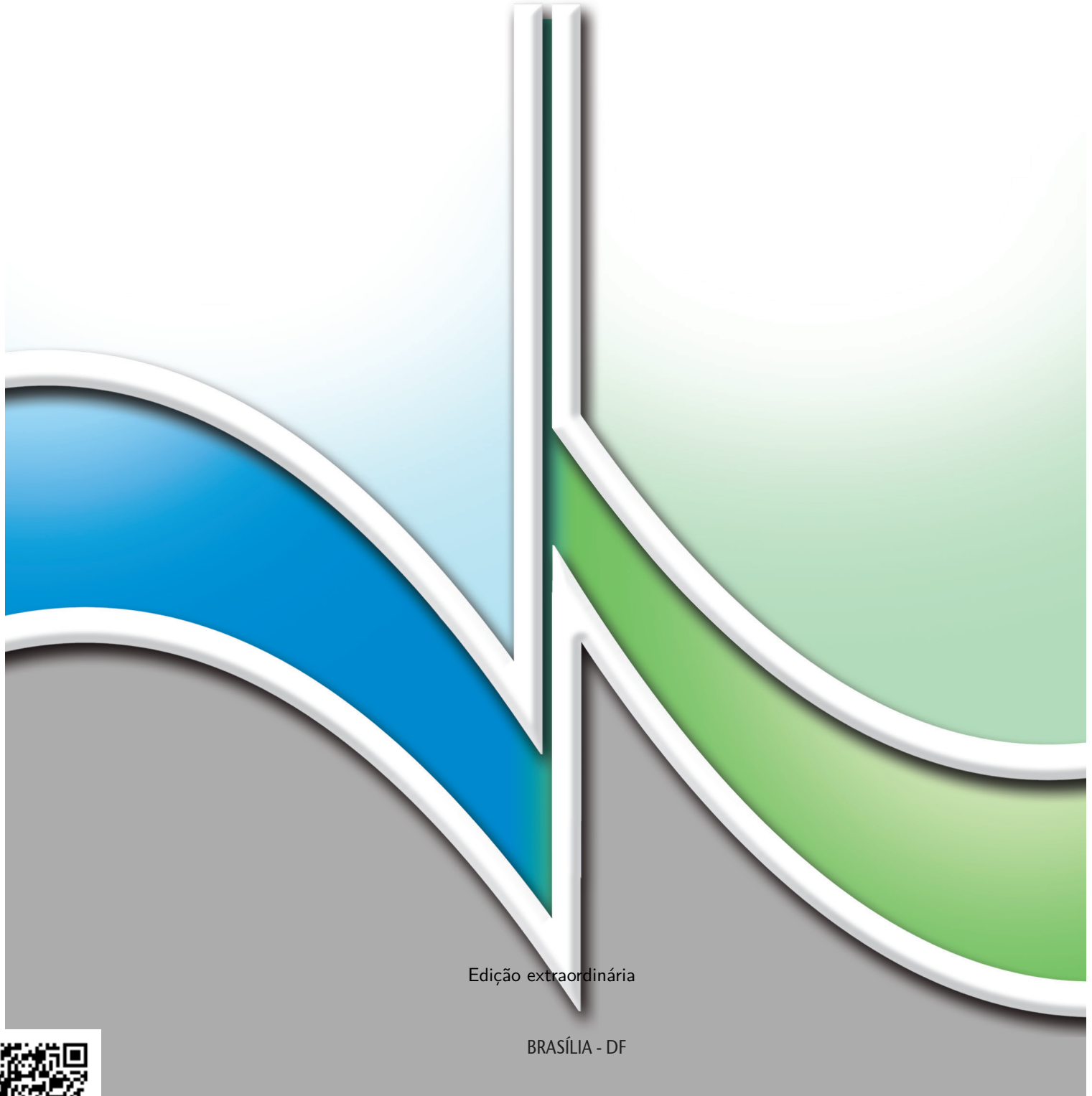
00100.011616/2023-82

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL

ANO LXXVII Nº 51, QUINTA-FEIRA, 29 DE DEZEMBRO DE 2022



Edição extraordinária

BRASÍLIA - DF

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

COMPOSIÇÃO DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL

Senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG)
Presidente

Deputado Lincoln Portela (PL-MG)
1º Vice-Presidente

Senador Romário (PL-RJ)
2º Vice-Presidente

Deputado Luciano Bivar (UNIÃO-PE)
1º Secretário

Senador Elmano Férrer (PP-PI)
2º Secretário

Deputada Geovania de Sá (PSDB-SC)
3ª Secretária

Senador Weverton (PDT-MA)
4º Secretário

COMPOSIÇÃO DA MESA DO SENADO FEDERAL

Senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG)
Presidente
Senador Veneziano Vital do Rêgo (MDB-PB)
1º Vice-Presidente
Senador Romário (PL-RJ)
2º Vice-Presidente
Senador Irajá (PSD-TO)
1º Secretário
Senador Elmano Férrer (PP-PI)
2º Secretário
Senador Rogério Carvalho (PT-SE)
3º Secretário
Senador Weverton (PDT-MA)
4º Secretário

SUPLENTES DE SECRETÁRIO

1º - Senador Jorginho Mello (PL-SC)
2º - Senador Luiz Carlos do Carmo (PSC-GO)
3ª - Senadora Eliziane Gama (CIDADANIA-MA)
4º - Senador Zequinha Marinho (PL-PA)

COMPOSIÇÃO DA MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Arthur Lira (PP-AL)
Presidente
Deputado André de Paula (PSD-PE)
1º Vice-Presidente
Deputado Luciano Bivar (UNIÃO-PE)
2º Vice-Presidente
Deputada Rosangela Gomes (REPUBLICANOS-RJ)
1ª Secretária
Deputado Eduardo Bismarck (PDT-CE)
2º Secretário
Deputado Gilberto Nascimento (PSC-SP)
3º Secretário
Deputado Alexandre Leite (UNIÃO-SP)
4º Secretário

SUPLENTES DE SECRETÁRIO

1º - Deputado Cássio Andrade (PSB-PA)
2º - Deputado Arthur Lira (PP-AL)
3º - Deputado André de Paula (PSD-PE)
4º - Deputado Luciano Bivar (UNIÃO-PE)

DIÁRIO CONGRESSO NACIONAL EXPEDIENTE

