CRIME DE RESPONSABILIDADE: AS PEDALADAS FISCAIS E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

RESPONSIBILITY CRIME: FISCAL PEDALS AND FISCAL RESPONSIBILITY LAW

Guilherme De Freitas Ribeiro,
Acadêmico do 9º período do Curso de Direito da Universidade Presidente Antônio Carlos deTeófilo Otoni, Brasil
E-mail: guilhermefreitas2012@yahoo.com.br

Marco Antônio Rodrigues Rêgo,

Acadêmico do 9º período do Curso de Direito da Universidade Presidente Antônio Carlos deTeófilo Otoni, Brasil
E-mail: mantoniorodriguesrego@gmail.com

Thalles Da Silva Contão,

Graduado em Direito pela Fundação Educacional Nordeste Mineiro, Pós- Graduado em Docência no Ensino Superior na Faculdade São Gabriel da Palha, Pós-Graduado em Direito Administrativo na Faculdade de Educação e Tecnologia da Região Missioneira, Professor na Faculdade Presidente Antônio Carlos de Teófilo Otoni, Brasil.
E-mail: thallesdasilvacontao@gmail.com

Recebido: 19/11/2020 – Aceito: 20/11/2020

Resumo

O presente artigo trás uma análise à cerca do fenômeno conhecido como“pedaladas fiscais,” que trata-se de operações orçamentárias atípicas que não encontam-se previstas em lei, que consistem em atrasar o repasse de verba a bancos públicos e privados com o intuito de maquiar a situação fiscal do governo em um determinado mês ou ano, assim, mantendo a aparência de que há um equilibrio entre os gastos e despezas nas contas públicas, e com isso configurando crime de responsabilidade. As pedaladas fiscais ganharam muito destaque no governo da expresidenta Dilma Rousseff, que acabou resultando em seu impeachment. Este artigo também busca analisar a lei de responsabilidade fiscal, bem como o papel do tribunal de contas da união neste cenário.

Palavras-Chave: Pedaladas Fiscais; Lei de Responsabilidade Fiscal; Tribunal de Contas da União; Crime de Responsabilidade; Impeachment.

Abstract

This article provides an analysis of the phenomenon known as “fiscal pedaling,” which are atypical budgetary operations that are not provided for by law, which consist of delaying the transfer of funds to public and private banks in order to make up the government's fiscal situation in a given month or year, thus maintaining the appearance that there is a balance between spending and expenditure on public accounts, and thus constituting a crime of responsibility. Fiscal pedaling gained a lot of prominence in the government of President Dilma Rousseff, which ended up resulting in her impeachment. This article also seeks to analyze the tax liability law as well as the role of the federal court of auditors in this scenario.

Key words: Fiscal Pedaling; Fiscal Responsibility Law; Court of Accounts of the Union; Crime of Liability; Impeachment.

1. Introdução

Desconhecida por grande parte da sociedade, a expressão “pedaladas fiscais,” que teve sua origem no jargão comum entre especialistas do orçamento público, ganhou bastante visibilidade no ano de 2015, quando o Tribunal de Contas da União, recomendou por unanimidade a rejeição das contas do governo federal de 2014. Tal prática, consiste no atraso proposital da União em repassar verbas para os bancos públicos, por ela controlados, para o custeio de programas sociais, e com isso resultando esses bancos a obrigação de custear com seus próprios recursos, o pagamento dos benefícios referente à esses programas sociais. O objetivo é maquiar a real situação financeira do país, pois ao atrasar o repasse das verbas, o balanço fiscal da União ficava positivo.

Essa foi uma prática comum em governos anteriores, mostrando que ao longo da história sempre houve um desrespeito para com as contas públicas, porém, com a chegada da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que tinha como objetivo o equilíbrio das contas públicas, tal prática passou a ser combatida e considerada como crime, encontrando a sua tipificação legal no artigo 36 da LFR: 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.

Nesse contexto, emerge a figura do Tribunal de Contas da União, que tem como missão constitucional, fiscalizar as contas públicas da União e defender a Lei de Responsabilidade Fiscal. O maior exemplo de atuação do TCU na defesa da LRF foi quando rejeitou, por unanimidade, as contas do governo da então presidente da

república, Dilma Rousseff, que fez uso da prática de pedalada fiscal, e mais tarde foi condenada por crime de responsabilidade, o que acabou resultando em seu impeachment.

