

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

**ALEXSANDRO SILVA DE SOUSA**

**PEDALADAS FISCAIS: A ATUAÇÃO DO TCU, NA DEFESA  
DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

São Luís

2016

**ALEXSANDRO SILVA DE SOUSA**

Pedaladas fiscais: a atuação do TCU, na defesa da Lei de  
Responsabilidade Fiscal.

Monografia apresentada à  
Coordenação do Curso de Direito  
da Universidade Federal do  
Maranhão, como requisito para  
obtenção do título de bacharel em  
Direito.

Orientador: Prof. Me. Jose de  
Ribamar Caldas Furtado.

São Luís

2016

**ALEXSANDRO SILVA DE SOUSA**

Pedaladas fiscais: a atuação do TCU, na defesa da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Projeto de Monografia apresentado à Coordenação do Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão, como requisito básico para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Jose de Ribamar Caldas Furtado.

Aprovado em:    /        /

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Me. Jose de Ribamar Caldas Furtado  
**(Orientador)**

---

**1º Examinador (a)**

---

**2º Examinador (a)**

Aos meus pais, Daniel e Marilúcia, pelo esforço e disciplina empregados em  
minha educação.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, por ter me guiado nesta trajetória, me fornecido paciência e sabedoria para lidar com as adversidades. Pois sem ELE, nada disso seria possível.

Em segundo lugar agradeço aos meus pais, Daniel e Marilúcia, e minha irmã Rayssa Alessandra, por terem me apoiado em minhas escolhas, e por estarem sempre presentes nos momentos bons e de dificuldades. Sem vocês, este momento também não seria possível.

Não poderia deixar de agradecer também aos meus colegas de trabalho pela força que me deram ao longo de minha graduação.

Aos meus familiares, sou grato pelos momentos de descontração que me proporcionaram ao longo desta caminhada, tão necessários para que eu pudesse recarregar as energias.

Por fim, agradeço ao professor Caldas Furtado, meu orientador, pelo tempo e dedicação que gentilmente me ofertou.

## RESUMO

Analisar o tema pedaladas fiscais, que ganhou destaque no último ano, tendo por base o julgamento realizado pelo TCU, a respeito do tema. Destacando o papel deste tribunal como fiscal e protetor da Lei de Responsabilidade Fiscal e os aspectos ligados a prestação de contas. Realizando uma revisão da melhor doutrina e jurisprudência a respeito do tema, de forma a fomentar o debate, contrapondo argumentos.

**Palavras-chave:** TCU, pedaladas fiscais, crime de responsabilidade, operação de crédito, lei de responsabilidade fiscal.

## **ABSTRACT**

Analyze the tax pedaling theme that gained prominence in the last year, based on the judgment made by TCU, on the subject. Highlighting the role of this court as tax and protector of the Fiscal Responsibility Law and the aspects of accountability. Conducting a review of the best doctrine and jurisprudence on the subject, in order to foster debate, opposing arguments.

Keywords: TCU, tax pedaling liability crime, credit transaction, fiscal responsibility law.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>2.1</b>	<b>A evolução histórica desta corte na defesa dos pilares da LRF</b> .....	<b>13</b>
2.1.2	O TCU na constituição de 1988 .....	16
<b>2.2</b>	<b>A Atividade Jurisdicional do Tribunal de Contas</b> .....	<b>19</b>
<b>3</b>	<b>PEDALADAS FISCAIS</b> .....	<b>21</b>
<b>3.1</b>	<b>A origem da Lei de Responsabilidade Fiscal</b> .....	<b>21</b>
<b>3.2</b>	<b>Contexto de Surgimento das Pedaladas Fiscais</b> .....	<b>22</b>
<b>3.3</b>	<b>As Pedaladas Fiscais e a LRF</b> .....	<b>23</b>
<b>3.4</b>	<b>Operações de Credito entre a União e instituições financeiras controladas por ela</b> .....	<b>28</b>
<b>4</b>	<b>DEFESA DA UNIÃO PARA AS CONTAS DE 2014</b> .....	<b>31</b>
<b>4.1</b>	<b>Questões Introdutórias</b> .....	<b>31</b>
<b>4.2</b>	<b>Defesa apresentada pela AGU ao TCU a respeito das contas de governo de 2014</b> .....	<b>33</b>
<b>4.3</b>	<b>Teses da Defesa</b> .....	<b>34</b>
<b>5</b>	<b>O JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO DE 2014 PELO TCU</b> ..	<b>44</b>
<b>5.1</b>	<b>Questões iniciais</b> .....	<b>44</b>
<b>5.2</b>	<b>Análise das Teses da Defesa pelo TCU</b> .....	<b>46</b>
<b>5.3</b>	<b>Passivos Junto a CEF</b> .....	<b>52</b>
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>56</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>58</b>



## 1 INTRODUÇÃO

O Direito Financeiro, que por muito tempo ocupou papel secundário no cenário da sociedade brasileira, agora figura com todo seu brilho, tendo seus fundamentos ecoados nos debates acalorados, travados entre os operadores do direito. Tal mudança, se deve pela ocorrência das chamadas pedaladas fiscais, entendidas como a prática da união de atrasar propositalmente, repasses para os bancos públicos controlados por ela, para o custeio de programas sociais, o que acabava por obrigar tais instituições financeiras, a custear com recursos próprios, o pagamento dos benefícios referentes a estes programas sociais.

A denominação da expressão pedaladas fiscais, teve sua origem no jargão comum entre os especialistas que acompanham o orçamento público, sendo interpretada como maquiagem da real situação financeira, uma vez que se trata de verdadeiro atraso, no repasse de verbas destinadas ao pagamento de despesas orçamentárias. Ao atrasar o repasse de valores, o balanço fiscal da união ficava positivo, enquanto as instituições financeiras, retiravam do seu próprio capital, o valor necessário para adimplir a obrigação da união, para com os beneficiários de seus programas sociais.

Porém a prática das denominadas pedaladas fiscais, não é recente, trata-se de prática comum, em todos os governos da República Federativa do Brasil, demonstrando a falta de respeito com a execução do orçamento público. Entretanto, tal prática passou a ser combatida somente com o advento da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que tem como finalidade principal, o equilíbrio das contas públicas.

Para se entender as causas deste fenômeno, é necessário visualizar os indicativos sociais e financeiros, presentes na realidade brasileira. Dentre eles, destacam-se o desaparecimento dos órgãos de controle interno e externo, crescente escassez de recursos, e despesas infinitas, além do conhecido desvio ilícito de verbas públicas para finalidades pessoais. O que acaba por culminar, em dificuldades para cumprir as metas fiscais definidas pela Lei Orçamentaria Anual.

A tipificação legal do fenômeno objeto deste estudo, encontra-se no art. 36 da LRF: É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo. Além de violar os arts. 32, § 1º, I e 38, IV, B, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que tratam da autorização orçamentária e das regras de finalidade de mandato, e serão objeto de aprofundado estudo, em momento oportuno.

Neste contexto, surge o a figura do Tribunal de Contas da União, que possui a importante missão constitucional, de fiscal das contas públicas da união, e defensor da LRF, que completa 16 anos de importantes avanços no equilíbrio das contas públicas. Como fruto direto desta atuação, o pleno desta respeitável corte se reuniu no dia 7 de outubro de 2015, formulando por unanimidade parecer favorável, a reprovação das Contas de Governo da Republica de 2014, devido a pratica das pedaladas fiscais.

Com relação a esta atuação do TCU ao julgar as contas, surgem duas profundas reflexões, a primeira se refere a atividade jurisdicional desta corte, enquanto a segunda diz respeito a função consultiva. Em outras palavras, seria dizer que os tribunais de contas, exercem poder jurisdicional, assim como o poder judiciário, apesar de não pertencerem a este poder. Por outro lado, ao julgar as contas públicas, ele não condena, a exemplo do que ocorre no judiciário, apenas emite um parecer técnico de rejeição de tais contas, ficando a cargo do poder legislativo, em julgamento político, a última palavra.

Tais situações suscitadas no parágrafo anterior, são o ponto central de uma discussão maior ainda, acerca da eficácia da atuação desta corte, no cumprimento de sua missão constitucional. Estaria o Tribunal de Contas da União, atuando a contento? Em caso de resposta negativa, quais fatores estão impedindo a atuação plena desta corte, na defesa da LRF? O presente estudo, se propõe a buscar as respostas a estas inquietações.

As inquietações explanadas no parágrafo anterior, tem sua origem direta no evento das pedaladas fiscais. Pois tal fenômeno, conforme já esclarecido, não é recente, entretanto, mesmo após a vigência da LC 101/00, tal prática se manteve, apesar de expressa vedação legal, sob aparente silencio dos órgãos de controle. O que conduz a um duplo efeito, um positivo e outro negativo. De um lado da moeda, se vislumbra a aparente inercia ao longo dos 16 anos da LRF, por parte do seu defensor, na outra face, se tem a certeza de que tal pratica não será mais tolerada, por meio do aviso expreso dando pelo TCU ao rejeitar as contas de governo da união de 2014.

Destaca-se o cuidado cirúrgico, ao se utilizar a palavra “aparente”, no parágrafo anterior, uma vez que o presente estudo, tem como um de seus objetivos, analisar tal matéria de forma a identificar se de fato ocorreram omissões, da corte de contas. Em caso de resposta positiva ou negativa, uma análise dos fatores que levaram a tal resultado deverá ser feita, com o intuito de identificar o problema, bem como apontar soluções.

Questão que merece destaque, se refere aos mecanismos definidos para a atuação do TCU, para identificação de fenômenos como o das pedaladas fiscais. Dentre eles, o mais expressivo, diz respeito a análise das contas de governo, que culminarão em um parecer prévio, e após um devido processo legal, o parecer definitivo. Porém, como iremos distinguir, a análise das contas de governo, não devem ser confundidas com análise das contas de gestão.

Na análise das contas de governo, a corte de contas investiga se as metas fiscais definidas na Lei Orçamentaria Anual, estão sendo observadas. Ressalta-se que a LOA é fruto direto do projeto orçamentário enviado pelo chefe do executivo, ao poder legislativo, no qual constara as estimativas de receitas. Portanto caso essas estimativas não se cumpram, ocorrendo uma variação que extrapole os limites razoáveis, constitui verdadeira ineficiência daquele que a elaborou, não podendo nesta hipótese, tal frustração das estimativas de receita, servir de escusa, para a prática de atos atentatórios a LRF, como foram as pedaladas fiscais.

A União sob a desculpa de frustração das estimativas de receitas, em razão da intensificação da crise internacional, que impactou diretamente suas contas, acabou por construir soluções. Dentre elas, a famosas pedaladas, como forma de minimizar os efeitos da crise, protegendo setores vitais da economia e benefícios sociais concedidos aos seus cidadãos. Não havendo para ela, qualquer ilegalidade em sua prática, uma vez que o seu pagamento ocorreria ainda dentro do mesmo exercício financeiro, tendo inclusive tal dinâmica sido aceita pelo TCU nos anos anteriores, uma vez que ao julgar as contas de governo dos anos de 2012 e 2013, não as rejeitou.

A jurisprudência exerce importante papel na construção da segurança jurídica, servindo de norte, para o próprio legislativo na elaboração de novas leis, e também acaba por direcionar a atuação estatal. No caso específico das pedaladas, o governo acabou por justificar a continuação de sua conduta, na orientação fornecida pelo TCU, ao julgar as contas de 2012 e 2013, de que não havia ilegalidade naquela conduta, uma vez que aceitou tais contas, firmando então jurisprudência neste sentido.

Em razão da prática dessas manobras, surgem o dever do fiscal competente, de investigar tal prática, com vista a caracterizar ou não a prática de conduta tipificada como crime pela lei incidente sobre a matéria, no caso do Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a própria constituição federal. No caso em tela, por entender, que o estouro das metas fiscais, especificamente no ano de 2014, extrapolarão os limites razoáveis, diferentemente

dos anos anteriores, conduzindo para o superendividamento do país, afrontando diretamente o objetivo principal da LRF, de equilíbrio das contas públicas, o TCU emitiu parecer técnico rejeitando as contas de governo do referido ano.

A falta de equilíbrio das contas públicas, atenta diretamente contra todo um sistema orçamentário, afetando os investimentos estatais, intervenções no domínio econômico, alta dos juros, aumento da inflação, rebaixamento do grau de investimento. O que por fim culmina, na redução do PIB e aumento da taxa de desemprego, resulta em uma profunda recessão econômica, que será paga a duras penas pelos cidadãos. Feito este panorama, fica claro vital missão constitucional incumbida a corte de contas, devendo a mesma, exercer tal atribuição a plenos pulmões.

Visando alcançar o chamado regime de Gestão Fiscal Responsável a LRF, define alguns pilares inseparáveis: a transparência, o planejamento, o controle das contas públicas e a responsabilização. Tais pilares, definem bem todo o sistema orçamentário, em todas suas etapas, que iniciam com a elaboração do projeto orçamentário, contendo a estimativa de receitas e fixação de despesas, a publicidade na elaboração, tramitação e execução do mesmo, ficando a cargo da corte de contas realizar seu controle e iniciar a responsabilização. Caso uma dessas etapas, seja suprimida, arbítrios serão cometidos, sob a justificativa que os fins justificam os meios, conduzido ao caos financeiro.

## 2 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

### 2.1 A evolução histórica desta corte na defesa dos pilares da LRF

Em decorrência da caracterização da República Federativa do Brasil, como um estado de direito, surge a necessidade de criação de um órgão autônomo de fiscalização dos gastos públicos, como forma de viabilizar a existência de uma gestão fiscal responsável. Partindo deste pressuposto, se emitiu o Decreto de nº 966-A, datado de 07/09/1890, criando-se a primeira corte de contas. Neste sentido assim assevera Celso Antônio Bandeira de Melo:

“Se o Estado de Direito supõe que todas as condutas estatais mantenham-se aprisionadas aos parâmetros pré-traçados que lhe regulam os comportamentos, para que o princípio da legalidade se imponha como um todo íntegro, sem fissuras, é indispensável não apenas sua submissão ao controle judicial, quando sua conduta seja agressiva aos direitos subjetivos, mas é requisito também que exista um mecanismo controlador de toda a ação estatal, graças ao que possa ser reconduzido à legalidade, mesmo quando de sua conduta não haja resultado violação de direito individual”<sup>1</sup> (grifos nossos)

Porém naquela época a corte de contas era um policial sem arma, que pouco podia fazer, pois não era dotado de autonomia orçamentaria, tão pouco institucional. Até a constituição de 1967, não existiam critérios para a escolha e nomeação dos ministros, sendo a escolha de livre nomeação do chefe do executivo federal. O que acabava por contribuir para o apadrinhamento político, resultando em omissões desta corte, para com as maquiagens dos gastos públicos.

Ainda tratando dos fundamentos, que ensejaram a criação da corte de contas, surge a figura do dever de prestar contas, pois não haveria razão na existência de um corte de contas, se no outro polo da relação, não existisse, um sujeito com a obrigação de prestar contas. Lecionando sobre o tema, Caldas Furtado, assim fundamenta:

O fenômeno que coloca coisa alheia nas mãos de terceiros tem o condão de fazer surgir, concomitantemente, a respectiva responsabilidade pelo seu destino. Como decorrência inexorável dessa responsabilidade, vem o correspondente dever de prestar contas. Tem-se, então, a figura do devedor de contas, que é o administrador de bens ou interesses alheios, e a do credor delas, que é o beneficiário em favor de quem se efetivou a administração.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Funções do Tribunal de Contas. RDP 72/133.