Publicado sob a responsabilidade da Presidência do Senado Federal (Art. 48, RISF)

Gustavo Afonso Sabóia Vieira
Secretário-Geral da Mesa do Senado Federal

Ilana Trombka
Diretora-Geral do Senado Federal

Patricia Gomes de Carvalho Carneiro
Diretora da Secretaria de Atas e Diários

Quesia de Farias Cunha
Diretora da Secretaria de Registro e Redação Parlamentar

Paulo Max Cavalcante da Silva
Coordenador de Elaboração de Atas, Diários e Suplementos

Alessandro Pereira de Albuquerque
Diretor da Secretaria de Tecnologia da Informação - Prodasen

Gabriel Rodrigues da Cunha Coelho
Coordenador de Acompanhamento de Plenário, Registros e Textos Legislativos de Plenários

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

ELABORADO PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA DO SENADO FEDERAL
SECRETARIA DE ATAS E DIÁRIOS

CONGRESSO NACIONAL

SUMÁRIO

PARTE I

1 – ATA DA 32ª SESSÃO, SOLENE SEMIPRESENCIAL, EM 22 DE DEZEMBRO DE 2022

1.1 – ABERTURA 11

1.2 – FINALIDADE DA SESSÃO

Destinada à Promulgação das Emendas Constitucionais nºs 127 e 128/2022, referentes, respectivamente, à Proposta de Emenda à Constituição nº 42/2022 (nº 390/2014 na Câmara dos Deputados), que *altera o art. 198 da Constituição Federal, para que a União preste assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades filantrópicas, para o cumprimento dos pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira; altera o art. 5º da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, para estabelecer o superávit financeiro dos fundos públicos do Poder Executivo como fonte de recursos para o cumprimento dos pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira; e dá outras providências;* e à Proposta de Emenda à Constituição nº 84/2015 (nº 122/2015 na Câmara dos Deputados), que *acrescenta § 7º ao art. 167 da Constituição Federal, para proibir a imposição e a transferência, por lei, de qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.* 11