A falta de equilíbrio nas contas públicas pode atentar diretamente contra todo sistema orçamentário do país, afetando investimentos, aumentando a inflação, taxa de juros, resultando na redução do PIB, aumento da taxa de desemprego, que gera uma recessão econômica que será paga por todos os cidadãos. Vislumbrando alcançar o Regime de Gestão Responsável, a Lei de Responsabilidade Fiscal, se sustenta em pilares como: a transparência, o planejamento, o controle das contas públicas e a responsabilização, pilares esses que definem o bem estar de todo o sistema orçamentário, ficando o Tribunal de Contas da União com o papel de fiscalizar as contas e impedir que o país seja conduzido ao caos financeiro.

2. A Lei de Responsabilidade Fiscal

2.1. Contexto Histórico

Devido à irresponsabilidade dos gestores com as contas públicas e o grande desperdício dos recursos públicos, originou-se uma necessidade de que fosse criada uma lei que controlasse os gastos dos governantes nos estados e municípios brasileiros a fim de evitar um desequilíbrio fiscal.

Promulgada em 04 de Maio de 2000 pelo Senado Federal, que na época tinha como presidente o senador Antônio Carlos Magalhães[1] e sancionada pelo então presidente da república Fernando Henrique Cardoso[2] e publicada no Diário Oficial da União no dia seguinte, passou a vigorar então a Lei complementar nº 101, que ficou popularmente conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, revogando-se assim a Lei complementar nº 96 que discorria sobre limites de gastos às despesas e receitas governamentais.

[1] Foi um médico, empresário e político brasileiro, que presidiu o Senado entre 1997-2001.

[2] É um escritor, sociólogo, professor universitário e político brasileiro, foi o 34.º presidente da República Federativa do Brasil entre 1995 e 2003.

2.2. Conceito

A Lei complementar nº 101 ou Lei de Responsabilidade Fiscal trata-se de uma lei complementar que tem como objetivo controlar os gastos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios brasileiros. Essa lei determina que as contas e os gastos públicos sejam apresentados detalhadamente ao Tribunal de Contas (da União, dos Estados ou dos Municípios), cabendo ao tribunal analisar tudo com cuidado e aprovar ou não as contas apresentadas. Essa lei busca reforçar os princípios da Lei Federal 4320/64, destacando-se a necessidade de uma gestão responsável da receita e da administração do gasto público com eficiência na busca do equilíbrio orçamentário.Nas palavras do desembargador Marcus Abraham[3], em seu artigo, diz que:

> A LRF foi instituída para estabelecer um código de conduta aos gestores públicos, pautada em padrões internacionais de boa governança. A probidade e a conduta ética do administrador público como deveres jurídicos positivados passaram a ser o núcleo da gestão fiscal responsável, voltada para a preservação da coisa pública. Por meio dela, introduziu-se nova cultura na Administração Pública brasileira, baseada no planejamento, na transparência, no controle e equilíbrio das contas públicas e na imposição de limites para determinados gastos e para o endividamento.[4]

Na hipótese de rejeição das contas pelo tribunal, poderá ser instaurada uma investigação acerca da responsabilidade fiscal dos órgãos do Poder Executivo e seus titulares nas eventuais irregularidades, podendo ter como resultado, multas, cassação de mandato, proibição de disputar eleições e até mesmo resultar em crime de responsabilidade. Assim como o Poder Executivo, os poderes Legislativo e Judiciário também estão obrigados a submeter-se perante a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal gerou grandes mudanças no cenário orçamentário nos três níveis do governo. Fez com que os governantes fossem obrigados à serem mais organizados, devendo-se assim saber planejar e estabelecer metas quanto aos gastos públicos, controlar receitas, e adotar medidas necessárias para prevenir ou corrigir problemas, para que tudo que foi programado seja cumprido dentro do prazo estabelecido. Outra mudança é que essa lei trouxe mais transparência quanto aos

[3] Desembargador Federal do TRF-2a Região, Professor Adjunto de Direito Financeiro – UERJ.

[4] ABRAHAM, Marcus. 15 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Editora Justiça e Cidadania, 26 de maio de 2015. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/os-15-anos-da-lei-de-responsabilidade-fiscal/>. Acesso em: 10 de junho de 2020.

gastos públicos, obrigando o gestor a prestar contas de todos eles, prevenindo contra desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

O desembargador Marcos Abraham, em seu artigo, faz um breve resumo acerca das principais inovações trazidas pela LRF:

> 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.[5]

Em suma, a criação da LRF foi uma forma de reforçar os esforços do governo federal em estabilizar a economia do Brasil, tendo como objetivo principal a busca por um equilíbrio das contas públicas, reduzindo o risco do país, e fazendo com que investimentos estrangeiros fossem atraídos.

