



CONTAS DO GOVERNO 2014

Senhor Presidente,
Senhora Ministra,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Superada a preliminar, rememoro que o Plenário deste Tribunal, em sessão extraordinária realizada em 17/6/2015, prolatou o Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário e comunicou ao Congresso Nacional que as Contas de 2014 não estavam em condições de serem apreciadas pelo Tribunal naquele momento, em virtude dos indícios de irregularidade apresentados no Relatório Preliminar, acarretando a necessidade de abertura de prazo para apresentação de contrarrazões por parte da Presidente da República.

Recordo que boa parte desses indícios foram identificados no TC 021.643/2014-8, de relatoria do eminente Ministro José Múcio Monteiro, no âmbito do qual tais irregularidades passaram a ser conhecidas como “Pedaladas Fiscais”.

Em nome do devido processo legal e em respeito ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa, o TCU, **pela primeira vez na história da análise das Contas de Governo**, concedeu prazo para que a Presidente da República se manifestasse, caso assim desejasse, acerca dos treze indícios de irregularidades apontados nos itens 9.2.1 a 9.2.13 do referido Acórdão. Posteriormente, por meio do Aviso 895-GP/TCU, de 12/8/2015, o Tribunal encaminhou a Sua Excelência cópia de despacho por mim exarado naquela data, para ciência e manifestação sobre mais dois indícios de irregularidade.

Aliás, cumpre lembrar que esta Corte autorizou os pertinentes pedidos de prorrogação formulados pela Advocacia Geral da União com vistas a propiciar a apresentação de todos os elementos técnicos cabíveis pela defesa.

Assim, a partir das informações prestadas pela Presidente da República, o Tribunal reúne-se para deliberar se as contrarrazões são suficientes para afastar os quinze indícios de irregularidades detectados e decidir sobre o Parecer a ser submetido ao Congresso Nacional

Sendo estas minhas considerações iniciais, devolvo a palavra ao Presidente desta Casa, o eminente ministro Aroldo Cedraz.

ANEXO III DA ATA Nº 40, DE 7 DE OUTUBRO DE 2015 (Sessão Extraordinária do Plenário)

Resumo do relatório e do voto apresentados pelo Ministro Augusto Nardes acerca das Contas da Presidente da República referentes ao exercício de 2014.

CONTAS DO GOVERNO 2014

Louvo a sustentação oral produzida pelo Senhor Advogado-Geral da União e passo a apresentar as análises que embasam a minuta de Parecer Prévio às Contas do Governo de 2014 que submeto a este Tribunal.

Conforme adiantei em minha manifestação inicial, a partir das informações prestadas pela Presidente da República, o Tribunal reúne-se novamente para deliberar se as contrarrazões são suficientes para afastar os 15 (quinze) indícios de irregularidades detectados.

Esclareço que estou apresentando nesta oportunidade um resumo do capítulo que no Relatório é



denominado “Considerações do Relator”. O Relatório completo, inclusive com as contrarrazões e o exame sobre elas realizado pela unidade técnica e por meu gabinete, compõe um documento com mais de 1.400 páginas.

Como a linguagem empregada é bastante técnica, de compreensão mais difícil para os interessados neste processo, peço licença aos meus ilustres Pares para promover algumas adaptações no texto, de forma a torná-lo de mais fácil compreensão por aqueles que nos ouvem e que eventualmente não são familiarizados com a linguagem técnica.

No Relatório, entretanto, disponibilizado previamente aos Srs. Ministros e ao Ministério Público, na forma regimental, bem como ao Advogado-Geral da União, e que a partir de hoje estará à disposição de todos, os temas estão abordados com a profundidade e a abrangência requeridas para o completo exame de cada um dos aspectos técnicos analisados em relação às Contas de 2014.

I - PRELIMINARES

Começo minha análise discorrendo sobre as preliminares suscitadas pela Advocacia-Geral da União, que tecem considerações sobre o contraditório e a ampla defesa, além de destacar o esforço do Governo Federal em se adequar aos apontamentos dos pareceres prévios deste Tribunal. Em seguida, destacam a fidedignidade das Contas de 2014 aos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal e clamam observância aos Princípios da Legalidade e da Segurança Jurídica.