<sup>2</sup> CALDAS, J.R. Furtado. **Direito Financeiro**. Belo Horizonte: Ed Fórum, 2014. p. 603.

Esta obrigação de prestar contas dos agentes públicos, recebe o nome de *accountability*, que curiosamente, não possui tradução para o português, devendo ser entendida em uma tradução livre, como o dever que os agentes públicos têm de prestarem contas ao povo, bem como as instituições de controle de sua atividade orçamentaria. Porém tal prestação, não deve ocorrer de forma simplista, tão pouco unitária, cabendo ao agente público atuar de forma cristalina, dotado de planejamento técnico, e legitimidade na realização de seus feitos.

A partir deste momento, já é possível vislumbrar o nascimento de determinados pilares da LRF. Entretanto o modelo jurídico social brasileiro sempre careceu de maturidade, caminhando a passos lentos rumo ao amadurecimento. Em outras palavras, no Brasil, sempre se faz necessário a elaboração de uma norma jurídica específica para cada situação, determinando o que se deve ou não fazer, pois o “certo” só se torna definitivamente certo, quando positivado.

Porém o processo de fortalecimento do TCU, bem como a consolidação dos valores do regime de gestão fiscal responsável, que futuramente culminara na LRF, foram abruptamente interrompidos com o advento do regime militar de 1964. Neste sentido, complementa o mestrando Pedro Arthur de M. M. Pontes:

“Durante a ditadura, o TCU perdeu sua capacidade de supervisão da execução orçamentária, limitando-se à investigação concomitante por meio de auditorias.”<sup>3</sup>

Por outro lado, o poder legislativo, parceiro da Corte de Contas, no controle da execução orçamentaria, também sofreu severas restrições em sua atuação. Conforme assevera Praça:

“No que se refere à atividade do Legislativo na análise do orçamento federal, pode-se observar a partir da Constituição de 1967 uma dinâmica que criava diversos entraves para o desempenho da função fiscalizadora e da participação na elaboração desse orçamento.”<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> **Pedro Arthur de M. M. Pontes**. Mestrando do Programa de Pós Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. **Accountability e controle do Executivo durante a Ditadura Militar brasileira**. Revista Enfoques. Vol 13. 2014. PG: 14. Artigo publicado no portal: <http://www.enfoques.ifcs.ufrj.br/>.

<sup>4</sup> PRAÇA, Sérgio. “Corrupção e Reforma Institucional no Brasil, 1998-2008”. Opinião Pública. Vol 17. No 1. 2011.

Aprofundando o estudo as restrições, o mestrando Pedro Arthur, identificou as mais significativas, vejamos:

Outros aspectos dessa relação entre Executivo e Legislativo no controle orçamentário federal devem ser ressaltados. Em primeiro lugar, apenas uma casa legislativa apreciava o orçamento – o que poderia engendrar menos transparência, na medida em que de outra forma possíveis malfeitos e omissões na análise realizada por uma casa poderiam ser compensadas na outra. Em segundo lugar, apenas uma comissão legislativa analisava o orçamento – o que podia gerar problemas semelhantes aos da primeira situação, com o agravante de ampliar as possibilidades de improbidades e falhas nas contas federais serem aceitas em uma situação em que a comissão de orçamento fosse dominada pelo partido governista.<sup>5</sup> (Grifos nossos)

Tais restrições ao legislativo, acabaram também por afetar a função exercida pelo TCU, pois o enfraquecimento do legislativo, poder responsável por dar a última palavra, no que tange a elaboração orçamentaria, bem como rejeição das contas do executivo. Inviabilizou a atuação do TCU, pois como se diz no jargão popular, seu trabalho passou a ser de enxugar gelo, uma vez que faltava poder coercitivo ao mesmo.

No meio desta convulsão social que vivia o país, sob um olhar mais atento, foi possível perceber, de forma clara os motivos do TCU não poder atuar em sua plenitude. Na época da ditadura militar, foram suprimidos os dois pressupostos de existência de uma corte de contas. O primeiro se refere a existência de um estado democrático de direito, e como consequência deste modelo, temos o segundo pressuposto, o dever de prestar contas.

Entretanto, no meio de tantos espinhos, sempre nasce uma flor, por esta razão, cumpre ressaltar, uma importante inovação ocorrida em meio a tantas negativas. O TCU, deixou de ser apenas um órgão auxiliar da administração pública, conforme destaca em seu preciso estudo, o mestrando Pedro Arthur:

Desse modo, na Constituição de 67 as funções do TCU deixaram de ser as de um órgão auxiliar da administração pública, e passaram a integrar mais especificamente a função fiscalizadora. O ordenamento interno da instituição foi mantido, sem alterações no que diz respeito à sua independência decisória e ao seu arranjo similar ao do Judiciário, com organização hierárquica e burocratizada. Além disso, seguindo o que fora estabelecido na Carta de 1946, suas atribuições eram definidas na parte da Constituição relativa ao poder Legislativo. Permanecia também a nomeação da cúpula do Tribunal realizada

---

<sup>5</sup> **Pedro Arthur de M. M. Pontes**. Mestrando do Programa de Pós Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. **Accountability e controle do Executivo durante a Ditadura Militar brasileira**. Revista Enfoques. Vol 13. 2014. PG: 16. Artigo publicado no portal: <http://www.enfoques.ifcs.ufrj.br/>.

pelo presidente da República, mediante aprovação do Senado. Essa composição tornava o TCU um órgão equidistante com relação ao Executivo e ao Legislativo, na medida em que poderia prestar assessoria ao segundo na análise das contas públicas e submeter os gastos do primeiro a auditorias.<sup>6</sup>

A partir deste momento, se criou o esqueleto do que viria a ser consolidado na constituição cidadã de 1988. Uma corte de contas autônoma, sem vínculos direto com nenhum dos poderes, com a função principal de fiscalizar os gastos públicos.

### **2.1.2 O TCU na constituição de 1988**

A constituição federal trata sobre as competências do Tribunal de Contas da União, em seu Título IV, Capítulo I, arts. 71 ao 75, investindo-o do poder/dever de fiscalizar a atuação gestores públicos, na utilização das receitas públicas, com vistas a propiciar o mínimo existencial ao povo brasileiro.

Destes artigos, podemos extrair algumas funções que interessam ao estudo das pedaladas fiscais, são elas: a função opinativa, a função jurisdicional, a função fiscalizadora e função corretiva. A primeira trata-se do parecer prévio, que é dado pelo TCU ao analisar anualmente as contas de governo prestadas pelo chefe do Executivo Federal; a segunda trata-se do julgamento das contas de administradores de recursos públicos; a função fiscalizadora merece destaque, pois é através dela que o TCU inibi a pratica de atos lesivos ao erário público, fiscalizando a legalidade de atos de contratação de pessoal e realizando auditorias nas contas de setores dos três poderes, que recebem recursos federais; por fim temos a função corretiva, na qual o TCU, define um prazo para que o poder ou órgão, realize voluntariamente os atos necessários corrigir e sanar suas práticas que estejam contrarias a lei.

Com relação as pedaladas fiscais, sua análise, trata-se da apreciação das contas de governo, previstas no art. 71, I, da CF. Nesse sentido, o ilustre Ministro do TCU, João Augusto Ribeiro Nardes, em seu voto, de maneira objetiva, assim destaca o procedimento a ser adotado:

Importante ressaltar que o processo constitucional definido para a análise das Contas de Governo compreende duas etapas distintas: a técnica, de competência

---

<sup>6</sup> **Pedro Arthur de M. M. Pontes.** Mestrando do Programa de Pós Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. **Accountability e controle do Executivo durante a Ditadura Militar brasileira.** Revista Enfoques. Vol 13. 2014. PG: 16-17. Artigo publicado no portal: <http://www.enfoques.ifcs.ufrj.br/>.



do Tribunal de Contas da União que emite Parecer Prévio, e a política, a cargo do Congresso Nacional, que julga as Contas. (..) O presente parecer tem como um dos principais objetivos subsidiar o Parlamento com informações técnicas relativas ao cumprimento da legislação orçamentária pelo Governo Federal, seja pela relevância da matéria para o equilíbrio fiscal do país, seja pelo fato de a Constituição ter atribuído ao Congresso Nacional a competência para aprovação de questões afetas à matéria.<sup>7</sup>

Prestados estes esclarecimentos, resta comprovado a competência para a atuação do TCU, na defesa do erário público, ficando evidente o papel de fiscal protetor conferido pelo constituinte originário a este tribunal. Por esta razão sua atuação não se restringe a de um simples auxiliar, em todo esse processo. Neste sentido, assim assinala o ex Ministro do Supremo Tribunal Federal, Ayres Britto:

O referido Tribunal, não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional. (..) se define como órgão da pessoa jurídica União, diretamente, sem pertencer a qualquer dos três poderes federais Poderes Federais. Exatamente como sucede com o Ministério Público. (...) De outra banda, não opera essa mesma Corte de Contas como órgão meramente auxiliar do Congresso Nacional. Sua atuação jurídica se dá a latedo do Congresso, junto dele, mas não do lado de dentro.<sup>8</sup>

Com relação a composição da Corte de Contas, a constituição de 1988, trouxe uma importante inovação, fundamental para a eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal, que seria sancionada futuramente. Como foi destacado, em oportunidade anterior, não existiam critérios para nomeação de ministros do TCU, sendo de livre escolha por parte do chefe do executivo, e posteriormente confirmado pelo Senado Federal. Com a vigência da atual constituição federal, passou se a exigir determinados requisitos, para a nomeação de ministros, além de fixar o número de 9 ministros. Na precisa lição de J.R. Caldas Furtado, podemos visualizar de maneira clara, tais requisitos:

“Como se vê, a constituição Federal de 1988 exige, para as indicações, que se observem os limites de idade (entre 35 e 65 anos) e os requisitos de natureza subjetiva (idoneidade moral e reputação ilibada), como também de ordem objetiva (notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública), que precisam ser aferidos durante o processo de escolha e investidura. Entretanto, essas diretrizes não têm sido bastantes para

---

<sup>7</sup> TCU, Plenário. Voto do Relator Ministro João Augusto Ribeiro Nardes, no processo TC 005.335/2015-9 em 7 de outubro de 2015.

<sup>8</sup> Britto, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. In Santi, Eurico Marcos Diniz de.(Coord.). *Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 173-177.

impedir indicações controversas, o que tem resultado em inúmeros questionamentos judiciais.”<sup>9</sup> (Grifos Nossos)

Dentre estas 9 vagas, 7 continuam sendo de livre escolha, porém agora, a escolha deverá ser repartida entre o chefe do executivo, e o congresso nacional, obedecendo os critérios impostos pela nova ordem constitucional. Restando, portanto, somente 2 vagas para os servidores de carreira (auditor e procurador de contas), comprometendo a credibilidade da corte, pois a dívida de gratidão dos indicados, deverá ser paga em longas prestações. Acarretando em omissões da corte, como foram o caso das pedaladas fiscais.

Complementando o exposto no parágrafo anterior, mais prudente seria, que somente membros de carreira, provenientes de concurso público, com notório saber técnico, pudessem assumir um cargo de tamanha relevância. Mais adequado, seria que ocorresse uma eleição interna entre os membros mais produtivos desta corte, resultando em uma lista tríplice, na qual o poder responsável pela escolha, sempre escolhesse o mais votado na eleição interna, conforme ocorre na escolha do Procurador Geral da República, membro do Ministério Público Federal.

Marcos Abraham, destaca outras inovações trazidas pela constituição de 1988, vejamos:

Finalmente, com a Constituição de 1988, o Tribunal de Contas da União teve a sua jurisdição e competência substancialmente ampliadas. Recebeu poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. 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, assuma obrigações de natureza pecuniária tem o dever de prestar contas ao TCU.<sup>10</sup>

Estas profundas reformulações de suas funções, aproximou o TCU do ideal, no que se refere as funções inerentes a uma verdadeira corte de contas. O TCU estava pronto para finalmente receber sua maior arma, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Pois, sem as prerrogativas de exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, seria impossível fiscalizar o cumprimento do regramento normativo previsto na LRF.

---

<sup>9</sup> CALDAS, J.R. Furtado. **Direito Financeiro**. Belo Horizonte: Ed Fórum, 2014. p. 584.

<sup>10</sup> ABRAHAM. Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro. Elsevier Editora Ltda. 2010. Pg 266

## 2.2 A Atividade Jurisdicional do Tribunal de Contas

Muito se debate acerca da ocorrência ou não da chamada atividade jurisdicional do TCU, em virtude da nomenclatura “julgar”, que foi utilizada pelo constituinte originário no art. 71, inciso II, da CF. Como já foi esclarecido esta corte de contas, não pertence a nenhum poder, tão pouco ao judiciário, apesar de possuírem o status de ministro, e mesmas prerrogativas dos ministros do STJ, por esta razão, muitos juristas se posicionam contrários a aceitação da existência de uma atividade jurisdicional.

Dentre as posições contrárias se destacam a de Jose Afonso da Silva e Carlos Ayres Britto, abaixo descritas respectivamente:

*Jose Afonso da Silva assinala que " não se trata de função jurisdicional, pois não julga pessoas nem dirime conflitos de interesses, mas apenas exerce um julgamento técnico das contas".<sup>11</sup>*

*No mesmo sentido assim assevera Ayres Britto: “os Tribunais de Contas não exercem a chamada função jurisdicional do Estado. A função jurisdicional do Estado é exclusiva do Poder Judiciário e é por isso que as Cortes de Contas: a) não fazem parte da relação dos órgãos componentes desse Poder (o Judiciário), como se vê da simples leitura do art. 92 da Lex Legum; b) também não se integram no rol das instituições que foram categorizadas como instituições essenciais a tal função (a jurisdicional, a partir do art. 127 do mesmo Código Político de 1988).<sup>12</sup>*

Em resumo, o argumento principal da corrente que nega a existência de uma atividade jurisdicional, se assenta no fato de não se operar a coisa julgada, pois a matéria poderá ser revista pelo judiciário, conforme preceitua a súmula nº 6 do STF:

*"A revogação ou anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria ou qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele Tribunal, ressalvada a competência revisora do Judiciário" (Grifos Nossos).*

Entretanto, com a devida vênia, nos filiamos a corrente que defende existir uma função jurisdicional atípica, no que se refere ao julgamento das contas de governo, na qual

<sup>11</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p 89 e 90.

<sup>12</sup> Britto, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. In Santi, Eurico Marcos Diniz de. (Coord.). *Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 179-180.

foram identificadas as operações financeiras realizadas entre a união e os bancos públicos controlados por ela. Neste sentido assinala Seabra Fagundes:

“Tem força jurisdicional a decisão do Tribunal de Contas "não bem pelo emprego da palavra julgamento, mas sim pelo sentido definitivo da manifestação da Corte, pois se a regularidade das contas pudesse dar lugar a nova apreciação (pelo Poder Judiciário), o seu pronunciamento resultaria em mero e inútil formalismo.”<sup>13</sup>

Como se sabe, a corte de contas possui exclusividade na apreciação das contas públicas, cabendo somente ao poder judiciário interferir, caso haja alguma nulidade grave. Tal atuação do poder judiciário não será no sentido de reformar a “sentença” proferida pela corte de contas, proferindo nova sentença, e sim de declarar a nulidade daquele processo, ficando a cargo da corte de contas que possui competência exclusiva para tal, refazer o julgamento.