3. O Tribunal de Contas da União

3.1. Conceito

O Tribunal de Contas da União, popularmente conhecido como TCU, é o órgão de controle externo do governo federal e auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade. Para isso, tem como meta ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.

O Tribunal é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

[5] ABRAHAM, Marcus. 15 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Editora Justiça e Cidadania, 26 de maio de 2015. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/os-15-anos-da-lei-de-responsabilidade-fiscal/>. Acesso em: 10 de junho de 2020.

3.2. Contexto Histórico

Os Tribunais de Contas surgiram pela necessidade e importância de se estabelecer mecanismos de controle da gestão e finanças públicas, visando uma adequada administração e a correta aplicação dos recursos públicos.

A sua criação partiu da primeira Constituição Republicana, de 1891, tendo como precursor o constituinte Rui Barbosa, que, ainda no período de regime provisório, exarou Decreto criador da Corte de Contas, ato que definiu os conceitos básicos que até hoje qualifica este órgão auxiliar.

Na exposição dos motivos que ensejaram o Decreto em referência, apresenta Rui Barbosa[9]:

> É, entre nós, o sistema de contabilidade orçamentária defeituoso em seu [6]mecanismo e fraco na sua execução. O Governo Provisório reconheceu a urgência inadiável de reorganizá-lo; e a medida que vem propor-vos é a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.[7]

A Administração Pública deve sempre atuar visando satisfazer o interesse público, então, torna-se indispensável a existência de mecanismos à disposição dos administrados, constitucionalmente previstos, para possibilitar a verificação da regular atuação da Administração de modo impedir a prática de atos irregulares, ilegítimos, lesivos ao cidadão e à própria coletividade, ou que possibilitem a reparação dos danos decorrentes de suas práticas.

3.3. Competência do Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas da União (TCU) é um tribunal no qual auxilia, o Congresso Nacional a fiscalizar externamente as contas da administração pública, ou seja, ele ajuda o poder legiferante em sua fiscalização em relação no que diz respeito ao controle, financeiro, contábil e orçamentário do Governo Federal.

---

[6] Foi um brasileiro advogado, jornalista, jurista, político, diplomata, ensaísta, orador e membro fundador da Academia Brasileira de Letras.

[7] PRATES, Arlito Lucas Mendes. Natureza jurídica das decisões dos tribunais de contas e seus reflexos. Migalhas, 10 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/261719/natureza-juridicadas-decisoes-dos-tribunais-de-contas-e-seus-reflexos>. Acesso em: 10 de junho de 2020.

Suas Competências estão definidas tanto na Constituição Federal,[8] quanto em outras leis específicas como a Lei de Responsabilidade Fiscal,[12] a Lei de Licitações e Contratos[9] e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.[10]

Na Constituição Federal as suas principais funções se encontram nos artigos 71,72, §1°,74, §2°, mas a nossa Carta Magna também aludi outras atribuições ao TCU que podem ser encontradas nos artigos 33, § 2° e 161 parágrafo único.

É preciso nos atentar que as competências acima citadas na Constituição Federal e as mencionadas nas respectivas leis específicas são exclusivas ao

Tribunal de Contas da União e não aos Tribunais de Contas dos estados membros,

---

Distrito Federal e Municípios, ou seja se tratando de fiscalização externa das contas da Administração Pública dos estados membros cabe aos seus respectivos Tribunais de contas exercer as atribuições que lhe são conferidas, da mesma forma isso se dará aos municípios onde houver esse tipo de Tribunal.

Interessante destacar também como podem ser instaurados os procedimentos de fiscalização, que podem ocorrer de forma interna, ou seja o próprio Tribunal poderá instaurar o procedimento, e de forma externa , no qual os presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e presidentes de comissões do Congresso Nacional, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados formularão esse pedido.

Outras formas no qual o Tribunal de Contas da União é acionado para realização de ações de fiscalização, por exemplo é quando ele obtém informações que apontam para alguma ilegalidade, ou desperdício de recursos públicos federais, ou quando há informações de ilegalidade de pessoal no âmbito da administração direta e indireta como diz o artigo 71, III, da Constituição Federal, em relação a esse último exemplo citado.

Portanto, pode-se afirmar que o Tribunal de Contas da União se fez firmar em um grandioso e importante papel no que diz respeito aos recursos públicos,

---

[8] BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. [12] _____. Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

[9] _____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

[10] _____. Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências.

ajudando o Poder Legislativo a controlar os gastos da nossa Administração, mesmo ele não pertencendo a nenhum dos Três Poderes, sendo ele “apenas” um órgão de auxílio do Poder Legislativo, é uma instituição de total relevância.