Não posso deixar de reconhecer que o Governo cumpriu parte das recomendações do TCU nas contas do ano passado, relatadas pelo eminente ministro Raimundo Carreiro. Após a apreciação daquelas contas, alertei a Presidente da República sobre a existência de mais de R\$ 2,3 trilhões em passivos atuariais e contingentes não contabilizados. Não obstante o governo não tenha ficado inerte, as providências adotadas ainda são insuficientes do ponto de vista contábil.

Quanto às demais alegações, pondero que **não merecem prosperar os argumentos apresentados nas preliminares, defendendo que as Contas de 2014 estão fidedignas aos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal.**

Não procede a afirmação de que houve tipificação aberta, sem menção aos dispositivos infringidos, dificultando a oportunidade de defesa. Há descrição pormenorizada dos dispositivos legais descumpridos ou violados no **relatório disponibilizado à Presidente da República.** Ademais, as irregularidades que resumirei a seguir nos levam a conclusão oposta à apresentada nesta preliminar, pois ficará comprovado o total afastamento dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal, com graves ofensas à principiologia e a artigos específicos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não merecerem prosperar, igualmente, os argumentos das preliminares relacionados aos Princípios da Legalidade e da Segurança Jurídica. **Não houve evolução no entendimento desta Corte nem mudanças radicais na interpretação de normas legais e constitucionais que retroajam a fatos pretéritos.**

Ainda que houvesse, o aperfeiçoamento nas fiscalizações desta Casa, evolução natural em qualquer instituição, seja ela pública ou privada, leva ao aprofundamento nos achados de auditoria e não dá ensejo a qualquer “contaminação” de contas anteriores.

A jurisprudência desta Casa é pacífica nesse ponto, como ressaltou o eminente Ministro Benjamin Zymler em voto condutor de recentíssimo acórdão prolatado neste plenário (1.001/2015) no qual consignou que “*As auditorias realizadas pelas equipes técnicas deste Tribunal não são um atestado de regularidade, apresentando apenas exames específicos realizados de acordo com o objeto de cada fiscalização. Assim, não impedem que, diante de novas situações, se apontem falhas anteriormente não identificadas por quaisquer outros motivos.*”

Quanto à **modulação temporal** requerida nas contrarrazões, a fim de **alcançar tão somente situações futuras,** pondero que tal medida, em casos de gravidades como as que ora se analisam, **de repercussão nacional e de magnitude acima dos R\$ 100 bilhões, representaria uma licença, um**



incentivo a “pedaladas fiscais” aos demais entes da federação.

No limite, a prevalecer a tese das contrarrazões, em todos os processos de ampla abrangência, como os são as Contas de Governo, **o TCU e os demais tribunais de contas teriam que sempre alertar ao agente público ou ao órgão ou entidade jurisdicionados, como uma espécie de “aviso prévio”, antes de aplicar o que a Lei e a Constituição lhe determinam**, o que caracterizaria ofensa máxima ao princípio da legalidade por parte do Controle Externo. Entendo que o princípio da segurança jurídica não pode ter maior hierarquia que o princípio da legalidade, já que ambos têm matiz constitucional.

Nesses termos, minha manifestação é no sentido de que, na forma como exposto detalhadamente em meu Relatório, sejam rejeitadas as quatro questões preliminares suscitadas pela AGU. Passo, então, ao exame dos indícios de irregularidade apontados.

II – ANÁLISE DOS PRINCIPAIS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE

Ao tempo em que acolho, integralmente, as considerações finais da unidade técnica especializada (Semag) sobre as irregularidades analisadas e ratificadas neste processo, não posso deixar de consignar também o meu entendimento final a respeito das ocorrências graves ora examinadas, sob uma ótica consolidadora.

Pondero, inicialmente, que o tratamento apartado das irregularidades se justificou como forma de facilitar o exercício do contraditório e da ampla defesa e permitir que se estruturasse de forma mais organizada a análise.

Porém, é preciso ficar claro que a avaliação definitiva da matéria deve ser feita de forma abrangente e consolidada, levando-se em conta toda e qualquer conexão temática necessária para a plena compreensão dos fatos e das irregularidades apuradas nestas contas relativas ao exercício de 2014.

Como muito bem destacado pela Semag, a Lei de Responsabilidade Fiscal é indiscutivelmente um dos maiores marcos normativos na era pós-Constituição de 1988. Representa ganhos institucional e social inegáveis ao romper com paradigmas até então arraigados na cultura dos Poderes da República.

