



Paulo Bugarin: Urge resgatar a dignidade das normas orçamentárias

O Tribunal de Contas da União, no exercício de sua relevantíssima missão institucional de emitir parecer prévio das Contas anuais prestadas pelo presidente da República, deve considerar o cumprimento de inúmeras normas, tendo como destaque a verificação da observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a Lei Orçamentária Anual.

Nesse contexto, insere-se a análise por esta corte acerca da abertura de créditos adicionais realizada pelo Poder Executivo no exercício de **2015**.

Nesta oportunidade, não pretendo discorrer ponto a ponto acerca das graves irregularidades encontradas nas contas da ex-presidente no exercício de 2015.

Suficiente mencionar, apenas, que entre as conclusões da análise sobre as Contas do Governo do exercício de 2015, de forma bastante sintética, destacam-se as seguintes irregularidades:

- a) Omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, à Caixa Econômica Federal, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, nas estatísticas da dívida pública divulgadas pelo Banco Central do Brasil ao longo do exercício de 2015;
- b) pagamento de dívidas da União junto ao Banco do Brasil e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social sem a devida autorização na Lei Orçamentária Anual ou em lei de créditos adicionais, inclusive com o registro irregular de subvenções econômicas;
- c) realização de operações de créditos em descumprimento a disposições legais;
- d) abertura de créditos suplementares, por meio de Decretos Não Numerados, contrariando disposições constitucionais e legais;
- e) contingenciamentos de despesas discricionárias da União em montantes inferiores aos necessários para atingimento da meta fiscal vigente;
- f) abertura de créditos extraordinários por meio de Medidas Provisórias com características de créditos suplementares e especiais e em desacordo com os requisitos constitucionais de urgência e imprevisibilidade;
- g) abertura de créditos suplementares qualificados indevidamente como créditos extraordinários, que aumentaram as dotações autorizadas referentes às despesas primárias da União, de forma incompatível com o alcance do resultado primário do exercício;



Não obstante, entendo oportuno tecer breves considerações acerca do exame das presentes Contas do Governo, relativas ao exercício de 2015, realizado por esta corte.

Considero que a avaliação das Contas do Presidente da República é o *ápice* do controle externo exercido sobre o Executivo Federal, na medida em que pode estabelecer regras de conduta, parâmetros orçamentários e fiscais para toda a Administração Pública Federal e que, pela sua importância institucional, certamente terá reflexos tanto nos entes estaduais quanto municipais.

Nesse contexto, o tribunal, vale repisar, deve considerar o cumprimento de inúmeras normas, tendo como destaque a verificação da observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a Lei Orçamentária Anual.

Considerando que a abertura de créditos adicionais, de qualquer espécie, tem reflexo direto na execução dos orçamentos, é de se concluir, portanto, que tal matéria está no campo de verificação da apreciação das contas prestadas pelo Presidente da República e, por conseguinte, submete-se à sistemática prevista pelos incisos IX do artigo 49 e I do artigo 71, ambos da CF/1988.

Dentre as irregularidades relacionadas aos créditos adicionais, foi verificada ocorrência relacionada ao *crédito extraordinário*, e o ponto central do questionamento formulado diz respeito aos requisitos para abertura deste tipo de crédito, estabelecidos no § 3º do art. 167 da Constituição Federal, quando determina que sua abertura somente será admitida para atender a *despesas imprevisíveis e urgentes*.

É indiscutível, vale sublinhar, que *os requisitos da imprevisibilidade e urgência da despesa submetem-se ao crivo desta Corte de Contas*.

Como bem ressaltado pela Secretaria de Macroavaliação Governamental do TCU, em sua análise técnica, “do mesmo modo que esta Corte de Contas, também no exercício de suas competências constitucionais, verifica a aderência dos créditos adicionais suplementares e especiais aos ditames normativos existentes [e.g. abertura de crédito adicional do tipo suplementar por meio de decreto do Executivo], igualmente pode assim proceder em relação aos créditos adicionais extraordinários”.

Em verdade, não é de hoje que o TCU se posiciona contra a utilização de crédito extraordinário em hipóteses não previstas na Constituição. Com efeito, esse tema foi abordado nos Acórdãos 1173/2008-Plenário, 1523/2013-Plenário e 7790/2015-1ª Câmara.

De resto, *ao se pronunciar em resposta a consultas formuladas pelo Ministro de Estado da Fazenda acerca da abertura de créditos extraordinários ao orçamento de 2016, o TCU, como não poderia ser diferente, reafirmou sua competência sobre a matéria*.

Neste plano, merece destaque trecho do voto proferido pelo eminente ministro-relator do exame das Contas de Governo de 2015, José Múcio, nos seguintes termos: “nesses julgamentos, ficou assente a atribuição precípua do Congresso Nacional em avaliar a relevância e urgência ensejadoras da medida provisória, o que não impede esta Corte de Contas de se pronunciar acerca da imprevisibilidade e



urgência da despesa associada ao crédito extraordinário, principalmente por se tratar de exercício ínsito ao dever constitucional de análise das Contas de Governo, que implica a verificação da aderência da execução orçamentária ao arcabouço legal, sem que isso anule ou repercuta no juízo já emitido durante o processo legislativo que levou à sua aprovação”.

Enfatizo que, ao trazer tal discussão para o âmbito das Contas do Governo, automaticamente o TCU está fomentando uma radical mudança no comportamento dos gestores públicos na forma como tratam os orçamentos públicos. Será incomensurável o serviço que este tribunal estará prestando ao país caso possa, efetivamente, contribuir para que os gestores e políticos compreendam e obedeçam à legislação orçamentária, notadamente no que se refere ao uso adequado dos créditos adicionais do tipo extraordinário.