4. As Pedaladas Fiscais

4.1. Conceito

Pedalada Fiscal é um termo utilizado para caracterizar operações orçamentárias realizadas pelo Tesouro Nacional, operações essas que não estão previstas na legislação vigente, que consistem em atrasar o repasse de verbas aos bancos públicos e privados e autarquias como o INSS, com o objetivo de suavizar a situação fiscal do governo em determinado mês ou ano, apresentando melhores índices econômicos ao mercado financeiro, economistas, e especialistas em contas públicas.

4.2. Objetivo

As pedaladas fiscais ocorrem pelo fato de que apesar dos gastos sociais já terem sido efetivados, eles ainda não saíram das contas do Governo Federal quando é divulgado seu balanço anual. Essa manobra pode ser utilizada tanto para aumentar o superávit primário, ou seja, aumentar a economia feita para pagar os juros da dívida pública, quanto para evitar um maior déficit primário, que ocorre quando as despesas são maiores que as receitas. Em suma, quando o governo deixa de transferir o dinheiro para os bancos estatais, apresenta despesas contabilmente menores do que as que ocorreram de fato, em uma tentativa de enganar os agentes econômicos.

4.3. Contexto de surgimento das Pedaladas Fiscais

Vivemos em mundo onde o capitalismo é predominante e os estados ao adotarem esse sistema, acabam por construir suas economias baseadas nos preceitos capitalistas, onde o objetivo maior é o lucro. Como consequência de uma busca por novas riquezas, vindas por exemplo, de investidores nacionais ou internacionais, os estados têm o dever de prestar contas de suas metas e resultados como forma de

demonstrar equilíbrio de suas finanças. Com isso, o gestor, ao mostrar melhores resultados para o povo e para o mundo, acaba por aumentar a sua confiabilidade e credibilidade, passando uma boa imagem e assim conseguindo mais investimentos e mais riquezas.

Porém, alguns estados não conseguem atingir as metas pretendidas pelos mais diversos motivos, como por exemplo receitas superestimadas, corrupção, desvio de dinheiro, falha na execução de planejamentos, entre outros, e com isso inviabilizando a obtenção dos resultados pretendidos. E com isso, os governantes acabam tentando escapar das consequências acarretadas pelo não cumprimento das suas obrigações e utilizam manobras fiscais para maquiar os resultados e tornando-os falsamente positivos. Essas manobras fiscais ilegais com o tempo ficaram popularmente conhecidas como “pedaladas fiscais.”

4.4. As Pedaladas Fiscais e a Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei complementar nº 101 - LRF, desde que passou a vigorar no nosso ordenamento jurídico, instaurou o chamado regime de gestão fiscal responsável, que sustenta em quatro pilares essenciais: o planejamento, a transparência, o controle das contas públicas e as sanções. Esses pilares têm como objetivo, fazer com que os gestores cumpram as obrigações contraídas e metas estipuladas, evitem o superendividamento e com isso garantam o equilíbrio das contas do governo.

No que diz respeito às pedaladas fiscais, observa-se que elas violam o texto previsto no artigo 36, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, artigo esse que proíbe a realização de operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controla, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

Vejamos o texto do referido artigo:

> 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.[11]

O regime das proibições para a admissão de operação de crédito está previsto nos artigos 34 a 37, da Lei de Responsabilidade Fiscal. No que diz respeito às exigências para tais operações, estas encontram-se previstas no art. 32, da LRF. Ainda sobre as vedações presentes na LRF, podemos observar que estão em total harmonia com o texto constitucional, visto que seu principal fundamento está relacionado à chamada Regra de Ouro, prevista na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 167, inciso III:

> Art. 167. 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.[16]

Através da regra de ouro, objetiva-se que despesas correntes sejam pagas por uma fonte não habitual, ou seja, vincula despesas constantes às receitas permanentes do Estado, que não sejam fruto de uma operação específica ocorrida isolada ou eventualmente.

Em suma, 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.

Chegando-se à conclusão de que a prática da União de se utilizar de operações de crédito, com instituições financeiras por ela controladas, à fim de custear despesas com programas sociais, fere não só o art. 36 da LRF, mas também o art. 167, inciso III da CF/88. Ao estabelecer essas normas, a LRF e a CF, objetiva impedir que os governos 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.

[11] Artigo 36, parágrafo único, da Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. [16] Artigo 167, III, retirado da Constituição Federal de 1988.