Tal norma, conceitual e principiológica por essência, teve como objetivo central estabelecer comportamentos esperados, diretrizes e regras norteadoras de uma gestão fiscal responsável e equilibrada, preocupada com o controle rigoroso das contas públicas, por meio de medidas prudenciais e ações planejadas visando ao monitoramento *pari passu* do nível da expansão das despesas e do endividamento públicos.

As metas fiscais, nesse contexto, são instrumento de grande valia neste esforço conjunto de manutenção do equilíbrio das finanças públicas. A lógica orçamentária, materializada por intermédio de suas leis, só faz sentido em um cenário de constante avaliação e monitoramento da realidade – mediante o confronto dos dados apurados com as metas previamente estabelecidas – por parte dos três poderes de cada esfera estatal, a fim de se permitir o replanejamento dos gastos públicos, quando necessário, evitando-se surpresas indesejadas pelo sistema ao final de cada ciclo orçamentário.

Gostaria de enfatizar que AVALIAÇÃO, DIRECIONAMENTO E MONITORAMENTO são a própria essência da boa GOVERNAÇÃO, tema que tenho defendido em verdadeira cruzada pelo Brasil e no exterior. Recentemente, o Tribunal apurou o IGG – Índice Geral de Governança, com base em boas práticas estabelecidas em seu Referencial Básico, que tem por base esses conceitos.

Contudo, o diagnóstico deste processo, em conjunto com as análises do processo das “pedaladas”, e após exames detalhados das contrarrazões apresentadas, evidencia que diversos procedimentos adotados ao longo do exercício de 2014 afrontaram de forma significativa, além dos artigos específicos, delineados em cada um dos indícios de irregularidade, princípios, objetivos e comportamentos preconizados pela LRF, caracterizando um cenário de “desgovernança fiscal”.

Os fatos que permeiam as irregularidades abordadas neste capítulo denotam inobservância sistemática de regras e princípios estabelecidos pelo legislador complementar, além de outros



aplicáveis à administração pública. Importante enfatizar que tais fatos possuem conexão singular entre si na medida em que repercutiram, todos, sem exceção, de uma forma ou de outra, na condução da política fiscal de 2014 e nos resultados a ela inerentes.

Antes de discorrer sobre as principais irregularidades analisadas, destaco, novamente, que as contribuições apresentadas pela Semag, assinada por quatorze auditores desta Casa, foram por mim acolhidas em sua totalidade para concluir que não foram expostos elementos suficientes para elidir 12 (doze), das 15 (quinze) irregularidades submetidas à manifestação da Presidente da República. Neste ponto, minhas conclusões convergem também com o parecer do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU.

II.1 – ATRASOS DE PAGAMENTOS JUNTO À CAIXA, AO BNDES E AO FGTS (OPERAÇÕES DE CRÉDITO)

O relatório demonstra, de forma detalhada, o uso contínuo e reiterado, em 2014, da Caixa, BNDES E FGTS como “financiadores” de políticas públicas. Com isso, foram postergados, injustificadamente, por arbítrio do Poder Executivo, os pagamentos de despesas obrigatórias da União. Tais operações de crédito ocultaram a realidade orçamentário-financeira e o resultado fiscal do ano. Facultaram também, em contrapartida, maior margem de manobra governamental no que se refere ao limite de despesas discricionárias.

Afastei, amparando-me na análise da Semag, as teses centrais utilizadas pela defesa, segundo as quais os atrasos nos pagamentos não configuraram operações de crédito na conceituação da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas meros adiantamentos devidos a ajustes operacionais típicos em virtude da própria dinâmica dos repasses dos benefícios, por meio de instituição financeira estatal na condição de agente operador.

Em suma, entendi, em oposição a esse raciocínio, que os atrasos se enquadram no conceito de operação de crédito estabelecido pela Lei; que, para tal enquadramento, não se exige contrato bancário típico, específico, firmado com instituição financeira com vistas à entrega de numerários; que as operações em questão são assemelhadas às do rol do art. 29, inciso III, da Lei. Nesse sentido, alguns artigos específicos foram desrespeitados, como o art. 36, que proíbe operações de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle.