Lecionando sobre as semelhanças que aproximam o julgamento realizado pelo TCU, de um julgamento realizado pelo poder judiciário, Furtado assim conclui:

O certo é que os processos de contas que tramitam nos tribunais de Contas obedecem aos trâmites e princípios próprios da atividade jurisdicional – tais como o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, com prazos para contestação, recursos, etc. – e são julgados sob critérios objetivos, com a aplicação da técnica jurídica, submetendo-se a lei mediante a submissão de casos concretos aos tipos legais. Tais julgamentos são irretroatáveis, definitivos, tanto no âmbito administrativo quanto no judiciário, salvo vício de procedimento ou manifesta ilegalidade, produzindo, portanto, coisa julgada.<sup>14</sup>

Prova desta adequação ao devido processo legal, típico da atividade jurisdicional, temos o prazo aberto pelo TCU, em junho de 2015, antes de emitir qualquer parecer, de 30 dias para a então presidente, Dilma Rousseff, se explicar pelas irregularidades constatadas em suas contas de governo do ano de 2014, que são objeto de estudo do presente trabalho, garantindo se assim o contraditório.

---

<sup>13</sup> SEABRA, Fagundes, Miguel. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*, 5. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979. p.136.

<sup>14</sup> CALDAS, J.R. Furtado. **Direito Financeiro**. Belo Horizonte: Ed Fórum, 2014. p. 646

### 3 PEDALADAS FISCAIS

#### 3.1 A origem da Lei de Responsabilidade Fiscal

O estado brasileiro em razão do descaso no equilíbrio orçamentário, sempre conviveu com o fantasma da inflação e juros excessivamente onerosos. O endividamento público, se tornou insustentável, de modo a comprometer os investimentos governamentais, levando o Brasil a um estado de paralisia. Do outro lado, existia a presença de um corte de contas, cada vez mais atuante, buscando ocupar o lugar conferido a ela, pela carta magna de 1988, que, porém, ainda não possuía mecanismos eficazes para tanto.

Lecionado sobre os motivos que ensejaram a criação da LRF, Marcus Abraham, aponta a irresponsabilidade financeira, praticada pelos gestores públicos, como causa do endividamento estatal, vejamos:

O excessivo endividamento e o uso do “imposto inflacionário” para financiar os gastos públicos, o aumento ilimitado nas despesas de custeio, sobretudo as relacionadas com o funcionalismo em momentos eleitoreiros e em fins de mandatos, e a falta de racionalidade, de controle e de transparência na gestão do Erário, demandavam uma mudança radical na Administração Pública no Brasil.<sup>15</sup>

Cumprе salientar, que a iniciativa de editar uma norma desta natureza, por parte do estado brasileiro, não foi totalmente voluntaria. As pressões de seus credores internacionais, principalmente por parte do Fundo Monetário Internacional, representaram fator decisivo, para o legislativo brasileiro despertasse de sua inercia.

Fazendo uma comparação com o cenário político fiscal da época, a respeito da falta de racionalidade no uso da máquina pública, com o atual, percebemos que alguns dos motivos ensejadores de tal norma, persistem. Prova maior, foi o aumento nos gastos públicos no período eleitoreiro de 2014, o que acaba por conduzir os operadores do direito, a se indagarem acerca da eficácia dos dispositivos da LRF, ao longo dos seus 16 anos de vigência.

Em artigo publicado, Marcos Abraham, resume as principais inovações trazidas pela IRF:

---

<sup>15</sup> ABRAHAM. Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro. Elsevier Editora Ltda. 2010. Pg 269.

A partir da lei, confere-se maior efetividade ao ciclo orçamentário, por regular e incorporar novos institutos na lei orçamentária anual e na lei de diretrizes orçamentárias, voltadas para o cumprimento das metas estabelecidas no plano plurianual. Impõe-se a cobrança dos tributos constitucionalmente atribuídos aos entes federativos para garantir sua autonomia financeira e estabelecem-se condições na concessão de benefícios, renúncias e desonerações fiscais. Obriga-se a indicar o impacto fiscal e a respectiva fonte de recursos para financiar aumentos de gastos de caráter continuado, especialmente em se tratando de despesas de pessoal. Fixam-se limites para a ampliação do crédito público com vistas ao controle e redução dos níveis de endividamento. E criam-se sanções de diversas naturezas em caso de descumprimento das normas financeiras.<sup>16</sup>

Como se pode concluir, a referida norma, adotou o chamado regime da gestão fiscal responsável no Brasil, tendo como principal objetivo, o equilíbrio das contas públicas. Descrevendo de forma pormenorizada, nas mais diferentes esferas de atuação, qual conduta deve ser adotada por cada gestor. Entretanto, as vésperas do seu aniversário de 15 anos, vários de seus dispositivos, são feridos de morte, evidenciando a existência de alguma falha, no ciclo do regime de gestão fiscal responsável.

### **3.2 Contexto de Surgimento das Pedaladas Fiscais**

Os estados ao adotarem o modelo capitalista, acabaram por construir suas economias baseadas nos preceitos deste sistema, onde lucro é sempre buscado, por esta razão como consequências da busca por novas riquezas, provenientes por exemplos de investidores nacionais ou internacionais, a legislação dos estados é fundada no dever de apresentar suas metas e resultados, de forma a demonstra o equilíbrio suas finanças. Com o intuito, de mostrar para seus governados, e para o mundo, sua confiabilidade, ou seja, sua capacidade de honra com os compromissos assumidos, atraindo assim mais investidores, e por consequência, aumentando suas riquezas.

Entretanto, alguns estados não conseguem cumprir as metas propostas, inviabilizando a obtenção dos resultados prometidos. Tal circunstância pode decorrer dos mais variados motivos, corrupção, falha na execução do planejamento, receitas superestimadas, fatores externos, etc. Sendo este o cenário propício para o surgimento do fenômeno aqui estudado, no qual o Governo desses estados, tentando se esquivar das consequências advindas do não cumprimento de suas obrigações, acaba por tentar enganar o fiscal, através de manobras fiscais, que acabam por gerar resultados artificiais de caixa

---

<sup>16</sup> Artigo publicado na edição 177 da Revista JC, em maio de 2015, pela editora JC.

positivos. Cumpre ressaltar, que tais obrigações derivam diretamente da Lei Orçamentaria elaborada pelo próprio governo estatal, o que denota incapacidade técnica para executar seu próprio planejamento.

Em razão da prática dessas manobras, surgem o dever do fiscal competente, de investigar tal prática, com vista a caracterizar ou não a prática de conduta tipificada como crime pela lei incidente sobre a matéria, no caso do Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a própria constituição federal.

Após o “milagre econômico” vivido pelo Brasil, entre os anos de 2003 e 2010, durante o Lulismo, a crise econômica financeira que atingiu o mundo a partir de 2008, atingiu o Brasil com força a partir de 2012, aliada a explosão de escândalos políticos, culminou na diminuição da arrecadação financeira do estado brasileiro. Levando o Governo brasileiro, a ter dificuldade em cumprir os compromissos legais provenientes do conjunto leis orçamentarias, são elas: O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentarias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Na busca por criar um cenário fiscal artificialmente favorável, o governo federal passou a reiteradamente adiar repasses aos bancos públicos, de modo que o fluxo de caixa, em razão do não repasse, continuava positivo. Perdurando tal pratica ao longo de alguns anos, tendo inclusive sido aprovada suas contas de governo pelo TCU, ao longo desses primeiros anos.

### **3.3 As Pedaladas Fiscais e a LRF**

A lei complementar nº 101/00, trouxe consigo o chamado regime de gestão fiscal responsável, que se assenta em quatro pilares: planejamento, transparência, controle das contas públicas e as sanções. Tais pilares, visam garantir o equilíbrio das contas estatais, com vistas a garantir o adimplemento das obrigações contraídas, evitar o superendividamento.

Na fase de controle, através do julgamento das contas de governo da união de 2014, o TCU como fiscal da Lei de Responsabilidade Fiscal, apontou graves irregularidades nesta prestação de contas, dentre as quais as o respeitável jurista Miguel Realle Junior, tomando por base o parecer do procurador Ministério Público do Tribunal de Contas da União, assim as elencou:

Do incluso parecer do eminente Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, do Ministério Público no Tribunal de Contas da União, emitido nos autos do processo nº TC 021.643/2014-8, confere-se que foram praticadas as seguintes ilegalidades:

A) Não registro no rol dos passivos da União na Dívida Líquida do Setor Público valores devidos pela União ao Banco do Brasil relativos a equalização de juros e taxas de safra agrícola;

B) Não registro no rol dos passivos da União na Dívida Líquida do Setor Público valores devidos pela União ao Banco do Brasil relativos a créditos a receber do Tesouro Nacional em razão de títulos de créditos não contabilizados;

C) Não registro no rol dos passivos da União na Dívida Líquida do Setor Público valores devidos pela União ao BNDES relativos a equalização de juros do Programa de Sustentação do Investimento (PSI);

D) Não registro no rol dos passivos da União na Dívida Líquida do Setor Público valores devidos pela União ao Banco do Brasil referentes a passivo da União junto ao FGTS em razão do Programa Minha Casa Minha Vida;

E) Incorreta apresentação dos cálculos do resultado primário das contas do Governo em decorrência de dispêndios ocorridos no âmbito do Bolsa Família, do Abono Salarial e do Seguro Desemprego, bem como os dispêndios relativos a equalização de taxa de juros da safra agrícola e créditos não lançados junto ao Banco do Brasil. Ainda, essa incorreção também se revelou em razão do não lançamento da variação dos saldos da dívida da União junto ao FGTS relativos ao Programa Minha Casa Minha Vida e recursos não repassados pela União e que estão registrados em referido fundo junto à União, bem como junto ao BNDES no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI);

F) Realização de operações ilegais de crédito por meio da utilização de recursos da Caixa Econômica Federal para a realização de pagamentos de dispêndios de responsabilidade da União no âmbito do Programa Bolsa Família; 24

G) Realização de operações ilegais de crédito por meio de utilização de recursos da Caixa Econômica Federal para a realização de pagamentos de dispêndios de responsabilidade da União no âmbito do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial;

H) Realização de operações ilegais de crédito por meio de adiantamentos concedidos pelo FGTS ao Ministério das Cidades no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, através da Caixa Econômica Federal;

I) Realização de operações ilegais de crédito por meio de utilização de recursos do BNDES no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI);

J) Pagamentos de dívidas da União no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em Lei de Créditos Adicionais;

K) Atrasos nos repasses de recursos aos Estados e Municípios em decorrência da exploração de gás, petróleo e recursos hídricos (Lei 7.990/89); da



contribuição social do salário-educação (art. 212, § 5º da Constituição Federal) e nos repasses de recursos ao Instituto Nacional de Seguro Social.<sup>17</sup>

Em apertada síntese, pode-se concluir, de imediato pela afronta a duas regras da LRF, a primeira está prevista no artigo 36 da referida lei, que trata da proibição de operação de crédito entre uma instituição financeira controlado pelo Estado, e respectivo ente estatal.

#### Das Vedações

**Art. 36.** É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

**Parágrafo único.** O disposto no caput não proíbe instituição financeira controlada de adquirir, no mercado, títulos da dívida pública para atender investimento de seus clientes, ou títulos da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios.

Como segunda violação, podemos concluir pela não observância das chamadas “regras de final de mandato”, assim esclarecidas pelo sempre lucido J.R. Caldas Furtado:

No país, é muito comum a ganância desenfreada e descontrolada na esfera pública em épocas de campanhas eleitorais. Sem nenhum compromisso com o equilíbrio das forças políticas, mas tão somente preocupado em preservar o equilíbrio fiscal, o regime de Gestão Fiscal Responsável estabeleceu freios aos dispêndios e mecanismos para proteção das finanças públicas em anos de eleição. Eis as proibições e restrições:

a) Contrair obrigação de despesa, nos últimos 2 (dois) quadrimestres do mandato, que não possa ser cumprida integralmente dentre dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito;

(..) c) contratar operação de crédito por antecipação de receita orçamentária no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal;<sup>18</sup>

Como se pode ver, o estudo das pedaladas não dever ser feito de maneira rasa, é necessário se examinar todas instituições envolvidas, a legislação aplicada, entender de onde surge obrigação de prestar contas. Destacando a atuação do nobre Tribunal de Contas da União na luta diuturna pela defesa dos preceitos normativos impostos pela Lei de

---

<sup>17</sup> Integra do Pedido de impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, formulado pelos juristas Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaina Conceição Paschoal, p. 22, protocolado em: 14/10/2015

<sup>18</sup> CALDAS, J.R. Furtado. **Direito Financeiro**. Belo Horizonte: Ed Fórum, 2014. p. 603.

Responsabilidade Fiscal, figurando como guardião deste dispositivo, como assinala o mais jovem ministro a tomar posse no TCU, Ministro Bruno Dantas:

"O Tribunal de Contas da União é responsável por cuidar das contas nacionais, mas, sobretudo, assim como o Supremo Tribunal Federal é o guardião da Constituição, o Tribunal de Contas da União é o guardião da Lei de Responsabilidade Fiscal."<sup>19</sup> (Grifos nossos)

Refletindo a respeito das vedações as operações presentes na LRF, se conclui de plano, a perfeita harmonia deste dispositivo com o texto constitucional, uma que seu principal fundamento está diretamente relacionado a chamada Regra de Ouro, prevista no artigo 167, III, da CF:

São vedados:

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

Esta regra, visa repartir os encargos de imprescindíveis obras atuais (com infraestrutura, por exemplo), com as gerações futuras, com vistas a viabilizar a realização de obras duradouras, de importante impacto social, das quais as gerações futuras, também serão beneficiadas. Porém, ao mesmo tempo que a carta magna aceita tal prática, ela impõe importantes limites, no que tange a forma de utilização destes recursos provenientes de empréstimos.

Para entendermos melhor tais vedações, se faz necessário conceituar, de forma breve, duas relevantes expressões presentes no direito financeiro: as chamadas despesas de capital e despesas correntes. A primeira se refere as despesas que importam no aumento do patrimônio público (investimentos, inversões financeiras e transferências de capital), enquanto a segunda, se refere as despesas com o custeio da máquina estatal, que não geram nenhum aumento patrimonial (despesas de custeio e transferências correntes). Feito estas

---

<sup>19</sup> Afirmação feita pelo Ministro do TCU Bruno Dantas em um almoço promovido Instituto dos Advogados de São Paulo, em 28/08/2015, disponível no sitio virtual: <http://www.conjur.com.br/2015-ago-28/tcu-guardiao-lei-responsabilidade-fiscal-dantas>.

ressalvas, destacasse as conclusões do Professor Marcello Leal, mestrando em finanças públicas e tributação, pelo UERJ:

Dito de outra forma, essa regra estabelece uma proibição do Estado obter receitas por meio de empréstimos para custear as despesas correntes. O motivo disso é bastante simples: a despesa corrente, como o gasto com a folha de pagamento daquele ente político, é algo contínuo e deverá ser custeado também por uma fonte contínua de receita.<sup>20</sup>

Em síntese, o custeio da máquina pública deverá ser feito através de recursos próprios e contínuos, sendo vedado ao gestor público, se valer de recursos de terceiros, como empréstimos, para custear sua folha de pagamento, ou programas sociais de seu governo.

Sendo possível concluir então, que a prática da União de se utilizar de operações de crédito, com instituições financeiras controladas por ela, para custear despesas com programas sociais, afronta não só o art. 36 da LRF, mais também o art. 167, inciso III, da CF.

