



PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 163, DE 2018

Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, com auxílio do Tribunal de Contas da União, realize ato de fiscalização e controle sobre o termo aditivo número 2 ao Contrato de Financiamento 12.2.1076.1, celebrado entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) e o Estado do Maranhão para financiamento do Programa Fundo Escola Digna.

Autor: **Deputado HILDO ROCHA**

Relator: **Deputado ALUISIO MENDES**

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO MÁRCIO JERRY

Senhor Presidente,

Senhoras e senhores deputados,

O Deputado Hildo Rocha (MDB/MA), através da Proposta de Fiscalização e Controle nº 163/2018-CFFC, solicita da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) *“ato de fiscalização e controle sobre o termo aditivo número 2 ao Contrato de Financiamento 12.2.1076.1, celebrado entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) e o Estado do Maranhão para financiamento do programa Fundo Escola Digna”*.

Como justificção para o pedido, alega que:

Há entendimento no Tribunal de Contas da União, conforme se verifica no seu Portal, de que:



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

*“Os recursos oriundos de operações de crédito entre o BNDES e os estados da Federação não se sujeitam ao controle externo exercido pelo TCU, pois essas operações se configuram como contrato oneroso de financiamento, **salvo quando restar comprovado que as operações contemplam o implícito ou explícito aporte de juros subsidiados pelo Tesouro Nacional**” (grifo nosso).*

Ora, se os recursos do BNDES utilizados no financiamento do Fundo Escola Digna possuem aporte de juros subsidiados pelo Tesouro Nacional, é de suma importância que esta Comissão, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, fiscalize a correta e regular aplicação destes recursos e dos termos do contrato de financiamento.

Estes são os argumentos apresentados pelo nobre deputado Hildo Rocha. Mas com a devida *vênia*, esta Proposta de Fiscalização e Controle é infundada e merece ser rejeitada, demonstraremos a seguir em duas premissas que este projeto não deve prosperar. A primeira visa provar a carência de competência desta Câmara dos Deputados para fiscalizar a legalidade de atos administrativos de entes federativos.

A segunda apenas externa decisões já exarada pelo Tribunal de Contas da União que manifesta a limitação de sua competência à fiscalização e ao controle das garantias prestadas pela União, sem interferência direta na aplicação dos recursos envolvidos, em face da autonomia dos entes federados, prevista no art. 18, caput, da Constituição Federal.

INCOMPETÊNCIA LEGAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A presente Proposta de Fiscalização e Controle merece ser rejeitado, por não ser competência desta Câmara dos Deputados, bem assim desta comissão, fiscalizar a legalidade de atos das administrações públicas estaduais, como se demonstrará adiante.

Acerca da competência desta Comissão, dispõe o art. 32, XI, “b”, do RICD:

Regimento Interno da Câmara dos Deputados

Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade: (Artigo com redação dada pela Resolução nº 20, de 2004)



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

XI - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle:

- a) tomada de contas do Presidente da República, na hipótese do art. 51, II, da Constituição Federal;
- b) acompanhamento e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial **da União e das entidades da administração direta e indireta, incluídas as sociedades e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público federal**, sem prejuízo do exame por parte das demais Comissões nas áreas das respectivas competências e em articulação com a Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal;
- c) planos e programas de desenvolvimento nacional ou regional, após exame, pelas demais Comissões, dos programas que lhes disserem respeito;
- d) representações do Tribunal de Contas solicitando sustação de contrato impugnado ou outras providências a cargo do Congresso Nacional, elaborando, em caso de parecer favorável, o respectivo projeto de decreto legislativo (Constituição Federal, art. 71, § 1º);
- e) exame dos relatórios de atividades do Tribunal de Contas da União (Constituição Federal, art. 71, § 4º);
- f) requisição de informações, relatórios, balanços e inspeções sobre as contas ou autorizações **de despesas de órgãos e entidades da administração federal**, diretamente ou por intermédio do Tribunal de Contas da União;
- g) implementação do Plano Anual de Fiscalização e Controle (PAFC), nos termos do art. 61-A deste Regimento; (Alínea acrescida pela Resolução nº 25, de 2017)
- h) apresentação do Relatório Anual de Fiscalização e Controle (RAFC), nos termos do § 1º do art. 61-A deste Regimento. (Alínea acrescida pela Resolução nº 25, de 2017)

Como se observa, os dispositivos regimentais são claros no sentido de que a competência desta Comissão para a fiscalização de atos e fatos da administração pública se restringem a própria União, bem como as entidades da administração direta e indireta, incluídas as sociedades e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal. Ou seja, não se insere no espectro



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

fiscalizatório da Câmara dos Deputados atos das administrações públicas estaduais. E no caso específico, pretende o deputado fiscalizar atos de um fundo estadual.

