

Pagamento de dívida ao BB, BNDES e FGTS sem autorização orçamentária

Em dezembro de 2015, o Poder Executivo quitou as operações de crédito nos bancos públicos e no FGTS, apontadas pelo TCU nos Acórdãos 825 e 3.297/2015-TCU-Plenário, utilizando dotação orçamentária destinada ao pagamento de subvenções econômicas em vez de dotação específica para pagamento de dívida.

Assim, os pagamentos realizados foram irregulares por não contarem com autorização adequada na Lei Orçamentária de 2015, contrariando o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal e no art. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000. Além disso, os registros realizados, por desconsiderarem a natureza da despesa, estão em desacordo com os arts. 12, § 3º, inciso II, e § 6º, e 13 da Lei 4.320/1964.

Abertura de créditos suplementares incompatíveis com a meta de resultado primário

Entre 27/7/2015 e 2/9/2015, foram editados seis decretos para abertura de créditos suplementares ao orçamento da União, utilizando-se como fontes de financiamento superávit financeiro e excesso de arrecadação. Porém, naquela ocasião, a meta de resultado primário estabelecida na LDO estava prejudicada, razão pela qual o Poder Executivo encaminhou projeto de lei ao Congresso Nacional para alterá-la em 22/7/2015, PLN 5/2015. Esses decretos contrariaram o art. 4º da Lei Orçamentária Anual 2015, que vedava a abertura de créditos suplementares cujas alterações promovidas na programação orçamentária fossem incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida pela LDO, uma vez que, naquele período, a meta vigente encontrava-se comprometida.

As contrarrazões apresentadas pela Presidente da República alegaram que: a) não há que se falar em violação ao art. 4º da LOA, pois a abertura de créditos suplementares, por si só, ainda que tenha ampliado a dotação orçamentária, não alterou o limite de gastos, então não há impacto na meta de resultado primário; b) a meta é anual, somente após o encerramento do exercício é possível constatar se a meta foi cumprida, e com a alteração ocorrida ao final do ano, a meta foi alcançada.

O Tribunal não acatou tais alegações. Com relação à argumentação descrita no item "a", a condição do art. 4º da LOA refere-se às alterações promovidas na programação orçamentária, ou seja, o acréscimo na LOA de uma dotação orçamentária, que é uma etapa anterior e independente da execução da despesa. Ou seja, a exigência do art. 4º da LOA não diz respeito à execução dos créditos suplementares abertos, exatamente porque um decreto que abre crédito suplementar não altera os limites de empenho, nem constitui execução da despesa. Sobre o item "b", a irregularidade apontada pelo TCU não está relacionada ao cumprimento ou não da meta fiscal ao final do exercício. A meta estabelecida na LDO é anual, mas o Poder Executivo deve pautar a gestão fiscal e orçamentária ao longo do exercício com base na meta em vigor. Agir em desacordo com a meta vigente, apostando que o Congresso irá alterar a meta, é um comportamento imprudente na gestão fiscal, que não encontra amparo na LRF.

Programação orçamentária e financeira e contingenciamento

O TCU apontou que o governo federal realizou sua programação orçamentária e financeira com base em proposta de meta fiscal (Projeto de Lei PLN 5/2015), e não na meta fiscal vigente nas datas de edição dos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º e do 4º bimestres de 2015, bem como dos Decretos 8.496/2015 e 8.532/2015.

Além disso, os contingenciamentos de despesas discricionárias da União foram efetuados em montantes inferiores aos necessários para atingimento da meta fiscal vigente nas datas de edição daqueles decretos (30/7 e 30/9/2015).

A partir da análise das contrarrazões, constatou-se que o PLN 5/2015, enquanto não aprovado pelo Congresso Nacional, não teve o condão de alterar a meta fixada na LDO. Assim, considerando a meta fiscal vigente à época, o Poder Executivo deixou de indicar e promover, oportuna e tempestivamente, o contingenciamento necessário, contrariando o prescrito nos arts. 9º da LRF e 52 da Lei 13.080/2015.

O art. 9º da LRF prevê que, ao final de cada bimestre, deve-se verificar se a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, e promover, se for o caso, limitação de empenho e movimentação financeira. Para tanto, devem ser utilizadas as estimativas atualizadas disponíveis.