Ao estabelecer tais diretrizes, a LRF e a CF, possuem o objetivo claro de impedir que os entes da federação, tenham despesas superiores à sua arrecadação, estabelecendo um teto tolerável para o endividamento público, uma vez que é impossível não haver, nenhuma espécie de déficit. Ao discorrer sobre o princípio do equilíbrio orçamentário, Jose Afonso da Silva, destacou as variações que podem ocorrer no âmbito orçamentário:

“A doutrina moderna concebeu outros princípios, com fundamentos na análise dos ciclos econômicos, firmando a premissa básica de que não é a economia que deve equilibrar o orçamento, mas o orçamento é que deve equilibrar a economia, levando em conta que a tributação e os gastos públicos constituem mecanismo básicos da política compensatória, que, às vezes, requer uma política de déficits fiscais, outras vezes a sua contenção.”<sup>21</sup>

Os especialistas recomendam que caso de paralisia na economia, o orçamento público se execute de forma deficitária, com o intuito de romper com a inércia, injetando capital na economia, de forma a viabilizar seu aquecimento, e futuro aumento de receitas,

---

<sup>20</sup> Postagem feita no Blog Tributário & Concursos, pelo Professor Marcello Leal, em 19/06/2013.

<sup>21</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de direito Constitucional positivo. 25º Ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p.741.

que supriram o déficit. Entretanto, o governo brasileiro, não compreendeu bem a essência desta técnica econômica, predominando o desequilíbrio fiscal em todos seus orçamentos, principalmente no orçamento público da união deste ano de 2016, que prevê um déficit de 170 bilhões.<sup>22</sup>

### **3.4 Operações de Crédito entre a União e instituições financeiras controladas por ela.**

Como destacado, a LRF veda expressamente qualquer operação de crédito, entre um ente da federação e uma instituição financeira por ela controlada. Tendo por objetivo, evitar o financiamento público por meio de instituições bancárias que muitas vezes, administram fundos de importante contexto nacional, de capital de terceiros.

Com a queda na arrecadação, o Governo Federal optou por negar tal situação, por se tratar de ano eleitoral. Se valeu de uma contabilidade criativa, para obter adiantamentos de receita, com instituições financeiras controladas por ele, configurando operações de crédito, nos moldes do art. 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

“Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;” (Grifos nossos)

Miguel Reale Júnior, ao fundamentar o pedido de impeachment, assim tratou sobre o tema:

A União contratou a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil como operadores de programas desenvolvidos pelo Governo Federal. Para tanto, deveria repassar, diretamente da conta do Tesouro, os recursos necessários para a efetivação dos programas a cada mês, mais precisamente, teria a obrigação de transferir para as instituições financeiras os valores relativos à equalização de juros, aos dispêndios e às transferências legais dos já mencionados programas de governo.

---

<sup>22</sup> Conforme matéria veiculada no sitio virtual: [www.bbc.com/portugues/brasil](http://www.bbc.com/portugues/brasil). Em 25/05/16, sob o título: Congresso aprova deficit de R\$ 170 bilhões: como governo atingiu rombo recorde?

Porém, deixou de operar essas restituições e as entidades do sistema financeiro contratadas realizaram os pagamentos aos beneficiários com recursos próprios e, conseqüentemente, promoveram a constituição de crédito em seu favor, contra a União.

Este procedimento, a toda evidência, constitui modalidade de mútuo, ou operação assemelhada, a configurar operação de crédito nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.<sup>23</sup>

Restou configurada patente afronta ao art. 36 da LRF, demonstrando total desrespeito a contas públicas. Como citado anteriormente, cabe ao orçamento equilibrar a economia. A prática desta contabilidade criativa, combinada com outros fatores, acarretou em um desequilíbrio da economia, resultando no aumento do desemprego, volta da inflação a casa dos dois dígitos, contingenciamento dos investimentos estatais. Deixando claro, os motivos da LRF ter sido editada com dispositivos tão rigorosos.

Tais passivos, que não foram contabilizados pelo BACEN, alcançaram cifras superiores a 40 bilhões de reais, conforme podemos visualizar no gráfico extraído do acórdão 825/2015-TCU-Plenário:

<b>Dívidas da União não captadas pelo Bacen</b>	<b>Valor aproximado (R\$)</b>	<b>Mês de apuração do saldo da dívida</b>
Subvenções Agrícolas BB	7.943.736.000,00	jun/14
Outras Subvenções BB	1.796.224.000,00	
PSI – BNDES	12.157.979.000,00	
Passivos relativos à Resolução CCFGTS 574/2008	638.400.000,00	set/14
PMCMV – FGTS	7.666.300.000,00	set/14
Passivos junto ao FGTS ref. à Lei Complementar 110/2001	10.049.100.000,00	set/14
<b>TOTAL</b>	<b>40.251.739.000,00</b>	<b>-</b>

Fonte: Acórdão 825/2015-TCU

Como se pode extrair do gráfico, os bancos públicos financiadores foram a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco do Brasil (BB) e o Banco Nacional do

<sup>23</sup> Integra do Pedido de impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, formulado pelos juristas Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaina Conceição Paschoal, p. 25, protocolado em: 14/10/2015

Desenvolvimento Social (BNDS). No que tange a papel de cada banco, destacasse os trechos pertinentes a cada um, respectivamente, no parecer do Senador Antônio Anastásia, relator da comissão especial do impeachment no senado:

**Da CEF:**

Nesta situação, o diferimento de despesas de responsabilidade da União deu-se mediante utilização da Caixa como financiadora do Abono Salarial, Bolsa Família e Seguro Desemprego. Na medida em que suportou o ônus financeiro dessas políticas sociais, referida instituição financeira oficial passou a ser credora da União. (...) Ao longo do exercício de 2014, esse financiamento de políticas públicas pela Caixa chegou a superar, em julho, o montante de R\$ 7,0 bilhões.

**Do BB:**

Trata-se, conforme antecipado, de situação similar à analisada no item anterior, uma vez que os passivos da União junto ao BB tiveram origem, sobretudo, em subvenção econômica concedida pela não sob a modalidade de equalização de taxas de juros em operações de crédito relativas à safra agrícola (Plano Safra). (...) Em dezembro de 2014 era de R\$ 10,9 bilhões, continuou a crescer ao longo de 2015, chegando em novembro a R\$ 12,5 bilhões

**Do BNDS:**

As despesas financiadas, neste caso, referem-se a subvenções econômicas concedidas no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI). A lógica desse programa, de modo resumido, consiste na oferta de crédito ao mercado em condições favoráveis ao tomador, especialmente mediante taxas de juros atrativas, subsidiadas pela União. (...) Em que pese a vedação imposta pelo art. 36 da LRF, a União acumulou um passivo de R\$ 17,5 bilhões ao final de 2014 junto ao BNDES. Os montantes devidos continuam a crescer ao longo de 2015 até alcançarem o valor de R\$ 21,3 bilhões em novembro.<sup>24</sup>

Tal montante, denota uma sistematização na conduta lesiva a LRF, não parecendo razoável, concluir que tal valor, deriva apenas do dinamismo da execução orçamentária. Ao analisar tais atrasos no repasse aos bancos públicos, o ministro José Múcio, destacou os dispositivos lesados da LRF:

**32. Uma vez caracterizados como operações de crédito, tais procedimentos violam restrições e limitações impostas pela LRF.**

33. Primeiro, porque, no que se refere aos recursos disponibilizados pela Caixa e pelo BNDES, envolvem instituições financeiras públicas controladas pelo ente beneficiário dos valores, contrariando o art. 36 da LRF, segundo o qual é “proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo”. Depois, porque não atendem às formalidades requeridas no art. 32 da referida lei, em especial a necessidade de prévia e expressa autorização no texto da lei

<sup>24</sup> Retirado do Parecer do Senador Antônio Anastásia, relator da comissão especial do impeachment no senado. Pgs: 107-108 (CEF), 111-112 (BNDS) e 113-114 (BB). Em 04/05/2015.

orçamentária para sua contratação, estabelecida no inciso I do § 1º do referido artigo. E, ainda, porque, circunstancialmente, infringem a vedação do art. 38, inciso IV, alínea “b”, da Lei, que proíbe a contratação de crédito por antecipação de receita no último mandato do Presidente da República.<sup>25</sup> (Grifos Nossos)

Imperioso relembrar uma máxima do direito contemporâneo, “*dura lex sed lex*”, que traduzida para o português, significa que a lei é dura, mais é a lei. Apesar da finalidade destas operações de crédito terem sido relativamente nobres (financiar programas sociais públicos, ante a inexistência de recursos), a lei existe para ser cumprida.

## **4 DEFESA DA UNIÃO PARA AS CONTAS DE 2014**

### **4.1 Questões Introdutórias**

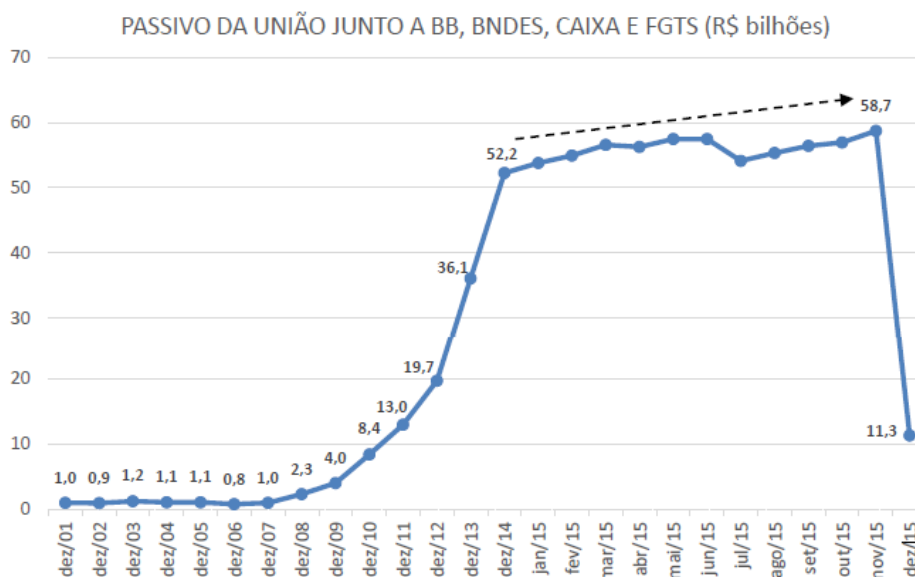
Após completar seus 15 anos, a LRF, passou a enfrentar sua maior prova de fogo, no que tange a eficácia de seus dispositivos, ao se descobrir em uma auditoria realizada pela Secretaria de Macro avaliação Governamental (SEMAG), a prática de inúmeras irregularidades, dentre elas a prática das pedaladas fiscais. O que acabou por levantar questionamentos, a respeito da atuação do TCU como fiscal da LRF, a cerca de possíveis omissões em suas fiscalizações anteriores.

A suposta omissão desta Corte de Contas ao julgar a contas de governo de exercícios anteriores, emitindo parecer favorável, apesar de supostamente também haver irregularidades, foi fundamento de defesa utilizado pela Advocacia Geral da União (AGU), sob a justificativa de que o TCU firmou jurisprudências no sentido de permitir a prática das pedaladas fiscais, uma vez que segundo a defesa, está prática ocorreu em todos os governos, após a edição da LRF em 2000.

Com objetivo de dirimir está controvérsia a respeito da omissão da corte de contas, ao longo dos anos, se anexou abaixo, gráfico extraído do parecer do Senador Antônio Anastásia, tendo por fonte dados do Banco Central.

---

<sup>25</sup> TC Nº 021643/2014-8 – Voto Ministro José Múcio. Tribunal de Contas da União.



Fonte: Banco Central do Brasil. Pág. 67

Como se pode observar, a partir do advento da LRF em 2000, os passivos da União junto aos bancos públicos controlados por ela, vinham se mantendo sob o teto de 1 Bilhão até 2008, porem a partir de 2008 começaram a subir sistematicamente, o que denota que não foi algo fortuito, que culminou em sua elevação. Pois se assim o fosse, estes passivos, passariam a regredir a valores aceitáveis, após o exaurimento dos efeitos provocados pelo evento fortuito.

Primeiramente, se faz necessário abordar os valores anteriores a 2008, como forma de se detectar ou não omissões do TCU. É sabido que o princípio orçamentário do equilíbrio fiscal norteia toda a atividade financeira estatal, tal princípio possui previsão legal no parágrafo 1º, do art. 1º da LRF, in verbis:

Art. 1º:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (Grifos Nossos)

Porém cumpre salientar, que tal princípio já não vem mais expresso em nossa carta magna, existindo expressa previsão apenas na legislação infraconstitucional acima citada, conforme explica o jurista Marcus Abraham:



Embora previsto o equilíbrio fiscal na legislação infraconstitucional acima citada, a Constituição Federal de 1988 já não apresenta este princípio de forma expressa, como era previsto na Carta de 1967 (art. 66, § 3o).<sup>21</sup> Se, por um lado a ideia de equilíbrio fiscal é importante para limitar gastos excessivos e desnecessários e coibir gestões irresponsáveis, por outro, a razão de a Constituição já não contemplar este princípio é o de não engessar a função regulatória do orçamento na economia. Isto porque diz-se que em períodos de recessão se faz necessário o amplo investimento do Estado na economia, em infraestrutura, em empregos e demais áreas relevantes para a sociedade. Portanto, dependendo das circunstâncias da conjuntura econômica, o Estado precisará gastar mais ou menos, e este instrumento de desenvolvimento econômico não se pode submeter a regras rígidas, sob pena de se esvaziar está relevante função regulatória e desenvolvimentista.<sup>26</sup> (Grifos Nossos)

Em razão desta função reguladora, deverá haver um bom senso, dentro dos limites legais, na análise orçamentaria, seria utopia acreditar que em um país como o Brasil, marcado por desigualdades, o orçamento público, conseguiria ser plenamente exato. Em razão da frustração de receitas, é plenamente lógico haver a existência de alguns passivos, dentro dos limites legais, entre os bancos públicos e a entidade pública que o controle, configurando atrasos aceitáveis no repasse. O que não se torna difícil conceber, é que o aumento sistemático destes passivos, chegando a vultuosas quantias, também se configurem meros atrasos, decorrentes da função reguladora do Estado na economia.

Por fim com relação aos passivos anteriores a 2008, entendesse serem toleráveis, por se manterem em níveis razoáveis, e em razão da ausência de aumento sistemático, não configurando assim, o financiamento das contas públicas por parte dos bancos públicos. Sendo acertada a posição do TCU, em não rejeitar as contas de governo destes períodos.

#### **4.2 Defesa apresentada pela AGU ao TCU a respeito das contas de governo de 2014.**

Ao iniciar a análise das contas de governo da união para o ano de 2014, o Tribunal de Contas da União, pela primeira vez em sua história, através do acórdão 1464/2015-TCU Plenário, conferiu prazo de 30 dias para que a presidenta Dilma Rousseff, apresentasse sua defesa, a respeito dos indícios de irregularidades em suas contas. Vejamos a ementa do referido acórdão, que abriu oportunidade e prazo de defesa:

---

<sup>26</sup> ABRAHAM. Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro. Elsevier Editora Ltda. 2010. Pg 237.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos relativos à apreciação conclusiva sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2014, sob a responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Vana Rousseff.

