédito suplementar no valor de R\$ 36.759.382.520,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente”;
- 02) DECRETO DE 27 DE JULHO DE 2015, que “abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor de diversos órgãos dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, da Defensoria Pública da União, do Ministério Público da União e de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, crédito suplementar no valor de R\$ 1.629.519.495,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente”;
- 03) DECRETO DE 27 DE JULHO DE 2015, que “abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor dos Ministérios da Educação, da Previdência Social, do Trabalho e Emprego e da Cultura, crédito suplementar no valor de R\$ 1.701.389.028,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente”;
- 04) DECRETO DE 27 DE JULHO DE 2015, que “abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, crédito suplementar no valor de R\$ 29.922.832,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente”;
- 05) DECRETO DE 20 DE AGOSTO DE 2015, que “abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Fazenda e das Cidades e de Encargos Financeiros da União, crédito suplementar no valor de R\$ 55.237.582.569,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente”;
e
- 06) DECRETO DE 20 DE AGOSTO DE 2015, abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor de diversos órgãos dos Poderes Judiciário e Executivo, crédito suplementar no valor de R\$ 600.268.845,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente”.

A Constituição Federal permite ao Poder Legislativo acionar aquela Corte para realizar auditorias e inspeções em relação a qualquer pessoa física ou jurídica que administre bens ou valores da União, conforme ressaltado nos artigos abaixo transcritos:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

.....
IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

.....
VII – prestar informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas.

Nesse sentido, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados assim dispõe:

Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe:

.....
X – determinar a realização, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, de diligências, perícias, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal.

Assim, a execução da presente PFC dar-se-á mediante a realização pelo TCU de auditoria específica para examinar a regularidade da edição dos decretos citados. Ressalte-se, como visto, que o tema foi bastante debatido, seja no âmbito do próprio Tribunal de Contas (prestação de contas de 2014 e 2015), seja na Câmara dos Deputados (admissibilidade prévia) e, especialmente, no Senado Federal, inclusive com a participação de testemunhas e perícia técnica.

Apesar da EC 95, de 2016, ter pacificado a questão, mesmo assim, é válida uma análise técnica, independentemente da responsabilização de agentes públicos, que consolide e sistematize o aprendizado e os pontos já levantados pelo próprio Tribunal e discutidos no Legislativo em torno dos pressupostos da condição fiscal para a abertura de decretos com impacto primário em momentos em que o curso da gestão fiscal é alterado durante o exercício financeiro. A análise pode contribuir para o



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

aprendizado e a sedimentação de conceitos e condutas relacionadas à disciplina da gestão orçamentária e fiscal.

Deve ser solicitado ao TCU que, ao final da fiscalização, remeta cópias dos resultados alcançados a esta Comissão, ficando tais cópias disponíveis para os interessados na Secretaria da Comissão.

VI – VOTO

Em face do exposto, voto pela execução desta Proposta de Fiscalização e Controle, na forma descrita no Plano de Execução e na Metodologia de Avaliação acima apresentados.

Sala da Comissão, de de 2018.

Deputado IZALCI LUCAS

Relator