Em complemento, os valores despendidos nesse período de 2014 foram imensamente superiores, comparativamente aos valores dos anos anteriores, [**conforme demonstra o gráfico**].

Importante esclarecer que a responsabilidade direta da Presidente da República sobre a prática das “pedaladas fiscais”, em 2014, ficou evidente ante a edição do recente Decreto 8.535, de 2015, pela Exma. Presidente da República. Eis que, por meio desse decreto autônomo (fundado no art. 84, VI, da Constituição de 1988), a Presidente passou a restringir a prática das “pedaladas” e, assim, deu evidente demonstração de que **caberia diretamente à ela coibir a prática de referidas irregularidades, em 2014.**

II.2 – OMISSÕES DE PASSIVOS E DE TRANSAÇÕES PRIMÁRIAS DEFICITÁRIAS DO FGTS, BNDES E BB NAS ESTATÍSTICAS FISCAIS E DA DÍVIDA PÚBLICA

Com exceção da dívida da União para com a Caixa, os demais passivos não compuseram as estatísticas fiscais elaboradas pelo Banco Central do Brasil, **comprometendo a fidedignidade dos números da Dívida Líquida do Setor Público em algo próximo a R\$ 40 bilhões.**

A omissão das despesas primárias no cálculo do **resultado fiscal distorceu os dados oficiais, que ficaram subestimados em R\$ 7 bilhões**, afetando a programação orçamentária e financeira bem como a verificação do cumprimento das metas fiscais sob o enfoque da necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento). Dessa forma, criou-se situação irreal que culminou na realização de contingenciamento em montante inferior ao que seria exigido em caso de



observância da legislação em vigor.

Analisadas as contrarrazões, não há como acolher o principal argumento apresentado, de que os registros não foram efetuados por não terem sido atendidos todos os critérios da metodologia do Banco Central. A própria metodologia admite registros de operações efetuadas junto ao BB, FGTS e BNDES/Finame.

Em momento no qual o Congresso Nacional estabelece a transparência como um dos pilares da utilização de recursos públicos, a exemplo da aprovação da Lei de Acesso à Informação, a omissão de dívidas para a sociedade em valores próximos a R\$ 40 bilhões, com reflexo no resultado primário em R\$ 7 bilhões, não pode ser aceita como mera impropriedade formal.

II.3 – IRREGULARIDADES NA GESTÃO FISCAL (METAS, PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E CONTINGENCIAMENTO)

Ainda que se abstraíam os valores reais que deveriam ter composto as estatísticas fiscais, o Poder Executivo, já na avaliação relativa ao quarto bimestre de 2014, tinha conhecimento dos dados que apontavam para o descumprimento da meta de resultado fiscal. Naquele momento, o cenário indicava a necessidade de contingenciamento no montante de despesas discricionárias.

A irregularidade se materializou, em definitivo, com a emissão do Decreto 8.367/2014, na avaliação do quinto bimestre, em paralelo com a submissão do PLN 36/2014 ao Congresso Nacional, ocasião em que não se contemplou novo contingenciamento, estimado em R\$ 28 bilhões, além de ter havido condicionamento da execução orçamentária à aprovação do projeto de lei.

Na esfera pública, a emissão do decreto de contingenciamento, **atribuição pessoal da Presidente da República**, se traduz por responsabilidade fiscal e **também por respeito ao Congresso Nacional** que aprova a Lei Orçamentária com base em receitas estimadas. [O gráfico mostra que após a avaliação do quarto bimestre, o superávit chegou a R\$ 0,4 bilhões em contrapartida à meta e superávit de R\$ 39,2 bilhões. Apesar disso, no quinto bimestre, além de não efetuar o contingenciamento de R\$ 28,5 bilhões, foram liberados R\$ 10 bilhões.

Refutei, nesse ponto, a tese de defesa segundo a qual a decisão pelo não contingenciamento foi medida de responsabilidade fiscal, tendo se justificado pelas mudanças no cenário econômico mundial, ante o agravamento da crise, e pela possibilidade de alteração da meta pela via legislativa.

Considerarei que alterações na meta fiscal são possíveis, mas em respeito aos ditames das leis orçamentárias, o que ocorreu apenas sob o aspecto formal, uma vez que o PLN 26/2014 foi submetido ao Poder Legislativo somente quando a realidade fiscal já estava deteriorada, o que deixou o parlamento refém de uma situação fática irreversível.