Considerando que o Supremo Tribunal Federal já decidiu, em sede de decisão monocrática (SS 1197 PE, sessão de 15/9/1997, Rel. Min. CELSO DE MELLO), que **“a circunstância de o Tribunal de Contas exercer atribuições desvestidas de caráter deliberativo não exonera essa essencial instituição de controle - mesmo tratando-se da apreciação simplesmente opinativa das contas anuais prestadas pelo Governador do Estado - do dever de observar a cláusula constitucional que assegura o direito de defesa e as demais prerrogativas inerentes ao due process of law aos que possam, ainda que em sede de procedimento administrativo, eventualmente expor-se aos riscos de uma sanção jurídica”**;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, nos arts. 1º, inciso III, e 36 da Lei nº 8.443/1992, nos arts. 1º, inciso VI, 221, 223 e 224 do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução-TCU nº 246, de 30/11/2011, em:

9.1. comunicar ao Congresso Nacional que as Contas do Governo referentes ao exercício de 2014, prestadas pela Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Vana Rousseff, não estão, no momento, em condições de serem apreciadas por este Tribunal, em razão dos indícios de irregularidades mencionados no Relatório, que demandam a abertura de prazo para apresentação de contrarrazões, em nome do devido processo legal e em respeito ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa;

**9.2. dar ciência desta deliberação à Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, a fim de que, caso manifeste interesse e entenda necessário, pronuncie-se, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca dos seguintes indícios de irregularidades:**

**9.2.1. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), em face da omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas da dívida pública de 2014 (item 2.3.5 do Relatório); (Grifos Nossos)**

Tal fato foi inédito, pois não se tem notícia de decisão parecida, na qual o TCU pede explicações a um presidente antes de emitir seu parecer. Porém, tal decisão se mostrou notadamente acertada, em face dos novos valores constitucionais que regem a República Federativa do Brasil, e como referido, em harmonia com a jurisprudência da corte responsável por guardar a constituição federal.

#### 4.3 Teses da Defesa

A primeira tese suscitada, se refere aos princípios incidentes no caso em análise. Por esta razão, convém destacar o conceito do que é um princípio para o direito. A melhor doutrina para o tema, se mostra a do mestre Celso Antônio Bandeira de Melo, vejamos:

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido humano. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.<sup>27</sup>

De posse desta definição, é possível identificar a relevância de cada princípio em um ordenamento jurídico. Sua inobservância, acaba por culminar em severo abalo ao ordenamento jurídico. Devendo a administração pública, no que tange ao princípio da legalidade, fazer somente aquilo que lhe for previamente autorizado por lei.

Ao adotar as mesmas condutas dos anos anteriores, as quais tiveram aprovação por parte do TCU, o que supostamente, conferiria amparo legal para elas, a união acabou por entender que estaria atuando em estrito cumprimento ao princípio da legalidade, não se sustentando qualquer modificação de entendimento, por parte do TCU, com efeitos pretéritos.

Não se nega aqui, desde já, a possibilidade de evolução nas concepções e compreensões sobre determinados parâmetros legais. Todavia, não se pode imaginar que novas exegeses tiradas para o momento sejam motivo suficiente para a aplicação de medidas de constrição, sem que se ofereça à Administração Pública a oportunidade de ajustar sua conduta aos novos cânones.

(..) Fácil perceber que esse entendimento das coisas não se sustenta como instrumento de apreciação, sejam as Contas do passado, seja as Contas do Governo da República no exercício de 2014, na medida em que todas as anteriores, construídas sob as mesmas premissas e com base nas mesmas metodologias, vieram de ser aprovadas e jamais tiveram responsabilizados quaisquer dos agentes políticos ou públicos que as apresentaram ou subscreveram.<sup>28</sup>

Para a tese da defesa, ao dar parecer pela aprovação das contas dos anos anteriores, o TCU exerceu o controle da legalidade dos atos praticados pela administração pública, firmando jurisprudência no sentido de que aceitar tais metodologias. Qualquer mudança, representaria patente lesão ao princípio da segurança jurídica, conforme jurisprudências do STF juntadas na defesa.

---

<sup>27</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 966 e 967.

<sup>28</sup> Defesa da AGU, em resposta a solicitação do acórdão 1464/2015-TCU Plenário, assinada pelo advogado da União Rafaelo Abritta, em 21 de julho de 2015. PG 07.

Servidor público. Funcionário. Aposentadoria. Cumulação de gratificações. Anulação pelo Tribunal de Contas da União – TCU. Inadmissibilidade. Ato julgado legal pelo TCU há mais de 5 (cinco) anos. Anulação do julgamento. Inadmissibilidade. Decadência administrativa. Consumação reconhecida. Ofensa a direito líquido e certo. **Respeito ao princípio da confiança e segurança jurídica.** Cassação do acórdão. Segurança concedida para esse fim. Aplicação do art. 5º, LV, da CF e art. 54 da Lei federal 9.784/1999. Não pode o Tribunal de Contas da União, sob fundamento ou pretexto algum, anular aposentadoria que julgou legal há mais de 5 (cinco) anos. (MS 25.963, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 23-10-2008, Plenário, DJE de 21-11-2008.)

TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO AO ESTADO. NORMA POSTERIOR. EFEITOS RETROATIVOS. IMPOSSIBILIDADE. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA IRRETROATIVIDADE DA NORMA, DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA. CRITÉRIOS DIFERENTES DAQUELES PREVISTOS NA LEI ORGÂNICA DA MAGISTRATURA NACIONAL - LOMAN. CONTRARIEDADE AO ART. 93 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ORDEM DENEGADA. 1. O princípio da irretroatividade das normas e **da segurança jurídica, na sua dimensão subjetiva densificada pelo princípio da proteção da confiança,** veda que norma posterior que fixe critérios de desempate entre magistrados produza efeitos retroativos capazes de desconstituir uma lista de antiguidade já publicada e em vigor por vários anos. 2. Cuida-se de writ contra decisão do Conselho Nacional de Justiça que afastou critério de desempate aplicado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso em promoção de magistrados. 3. O tempo de serviço público como critério de desempate em detrimento da ordem de classificação no concurso para o cargo de juiz foi introduzido pela Lei Complementar estadual nº 281, de 27/09/2007, que inseriu o parágrafo único no art. 159 do Código de Organização Judiciária do Estado do Mato Grosso (Lei nº 4.964/85). 4. A legislação estadual não pode modificar matéria de competência de Lei Complementar nacional da magistratura, disciplinando critérios de desempate entre magistrados, esvaziando o *animus* do constituinte de criar regras de caráter nacional. Precedentes: ADI nº 4042, Relator Min. Gilmar Mendes, DJ 30/04/2009; ADI nº 2.494, Relator Min. Eros Grau, DJ 13/10/2006 e na ADI 1422 Relator Min. Ilmar Galvão, 12/11/1999. 5. Ordem denegada. (MS 28494 / MT, Relator Luiz Fux, Julgamento 02-090-2014)

Fundamentando se nestes dois princípios, o Dr. Rafaelo Abritta, advogado da União responsável pelos esclarecimentos solicitados, sintetizou sua tese defensiva da seguinte forma:

Constata-se, assim, que caso o Tribunal de Contas da União adote, em relação ao exercício de 2014, posicionamento diverso do adotado em exercícios passados, estará em contradição com os *“postulados da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, enquanto expressões do Estado Democrático de Direito”*, na medida em que, como visto, interfere diretamente na certeza do direito e estabilidade das relações jurídicas.<sup>29</sup>

(..) Nesse sentido, entende-se que **qualquer determinação a ser exarada pelo TCU deve necessariamente dispor acerca da modulação**

<sup>29</sup> Defesa da AGU, em resposta a solicitação do acórdão 1464/2015-TCU Plenário, assinada pelo advogado da União Rafaelo Abritta, em 21 de julho de 2015, PG 13 e 14.

**temporal dos seus efeitos, a fim de alcançar tão somente situações futuras**, abarcando todas as situações presentes na presente análise.

Em sua defesa, por meio da AGU, a União ao enfrentar o mérito das pedaladas fiscais, apontou possível omissão do Legislativo, como causa da falta de parâmetros uniformes na análise dos resultados fiscais. Segunda a AGU, o Banco Central do Brasil a partir de 1991 passou a elaborar, com base nos padrões internacionais metas e estatísticas macroeconômicas que refletiam o setor fiscal do país, de forma fundamentar suas decisões político monetárias.

A União passou a se valer destes relatórios, dado seu grau de confiabilidade, para espelhar a situação fiscal do país. Entretanto com a edição da LRF em 2000, por determinação expressa desta lei, passou a ser de competência do Poder Legislativo, fixar a metodologia para apuração dos resultados primários e nominal, o que não o fez até a presente data, conforme denúncia a União em sua defesa:

d) O Senado aprovou a Resolução nº 48, de 21 de dezembro de 2007, que trata dos limites globais da dívida consolidada e das operações de crédito da União, **porém, o normativo não cuidou, nem outra norma assim o fez, da “Metodologia de Cálculo do Resultado Fiscal dos Entes da Federação”** (grifos não consta no original);

e) portanto, até o presente momento, ainda não foi fixada a metodologia de apuração dos resultados fiscais prevista na LRF, ou, em outras palavras, **não há lei ou outra norma federal sobre estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, DLSP e Resultado Primário;**

g) diante da ausência da norma prevista na LRF, **o Poder Executivo**, atento aos preceitos de transparência e planejamento e ao disposto nas LDO, **vem, desde 2000, informando, nas Mensagens de encaminhamento das LOA, que o resultado fiscal será apurado pela metodologia adotada pelo BCB desde 1991, cujas estatísticas fiscais são amplamente reconhecidas e utilizadas pelos agentes econômicos e analistas especializados e bem avaliadas internacionalmente;**<sup>30</sup>

Em razão da omissão do Poder Legislativo, a mais de 25 anos vem se utilizando os parâmetros adotados pelo BCB, com a aceitação do TCU. Entretanto, alega a defesa, que nas estatísticas formuladas pelo Banco Central, por não se enquadrarem nos parâmetros de ordem objetiva, adotados pelo Banco, não poderiam ser incluídos os passivos que foram intitulados de pedaladas fiscais, os quais só constariam no relatório anual final.

---

<sup>30</sup> Defesa da AGU, em resposta a solicitação do acórdão 1464/2015-TCU Plenário, assinada pelo advogado da União Rafaelo Abritta, em 21 de julho de 2015, PG 18 e 19.

O próprio TCU no acórdão nº 7.469/2012–TCU–1ª Câmara, admite a omissão do Legislativo, e ressalta que não existe nenhum diploma legal, que obrigue o BACEN a definir parâmetros para inclusão e acompanhamento dos passivos, nos resultados primários.

26. Com vênias aos pareceres das unidades técnicas envolvidas, de fato, **além de o Senado federal estar em mora** com a fixação de importantes parâmetros relativos ao controle da política fiscal, **falta diploma legal que obrigue o Bacen** a editar norma conjunta estabelecendo os conceitos e parâmetros da metodologia ‘abaixo da linha’, **que venham suprir o vácuo legislativo para efeitos de controle da LRF e que norteiem a atuação do TCU no processo de fiscalização de conformidade.**

[...]

28. **Mesmo nas atribuições conferidas ao TCU pela LRF ou pela Lei nº 10.180/2001, não há dispositivo que o autorize a determinar ao Bacen que legisle para suprir a omissão do Senado.** (Grifos não constam no original) <sup>31</sup>

Diante destes fatos, a União adota desde 1991, as metodologias do Banco Central do Brasil, com a anuência do TCU, entretanto em tal metodologia, não são fornecidos parâmetros para aferição das metas de resultado primário e nem no cálculo da Dívida Líquida do Setor Público (**DLSP**). E conforme reconhece o próprio TCU, nem ele e nem o poder Executivo podem obrigar o Banco Central do Brasil, a editar normas desta natureza, sob pena de serem inconstitucionais. Desta forma, a União sustenta sua defesa nestes pilares, vejamos:

(..) o) **os passivos agora citados pelo TCU nunca foram incluídos no cálculo da DLSP ou do Resultado Primário**, e de fato **não poderiam ser**, porque **não se enquadram nos critérios objetivos fixados pela metodologia adotada pelo BCB**, como será mais detidamente explicado mais à frente. Aliás, como já destacado, a competência para definir metodologia prevista na LRF é da alçada privativa do Senado Federal;

p) certo é que, demonstrada a anomia quanto à “*metodologia de apuração dos resultados primário e nominal*”, tal como determinado pela LRF, não há marco legal de referência que permita a outros órgãos suprirem, fora das funções legiferantes do Poder Legislativo (reserva legal), a definição de como deveria ser aquela metodologia;

q) diante desse cenário, à míngua do marco legal de referência exigido pela LRF, **não há** parâmetro juridicamente válido para se concluir pela incorreção da metodologia que vem sendo adotada pelo BCB ou pela existência de equívoco da correspondente interpretação própria de uma Autoridade Monetária, ante o espaço legalmente reservado a sua discricionariedade (reserva técnica,

<sup>31</sup> Acórdão nº 7.469/2012–TCU–1ª Câmara, Rel. Augusto Nardes. Data da Sessão 04/12/2012.

decorrente das atribuições inerentes à autonomia operacional do BCB como Autoridade Monetária).<sup>32</sup>

Sustenta ainda a AGU, em sede de defesa, que para que os passivos referentes as chamadas pedaladas fiscais, estivessem presentes no relatório das estatísticas fiscais, divulgado pelo BCB, elas deveriam atender a quatro requisitos obrigatórios, sendo todos de observação obrigatória, a saber:

Diferentemente do que sustenta o Relatório Preliminar do TCU, **para que um passivo seja considerado nas estatísticas fiscais publicadas pelo BCB, devem estar presentes todas as regras de enquadramento: finalidade/objetivo** (avaliar o impacto do setor público na demanda agregada para subsidiar decisões de política monetária do BCB); **abrangência** (relação do setor público com o setor financeiro); **critério contábil** (caixa, e não competência); **adequação das bases de dados** (disponibilidade, tempestividade, qualidade); além da **relevância econômica** dos passivos da União. Esses critérios não podem ser considerados isoladamente, como se pretende, sob pena, inclusive, de desvirtuar a finalidade e a utilidade das referidas estatísticas.<sup>33</sup>

Desta forma a defesa, tenta demonstrar a falta de dolo na atuação da União, e total observância da jurisprudência do TCU, bem como demonstrar que em razão da omissão do Poder Legislativo, se valeu da metodologia de cálculo, fornecida pelo BCB, e aceita pelo TCU, para aferir o estado fiscal do país. O qual não permite, segundo a defesa, a inclusão dos passivos entre a União e as instituições financeiras envolvidas no evento das pedaladas fiscais (BB, CEF, BNDS), por não se enquadrarem nos requisitos obrigatórios acima destacados.

A União finaliza sua defesa, no que tange a não inclusão dos passivos dela com as instituições financeiras responsáveis pelo pagamento de benefícios sociais, e financiadoras de seus programas de governo, de acordo com o exposto acima da seguinte forma:

Aplicando-se esse entendimento, consagrado há 25 (vinte e cinco) anos, tem-se que pouco **mais de 3/4 (três quartos) dos “R\$ 40 bilhões” citados pelo TCU são ativos de instituições não financeiras (FGTS e Finame)**, não devendo, portanto, ser contemplados nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB.

Os **R\$ 9,7 bilhões restantes (BB) também não são incluídos** nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal publicadas pelo BCB, por não preencherem os demais requisitos da metodologia, em especial o **critério de caixa**.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Defesa da AGU, em resposta a solicitação do acórdão 1464/2015-TCU Plenário, assinada pelo advogado da União Rafaelo Abritta, em 21 de julho de 2015, PG 19 e 20.

<sup>33</sup> Ibid, p. 29.

<sup>34</sup> Defesa da AGU, em resposta a solicitação do acórdão 1464/2015-TCU Plenário, assinada pelo advogado da União Rafaelo Abritta, em 21 de julho de 2015, **PG 129**.

Existem dois regimes de execução da despesa orçamentária, o primeiro se refere ao regime de caixa, e o segundo ao chamado regime de competência. Marcus Abraham e Heilio Kohama, assim define o regime de caixa:

O reconhecimento das receitas públicas segue o denominado *regime de caixa* (art. 35, Lei no 4.320/1964), ou seja, são elas apropriadas e contabilizadas quando do seu efetivo pagamento e ingresso nos cofres públicos, não se considerando a mera previsão de recebimento ou o período a que competem.<sup>35</sup>

O regime de caixa é o que compreende, exclusivamente, todos os recebimentos e pagamentos efetuados no exercício, mesmo aqueles relativos a períodos contábeis anteriores.<sup>36</sup>

Em razão do Banco do Brasil, se utilizar do regime de competência, não satisfazendo, portanto, o critério contábil, não era possível inserir seus passivos no relatório do Banco Central. A respeito do regime de competência, assim leciona Furtado:

De acordo com o regime de competência, as receitas e despesas serão imputadas ao correspondente período de apuração, tomando-se por base o momento da ocorrência do respectivo fato gerador, independentemente de recebimento ou pagamento.<sup>37</sup>

Enfrentado a questão do não registro dos passivos na contabilidade da União, passasse ao estudo sobre os argumentos defensivos, que defendem a não caracterização destes passivos, como operações de crédito vedadas pelas LRF.

A Caixa Econômica Federal, se tornou em 2004, o agente operador dos programas sociais do governo federal, em razão do art. 12 da Lei nº 10.836/04, combinado com o art. 16 do Decreto nº 5.209/04, cabendo a ela ser o operador legal, nos seguintes termos:

Lei nº 10.836, de 2004:

Art. 12. Fica atribuída à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições a serem pactuadas com o Governo Federal, obedecidas as formalidades legais.

Decreto nº 5.209, de 2004:

Art. 16. Cabe à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições pactuadas com o

---

<sup>35</sup> ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro. Elsevier Editora Ltda. 2010. Pg 85.

<sup>36</sup> KOHAMA, Heilio. Contabilidade pública: teoria e prática. 10ª Ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 32.

<sup>37</sup> CALDAS, J.R. Furtado. **Direito Financeiro**. Belo Horizonte: Ed Fórum, 2014. p. 222.



Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, obedecidas as exigências legais.

§ 1º Sem prejuízo de outras atividades, a Caixa Econômica Federal poderá, desde que pactuados em contrato específico, realizar, dentre outros, os seguintes serviços:

I - fornecimento da infraestrutura necessária à organização e à manutenção do Cadastramento Único do Governo Federal;

II - desenvolvimento dos sistemas de processamento de dados;

III - organização e operação da logística de pagamento dos benefícios;

IV - elaboração de relatórios e fornecimento de bases de dados necessários ao acompanhamento, ao controle, à avaliação e à fiscalização da execução do Programa Bolsa Família por parte dos órgãos do Governo Federal designados para tal fim.

**§ 2º As despesas decorrentes dos procedimentos necessários ao cumprimento das atribuições de que trata o § 1º, serão custeadas à conta das dotações orçamentárias consignadas ao Programa Bolsa Família.**

Adotando a interpretação no sentido de que a CEF, por força dos diplomas legais acima referidos, a União, entende ser a CEF, co-executora dos programas sociais. Sendo, portanto, responsável pelo seu pagamento, o que justificaria a utilização de recursos próprios, para o pagamento dos programas sociais, não se caracterizando uma operação de crédito, em face de sua obrigação legal.

A função de agente operador do Programa Bolsa Família não se resume à função de mero prestador de serviços bancários, intermediador de pagamentos de benefícios, mas confere à CAIXA a qualidade de entidade co-executora do Programa Bolsa Família.

(..) Nessa qualidade, a CAIXA, ainda que sujeita às disposições contratuais pactuadas com a União, revela-se co-responsável pela implementação da política de transferência de renda realizada por meio do PBF.<sup>38</sup>

No que tange ao contrato celebrado entre a União e a CEF, cumpre ressaltar a tese defensiva, de que o TCU em momento passado, se manifestou pela impossibilidade de se classificar simples atrasos nos repassados para a instituição financeira, como operações de crédito, em um contrato de prestação de serviços, dada as condições contratuais de ressarcimento.

Todavia, é preciso ressaltar, de fato, que não seria razoável classificar como operações de crédito meros atrasos de curtíssimo prazo no repasse de recursos do Tesouro, previstos e com condições estipuladas contratualmente, como no caso dos programas sociais pagos por intermédio da Caixa Econômica Federal.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Defesa da AGU, em resposta a solicitação do acórdão 1464/2015-TCU Plenário, assinada pelo advogado da União Rafaelo Abritta, em 21 de julho de 2015. P. 38.

<sup>39</sup> TCU-Plenário. Acórdão nº 992/2015. Julgamento dos Embargos de Declaração.

Se valendo deste entendimento do TCU, e de uma interpretação mais expansiva, a União firmou interpretação favorável a ela, nos seguintes termos:

Deve-se, por oportuno, ponderar, nesse ponto: se não é “*razoável classificar como operações de crédito meros atrasos de curtíssimo prazo no repasse de recursos do Tesouro*”, como ficou consignado no voto do Relator, também não se afigura razoável classificar como operação de crédito atrasos por períodos maiores, já que **a natureza das coisas, no caso, não sofreria transmutação alguma conforme o aumento ou a diminuição do prazo de repasse dos recursos à instituição financeira.**

Em outras palavras, assim como o Tribunal admitiu não ostentar natureza de operação de crédito o atraso circunstancial e brevíssimo nos repasses do Tesouro para as instituições financeiras prestadoras de serviços, também não podem ostentar a mesma natureza a ocorrência de repasses após decorrido mais tempo desde os respectivos pagamentos aos beneficiários, como tem sido e será amplamente demonstrado ao longo desta manifestação. Enfim, **o tempo é característica circunstancial, incapaz de modificar a natureza da operação.**<sup>40</sup>

Com relação “as condições estipuladas contratualmente”, se mostra necessário destacar, os termos do contrato celebrado entre a União e a CEF, no que se refere a possibilidade de atrasos nos repasses, o que acabam por acarretar insuficiência de caixa, vejamos:

**Cláusula Décima.**

**Subcláusula Segunda** - Os recursos de que trata o caput serão creditados à CONTRATADA em Conta Suprimento específica para cada programa objeto desse contrato, com movimentação e reserva pela CONTRATADA, cujos respectivos saldos serão remunerados financeiramente em base diária pela CONTRATADA pela variação da taxa extramercado do Banco Central - DEDIP, sendo uma conta para cada exercício financeiro. [...]

**Subcláusula Nona** - Na eventual insuficiência de recursos na Conta Suprimento para o pagamento de benefícios constantes da folha de pagamento das Ações de Transferência de Renda, se a CONTRATADA assegurar por seus meios o pagamento dos benefícios, fica assegurada à CONTRATADA remuneração diária sobre o saldo negativo registrado nessa conta com base na taxa extramercado do Banco Central - DEDIP.<sup>41</sup>

Neste contexto, o União por intermédio da AGU, defende que os atrasos nos repasses, e por consequência a utilização de recursos próprios da CEF, para pagamento dos programas sociais, não constituem operação de crédito, sob o seguinte argumento:

<sup>40</sup> DEFESA AGU. Op. Cit., p. 38.

<sup>41</sup> Clausulas referentes a insuficiência de saldo, para pagamento dos programas sociais do governo, presentes no contrato firmado com a Caixa em 28 de dezembro de 2012, para o período de 2013-2015.

Os atos praticados pela CAIXA consistem no cumprimento de sua obrigação contratual relativamente ao PBF e ao Seguro Desemprego, contemplando tão somente a contrapartida a serviços prestados.

(..) Vale ressaltar que, nesse período – de mais de 14 (catorze) anos –, os contratos firmados com a CAIXA **para a operacionalização de tais programas foram objeto de auditoria por parte tanto da Controladoria-Geral da União como do Tribunal de Contas da União, não havendo qualquer apontamento sobre eventual irregularidade na previsão contratual** que faculta à CAIXA o pagamento de benefícios, nas situações previstas.<sup>42</sup>

Finalizando sua tese defensiva, a União se manifesta pela não caracterização de possíveis operações de crédito, entre ela e a CEF, nos seguintes termos:

Importante destacar que “operações de crédito” e demais instrumentos financeiros e orçamentários são exaustivamente lançados e conceituados pelas leis de regência, em homenagem ao princípio da legalidade estrita.

Qualquer outro ato, não tipificado e não equiparado (LRF, art. 38), não pode ser ali enquadrado, sob pena de ofensa à legalidade por incorrer numa interpretação *in malam partem*, e de se colocar em xeque o princípio da segurança jurídica, principal norteador das matérias fiscais.

Com efeito, o que há é tão somente a execução de uma avença de prestação de serviços. No pior das hipóteses, e por exercício argumentativo, poder-se-ia falar em **mera mora contratual** ou, talvez, em inadimplemento. Contudo, ainda que tais extremos fossem considerados, as respectivas implicações obrigacionais jamais poderiam ser tidas como operações de crédito.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Defesa da AGU, em resposta a solicitação do acórdão 1464/2015-TCU Plenário, assinada pelo advogado da União Rafaelo Abritta, em 21 de julho de 2015. Pgs. 39 e 40.

<sup>43</sup> Defesa da AGU, em resposta a solicitação do acórdão 1464/2015-TCU Plenário, assinada pelo advogado da União Rafaelo Abritta, em 21 de julho de 2015.p. 48.

## 5 O JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO DE 2014 PELO TCU

### 5.1 Questões iniciais

Como salientado neste estudo, em oportunidade passada, em meados de julho de 2015, o TCU em nome dos princípios do contraditório, ampla defesa e devido processo legal, pela primeira vez abriu prazo para que a chefe do executivo federal, se manifestasse à cerca dos indícios de irregularidades em suas contas.

A manifestação abordada no parágrafo acima, ocorreu por meio da defesa apresentada pela AGU, que foi objeto do capítulo anterior, a qual apresentou argumentos que foram objetos análise pelo TCU, e resultaram no acórdão TC 005.335/2015-9, sob relatoria do ilustre Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

Com relação ao regime jurídico das contas públicas, a presente apreciação por parte do TCU, ocorreu no âmbito das chamadas “contas de governo”, previstas no art. 71, I combinado com o art. 49, inciso IX, ambos da CF. Na qual está corte de contas, presta auxílio ao legislativo, por meio de um parecer técnico, que fundamentara o julgamento político por parte do poder legislativo. A respeito das contas de governo, assim leciona Furtado:

A prestação de contas de governo, que se diferencia da prestação de contas de gestão, é meio pelo qual, anualmente, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos Municipais expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro a que se referem. Como bem definiu o Superior Tribunal de Justiça (ROMS nº 11.060/GO), são contas globais que “demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Revelam o cumprir orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c 49, IX da CF/88). (Grifos Nossos) <sup>44</sup>

Como exposto, tal incumbência constitucional denota o alto grau de confiança depositado pela constituinte originário as Cortes de Contas de maneira geral. Materializada na imputação de fiscal da Lei de Responsabilidade Fiscal.

---

<sup>44</sup> CALDAS, J.R. Furtado. **Direito Financeiro**. Belo Horizonte: Ed Fórum, 2014. p.625.

Os julgamentos do TCU, em razão do grau de confiança imputado a esta corte, necessitam possuir o mais nível técnico, e estar acima de qualquer dúvida razoável. Por está razão, devesse manter a lisura do processo desde a sua concepção, ou seja, desde a escolha do relator do julgamento das contas de governo. Em relação a este assunto, destacasse com é feita a escolha:

A decisão que vincula a relatoria de órgãos ou instituições públicas a cada ministro é feita por sorteio, segundo princípios da publicidade e alternatividade. As unidades que estão sob a jurisdição do TCU são agrupadas em listas e, nos anos pares, o presidente sorteia o relator de cada lista, a quem serão distribuídos todos os processos que forem autuados ao longo do biênio. O sorteio é feito em julho, para vigência a partir do ano seguinte. Segundo previsto no regimento interno do TCU, alguns assuntos terão relatores sorteados independentemente da lista de unidades jurisdicionadas, como no caso das contas do governo da República. (Art. 147 a 155, RI)  
A lista só é alterada caso algum ministro-relator declare-se impossibilitado de relatar processos que lhe cabem por motivo íntimo, ou se declare impedido, segundo hipóteses previstas no regimento interno. (Grifos Nossos) <sup>45</sup>

Como pode ser observado, o processo para a escolha do relator das contas de governo da Presidente da República, dado seu alto grau de relevância, se difere da forma convencional de escolha. Dois princípios norteiam a escolha do relator, o da publicidade e da alternatividade, tudo isso para garantir a lisura do sorteio, afastando qualquer dúvida que paire acerca da escolha do relator. No que se refere a escolha do relator para as contas de governo, se faz necessário destacar os artigos presentes no regimento interno do TCU, que regulamento o processo de escolha.

Art. 155. Na primeira sessão ordinária do Plenário do mês de julho, o Presidente sorteará, entre os ministros, o relator das Contas do Presidente da República, relativas ao exercício subsequente, a serem apreciadas pelo Tribunal nos termos dos arts. 221 a 229.

§ 1º No caso de impedimento do ministro sorteado, ou se ocorrer a impossibilidade do desempenho dessas funções, reconhecida pelo Plenário, será realizado novo sorteio.

§ 2º Os nomes dos relatores sorteados serão excluídos dos sorteios seguintes até que todos os demais ministros tenham sido contemplados em iguais condições, exceto na hipótese de que trata o parágrafo anterior.

§ 3º Em observância ao princípio da alternatividade, o ministro por último sorteado não será incluído no sorteio seguinte.

---

<sup>45</sup> Extraído do sítio virtual do TCU. <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/duvidas-frequentes/>. Na aba “Como os processos são distribuídos aos ministros do TCU?”. Acesso em 22/07/2016.

Com relação ao julgamento das Contas de Governo de 2014, objeto central deste estudo, após o procedimento acima citado, a relatoria foi incumbida ao Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

## 5.2 Análise das Teses da Defesa pelo TCU

A primeira tese levantada pela defesa, diz respeito a dois princípios incidentes no caso em questão, o da legalidade na administração pública e o da segurança jurídica.

Com relação ao princípio da legalidade, a defesa alega estrita observância dele na execução das Contas de Governo de 2014, como foi bem destacado no tópico 3.2.1 deste estudo, no qual a defesa alegou que novos entendimentos (evoluções) devem ser adotados no futuro, e não abarcar situações preteridas, sob pena de lesão ao princípio da legalidade.

Ao enfrentar esta questão o plenário do TCU, acompanhou o voto do relator no sentido de não vislumbrar ofensa ao referido princípio, adotando os seguintes argumentos:

Assiste razão à unidade técnica. Não há, no ponto examinado, qualquer desprestígio ao princípio da legalidade. Não há, no exame das Contas de Governo relativas a 2014, “novas exegeses”, apenas a constatação de contrariedade a dispositivos da LRF em vigor, em análise efetuada com fundamento na Constituição Federal, na Lei Orgânica e no Regimento Interno do TCU. O exame das Contas de 2014 não foi, como se poderia depreender da argumentação expendida pela AGU, a primeira oportunidade em que se verificou e apontou descumprimento das condições fixadas pela LRF.

