



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 LEO DE BRITO

RELATÓRIO PRÉVIO

I – SOLICITAÇÃO DA PFC

Trata-se de proposta de fiscalização e controle – PFC apresentada em 28 de outubro de 2015 pelo Deputado Vanderlei Macris, que solicitava à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle a Fiscalização o envio da PFC ao Tribunal de Contas da União - TCU para fins de fiscalização da regularidade de decretos do Executivo atinentes à matéria orçamentária. De acordo com o Autor, a análise era necessária no contexto das “pedaladas fiscais”, que, segundo o Tribunal de Contas da União, teria sido praticada em 2014, e depois continuada em 2015, conforme denúncia do Ministério Público junto ao TCU.

A solicitação da PFC é feita 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 – DESCRIÇÃO DO HISTÓRICO E ALCANCE DA MATÉRIA

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Leo de Brito
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218639457900>





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Valemo-nos, quanto à descrição do histórico e alcance da matéria objeto desta PFC, do **relatório prévio** já apresentado pelo Deputado Izalci Lucas em 04/07/2018.

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

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 dessa 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, no contexto das chamadas “pedaladas fiscais”, foi um dos fundamentos utilizados 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,

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.

² Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A155187AF6015555656B351447&inlinen=>. Acesso em 28 jun 2016.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Leo de Brito

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218639457900>





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

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.

De acordo com a análise dos relatórios do TCU e no âmbito do Legislativo, teria havido infringência ao art. 167, inciso V, da Constituição Federal, que veda a “abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes”.

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. De acordo com esse dispositivo, a abertura de créditos suplementares somente poderia ser promovida “desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015”.

O desatendimento da condição fiscal pelos decretos teria sido motivado pelo fato de abrirem novos créditos orçamentários com impacto primário, quando a meta fiscal já estava comprometida. De acordo com as análises promovidas na época, o governo deixou de perseguir a meta da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO vigente e passou a conduzir 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, fato que gerou a incompatibilidade e o desatendimento da condição fiscal do art. 4º da LOA quanto à abertura de créditos (com impacto primário) por decreto.

Ainda de acordo com as conclusões dos citados relatórios, a decisão de adotar como parâmetro balizador da política fiscal uma meta de resultado fiscal menor, antes de sua aprovação pelo Legislativo, permitiu ampliar os limites de empenho e pagamento das despesas primárias, reduzindo-se ao mesmo tempo o contingenciamento considerado necessário para garantir a obtenção da meta da LDO vigente, como previsto no art. 9º da LRF. Como consequência, restou descumprida a condição de compatibilidade fiscal que integra a autorização legislativa para a abertura de créditos por decreto no art. 4º do 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





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

(vigente no momento da abertura dos decretos). Apontou-se que 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). Ao que se concluiu que os créditos com impacto primário não poderiam ter sido abertos por decreto, por não autorizados no texto da LOA, sendo que sua abertura deveria ter sido efetuada por meio do envio de projeto de lei ao Legislativo.

III – OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA

O exame das questões técnicas e jurídicas atinentes às “pedaladas fiscais” trazidas pelo TCU nas contas do Governo Federal de 2014 e 2015 foram objeto de intenso contraditório quando da tramitação e apreciação da denúncia por crime de responsabilidade no processo de *impeachment*, já encerrado. 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.

A presente ação fiscalizatória, por outro lado, poderia indicar, do ponto de vista qualitativo, eventual necessidade de aperfeiçoamento da legislação vigente para esclarecer ou pacificar algum aspecto que ainda possa ser considerado controverso do ponto de vista da fiscalização e controle orçamentário e financeiro.

Ocorre que, diante da dimensão política do tema, várias medidas legislativas atinentes à legislação orçamentária e financeira já foram esclarecidas. Deve-se destacar, em especial, que o § 5º do art. 107 do ADCT (Emenda Constitucional nº 95, de 2016), passou a vedar, independentemente de qualquer outra condição, toda e qualquer abertura de crédito suplementar ou especial que possa ampliar o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites individualizados por Poder e Órgão.

Assim, fixado o montante autorizado de despesa primária sujeitas ao teto na lei orçamentária, os créditos adicionais - sejam abertos por decreto ou por projeto de lei - não podem ampliar o montante autorizado. Sendo que esse montante deve ser compatível com as metas fiscais da LDO (art. 112, II ADCT). Inclui-se também nessa lógica a reabertura de créditos especiais, prevista no § 2º do art. 167 da Constituição. Portanto, aprovada a lei orçamentária, observada a meta fiscal, toda e qualquer abertura de novos créditos orçamentários relativos a despesa primária sujeita ao teto devem necessariamente ser compensada pela anulação de outras dotações de despesa primária sujeita ao teto, já autorizada.

Ademais, as LDOs e os textos das leis orçamentárias dos anos seguintes já promoveram regulamentação quanto à possibilidade de abertura de créditos com impacto primário de forma detalhada e considerada suficiente para fins exclusivos de





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

esclarecimento do tema, exaurindo-se assim o objeto da PFC proposta no que tange exclusivamente aos aspectos da disciplina orçamentária e financeira. Encontram-se igualmente esclarecidos e sedimentados os pressupostos fiscais (meta de resultado fiscal) para a abertura, por decreto, de créditos com impacto primário.

Diante disso consideramos que a PFC, exclusivamente sob o ponto de vista dos aspectos orçamentários e financeiros das questões suscitadas, deve ser considerado prejudicado. A matéria já foi devidamente instruída e concluída quando da apuração das contas do governo federal de 2014 e 2015, o que foi objeto de auditoria e intenso contraditório no âmbito do Legislativo com o apoio do TCU. Ademais, quanto à possibilidade de aperfeiçoamento da legislação orçamentária e financeira, a legislação superveniente é considerada suficiente para esclarecimento da matéria.

VI – VOTO

Em face do exposto, voto pela prejudicialidade da Proposta de Fiscalização e Controle.

Sala da Comissão, de de .

Deputado LEO DE BRITO

Relator