E essa clara regra regimental é decorrente, obviamente, da distribuição de competências prevista na Constituição da República:

Constituição da República

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.

(...)

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

(...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da **administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal**, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

(...)

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;

(...)

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;



(...)

É de fácil constatação que a competência do Congresso Nacional, bem assim isoladamente por quaisquer de suas Casas, a fiscalização da *“administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal”*, jamais podendo fazê-lo sobre as administrações públicas estaduais, mesmo porque caracterizaria grave e inconstitucional intervenção federal.

A Federação é forma de organização do Estado, composta por diversas entidades territoriais, com autonomia relativa e governo próprio para assuntos locais, unidas numa parceria que visa ao bem comum. Essa parceria é regulada pela constituição do país, que estabelece a divisão do poder e a dinâmica das relações entre as unidades federadas, além de toda a moldura jurídica, com direitos e deveres que determinam a atuação autônoma e independente, sem subordinação entre os entes federados.

De acordo com a Constituição de 1988, a República Federativa do Brasil é composta pela parceria indissolúvel dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. A organização político-administrativa brasileira compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição.

Neste sentido assevera-se que não há no texto constitucional, como demonstrado anteriormente, norma que regula a fiscalização por parte da União dos atos de competência exclusiva praticados pelos entes federados, neste caso, ato da administração pública estadual. Isto posto, reafirmamos ser extremamente grave a intervenção federal sem fundamento constitucional, configurando, assim, uma agressão ao Governo do Estado do Maranhão.

No caso específico do Fundo Escola Digna, ainda que receba também recursos de operação de crédito contratada pelo Estado do Maranhão ao BNDES, se insere como fundo estadual. Os recursos que o abastecem, mesmo os oriundos de operação de crédito do BNDES, também são estaduais, como já bastante reconhecido pelo Tribunal de Contas da União.

Aliás, o próprio deputado autor do requerimento, neste, reconheceu que não seria competência do Congresso Nacional fiscalizar a aplicação pelos estados de recursos oriundos de operações de crédito contratadas com o BNDES. A única



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

exceção seria quanto a recursos de juros do Tesouro Nacional. Não é o caso do Fundo Escola Digna.

No caso do Fundo Escola Digna, os aportes foram feitos com recursos captados através da operação de crédito contratada ao BNDES apenas. Ou seja, os recursos ingressam na esfera estadual com o compromisso de restituição ao banco federal adicionado dos serviços da dívida pública. Ou seja, não há o mais remoto risco de dano ao erário federal em razão da aplicação dos recursos do Fundo Escola Digna, pois o patrimônio e o erário federal estão garantidos pelo pagamento das parcelas da operação de crédito reembolsável.

Ora, não se tratando de *“recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município”*, muito menos de atos da *“administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal”*, descabe propor a fiscalização pela Câmara dos Deputados.

DA MANIFESTA INCOMPETÊNCIA LEGAL DO TCU

Existem diversas decisões exaradas pelo Tribunal de Contas da União que confirma entendimento que lhe falta competência legal para fiscalizar operações de crédito firmadas entre o BNDES e os estados da Federação.

O Acórdão 9535/2017-TCU-Segunda Câmara, datada de 31.10.2017, que trata de representação formulada pela [Construção S/A] sobre possíveis irregularidades no âmbito do RDC Presencial nº 001/2017 conduzido pela Superintendência de Obras Públicas do Município de Salvador/BA (Sucop). Retrata:

Enunciado:

Os recursos oriundos de operações de crédito entre o BNDES e os estados da Federação não se sujeitam ao controle externo exercido pelo TCU, pois essas operações se configuram como contrato oneroso de financiamento, salvo quando restar comprovado que as operações contemplam o implícito ou explícito aporte de juros subsidiados pelo Tesouro Nacional.

.....

Acórdão:

9.1. não conhecer da presente representação, por não atender aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do RITCU;



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

9.2. determinar que a unidade técnica envie a cópia integral destes autos, aí incluída a cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamenta, ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, para as providências cabíveis;

9.3. encaminhar a cópia deste Acórdão à representante, à Prefeitura Municipal de Salvador e à Câmara Municipal de Salvador; e

9.4. arquivar os autos.

Já o Acórdão 1830/2017-TCU-Plenário, que trata de solicitação do Congresso Nacional, em que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, por meio do ofício 248/2016/CFFC-P, requer que o Tribunal realize fiscalização para avaliar a regularidade na aplicação dos recursos públicos federais destinados à execução da obra da linha 4 do metrô do Rio de Janeiro, especialmente os concedidos por meio de operações de crédito junto ao BNDES.

Enunciado:

Os recursos oriundos de operações de crédito entre o BNDES e os estados da Federação não se sujeitam ao controle externo exercido pelo TCU. O acompanhamento dos procedimentos licitatórios e das execuções contratuais relativos à utilização desses recursos é de competência legal dos respectivos tribunais de contas. A competência do Tribunal é limitada à análise dos procedimentos de contratação das operações de crédito e à verificação da adequação e da suficiência das garantias.

.....

Acórdão:

9.1. conhecer da presente solicitação, nos termos do art. 4º, 'c', da Resolução TCU 215/2008;

9.2. informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que:

9.2.1. os acórdãos 641/2010-TCU-Plenário e 1516/2011-TCU-Plenário firmaram os seguintes entendimentos:

9.2.1.1. os recursos oriundos de operações de crédito entre o BNDES e os estados da federação não se sujeitam ao controle externo exercido por este Tribunal, pois essas operações possuem natureza de contrato oneroso de financiamento;



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

9.2.1.2. o acompanhamento dos procedimentos licitatórios e das execuções contratuais é de competência legal dos respectivos tribunais de contas estaduais e municipais, conforme o caso;

9.2.1.3. a competência deste Tribunal é limitada à análise dos procedimentos de contratação das operações de crédito e à verificação da adequação e da suficiência das garantias;

.....

Em sede de Solicitação do Congresso Nacional, por meio do Acórdão 2150/2017-TCU-Plenário, na qual a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados requer informações acerca da competência de fiscalização da aplicação de recursos por pessoas jurídicas de direito público interno, oriundos de operação de crédito, interno e externo, inclusive os oriundos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, com aval da União. A SIT 28 teve origem no Requerimento 146/2017, do Deputado Federal Carlos Henrique Gaguim. Também decidiu-se no mesmo sentido, in verbis:

Enunciado:

A competência do TCU, no tocante às operações de crédito contraídas por pessoas jurídicas de direito público interno, limita-se à fiscalização e ao controle das garantias prestadas pela União, sem interferência direta na aplicação dos recursos envolvidos, em face da autonomia dos entes federados, prevista no art. 18, caput, da Constituição Federal.

.....

Acórdão:

9.1. conhecer da presente solicitação;

9.2. informar ao Deputado Rodrigo Pacheco, presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, que, conforme jurisprudência desta Corte:

9.2.1. não compete ao Tribunal de Contas da União fiscalizar a aplicação, pelas demais pessoas jurídicas de direito público interno (estados, Distrito Federal e municípios) , de recursos oriundos de operações de crédito interno e externo, mesmo que a operação tenha aval da União, e independentemente da fonte de recursos, a exemplo das operações com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS;

9.2.2. a competência deste Tribunal, no tocante às operações de crédito contraídas por pessoas jurídicas de direito público interno,



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

limita-se à fiscalização e controle das garantias prestadas pela União, sem interferência direta na aplicação dos recursos envolvidos, em face da autonomia dos entes federados, prevista no art. 18, caput, da Constituição Federal (Acórdãos 704/2017- Plenário – Relator: Ministro Bruno Dantas; 1.227/2015-Plenário-Relatora: Ministra Ana Arraes.

Destarte as decisões acima apresentada já configura entendimento mais que suficiente para asseverar que o Tribunal de Contas da União encontra-se impedidos e não tem competência legal para realizar a fiscalização ora proposta pelo nobre deputado Hildo Rocha.

Resta ainda informar que existem outros tantos Acórdãos, que não foi aqui exposto porque seria mera replicação de decisões já firmadas pelo Tribunal. Neste sentido a presente Proposta de Fiscalização e Controle não encontra fulcro legal para sua aprovação.

Pelo exposto, senhores deputados, proponho seja **REJEITADA** a Proposta de Fiscalização e Controle nº 163/2018-CFFC, de autoria do Deputado Hildo Rocha (MDB/MA), por incompetência desta Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União para proceder com fiscalização de atos das administrações públicas estaduais, notadamente quando não se tratar recursos decorrentes de repasses voluntários.

Sala da Comissão, em 15 de outubro de 2019.

Deputado **MÁRCIO JERRY**
PCdoB-MA