4.5. Configuração de Crime de Responsabilidade

Os crimes de responsabilidade podem ser conceituados como infrações de natureza político-administrativa, que se caracterizam pela prática de ações ilícitas, que são praticadas por agentes políticos. No caso do Presidente da República, estão previstas nos arts. 4º e 10º da lei nº1.079/1950[12] e no art. 85 da Constituição Federal de 1988[13]:

> Art. 4. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:
>
> [...]
>
> VI - A lei orçamentária;[19]
>
> Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:
>
> [...]
>
> 4 - Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária.[20]
>
> Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:
>
> [...]
>
> VI - a lei orçamentária;[14]

De acordo com os artigos acima transcritos, podemos chegar à conclusão de que as pedaladas fiscais violam a Constituição Federal, a LRF e a Lei nº 4.320/64[15] e, portanto, se enquadram na previsão de crime de responsabilidade.

5. Julgamento das contas do Governo de pelo TCU

Como já foi dito as principais competências do Tribunal de Contas da União encontram-se na Constituição Federal em seus artigos 71, 72, §1°, 74, §2° e em outras leis específicas como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Licitações e

[12] _____. Lei n. 1079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.
[13] BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.
[19] Artigo 4º, VI, da Lei nº 1.079, de abril de 1950. [20] Artigo 10, 4, da Lei nº 1.079, de abril de 1950.
[14] Artigo 85, VI, da Constituição Federal de 1988.
[15] _____. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Contratos e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, e que ele é um órgão de auxílio do Poder Legislativo para ajuda-lo em uma de suas atribuições que é o de fiscalizar os gastos de recursos da Administração Pública.

Com base nessas competências acima citadas o Tribunal de Contas da União, julgou as contas do governo de 2014, o governo então exercido na época, pela presidenta Dilma Rousseff,[16] através um parecer prévio, que foi enviado ao Congresso Nacional para que as contas do governo na época fossem rejeitadas, visto que a Presidência da República deste respectivo ano não obedeceu os princípios constitucionalmente previstos que regem a administração pública, foi o que disse o ministro relator do processo na época Augusto Nardes[17]:

> devido à relevância dos efeitos das irregularidades relacionadas à execução dos orçamentos, não afastadas pelas contrarrazões apresentadas pela Presidente da República, não houve observância plena aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, razão pela qual as contas não estão em condições de serem aprovadas, recomendando-se a sua rejeição pelo Congresso Nacional.[18]

Segundo o TCU e o Congresso Nacional, os atos que fizeram com que a Presidente da República ferisse os Princípios basilares da Administração Pública e sofresse rejeição das contas do seu governo foram: a omissão dos passivos da União em relação aos Bancos do Brasil e ao Banco Nacional do Desenvolvimento e ao Fundo de Garantias por Tempo de Serviço e os adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal e FGTS para despesas dos programas sociais como Bolsa Família, Programa Minha Casa Minha Vida, foi alegado irregularidades na falta de contingenciamento em relação as despesas arbitrarias da União no valor de pelo menos R$ 28,54 bilhões. Dentre outras irregularidades, estas foram as que mais “pesaram” para que as contas fossem rejeitadas.

[16] Economista e política brasileira, foi a 36ª Presidente do Brasil, tendo exercido o cargo de 2011 até seu afastamento por um processo de impeachment em 2016.
[17] Ministro do Tribunal de Contas da União.
[18] TCU recomenda rejeição das contas de Dilma. Migalhas, 08 de outubro de 2015. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/228149/tcu-recomenda-rejeicao-das-contas-de-dilma>. Acesso em: 10 de julho de 2020.

5.1. Defesa apresentada pela AGU ao Congresso Nacional e ao TCU em relação as contas do governo

Antes das contas do Governo de 2014 serem rejeitadas pelo TCU e posteriormente pelo Congresso Nacional, o Governo apresentou a sua defesa ao Congresso depois que as suas contas foram rejeitadas pelo próprio Tribunal de Contas da União. O Governo teria 45 dias para apresentar a sua defesa, mas acabou se antecipando em relação a esse prazo, talvez em busca de um apoio político já, que haviam percebido que estavam perdendo "força," não foi à toa que a presidenta Dilma Rousseff,[19] mandou junto a Advocacia Geral da União seu Ministro da Casa Civil Jaques Wagner[20], para dizer que:

> Não mudou muito, mas mudou porque essa defesa é trazida ao Congresso pós a apreciação do voto prévio, do relatório prévio do Tribunal de Contas da União, então nós trabalhamos além de todas as razões pré apresentadas. O governo tem a segurança de que aquilo que foi feito vinha respeitando aquilo que eram as orientações e vai sustentar essa posição. Óbvio que eu tenho a expectativa de que a nossas razões sejam acolhidas e que as contas da presidente Dilma sejam aprovadas[28]