Restou demonstrado, também, que os efeitos da crise em 2014 não se fizeram sentir apenas em novembro, mas ao longo de todo o ano, e que não apenas na avaliação do quinto bimestre, os indicadores econômicos mostraram a piora do cenário, mas bem antes, já em maio e com mais ênfase em agosto.

Ainda no âmbito da programação orçamentária e financeira, o relatório confirma que houve omissões reiteradas, ao longo de todo o exercício de 2014, quanto a projeções atualizadas encaminhadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Essa ocorrência induziu a um montante contingenciado de despesas discricionárias, no início do ano aquém do necessário.

III.4 – ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES INCOMPATÍVEIS COM A OBTENÇÃO DA META DE RESULTADO PRIMÁRIO

Outro achado de gravidade acentuada se deve à abertura de créditos suplementares, da ordem de R\$ 15 bilhões, quando a meta fiscal em vigor estava comprometida. Por ocasião da edição dos decretos



questionados a principal condição estabelecida na norma autorizativa - compatibilidade com a obtenção da meta de resultado primário -, não fora observada, eis que inexistia lei formal alterando a referida meta, pelo que conluo que não pode prosperar a tese da defesa, de que os dispositivos legais apontados são exatamente os fundamentos legais para a questionada edição dos decretos.

III.5 – Conclusões

Por derradeiro, **em homenagem ao brilhante trabalho técnico realizado**, reproduzo adiante excerto das considerações finais da unidade especializada, por muito bem sintetizar o meu pensamento sobre o impacto das irregularidades ora examinadas nestas contas relativas ao exercício de 2014, especialmente no que concerne ao descumprimento dos princípios e das normas relacionadas à execução dos orçamentos da União e ao relevante papel do Tribunal de Contas da União como instituição de controle da gestão fiscal:

Dessa forma, o não registro dos pagamentos das subvenções, a contratação de operações de crédito com inobservância de condições estabelecidas em lei, o não registro nas estatísticas fiscais de dívidas contraídas e a omissão das respectivas despesas primárias no cálculo do resultado fiscal criaram a irreal condição para que se editasse decreto de contingenciamento em montante inferior ao necessário para o cumprimento das metas fiscais do exercício de 2014, permitindo, desse modo, a execução indevida de outras despesas.

Destarte, o que se observou foi uma política expansiva de gasto sem sustentabilidade fiscal e sem a devida transparência, posto que tais operações passaram ao largo das ferramentas de execução orçamentária e financeira regularmente instituídas.

Nessa esteira, entende-se que tais atos foram praticados de forma a evidenciar situação fiscal incompatível com a realidade, comprometendo os princípios do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável, além de ferir diversos dispositivos constitucionais e legais, especialmente no que tange à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como conclusão a todo esse quadro que se delineou no exame das Contas de 2014, observo que se revela situação ainda mais preocupante do que tão-somente o descumprimento – generalizado e reiterado – da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Revelou-se o **desprestígio que o Poder Executivo devotou ao Congresso Nacional**, não somente ao adotar medidas ao arrepio da vigente Lei de Responsabilidade Fiscal, mas também ao promover, por exemplo, a abertura de créditos suplementares sem prévia autorização legislativa, desmerecendo o papel preponderante que exerce o Poder Legislativo no harmônico concerto entre os Poderes da República, princípio fundamental da Nação, e descumprindo mandamento expresso da atual Constituição da República.

Em suma, as irregularidades aqui resumidas representam distorções na ordem de R\$ 106 bilhões. Foram R\$ 40 bilhões relativos às irregularidades denominadas popularmente por “pedaladas fiscais”, R\$ 28 bilhões pelo não contingenciamento em novembro de 2014, aliado à liberação de R\$ 10 bilhões, R\$ 14,7 bilhões por não considerar, em fevereiro de 2014 e bimestres seguintes, manifestação do MTE quanto à elevação de despesas obrigatórias e frustração de receitas, e R\$ 13,7 bilhões pela edição de créditos suplementares.

Nesses termos, Senhor Presidente, Senhora Ministra, Senhores Ministros, Senhor Procurador-Geral, conluo estas breves considerações e passo à leitura do Parecer Prévio que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, 7 de outubro de 2015.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator