

EDIÇÃO DO DECRETO 8.197/2014 SEM CONSIDERAR PROJEÇÕES DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO

O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) alertou a Secretaria de Orçamento Federal, em 12/2/2014, sobre a previsão de **frustração de receitas** e de **elevação de despesas obrigatórias** do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) em 2014, totalizando a necessidade de suplementação das dotações orçamentárias em **R\$ 8,9 bilhões**. No entanto, o Poder Executivo manteve o valor inicialmente previsto na LOA e não considerou essa informação no Decreto 8.197/2014 (Programação Financeira) e nos relatórios de avaliação de receitas e despesas primárias do 1º ao 4º bimestre. Conseqüentemente, deixou de realizar o devido contingenciamento de despesas discricionárias.

As contrarrazões do Poder Executivo registraram que: a) em razão do exíguo tempo disponível entre o recebimento da previsão e a publicação do Decreto 8.197/2014, não foi possível incorporar as previsões; b) havia intenção de alterar a sistemática do seguro desemprego e abono salarial, o que reduziria os gastos; e c) não houve atraso nem insuficiência de dotação que inviabilizasse o empenho das referidas despesas.

Analisada a defesa, afastou-se a alegação de exíguo tempo disponível para incorporar as previsões do MTE, pois a informação não foi contemplada somente no relatório de avaliação do 1º bimestre, mas também nos relatórios do 2º, 3º e 4º bimestres de 2014. Além disso, a mera intenção de diminuir uma despesa não é suficiente para que se incorpore tal redução nas projeções do exercício.

A alegação de que a suplementação orçamentária ocorreu e não comprometeu a execução da despesa obrigatória do FAT, não convalida a utilização de estimativas desatualizadas nos relatórios de avaliação bimestral, de forma a ocultar a real necessidade de contingenciamento no momento oportuno.

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.

AUSÊNCIA DE CONTINGENCIAMENTO QUANDO DA EDIÇÃO DO DECRETO 8.237/2014

No início de 2014, o Poder Executivo Federal efetuou limitação de empenho e movimentação financeira de R\$ 30,5 bilhões. As avaliações de receitas e despesas dos 2º, 3º e 4º bimestres concluíram que não havia necessidade de novos contingenciamentos, embora o resultado primário realizado até agosto fosse de apenas R\$ 0,4 bilhão, ante uma meta parcial prevista de R\$ 39 bilhões (ou seja, cumprimento de apenas 1% da meta).

As metas fiscais servem para dar confiança à sociedade de que o governo garantirá as condições necessárias à estabilidade econômica. Como instrumento de gestão das finanças públicas, a programação orçamentária e financeira contribui para o cumprimento dessas metas. Assim, as receitas e despesas do governo devem ser avaliadas bimestralmente e, caso necessário, os gastos devem ser limitados a fim de garantir o alcance dos resultados pré-definidos na LDO.

Mesmo diante desse cenário e com as projeções de crescimento do PIB se reduzindo, a avaliação do 5º bimestre também não indicou a necessidade de contingenciamento. Ao contrário, alegou-se que seria possível a ampliação do limite orçamentário e financeiro em R\$ 10 bilhões, condicionada à aprovação do projeto de lei de alteração da meta fiscal (PLN 36/2014) encaminhado ao Congresso Nacional.

Em suas contrarrazões, o Poder Executivo alegou que: a) não houve ilegalidade na ausência de contingenciamento; b) a nova meta aprovada foi cumprida ao final de 2014; e c) a condicionalidade imposta no PLN foi atitude responsável, pois não permitiu a utilização dos recursos até que a meta fiscal fosse efetivamente alterada.

A partir da análise das contrarrazões, ficou constatado que o projeto de lei, enquanto não aprovado pelo Congresso Nacional, não teve o condão de alterar a meta fixada na LDO. Assim, considerando-se a

meta fiscal vigente à época, o Poder Executivo deixou de indicar e promover, oportuna e tempestivamente, o contingenciamento necessário, contrariando o prescrito na LRF e na LDO.

A alegação de que a superveniente publicação da Lei 13.053/2014, que alterou a meta fiscal em 15/12/2014, teria eliminado a exigência de se limitar a execução orçamentária e financeira foi descartada, já que a LRF deixa claro que as metas fiscais têm que ser cumpridas não apenas no final do exercício, mas devem ser estabelecidas previamente e avaliadas a cada bimestre.

O condicionamento da ampliação dos limites orçamentários e financeiros à aprovação do PLN, além de contrariar o art. 118 da LDO 2014, foi considerado dispensável diante das previsões legais de reestabelecimento de limites quando não mais subsistirem os motivos que levaram ao contingenciamento.

ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES INCOMPATÍVEIS COM A META DE RESULTADO PRIMÁRIO

Mesmo ciente de que a meta de resultado primário não seria alcançada, o Poder Executivo não realizou limitação de empenho e movimentação financeira, como verificado nas irregularidades anteriores. Ao contrário, após avaliação do 5º bimestre, ampliou, de forma condicionada, o limite orçamentário e financeiro para custear despesas discricionárias em R\$ 10 bilhões. Tal ato é conflitante com o art. 4º da LOA 2014, que impede a abertura de créditos suplementares incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida pela LDO.

Assim, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, foram editados sete 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 2014 estava prejudicada, tanto que o Poder Executivo encaminhou projeto de lei ao Congresso Nacional para alterá-la.

As contrarrazões apresentadas pelo Poder Executivo alegaram que: a) não há que se falar em violação ao art. 4º da LOA, pois a abertura de créditos suplementares, por si só, não impacta a meta de resultado primário; b) a Lei 4.320/1964 permite a utilização de resultados de exercícios anteriores para custear despesas instituídas mediante crédito adicional; e c) a MP 661/2014 autorizou a utilização do superávit financeiro de fontes vinculadas.

Analisadas as alegações, foi afastada a argumentação de que a abertura dos créditos suplementares não impactou a meta fiscal, pois eles se submetiam à programação orçamentária e financeira vigente (Decretos 8.197 e 8.237/2014). Embora as despesas discricionárias se submetam a contingenciamento, este não ocorreu ao longo do exercício na forma determinada pelo art. 9º da LRF.

Desse modo, a edição dos decretos contrariou o art. 4º da LOA, que vedava a abertura de créditos suplementares incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida pela LDO, uma vez que, no período de 5/11 a 14/12/2014, a meta de resultado primário fixada encontrava-se comprometida.

A Lei 4.320/1964, de fato, permite a utilização de resultados de exercícios anteriores para custear despesas instituídas mediante crédito adicional. No entanto, não procede a afirmação do Poder Executivo de que a fonte de recursos utilizada para abertura desses créditos não interfira na apuração e acompanhamento das metas fiscais, pois a utilização de fontes financeiras exige um maior esforço fiscal do governo para a composição do resultado primário.