Já a Advocacia Geral da União disse que a presidenta já tinha tomado medidas para melhorar a transparência das operações financeiras questionadas pelo TCU e atendido todas às recomendações que foram feitas pelo TCU no tocante as contas do ano de 2014:

> O debate é: há elementos para rejeitar ou não as contas do governo? Continuamos insistindo que não há. Ela contradiz parcialmente a questão da apuração de estatísticas fiscais que é objeto da proposta de reprovação do parecer do Tribunal de Contas [21]

A Advocacia Geral da União também defendeu que o Tribunal de Contas da União, já havia firmado jurisprudência ao analisar contas de governos anteriores desde a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, onde eles fizeram a mesma

---

[19] Economista e política brasileira, foi a 36ª Presidente do Brasil, tendo exercido o cargo de 2011 até seu afastamento por um processo de impeachment em 2016.

[20] Político brasileiro, foi Ministro-chefe da Casa Civil de 2015 a 2016. [28] Plenário aplica regras contra "jabutis". Agência Senado, 06 de novembro de 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/presidencia/noticia/renan-calheiros/plenario-aplica-regras-contra201cjabutis201d>. Acesso em: 10 de junho de 2020.

[21] Advogado-geral da União diz que nada justifica rejeição das contas do governo. Olhar Jurídico, 04 de novembro de 2015. Disponível em: <https://www.olharjuridico.com.br/noticias/exibir.asp?id=29186&edt=14&noticia=advogado-geral-da-uniaodiz-que-nada-justifica-rejeicao-das-contas-do-governo>. Acesso em: 10 de junho de 2020.

“manobra” e que o TCU deu parecer favorável para todos no que diz respeito às suas operações financeiras, ou seja outros governos fizeram a mesma “coisa” e eles sempre aprovavam isso, nunca foram contra, dando a entender que o governo Dilma estaria sofrendo algum tipo de perseguição política.

A União, segundo ela agiu claramente de acordo com a Lei, não desrespeitando nenhum princípio norteador da Administração Pública, em especial o Princípio da Legalidade, ao entender que o TCU criou Jurisprudência quanto às pedaladas fiscais, permitindo-as ao analisar as finanças dos antigos governos.

Por meio da AGU, a União também apontou omissões por parte do Poder Legislativo por ter deixado ele o Executivo ter cometido esse possível erro em relação aos recursos financeiros, como por exemplo falta de parâmetros uniformes na análise dos resultados fiscais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal expressamente diz que a Competência para fixação da metodologia para a apuração de resultados primários e nominal é do Poder Legislativo, e a União acabou confiando nesse relatório para olhar como estava a situação fiscal do país

O próprio Tribunal de Contas da União admite que houve omissão do Legislativo no acordão n° 7.469/2012, em que diz que não há nenhuma lei que obrigue o Banco Central a acompanhar os passivos e muito menos definir resultados primários.

A AGU afirma que não houve pedaladas fiscais, porque se houvesse, elas deveriam estar presentes no relatório das estatísticas fiscais apresentadas pelo Banco Central, e para que isso ocorresse seria necessário a existência de quatro requisitos essenciais que não foram observados nos relatórios.

Portanto resumidamente essas foram as teses de defesas apresentadas pela Advocacia Geral da União ao Tribunal de Contas e ao Congresso Nacional para tentar provar que as contas do Governo Dilma não estavam irregulares e que o Governo estava sofrendo algum tipo de perseguição política, mas como sabemos não deu muito certo, pois as contas foram rejeitadas e além disso a Presidente

acabou sofrendo um impeachment de acordo com o artigo 85, VI da Constituição Federal e Artigo 4°, VI[22] e artigo 10 da Lei nº 1.079/1950.[31]

5.2. Impeachment da presidenta Dilma Rousseff

Dentre tantos acontecimentos que ocorreram no ano de 2016, o que mais ficou marcante em nosso país nesse respectivo ano foi o impeachment da expresidenta Dilma Rousseff. O processo ficou caracterizado por muitas polêmicas e divergências tanto no Congresso, quanto na sociedade, o diferenciando em comparação ao de Fernando Collor[23] em 1992, mas apesar de se diferenciarem em alguns pontos, podemos chegar à conclusão de que os seus impeachments ocorreram por baixa popularidade suas e por conta de uma forte crise econômica que assolou o Brasil em cada um de seus mandatos.

O impeachment de Dilma Rousseff se iniciou no final de dezembro de 2015, quando o presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha,[24] aceitou os pedidos dos juristas Miguel Reale Júnior,[34] Janaína Paschoal[25] e Hélio Bicudo[26]. Os motivos que levaram esses três juristas a pedir o impeachment da presidenta, foram que Dilma editou decretos de abertura de crédito sem o aval do Congresso Nacional, cometendo as chamadas pedaladas fiscais, que basicamente é o atraso de repasses de verbas aos bancos públicos e privados, o que não está autorizado em nenhuma legislação.