Merecem destaque, como mencionou a Semag, as diversas – inúmeras – fiscalizações realizadas por esta Corte nos 15 anos de vigência da LRF, com a manifestação dos órgãos dos Ministérios da Fazenda e Planejamento, Orçamento e Gestão, abrangendo a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e Banco Central do Brasil, em que foram discutidos conceitos sobre operações de crédito e suas vedações, com considerável consenso no que tange à interpretação dos dispositivos discutidos, em especial no que diz respeito aos conceitos de operação de crédito, com citação exemplificativa das seguintes deliberações: Acórdãos 1.563/2005; 1.573/2006; 451/2009; e 806/2014, todos do Plenário.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Plenário TCU. 07/10/2015. Processo nº TC 005.335/2015-9. Voto do relator Augusto Nardes. P. 07.

Conforme exposto, a alegação da defesa de suposta aceitação por parte do TCU nos anos anteriores, de irregularidades como as pedaladas fiscais, não se sustentam. Pois como bem esclareceu o relator, a TCU se manteve vigilante ao longo dos 15 anos da LRF, sempre emitindo ressalvas e cobrando adequações, não havendo, portanto, mudança repentina de entendimento.

No que se refere ao princípio da segurança jurídica, como foi destacado no momento oportuno, a defesa alegava que caso o Tribunal de Contas, opte por suposta mudança em seu entendimento, que o faça observando a modulação dos efeitos de sua decisão no tempo, ou seja, para as contas dos anos seguintes, não afetando a presente conta. Assim enfrentou a questão o plenário do TCU, fundamentando se também no relatório da unidade técnica SEMAG:

Conclui, assim, a unidade técnica:

Do ponto de vista substantivo, tem-se que a modulação temporal tal como suscitada nas contrarrazões representaria, na verdade, uma espécie de ‘salvo-conduto’ às ‘pedaladas fiscais’. Por consequência, essa situação criaria um grave problema de risco moral na Federação, na medida em que incentivaria os gestores das três esferas de governo a descumprirem condicionantes e proibições de ordem fiscal fixadas pela LRF, notadamente no que tange aos dispositivos voltados para o controle do endividamento público (arts. 32, 35 a 38), com base na crença de um possível ‘perdão’ pela via da modulação.

Além das razões expostas no exame técnico efetuado pela Semag, que demonstrou diferenças consideráveis entre as situações fáticas evidenciadas entre os exercícios anteriores e o de 2014, reputo importante ratificar a tese segundo a qual, independentemente da existência de similitudes entre os casos, é inválida a argumentação de que incorrerá este Tribunal em ofensa ao princípio constitucional da segurança jurídica na hipótese de concluir pela ocorrência de ilegalidades em 2014, não apontadas em exercícios pretéritos.<sup>47</sup>

E o relator, acompanhando pelo plenário, finaliza optando pelo seguinte entendimento:

O descumprimento da LRF requer responsabilização e não há razões para modulação dos efeitos da decisão do Tribunal, devendo a preliminar, no ponto ser rejeitada.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Ibid, p. 11.

<sup>48</sup> Plenário TCU. 07/10/2015. Processo nº TC 005.335/2015-9. Voto do relator Augusto Nardes. Pg 14.

Não poderia ser outro, o entendimento de uma corte que possui a função de fiscal da LRF. Apesar da defesa alegar a simultaneidade dos casos, os valores dos passivos que normalmente ficavam na casa de 1,5 BI, saltaram para 40 Bi, no ano de 2014, conforme apontou a Semag em seu relatório. Entender como normal, este evento, seria como bem disse esta secretaria, sendo seguida pelo relator do TCU, mandar um recado para todas as esferas de poder, que a LRF, se tratava de uma “Lei para Inglês ver”.<sup>49</sup>

Superada estas questões principiológicas, o TCU passou a enfrentar o argumento da defesa, no qual se fundamentava na fiel observância da jurisprudência do TCU, o qual defende que se utilizou a mesma metodologia de cálculo empregada nos anos anteriores, a qual possui aval desta corte de contas.

Em seu voto, bem destaca o ilustre relator Ministro Augusto Nardes, que tais omissões prejudicam de forma vital, o acompanhamento situação financeira estatal, dificultando a identificação de distorções, e por consequência a adoção de medidas que visem, sana-las ou ameniza-las, observe-se:

Referidas omissões prejudicaram a ação planejada e transparente do Governo, propugnada na LRF, uma vez que não foram prevenidos riscos, tampouco corrigidos desvios que ocasionaram o “desequilíbrio” das contas públicas da União no exercício de 2014. Esse comportamento evidenciado nas Contas de Governo da República representa desobediência às condições impostas pelo art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000, em desrespeito ao princípio constitucional da legalidade.<sup>50</sup>

Sobre a correção de desvios assim leciona o jurista Marcus Abraham:

A **prevenção de riscos** e a **correção de desvios** são medidas que se apresentam ao longo de todo o processo financeiro, destinadas a identificar os fatos que possam impactar os resultados fiscais estabelecidos para o período, mantendo-se a estabilidade e o equilíbrio nas contas públicas. Neste sentido, a LRF introduz determinados mecanismos e impõe a sua adoção a fim de neutralizar os riscos e reconduzir os desvios aos padrões esperados.<sup>51</sup>

O não registro de passivos, acaba por criar uma falsa sensação de saúde das contas públicas, impedindo que medidas de austeridade, sejam implementadas, visto que não se

---

<sup>49</sup> Referência a lei criada pelo Estado brasileiro no período regencial, a qual obrigava o país a combater o tráfico de escravos, em razão das pressões inglesas. Porém tal lei não possuía eficácia alguma, e não era cumprida.

<sup>50</sup> Plenário TCU, op. Cit., p. 15.

<sup>51</sup> ABRAHAM. Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro. Elsevier Editora Ltda. 2010. Pg 283.



mostram necessárias, dado o quadro pseudopolítico em que se mostram as finanças públicas em seus relatórios oficiais.

Com relação ao relatório oficial e sua metodologia, a defesa alega que se valeu do relatório emitido pelo BACEN, e que em virtude da não adequação aos critérios utilizados por esta instituição oficial (finalidade/objeto, critério contábil, abrangência, adequação das bases de dados, relevância econômica), aliada a omissão legislativa em regulamentar a matéria, conforme dispõe a LRF, a união se via obrigada a não registrar tais passivos. Pois como dito, eles não se enquadravam nos critérios utilizados pelo Bacen, instituição financeira da qual a União não pode exercer influência.

Ciente da omissão por parte do Poder legislativo em editar a norma prevista no art. 30 § 1º, inciso IV, da LRF, a qual regulamentaria os critérios metodológicos a serem utilizados nos relatórios financeiros da União. O TCU, confirma a aceitação da metodologia utilizada pelo Banco Central, porém vê omissões propositais em informações exigidas pela própria metodologia de cálculo do Bacen, conforme se atrai do voto do relator do processo de contas em análise:

Com relação ao conjunto de argumentos apresentados, destaco inicialmente que este Tribunal tem plena clareza do contexto jurídico-normativo que emoldura o registro das estatísticas fiscais. À ausência de norma prevista no art. 30 § 1º, inciso IV, da LRF, o Projeto da Lei Orçamentária Anual é enviado pela Presidente da República ao Congresso Nacional com indicação da metodologia do Bacen “abaixo da linha” para ser utilizada na verificação do cumprimento das metas fiscais.

Ciente dessa realidade fática, e ao contrário do que se expõe nas contrarrazões, o TCU se amparou, tanto nas decisões pretéritas quanto no presente processo, no próprio Manual de Estatísticas Fiscais do Bacen para concluir sobre a necessidade de se registrarem os passivos com o BNDES/Finame, FGTS e Banco do Brasil. Todas as determinações prolatadas nos Acórdãos 825/2015 e 992/2015 (os quais serviram de base para as conclusões do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário) estão em perfeita consonância com a metodologia “abaixo da linha” e basearam-se no texto do referido Manual, além de manifestações oficiais trazidas a este Tribunal pela própria autoridade monetária.

Esta Corte de Contas não afirmou existir qualquer erro, incorreção ou equívoco na metodologia “abaixo da linha”. Reconhece, pelo contrário, que o Bacen, no pleno exercício de sua competência e com total autonomia e discricionariedade, estabeleceu as bases da referida metodologia, a qual foi utilizada como fundamento para as determinações exaradas no âmbito do TC 021.643/2014-8 e para as conclusões deste processo.<sup>52</sup>

Em um primeiro momento, a discussão ocorre em torno da validade da utilização do relatório emitido pelo Banco Central do Brasil (Bacen), e a aceitação de sua validade

---

<sup>52</sup> Plenário TCU. 07/10/2015. Processo nº TC 005.335/2015-9. Voto do relator Augusto Nardes. Pg 15.

por parte do TCU, ao logo de todos os anos de vigência da LRF. Contexto em que, qualquer mudança de entendimento do TCU a respeito da validade do uso deste relatório, por parte da União, constituiria afronta a sua própria jurisprudência consolidada.

A corte de contas, reconhece mais uma vez a validade de sua utilização, e vai além, informa que foi a omissão na utilização de critérios previstos na própria metodologia empregada pelo BACEN, que culminaram na rejeição das contas de governo de 2014.

Superado a problemática da validade de metodologia de cálculo, onde ambas as partes acordam no sentido de ser correta sua utilização, em razão da omissão do Poder legislativo. O TCU passa a enfrentar o ponto mais delicado, no que se refere ao não registro destes passivos, o critério técnico. Primeiramente, será abordado a questão do FGTS e Finame, os quais a AGU alega não serem instituições financeiras, e por isso não se enquadram nos requisitos do Bacen.

Sobre o FGTS e o FINAME, assim concluiu o plenário do TCU:

Atendo-me a trecho do próprio Manual de Estatísticas Fiscais, pondero, inicialmente, que a expressão “regra geral”, inserido no trecho transcrito a seguir, admite a possibilidade de as estatísticas registrarem ativos e passivos não associados diretamente às instituições financeiras, como é o caso do FGTS e da Finame.

As fontes de dados utilizadas nessas estatísticas são, regra geral, os detentores das dívidas do setor público, tendo como base as informações registradas na contabilidade do sistema financeiro, as informações gerenciais dos sistemas de liquidação e custódia de títulos públicos e os dados oriundos do balanço de pagamentos. (Grifou-se)

É sintomático que as contrarrazões tenham se omitido em relação a esse aspecto, não abordando as exceções praticadas à essa “regra geral”. Ademais, ficou demonstrado que, historicamente, as estatísticas têm registrado operações junto ao setor privado, sem contar os conceitos trazidos no Manual, de Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e Dívida Líquida do Governo Geral (DLGG), que também reforçam essa possibilidade.<sup>53</sup>

O plenário do TCU, acompanhando o voto do relator Ministro Augusto Nardes, também destacou que a União incluiu em seu relatório fiscal seus débitos com o Fundef, que também não possui natureza de instituição financeira. Logo não se sustenta o argumento de não inclusão dos passivos junto ao FGTS e Finame, por não se tratarem se instituições financeiras, observe-se:

Pelos exemplos dados, concluiu-se que não é necessário que as operações sejam realizadas diretamente entre o setor público e o setor financeiro; basta que

---

<sup>53</sup> Plenário TCU. 07/10/2015. Processo nº TC 005.335/2015-9. Voto do relator Augusto Nardes. Pg 16.

tenham sofrido algum tipo de interveniência do setor financeiro para habilitá-las a compor as estatísticas.<sup>54</sup>

Vencido mais este aspecto da defesa, chegasse a questão do Banco do Brasil, instituição notadamente financeira, que, porém, supostamente não se enquadraria no requisito contábil, por adotar o critério de competência e não do de caixa (diferenças já abordadas em momento passado). Interpretação entendida como equivocada por parte do TCU, conforme se conclui do trecho abaixo:

Para se contrapor ao principal argumento apresentando nas contrarrazões em relação à omissão dos passivos junto ao Banco do Brasil, as contrarrazões alegam, principalmente, desatendimento ao “critério de caixa”. Não obstante, extraímos do Manual de Estatísticas Fiscais a seguinte definição para o referido critério: “*as despesas públicas (exceto juros) são consideradas como déficit no momento em que são pagas, e não quando são geradas*”. Partindo dessa definição, podemos afirmar que, para efeito das estatísticas fiscais, tanto faz se o ato de “pagar a despesa” foi praticado pelo ente estatal ou por terceiro. Se houve o “financiamento”, tenha sido ele com recursos próprios ou não, efetua-se o registro da operação nas estatísticas. Concordo com a unidade técnica, que traz como suporte texto do FMI apresentado pelo Bacen no âmbito do TC 021.643/2014-8 para constatar que a expressão “no momento em que são pagas”, empregada no Manual, significa que a despesa primária deve ser registrada no momento em que ocorre o financiamento, e não apenas quanto os recursos saem da Conta Única.<sup>55</sup>

Para melhor compreensão do trecho acima, surge a necessidade de se conceituar a chama despesa primária. Neste sentido, reproduzisse abaixo o seguinte conceito extraído do sítio oficial da União:

São aquelas que pressionam o resultado primário, alterando o endividamento líquido do Governo (setor público não financeiro) no exercício financeiro correspondente.<sup>56</sup>

Com relação ao conceito de resultado primário, assim conceitua Furtado:

Resultado primário é a diferença entre os valores não financeiros das receitas e das despesas. Quando positivo (receitas maiores que despesas), diz-se que há superávit primário; se negativo, existe déficit primário.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> Plenário TCU. 07/10/2015. Processo nº TC 005.335/2015-9. Voto do relator Augusto Nardes. Pg 17.

<sup>55</sup> Ibid, p. 17.

<sup>56</sup> Conceito extraído do sítio virtual da União. <http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/despesa-primaria>. Acesso em 25/07/2016.

<sup>57</sup> CALDAS, J.R. Furtado. **Direito Financeiro**. Belo Horizonte: Ed Fórum, 2014. p. 124.

Em síntese, após analisar o próprio manual de finanças e metodologia de cálculo do Bacen, o TCU entendeu, que não merecer prosperar a alegação a respeito do critério contábil, pois o manual informa que havendo financiamento, a despesa deverá ser registrada nas estatísticas. Pois é através do correto registro, que poderá se apurar o resultado primário, auferindo assim se o governo está gastando dentro de suas possibilidades, contribuindo para a diminuição do endividamento público.

### 5.3 Passivos Junto a CEF

Em relação aos passivos da União com a Caixa Econômica Federal, se mostra oportuno, dedicar um estudo individualizado. Uma vez que a defesa, especificamente para esta instituição financeira, trouxe consigo um forte argumento, até então não abordado. Trata-se da condição de co-executora dos programas sociais, a qual a CEF foi definida pelo art. 12 da Lei nº 10.836/04, combinado com o art. 16 do Decreto nº 5.209/04.

Sustenta a defesa, conforme abordado no capítulo 3, que a caixa em razão de sua condição de coexecutora, possui a obrigação contratual de manter o regular fluxo de pagamentos, mesma na ausência de fundos na conta da união, sendo ela ressarcida pela mora contratual, nos termos do contrato bancário. Desta forma, não haveria que se falar em “operação de crédito”, pois o próprio TCU, já havia decidido que “meros atrasos” não constituem operação de crédito.

Relembrado tais argumentos, passasse a enfrenta-los sob o ponto de vista do TCU. No que tange ao contrato entre a União e a CEF, assim se posicionou o TCU:

Inegável a natureza mista desse tipo de contrato bancário: prestação de serviços (principal) e assunção de obrigação de pagamentos por meio de abertura de crédito à contratante (acessório). Esse “segundo contrato” amolda-se perfeitamente ao conceito de operação de crédito de que trata o art. 29, inciso III, da LRF, porquanto se enquadra como operação assemelhada à abertura de crédito.

Logo, o compromisso financeiro e a manifestação de vontade em obter e conceder o crédito – que, segundo a defesa, seriam elementos imprescindíveis

para se caracterizar a operação de crédito – estão consubstanciados no contrato acessório de natureza creditícia.<sup>58</sup>

A União a todo momento, tentou descaracterizar a possibilidade de ocorrência de uma operação de crédito no contrato em questão, porém esqueceu do contrato acessório, o qual abria créditos em favor dela, na ausência de fundos em sua conta. Situação que não passou despercebida, aos olhos do guardião da LRF.

Ora, contrato desta natureza, cujo objeto é a garantia do cumprimento da prestação principal mediante a manutenção nos pagamentos dos benefícios com recursos próprios (ou seja, da contratada), para quitação da obrigação *a posteriori* com juros compensatórios, nada mais é que uma modalidade de operação de crédito. O fato de a CEF poder fazer jus da sua prerrogativa contratual de suspensão dos repasses, ante a escassez de recursos do Tesouro, não desnatura, em absoluto, o compromisso financeiro que decorre da própria natureza daquele contrato acessório.<sup>59</sup>

A União, por intermédio da AGU, complementa sua tese defensiva, alegam que o rol previsto no art. 29 da LRF, para as operações de crédito é taxativo, englobando apenas situações em que ocorrer o ingresso de capital, nas contas do governo, ou seja, uma abertura de crédito. O que não ocorre no caso da CEF, pois tais valores se utilizados para pagamento dos programas sociais, e não para aumentar o valor do caixa da União.

Essa lei, até pela sua configuração de norma predominantemente conceitual e principiológica, procurou elastecer ao máximo o conceito de operação de crédito, sem, contudo, restringi-lo. Essa conclusão é reforçada pela expressão “e outras operações assemelhadas” prevista naquele mesmo dispositivo da LRF (art. 29, inciso III), o que não impõe dúvidas sobre o caráter exemplificativo daquele rol conceitual.

(..) Em suma, tem-se o seguinte: no art. 29, inciso III, estão as operações de crédito clássicas; e nos arts. 29, § 1º, e 37, as equiparadas. Além disso, a lei permite que casos assemelhados aos descritos nos comandos acima também possam se enquadrar no conceito legal de operação de crédito, para fins de atendimento às condições, exigências e vedações estabelecidas nesta norma legal (arts. 32 a 36; e 38 da LRF, entre outros).<sup>60</sup>

Em oportunidade anterior o próprio TCU já havia debatido a matéria, firmando entendimento no sentido de se considerar operação de crédito, o chamado adiantamento a depositantes:

---

<sup>58</sup> Plenário TCU. 07/10/2015. Processo nº TC 005.335/2015-9. Voto do relator Augusto Nardes. Pg 20

<sup>59</sup> Plenário TCU. 07/10/2015. Processo nº TC 005.335/2015-9. Voto do relator Augusto Nardes. p. 20.

<sup>60</sup> Ibid, p. 21.

Acórdão 992/2015-TCU-Plenário (TC 021.643/2014-8)

22. É o próprio Banco Central que define o “adiantamento a depositantes” como operação de crédito, como se pode verificar na sua Circular 1273/1987, que instituiu o Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional – COSIF, cujo Capítulo “Normas Básicas – 1”, Seção Operações de Crédito – 6”, assim diz da “1 Classificação das Operações de Crédito”:

“2 – As operações de crédito distribuem-se segundo as seguintes modalidades:  
a) empréstimos – são as operações realizadas sem destinação específica ou vínculo à comprovação da aplicação dos recursos. São exemplos os empréstimos para capital de giro, os empréstimos pessoais e os adiantamentos a depositantes; (...)”.

23. Não me parece duvidoso, por conseguinte, considerar as dívidas do Tesouro junto aos bancos oficiais como operações de crédito.<sup>61</sup>

Como bem alegou em sua defesa, a união se utiliza da metodologia do Banco Central, por esta razão, não pode alegar desconhecimento a respeito de suas técnicas e conceituações. A circular 1273/1987, citada no acórdão, não deixa dúvidas que o adiantamento feito a depositantes, constitui operação de crédito.

Sob o tema assim conclui o TCU:

Está caracterizado, pois, o fato de que a aludida movimentação financeira (atrasos sistemáticos no repasse de recursos do Tesouro Nacional às instituições financeiras estatais, que acabam por arcar com o pagamento de despesas de responsabilidade da União) tem natureza jurídica de operação de crédito, independentemente do *nomen juris* que porventura lhe tenha sido atribuída, o qual obviamente não tem o condão de modificar a sua essência.<sup>62</sup>

Com relação a alegação de que a CEF é co-executora, por imposição dos diplomas legais, não foi aceita pelo TCU, que entendeu não existir amparo legal, para tal caracterização, no próprio diploma legal informado pela defesa.

Discordo por inteiro, também, do entendimento de que a função da CEF transcende a de mera gestora operacional do Bolsa Família, por se colocar aquela empresa pública na condição de verdadeira co-executora do programa.

Em oposição a essa alegação da defesa, percebo que a leitura dos serviços adicionais listados no § 1º do art. 16 do Decreto 5.209/2004 não fornece amparo jurídico para essa posição. O rol desse dispositivo pode ser resumido no fornecimento de infraestrutura, no desenvolvimento de sistemas de processamento de dados, na logística de pagamento dos benefícios e na

<sup>61</sup> Acórdão 992/2015-TCU-Plenário (TC 021.643/2014-8). Voto do relator Vital do Rêgo. p.12.

<sup>62</sup> Plenário TCU. 07/10/2015. Processo nº TC 005.335/2015-9. Voto do relator Augusto Nardes. p.22

elaboração de relatórios de acompanhamento e controle da execução do programa.

(..) Esse pensamento de que a CEF é co-executora do Programa Bolsa Família converge, lamentavelmente, com a própria utilização indevida dessa instituição financeira estatal pelo seu ente controlador, contrária aos ditames da LRF, situação bem caracterizada no exercício de 2014 segundo as inúmeras evidências deste processo, colhidas em grande parte pela apreciação do TC 021.643/2011-8.<sup>63</sup>

Como último ponto a ser destacado, o qual foi o maior argumento defensivo, para os pontos aqui enfrentados, a respeito da não reprovação das contas nos anos anteriores. Finalizasse este estudo, com a explicação dada pelo Tribunal de Contas da União, para esta aparente omissão do TCU nos anos anteriores, no que tange ao seu dever legal de defesa dos ditames da LRF.

Ao concluir seus argumentos, as contrarrazões levantam a tese de que este Tribunal estaria ferindo sua própria jurisprudência, por ter aprovado ano após ano, processos que versavam sobre a metodologia de compilação das estatísticas fiscais, publicadas pelo Bacen, sem fazer qualquer questionamento ou determinação quanto à mesma. Ainda que essa questão tangencie a tese da legalidade e da segurança jurídica, já abordadas no subitem 9.1 deste relatório, reitero que não há, neste processo, questionamento à metodologia adotada, mas omissões em utilizá-la. Em anos anteriores, este Tribunal não havia identificado omissões semelhantes, capazes de impactar os resultados fiscais de forma tão abrangente e significativa como no exercício de 2014.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup>Plenário TCU. 07/10/2015. Processo nº TC 005.335/2015-9. Voto do relator Augusto Nardes. .p.25.

<sup>64</sup> Ibid, p.18.

## 6 CONCLUSÃO

Entre os motivos que conduziram a escolha do presente tema, sem dúvidas, o mais determinante, se referia a aparente omissão do nobre Tribunal de Contas da União, no que se referia ao combate das chamadas pedaladas fiscais. A defesa alegava energicamente que a jurisprudência desta corte, firmou entendimento, no sentido de considerar a pratica das pedaladas “meros atrasos”, que não possuíam o condão de fundamentar uma possível rejeição das contas de governo.

Tal alegação, se mostrou aflitiva, uma vez que a sociedade brasileira, representada pelo constituinte originário, através da constituição 1988, incumbiu o TCU da mais nobre missão que poderia ser dada a uma corte técnica, a de defesa do erário público. Passando a ostentar a partir do ano de 2000, o posto de guardião da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na busca desta resposta, se mostrou necessário mergulhar no contexto fático que envolvia as pedaladas fiscais, identificar as partes envolvidas, conhecer seus argumentos, e por fim analisar a conduta do TCU, diante deste evento.

No decorrer do estudo, de plano foi possível comprovar a inobservância por parte da União, dos pressupostos do chamado regime de Gestão Fiscal Responsável: a transparência, o planejamento, o controle das contas públicas e a responsabilização. O que acabou por culminar, no desequilíbrio de suas contas, que aliado a fatores externos, acabou por conduzir o Brasil, a uma profunda recessão econômica. A escassez de recursos para custear suas despesas, forçou a União a buscar mecanismo artificiais, para demonstrar saúde em suas contas, em virtude do ano eleitoral.

Neste momento, o TCU por meio da Semag (Secretaria de Macroavaliação Governamental), já começa a fazer as primeiras fiscalizações nas contas públicas, que resultariam no processo 005.335/2015-9- TCU, que deu parecer rejeitando as contas de governo do ano de 2014.

Como abordado, a combinação entre vultuosas quantias, bem como das incertezas em relação a concretização das previsões das receitas orçamentarias. Acaba por nos direcionar a um sistema orçamentário complexo, no qual seria utópico cobrar a exatidão no balanço financeiro governamental. Por esta razão, sempre existiram pequenas distorções com relação aos passivos entre a União e as instituições financeiras por ela controladas,



ocorrendo pequenos atrasos nos repasses, que logo eram quitados. Por esta razão a União em sede de defesa, alegou que tal prática era habitual e aceita pelo TCU, e não constituam operações de crédito.

Após examinar os autos do processo, as teses defensivas e como o TCU foi derrubando argumento após argumento. Restou comprovado que não houve ofensa ao princípio da legalidade, tão pouco da segurança jurídica. Ao longo de todos os anos de vigência da LRF, essa corte de contas realizou inúmeras fiscalizações, debateu a respeito do conceito de operação de crédito, prova disso são os acórdãos de nº 1.563/2005-TCU-Plenário, 1.573/2006-TCU-Plenário, 451/2009-TCU-Plenário e 806/2014-TCU-Plenário, citados pelo relator do processo que julgou as contas de governo de 2014, Ministro Augusto Nardes.

O TCU sempre emitia ressalvas, nos anos anteriores quanto a existência de passivos não contabilizados, porém como foi abordado, as irregularidades constadas no ano de 2014, impactaram de forma significativa nos resultados fiscais do referido ano, não havendo qualquer similaridade com qualquer evento anterior, já julgado pelo TCU, por isso sua rejeição. Nos anos anteriores, os passivos giravam em média, na casa dos 1,5 Bi, e logo eram quitados, constituindo meros atrasos, inerentes ao complexo sistema orçamentário, entretanto em 2014, estes passivos saltaram para a casa dos 40Bi, e o prazo de pagamento deles superaram a casa dos 30 a 60 dias, para quase um ano. Situação que obrigou a Caixa Econômica Federal, a procurar órgãos de conciliatórios para que a dívida fosse quitada.

Diante de todo o material exposto neste estudo, concluiu-se pela inexistência de omissão por parte do TCU, em relação a sua função de guardião da LRF. Uma vez que está corte se manteve vigilante, sempre atuando com bom senso, observando o contexto social, e a complexidade do sistema orçamentário. Cumpre ressaltar, que após sua atuação no julgamento das contas de governo de 2014, os passivos foram finalmente quitados, retornando a cifras aceitáveis, reforçando ainda mais a necessidade de fortalecimento desta instituição tão importante para a República Federativa do Brasil.

**REFERÊNCIAS**

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. Elsevier Editora Ltda. 2010.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Funções do Tribunal de Contas**. RDP.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

Britto, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. In Santi, Eurico Marcos Diniz de. (Coord.). *Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CALDAS, J.R. Furtado. **Direito Financeiro**. Belo Horizonte: Ed Fórum, 2014.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 10ª Ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 32.

PRAÇA, Sérgio. **“Corrupção e Reforma Institucional no Brasil, 1998-2008”**. Opinião Pública. Vol. 17. No 1. 2011.

SEABRA, Fagundes, Miguel. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*, 5. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979. p.136.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

TCU, Plenário. Voto do Relator Ministro João Augusto Ribeiro Nardes, no processo TC 005.335/2015-9 em 7 de outubro de 2015.

**Pedro Arthur de M. M. Pontes**. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. **Accountability e controle do Executivo durante a Ditadura Militar brasileira**. Revista Enfoques. Vol. 13. 2014. Artigo publicado no portal: <http://www.enfoques.ifcs.ufrj.br/>.

Integra do Pedido de impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, formulado pelos juristas Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaina Conceição Paschoal, protocolado em: 14/10/2015.

BRUNO, Dantas. **TCU Guardiã da LRF**. Disponível no sitio virtual: <http://www.conjur.com.br/2015-ago-28/tcu-guardiao-lei-responsabilidade-fiscal-dantas>. Acesso em: 12/03/2016.

Postagem feita no Blog Tributário & Concursos, pelo Professor Marcello Leal. <http://www.tributarioconcursos.com/2013/06/o-que-e-regra-de-ouro-em-direito.ht> Acesso em 09/08/2016.

Congresso aprova déficit de R\$ 170 bilhões: como governo atingiu rombo recorde? Disponível no sitio virtual: [www.bbc.com/portugues/brasil](http://www.bbc.com/portugues/brasil). Acesso em 25/05/16.

TC N° 021643/2014-8 – Voto Ministro José Múcio. Tribunal de Contas da União.

Defesa da AGU, em resposta a solicitação do acórdão 1464/2015-TCU Plenário, assinada pelo advogado da União Rafaelo Abritta, em 21 de julho de 2015.

Acórdão nº 7.469/2012–TCU–1ª Câmara, Rel. Augusto Nardes. Data da Sessão 04/12/2012.

TCU-Plenário. Acórdão nº 992/2015. Julgamento dos Embargos de Declaração

Como os processos são distribuídos aos ministros do TCU? ”. Extraído do sitio virtual do TCU: <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/duvidas-frequentes/>. Acesso em 22/07/2016.

**Despesa Primária**. Conceito extraído do sitio virtual da União. <http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/despesa-primaria>. Acesso em 25/07/2016.

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).  
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

SILVA DE SOUSA, ALEXSANDRO.

PEDALADAS FISCAIS: A ATUAÇÃO DO TCU, NA DEFESA DA LEI  
DE RESPONSABILIDADE FISCAL / ALEXSANDRO SILVA DE SOUSA. -  
2016.

59 f.

Orientador(a): JOSE DE RIBAMAR CALDAS FURTADO.

Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade  
Federal do Maranhão, UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO,  
2016.

1. DIREITO FINANCEIRO. 2. PEDALADAS FISCAIS. 3.  
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. I. CALDAS FURTADO, JOSE DE  
RIBAMAR. II. Título.