O uso de MPs para criar despesas e alterar o orçamento e a programação financeira da União se tornou praxe há alguns anos, praxe danosa, diga-se, à transparência, à gestão fiscal planejada e ao equilíbrio das contas públicas. Não há como se alcançar a fidedignidade dos dados orçamentários, a *verdade orçamentária*, em um contexto de falta de planejamento e de transparência, no qual a LOA passa a ser uma peça fictícia, pois constantemente alterada para permitir a abertura de créditos adicionais, sem o cumprimento dos requisitos legais.

Cabe destacar que é o dever precípua do bom gestor estatal zelar pelo equilíbrio das contas públicas, adotando as medidas necessárias para corrigir desvios capazes de afetar tal equilíbrio, cumprindo as metas e obedecendo aos limites estabelecidos, ao mesmo tempo em que deve buscar a transparência e a publicidade dos fatos, números e operações.

Aliás, os números expostos no relatório referente às contas presidenciais de 2015 e nos últimos Pareceres Prévios emitidos pelo TCU, demonstram justamente o oposto.

De fato, a partir de meados de 2011, a situação fiscal do país foi-se deteriorando. Nos exercícios de 2012, 2013 e 2014, o resultado primário foi alcançado às custas de receitas atípicas, tais como venda de ativos, receitas de concessões, etc. Em adição, além do elevado contingenciamento, o Governo Federal postergou o pagamento de bilhões de reais a cada ano por meio da inscrição de dívidas nos chamados “*restos a pagar*”, reduzindo muito o real resultado primário.

O desequilíbrio nas contas públicas, portanto, resta mais do que evidenciado: partiu-se de um superávit de R\$ 51,3 bilhões (2,1% do PIB) em 2006 para um déficit de R\$ 116,7 bilhões (2% do PIB) em 2015.

E foi justamente nesse contexto de desequilíbrio das contas públicas que o Governo Federal se valeu de medidas e instrumentos na gestão financeira e orçamentária que afetaram frontalmente a fidedignidade dos dados do orçamento e os princípios da transparência e da publicidade.

Não há como se alcançar a fidedignidade dos dados orçamentários, a necessária *verdade orçamentária*, nesse contexto de falta de planejamento e de transparência, no qual a LOA passa a ser uma peça fictícia, pois constantemente alterada para permitir a abertura de créditos adicionais, sem o cumprimento dos requisitos legais.



A abertura de créditos extraordinários por meio das medidas provisórias analisadas no relatório das contas da ex-presidente permitiu ao Poder Executivo a execução de despesas sem a autorização e o controle prévio do Congresso Nacional e, principalmente, sem que fosse devidamente demonstrada a imprevisibilidade das despesas.

De fato, a abertura desses créditos representou flagrante violação à Constituição da República, com distorções no alcance das metas fiscais, na fiel execução da Lei Orçamentária Anual e no cumprimento da LRF.

A abertura abusiva dessa modalidade de crédito, à luz do sistema constitucional-orçamentário brasileiro, cria um verdadeiro *orçamento paralelo*, sem controle, e que, considerando o *contexto de desequilíbrio fiscal*, afeta sobremaneira dois pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: o *planejamento e a transparência*.

Na atual crise fiscal e econômica por que passa o país, a banalização do uso de medida provisória pelo Poder Executivo para fixar gastos públicos por meio de créditos extraordinários, que camuflam a real natureza dessas despesas e que impactam o cumprimento das metas fiscais fixadas, deve ser objeto de firme condenação por parte do Tribunal de Contas da União. Não é possível permitir que tão importante e excepcional instrumento seja desvirtuado, servindo como estratégia para burlar restrições legais previstas nas normas orçamentárias e fiscais.

Neste amplo e deletério cenário foram emitidas as Medidas Provisórias 686, 697, 702 e 709, que abriram diversos créditos extraordinários, contrariando os diversos dispositivos constitucionais, legais e regulamentares que disciplinam a boa e regular administração financeira e orçamentária do setor público, configurando, em consequência, *irregularidades* a serem consideradas, no entender do Ministério Público de Contas, e em acréscimo a diversas outras apuradas, como justificativas técnico-jurídicas para a emissão, pelo TCU, de um parecer contrário à aprovação das Contas de Governo de 2015 pelo Congresso Nacional, fomentando, assim, em nossa sociedade e em nossas instituições, o necessário e urgente *resgate da dignidade das normas orçamentárias em nosso país*.

Cabe destacar, por fim, que, em sessão realizada no dia 5 de outubro, o TCU proferiu, de maneira unânime, *parecer pela rejeição das Contas* de 2015 da ex-presidente da República, elencando dez *irregularidades* como fundamento de seu posicionamento. Não foram nelas incluídas, entre outros pontos levantados pelo MP-TCU, a questão relativa a abertura de créditos extraordinários sem o devido respeito aos seus requisitos constitucionais. Não obstante, o voto do eminente ministro-relator, José Múcio, respaldou a posição externada tanto pela Secretaria de Macroavaliação Governamental do TCU quanto pelo Ministério Público acerca das impropriedades e incongruências verificadas nas supracitadas medidas provisórias, qualificando-as, no supracitado *parecer*, como *achados* da auditoria realizada nas Contas de Governo, e, em consequência, procedeu à emissão de *recomendações* quanto a necessidade de serem respeitados os princípios constitucionais e legais concernentes, dirigidas ao Poder Executivo, assim como também recomendou que, em possível parceria com o Poder Legislativo, buscasse esforços no sentido do aperfeiçoamento do “*plexo normativo*” referente a tal modalidade excepcional de abertura de créditos orçamentários adicionais.

Date Created

05/01/2017