Aceito o impedimento o, Plenário da Câmara dos Deputados secretamente elegeu uma Comissão Especial para a análise do mesmo, mas acontece que essa comissão ficou composta basicamente somente pela oposição, e por conta disso tanto o PGR, quanto a AGU defenderam a anulação dessa eleição no Plenário da Câmara, coube portanto ao STF dizer como deveria ser o rito a ser seguido pela Câmara dos Deputados, anulando assim a Comissão eleita secretamente pelo Plenário da Câmara. O STF disse que todos os atos praticados para o processo de

[22] BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. [31] _____. Lei n. 1079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.
[23] Político brasileiro, foi o 32º Presidente do Brasil, de 1990 até sua renúncia em 1992.
[24] Economista, radialista e político brasileiro. Foi presidente da Câmara dos Deputados de 1º de fevereiro de 2015 até renunciar ao cargo em 7 de julho de 2016 [34] Jurista, político, professor e advogado brasileiro.
[25] Jurista e política brasileira.
[26] Foi um jurista e político brasileiro.

impeachment deveriam ser públicos, inclusive as eleições das Comissões feitas em plenário do Poder Legislativo.

Portanto, formada a nova Comissão Especial, foi feita definitivamente a abertura do processo de impeachment junto ao plenário da Câmara dos Deputados, que por dois terços de seus membros encaminharam o processo para o Senado Federal.

Chegando no Senado Federal, também foi aberta uma Comissão Especial para a admissibilidade da denúncia recebida pela Câmara, tendo como presidente desta Comissão o Senador Raimundo Lira,[27] do PMDB do Paraná e como relator o Senador Antônio Anastasia,[28] do PSDB de Minas Gerais. Esta Comissão ouviu tanto as partes de acusação e defesa e decidiram através da aprovação do relatório do Senador Antônio Anastasia, aprovar o processo de impeachment contra a presidenta Dilma Rousseff, momento em que a partir daí a presidente foi afastada de suas funções e a condução do seu processo passaria ao presidente do STF Ricardo Lewandowski.[29]

Então a partir do dia 31 de Agosto de 2016, em sessão realizada no Senado Federal Presidida pelo presidente do STF, após seis dias de julgamento, por 61 votos favoráveis e 20 contra, a presidenta Dilma Rousseff sofreu o seu impeachment, perdendo o seu cargo, mas não sofrendo inabilitação de qualquer função pública pelo prazo de cinco anos.

Portanto, resumidamente se ocorreu desta forma o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, com inúmeras polêmicas e controvérsias até os dias atuais, onde alguns afirmam que ela sofreu um “golpe” para tirar o PT do “poder” e outros dizem que não, que realmente ela cometeu crime de responsabilidade e que estavam somente agindo de acordo com a Constituição Federal[30] e a Lei n° 1.079 de 1950.[41]

6. Considerações finais

Portanto, com o presente artigo fica claro e evidente que com o advento da Lei Complementar n°101 de 2000, mais conhecida popularmente como Lei de

[27] Economista, empresário e político brasileiro.
[28] Político, professor e advogado brasileiro.
[29] Jurista e magistrado brasileiro. É ministro do Supremo Tribunal Federal desde 16 de março de 2006, tendo presidido a Corte entre 2014 e 2016.
[30] BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. [41] _____. Lei n. 1079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.

Responsabilidade Fiscal, a nossa sociedade e Administração Pública, passou a ganhar muito com isso, pois através desta lei, que os nossos administradores devem evitar gastos de forma indevida dos recursos orçamentários, e no caso de não cumprirem o que a norma diz, a sua implicação poderá gerar vários prejuízos, tanto para a sociedade, como aumento da taxa de desemprego, aumento da inflação, taxa de juros, redução do PIB, quanto para a própria Administração Pública.

Mesmo com a LRF entrando em vigor, muitos administradores, ainda tentam burlá-la, foi o que fez a presidenta Dilma Rousseff em seu governo, através das chamadas “pedaladas fiscais,” que trata-se de atrasar o repasse de verbas à Bancos Públicos e Privados e Autarquias, com o objetivo de minimizar a situação fiscal do governo em determinado mês ou ano, para apresentar melhores índices econômicos ao mercado financeiro, prática esta que não está prevista em nenhuma legislação e que fere os princípios basilares da Administração Pública (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência), e que acarretou em seu impeachment, fundamentado no artigo 85, da Constituição Federal, na Lei n°1079/50 e na Lei Complementar n° 101/2000 .

Não podemos deixar também de ressaltar a importância do Tribunal de Contas, que mesmo ele sendo um órgão auxiliador do Poder Legislativo no tocante à fiscalização do controle externo da ordem orçamentária do Executivo ele tem um grandioso papel, como o de instaurar procedimentos de fiscalização interna do governo, já que ele é um órgão além de auxiliador, mas também independente.

Conclui-se que o presente artigo realiza uma melhor análise do fenômeno “pedaladas fiscais,” destacando-se a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como o papel do nobre Tribunal de Contas das União como guardião dessa leie como protetor das contas públicas, sempre vigilante, para que os nossos governantes tenham mais respeito pelo sistema orçamentário do nosso país.

Referências

ABRAHAM, Marcus. **15 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Editora Justiça e Cidadania, 26 de maio de 2015. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/os-15anos-da-lei-de-responsabilidade-fiscal/>. Acesso em: 10 de junho de 2020.

Advogado-geral da União diz que nada justifica rejeição das contas do governo. Olhar Jurídico, 04 de novembro de 2015. Disponível em:

<https://www.olharjuridico.com.br/noticias/exibir.asp?id=29186 &edt=14&noticia=advo gado-geral-da-uniao-diz-que-nada-justifica-rejeicao-das-contas-do-governo>. Acesso em: 10 de junho de 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

Competências do Tribunal de Contas da União. Portal TCU. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/>. Acesso em: 10 de junho de 2020.

Competências do Tribunal de Contas da União. Portal TCU. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/duvidas-frequentes/competencia.htm>. Acesso em: 10 de junho de 2020.

Governo entrega defesa sobre contas de 2014 a Renan. Agência Senado, 04 de novembro de 2015. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/institucional/presidencia/noticia/renancalheiros/governo-entrega-defesa-sobre-contas-de-2014-a-renan>. Acesso em: 10 de junho de 2020.

Impeachment de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil.

Agência Senado, 28 de dezembro de 2016. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilmarousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>. Acesso em: 10 de junho de 2020.

_____**. Lei complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____**. Lei n. 1079**, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.

_____**. Lei n. 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

_____**. Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

_____**. Lei nº 13.898**, de 11 de novembro de 2019. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências.

Lei de Responsabilidade Fiscal. FGV, 12 de agosto de 2009. Disponível em:

<http://www.fgv.br/Cpdoc/Acervo/dicionarios/verbete-tematico/lei-deresponsabilidade-fiscal>. Acesso em: 10 de junho de 2020.

Lei de Responsabilidade Fiscal. Wikipedia. Disponível em < https://pt.wikipedia.org/wiki/Lei de Responsabilidade Fiscal >. Acesso em: 10 de junho de 2020.

MARCELLO, Maria Carolina. **Governo entrega defesa sobre contas de 2014 ao Congresso**. Exame, 04 de novembro de 2015. Disponível em:

<https://exame.com/economia/governo-entrega-defesa-sobre-contas-de-2014-aocongresso/>. Acesso em: 10 de junho de 2020.

Pedaladas Fiscais. Wikipedia. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Pedalada_fiscal>. Acesso em: 10 de junho de 2020.

PRATES, Arlito Lucas Mendes. **Natureza jurídica das decisões dos tribunais de contas e seus reflexos**. Migalhas, 10 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/261719/natureza-juridica-das-decisoes-dostribunais-de-contas-e-seus-reflexos>. Acesso em: 10 de junho de 2020.

Plenário aplica regras contra "jabutis". Agência Senado, 06 de novembro de

2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/presidencia/noticia/renancalheiros/plenario-aplica-regras-contra-201cjabutis201d>. Acesso em: 10 de junho de 2020.

TCU conclui parecer sobre contas prestadas pela Presidente da República referentes a 2014. Secom TCU, 07 de outubro de 2015. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-conclui-parecer-sobre-contasprestadas-pela-presidente-da-republica-referentes-a-2014.htm>. Acesso em: 10 de junho de 2020.

TCU recomenda rejeição das contas de Dilma. Migalhas, 08 de outubro de 2015. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/228149/tcu-recomendarejeicao-das-contas-de-dilma>. Acesso em: 10 de julho de 2020.

VIDAL, Larissa Colangelo Matos. **As pedaladas fiscais e a lei de responsabilidade fiscal**. Jus Navigandi, agosto de 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/51251/as-pedaladas-fiscais-e-a-lei-de-responsabilidadefiscal>. Acesso em 10 de junho de 2020.