1.2.1 – Execução do Hino Nacional Brasileiro 11

1.2.2 – Leitura dos Autógrafos das Emendas Constitucionais (Senador Weverton) 11

1.2.3 – Assinatura das Emendas Constitucionais 12

1.2.4 – Promulgação das Emendas Constitucionais 12

1.2.5 – Fala da Presidência (Senador Rodrigo Pacheco) 12

1.2.6 – Oradores

Deputada Alice Portugal 15

Deputada Carmen Zanotto 17

Deputado Mauro Benevides Filho 19

Senador Weverton 21

Senador Izalci Lucas 23

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Senador Rogério Carvalho 23

1.3 – ENCERRAMENTO 25

2 – ATA DA 33ª SESSÃO, CONJUNTA SEMIPRESENCIAL, EM 22 DE DEZEMBRO DE 2022

2.1 – ABERTURA 27

2.2 – ORDEM DO DIA

2.2.1 – Leitura dos Requerimentos nºs 150 e 151/2022-CN, de destaque 27

2.2.2 – Oradores

Deputado Afonso Florence – Expectativa quanto à aprovação pelo Congresso Nacional de projetos de grande relevância para o País em matéria orçamentária, com destaque para o Projeto da Lei Orçamentária Anual. Cumprimentos aos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e ao Líder do Governo por suas atuações no encerramento do ano legislativo. Registro do anúncio de ministros e ministras pelo Presidente da República eleito. Satisfação com a aprovação da PEC nº 32/2022, a PEC da transição, que garantirá o pagamento do novo Bolsa Família. 27

Deputado Paulo Ganime – Discurso de despedida de S. Exa. do mandato de Deputado Federal. 28

Senador Eduardo Gomes – Discurso de despedida de S. Exa. da Liderança do Governo no Congresso Nacional e balanço da atuação parlamentar de S. Exa. como líder. 30

Deputado Vanderlei Macris, como Líder – Discurso de despedida de S. Exa. do mandato de Deputado Federal e balanço da atuação de S. Exa. na vida pública. 33

Deputado Marx Beltrão – Satisfação com a promulgação da Emenda Constitucional nº 127/2022, que garante o piso nacional da enfermagem. 34

2.2.3 – Votação em globo dos Vetos nºs 37 (dispositivos 37.22.002, 37.22.003, 37.22.007 e 37.22.008) e 45 (dispositivos 45.22.018, 45.22.035, 45.22.041, 45.22.042, 45.22.060 e 45.22.085)/2022, na Câmara dos Deputados. 36

2.2.4 – Oradores (continuação)

Senador Esperidião Amin – Cumprimentos ao Presidente da Mesa do Congresso Nacional, Senador Rodrigo Pacheco, pela inclusão em pauta dos vetos com pendências, bem como, aos Líderes Eduardo Gomes e Afonso Florence pela construção dos acordos necessários. Satisfação pela rejeição de dispositivos do Veto nº 45/2022, que trará justiça federativa para o Estado de Santa Catarina. 38

Deputada Carmen Zanotto – Regozijo pela promulgação da Emenda Constitucional nº 127/2022, que viabiliza o pagamento do piso salarial da enfermagem. Comentários sobre a aprovação da Lei Orçamentária Anual de 2023. Destaque para a importância da alocação de recursos para obras em rodovias do Estado de Santa Catarina no ano fiscal de 2023. 40

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

2.2.5 – Votação em globo dos Vetos nºs 37 (dispositivos 37.22.002, 37.22.003, 37.22.007 e 37.22.008) e 45 (dispositivos 45.22.018, 45.22.035, 45.22.041, 45.22.042, 45.22.060 e 45.22.085)/2022, no Senado Federal. 41

2.2.6 – Oradores (continuação)

Deputado Hildo Rocha, como Líder – Elogios ao Senador Marcelo Castro por sua atuação como Relator do Orçamento de 2023 e na aprovação da Emenda Constitucional 126/2022, que retira do teto de gastos recursos do exercício financeiro de 2023 destinados ao Bolsa Família, a despesas com políticas de saúde e ao aumento real do salário mínimo. Agradecimentos aos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados pelo empenho na promulgação da citada Emenda. Despedida de S. Exa. do mandato de Deputado Federal. 44

2.2.7 – Votação em globo dos Vetos nºs 37 (dispositivos 37.22.002, 37.22.003, 37.22.007 e 37.22.008) e 45 (dispositivos 45.22.018, 45.22.035, 45.22.041, 45.22.042, 45.22.060 e 45.22.085)/2022 (continuação). 42

Item 1

Veto Parcial nº 37/2022, aposto ao Projeto de Lei de Conversão nº 13/2022 (proveniente da Medida Provisória nº 1085/2021), que *dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp); altera as Leis nºs 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e 13.465, de 11 de julho de 2017; e revoga a Lei nº 9.042, de 9 de maio de 1995, e dispositivos das Leis nºs 4.864, de 29 de novembro de 1965, 8.212, de 24 de julho de 1991, 12.441, de 11 de julho de 2011, 12.810, de 15 de maio de 2013, e 14.195, de 26 de agosto de 2021*. **Rejeitados os dispositivos 37.22.002, 37.22.003, 37.22.007 e 37.22.008** (votações nominais). À promulgação.

Item 2

Veto Parcial nº 45/2022, aposto ao Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 5/2022, que *dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências*. **Rejeitados os dispositivos 45.22.018, 45.22.035, 45.22.041, 45.22.042, 45.22.060 e 45.22.085** (votações nominais). À promulgação.

2.2.8 – Discussão em globo dos Projetos de Lei do Congresso Nacional nºs 21, 25, 32, 39, 40 e 42/2022 46

2.2.9 – Item 5

Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32/2022, do Presidente da República, que *estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2023*. **Aprovado o Substitutivo.** 47

Redação final do Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32/2022 **(Parecer nº 8/2022-PLEN-CN)**. **Aprovada**. À sanção. 51

2.2.10 – Item 6

Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 39/2022, do Presidente da República, que *altera a Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2022*. **Aprovado o Substitutivo, com adendo de Plenário.** 53

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

Redação final do Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 39/2022 **(Parecer nº 9/2022-PLEN-CN)**. **Aprovada**. À sanção. 55

2.2.11 – Votação em globo dos Projetos de Lei do Congresso Nacional nºs 21, 25, 40 e 42/2022 57

Item 3

Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 21/2022, do Presidente da República, que *abre ao Orçamento Fiscal e ao da Seguridade Social da União, em favor dos Ministérios da Infraestrutura e da Cidadania, crédito especial no valor de R$ 13.825.000,00, para os fins que especifica.* **Aprovado o Substitutivo**. À sanção.

Item 4

Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 25/2022, do Presidente da República, que *abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor do Ministério do Desenvolvimento Regional, crédito suplementar no valor de R$ 550.000,00, para reforço de dotação constante da Lei Orçamentária vigente.* **Aprovado na forma proposta pelo Poder Executivo**. À sanção.

Item 7

Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 40/2022, do Presidente da República, que *abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor do Ministério da Justiça e Segurança Pública, crédito suplementar no valor de R$ 231.734.617,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente*. **Aprovado na forma proposta pelo Poder Executivo, nos termos do Parecer nº 11/2022-PLEN-CN**, proferido pelo Deputado Claudio Cajado (Relator *ad hoc*). À sanção.

Item 8

Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 42/2022, do Presidente da República, que *abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios da Educação, da Justiça e Segurança Pública, e da Infraestrutura, crédito especial no valor de R$ 8.762.641,00, para os fins que especifica (alteração proposta pela Mensagem presidencial nº 653 de 2022)*. **Aprovado na forma proposta pelo Poder Executivo, conforme Mensagem modificativa, nos termos do Parecer nº 10/2022-PLEN-CN**, proferido pelo Deputado Enio Verri. À sanção.

2.3 – ENCERRAMENTO 58

2.4 – REGISTRO DE COMPARECIMENTO E VOTO 59

PARTE II

3 – MATÉRIAS E DOCUMENTOS DA 33ª SESSÃO

3.1 – DELIBERAÇÕES DA ORDEM DO DIA

3.1.1 – Vetos nºs 37 e 45/2022

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

Justificativa de ausência 75

Requerimentos nºs 150 e 151/2022-CN 77

Listas de votação 81

3.1.2 – Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32/2022

Redação final (Parecer nº 8/2022-PLEN-CN) 97

3.1.3 – Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 39/2022

Adendo de Plenário 114

Redação final (Parecer nº 9/2022-PLEN-CN) 119

3.1.4 – Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 42/2022

Mensagem nº 653/2022 125

Parecer nº 10/2022-PLEN-CN 143

3.1.5 – Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 40/2022

Parecer nº 11/2022-PLEN-CN 147

4 – MATÉRIAS E DOCUMENTOS DIVERSOS

4.1 – EXPEDIENTE

4.1.1 – Arquivamentos

Arquivamento dos Projetos de Resolução nºs 5, 8 e 9/2015-CN; e 1 e 3/2017-CN. 150

Arquivamento dos Requerimentos nºs 2, 4, 5, 6, 7 e 15/2021; e 14/2022. 152

4.1.2 – Comunicações

Da Liderança do PSD na Câmara dos Deputados, de substituição de membro na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização **(Ofício nº 198/2022)**. 154

Da Liderança do PSD na Câmara dos Deputados, de substituição de membro na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização **(Ofício nº 199/2022)**. 155

4.1.3 – Extinção de Comissão

Extinção da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito - Fake News, destinada a investigar os ataques cibernéticos que atentam contra a democracia; a utilização de perfis falsos para influenciar os resultados das eleições de 2018; a prática de *cyberbullying* sobre os usuários mais vulneráveis da rede de computadores, bem como sobre agentes públicos; e o aliciamento e orientação de crianças para o cometimento de crimes de ódio e suicídio. 157

4.1.4 – Pareceres aprovados em Comissão

Nº 63/2022-CMO, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32/2022 **(Vide item 8)**

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

Nº 64/2022-CMO, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32/2022 **(Vide item 8)**

Nº 65/2022-CMO, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 21/2022 159

Nº 66/2022-CMO, sobre os Avisos (CN) nºs 1, 2 e 27/2022 186

Nº 67/2022-CMO, sobre a Mensagem (CN) nº 5/2016 267

Nº 68/2022-CMO, sobre a Mensagem (CN) nº 1/2021 414

Nº 69/2022-CMO, sobre a Mensagem (CN) nº 4/2015 486

Nº 70/2022-CMO, sobre a Mensagem (CN) nº 6/2018 805

Nº 71/2022-CMO, sobre a Mensagem (CN) nº 1/2022 859

4.1.5 – Vetos

Veto Total nº 58/2022, aposto ao Projeto de Lei da Câmara nº 23/2016 (nº 1361/2015, na Câmara dos Deputados) **(Mensagem nº 708/2022, do Presidente da República)**. 914

Veto Total nº 59/2022, aposto ao Projeto de Lei nº 5307/2020 **(Mensagem nº 709/2022, do Presidente da República).** 920

Veto Total nº 60/2022, aposto ao Projeto de Lei do Senado nº 688/2015 (nº 5460/2016, na Câmara dos Deputados e devolvido ao Senado como Projeto de Lei nº 177/2020) **(Mensagem nº 737/2022, do Presidente da República)**. 925

Veto Parcial nº 61/2022, aposto ao Projeto de Lei de Conversão nº 28/2022 (proveniente da Medida Provisória nº 1132/2022) **(Mensagem nº 739/2022, do Presidente da República).** 930

Veto Total nº 62/2022, aposto ao Projeto de Lei da Câmara nº 75/2014 (nº 642/2007, na Câmara dos Deputados) **(Mensagem nº 740/2022, do Presidente da República)**. 937

Veto Parcial nº 63/2022, aposto ao Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 39/2022 **(Mensagem nº 744/2022, do Presidente da República)**. 943

PARTE III

5 – EMENDAS CONSTITUCIONAIS

Nº 127/2022 (proveniente da Proposta de Emenda à Constituição nº 42/2022), que *altera o art. 198 da Constituição Federal, para que a União preste assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e às entidades filantrópicas, para o cumprimento dos pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira; altera o art. 5º da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, para estabelecer o superávit financeiro dos fundos públicos do Poder Executivo como fonte de recursos para o cumprimento dos pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira; e dá outras providências.* 952

Nº 128/2022 (proveniente da Proposta de Emenda à Constituição nº 84/2015), que *acrescenta o § 6º ao art. 167 da Constituição Federal, para proibir a criação, por lei, de encargo financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, decorrente da prestação de serviços públicos, sem a previsão da*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

correspondente transferência de recursos financeiros, nos termos que especifica. 956

6 – DECRETO LEGISLATIVO

Nº 172/2022 (proveniente do Projeto de Decreto Legislativo nº 471/2022), que *fixa os subsídios dos membros do Congresso Nacional, do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado; revoga os Decretos Legislativos nºs 276, de 18 de dezembro de 2014, e 277, de 18 de dezembro de 2014; e dá outras providências.* **(Republicação)** 959

7 – RETIFICAÇÃO

Diário do Congresso Nacional nº 48, de 15 de dezembro de 2022 962

8 – SUPLEMENTOS À PRESENTE EDIÇÃO

ATAS DE COMISSÕES PERMANENTES DO CONGRESSO NACIONAL. **(Suplemento "A")**

Pareceres nºs 63 e 64/2022-CMO, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32/2022, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2023. **(Suplemento "B")**

9 – COMISSÕES MISTAS 964

10 – COMISSÕES MISTAS DE MEDIDAS PROVISÓRIAS 983

11 – COMISSÕES MISTAS ESPECIAIS 984

12 – COMISSÕES PARLAMENTARES MISTAS DE INQUÉRITO 985

13 – COMPOSIÇÃO DA MESA 990

14 – CONSELHOS E ÓRGÃOS 991

15 – LIDERANÇAS E VICE-LIDERANÇAS 995

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

Ata da 32ª Sessão, Solene Semipresencial, em 22 de dezembro de 2022

4ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura

Presidência do Sr. Rodrigo Pacheco.

(Inicia-se a sessão às 10 horas e 29 minutos e encerra-se às 11 horas e 38 minutos.)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

ABERTURA DA SESSÃO

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. PSD - MG) - Declaro aberta a Sessão Solene do Congresso Nacional destinada à promulgação das Emendas Constitucionais nºs 127 e 128, de 2022. **(Vide Item 5 do Sumário)**

A Emenda Constitucional nº 127, de 2022, é oriunda da Proposta de Emenda à Constituição nº 42, de 2022 (nº 390, de 2014, na Câmara dos Deputados), que altera o art. 198 da Constituição Federal, para que a União preste assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades filantrópicas, para o cumprimento dos pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira; altera o art. 5º da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, para estabelecer o superávit financeiro dos fundos públicos do Poder Executivo como fonte de recursos para o cumprimento dos pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira; e dá outras providências.

A Emenda Constitucional nº 128, de 2022, é oriunda da Proposta de Emenda à Constituição nº 84, de 2015 (nº 122, de 2015, na Câmara dos Deputados), que acrescenta § 7º ao art. 167 da Constituição Federal, para proibir a imposição e a transferência, por lei, de qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A PEC 42/22, autuada na Câmara dos Deputados como PEC 390/14, teve como primeiro signatário o Deputado André Figueiredo. A matéria foi relatada na Câmara pelo então Deputado e atual Senador Marcos Rogério e pela Deputada Alice Portugal. No Senado Federal, a matéria foi relatada pelo Senador Fabiano Contarato.

A PEC 84/15 teve como primeira signatária a Senadora Ana Amélia. A matéria foi relatada no Senado Federal pelo Senador Delcídio do Amaral. Na Câmara dos Deputados, a proposta foi autuada como PEC 122/15, e foi relatada pelos Deputados Covatti Filho e Silvio Costa Filho.

Convido para compor a Mesa com esta Presidência o Exmo. Sr. Senador Weverton, 4º Secretário da Mesa do Senado Federal; a Exma. Sra. Deputada Alice Portugal, Relatora na Câmara dos Deputados da PEC 42/22; a Exma. Sra. Deputada Carmen Zanotto, Presidente da Comissão Especial, na Câmara dos Deputados, da PEC 42/22; o Exmo. Sr. Deputado Mauro Benevides Filho, signatário da PEC 27/22, apensada à PEC 42/22; e, igualmente, o Líder do PSDB no Senado Federal, o Senador Izalci Lucas. Convido a todos para, em posição de respeito, cantarmos o Hino Nacional.

(Procede-se à execução do Hino Nacional.)

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. PSD - MG) - Encontram-se sobre a mesa os autógrafos das Emendas Constitucionais nºs 127 e 128, de 2022.

Exemplares das emendas serão destinados à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, ao Supremo Tribunal Federal, à Presidência da República e ao Arquivo Nacional.

O Exmo. Sr. Senador Weverton, 4º Secretário da Mesa do Senado Federal, fará a leitura dos autógrafos das emendas constitucionais.

O SR. WEVERTON (PDT - MA. Sem revisão do orador.) - Passo à leitura dos autógrafos:

Emenda Constitucional nº 127, de 2022.

Altera o art. 198 da Constituição Federal para que a União preste assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades filantrópicas para o cumprimento dos pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira; altera o art. 5º da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, para estabelecer o superávit financeiro dos fundos públicos do

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Poder Executivo como fonte de recursos para o cumprimento dos pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira; e dá outras providências.
Brasília, 22 de dezembro de 2022.

Emenda Constitucional nº 128, de 2022.
Acrescenta § 7º ao art. 167 da Constituição Federal para proibir a imposição e a transferência, por lei, de qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.
Brasília, 22 de dezembro de 2022.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. PSD - MG) - Assino, neste momento, as Emendas Constitucionais nºs 127 e 128, de 2022.

(Procede-se à assinatura da Emenda Constitucional pelo Presidente do Senado Federal.)

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. PSD - MG) - Convido os demais membros das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados a aporem suas assinaturas às emendas.

(Procede-se ao ato das assinaturas.)

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. PSD - MG) - Solicito aos presentes que se coloquem em posição de respeito.

Nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, declaro promulgadas as Emendas Constitucionais nº 127 e nº 128, de 2022. *(Palmas.)*

Muito bom dia a todos os senhores e a todas as senhoras.

Eu saúdo os Srs. Deputados Federais e Sras. Deputadas Federais presentes e que nos acompanham, os Srs. Senadores e Sras. Senadoras da República que nos acompanham presencialmente e também pelo sistema remoto de acompanhamento desta sessão solene.

Antes de iniciar o meu pronunciamento, eu gostaria de prestar uma homenagem ao Deputado Arthur Lira, Presidente da Câmara dos Deputados, que perdeu, hoje, infelizmente, seu tio, Antônio Lenine Pereira, irmão de sua mãe, Ivanete Pereira, e que, em razão deste triste acontecimento, justifica a sua ausência a esta sessão solene.

O Presidente Arthur Lira se dedicou muito a ambas as proposições, e, infelizmente, houve esse acontecimento familiar que o impediu de estar presente. Portanto, em nome da Presidência do Congresso Nacional e de todos os seus colegas e amigos do Parlamento, prestamos esta homenagem e os nossos sentimentos ao Presidente Arthur Lira, em especial à senhora sua mãe, Ivanete Pereira, que perde o seu irmão.

Feito este registro, anuncio a promulgação, pelas Mesas das duas Casas deste Parlamento, de duas importantes emendas constitucionais.

A primeira emenda que promulgamos nesta data é a Emenda Constitucional nº 127, de 2022, oriunda da Proposta de Emenda à Constituição nº 42, de 2022, que determina que a União preste assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades filantrópicas, para o cumprimento dos pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira, e estabelece o superávit primário dos fundos públicos do Poder Executivo como fonte de recursos para o cumprimento dos pisos salariais.

Cabe rememorar, ainda que brevemente, a atuação recente deste Congresso Nacional em reconhecer e valorizar os profissionais da área da enfermagem.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Nestes anos de 2020 a 2022, atravessamos uma das piores pandemias de que se teve notícia na história mundial. No Brasil, ceifou quase 700 mil irmãos e irmãs brasileiros. Com a adoção das medidas de prevenção da transmissão e o desenvolvimento de vacinas, conseguimos reduzir o potencial letal dessa terrível doença, que certamente deixará marcas indeléveis em nossa história.

Ao longo desse percurso, diversos profissionais da área da saúde e de outras áreas de apoio trabalharam incessantemente para que as pessoas doentes e seus familiares não ficassem desamparadas e desassistidas nos momentos de maior insegurança e aflição. Entre esses profissionais, uma categoria se destacou: os profissionais da área da enfermagem.

Expostos ao contato diário e incessante com os vetores de transmissão da COVID-19, os profissionais da enfermagem atenderam ao chamado de suas vocações e não hesitaram em exercer suas atribuições sob as condições mais adversas e que infelizmente todos nós testemunhamos, no Brasil, com hospitais e centros de atendimento no limite da capacidade, com falta de insumos básicos e com exaustivas jornadas de trabalho.

Sensível a essa realidade, o Congresso Nacional adotou as medidas legislativas cabíveis para efetivamente proteger esses trabalhadores, garantindo-lhes um piso remuneratório condizente com suas responsabilidades, riscos e desafios.

Nesse sentido, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 124, de 14 de julho de 2022, que instituiu o piso salarial nacional do enfermeiro, do técnico da enfermagem, do auxiliar de enfermagem e da parteira, fruto da PEC 11/22, que teve a Senadora Eliziane Gama como primeira signatária. A matéria foi prontamente relatada pelo Senador Davi Alcolumbre, ex-Presidente desta Casa, atual Presidente da CCJ, e pelas Deputadas Bia Kicis e Carmen Zanotto, na Câmara dos Deputados.

Merece destaque, porém, a origem da questão do piso nacional da enfermagem. A Lei nº 14.434, de 4 de agosto de 2022, que regulamentou a emenda constitucional e estabeleceu os valores dos pisos por ela previstas. Essa lei foi fruto da aprovação do PL 2.564/20, de iniciativa do valoroso e dedicado Senador Fabiano Contarato, a quem certamente a enfermagem brasileira deve muito, tendo por Relatora a Senadora Zenaide Maia, no Senado Federal, e a Deputada Carmen Zanotto, na Câmara dos Deputados.

Ocorre que, após o estabelecimento dos pisos, surgiram dúvidas sobre as fontes de recursos a serem utilizadas para pagamento desse direito dos trabalhadores da área da enfermagem, concretizado em lei e constitucionalmente. Foi inclusive ajuizada ação junto ao Supremo Tribunal Federal em que se questiona a constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 124, de 2022, por uma suposta falta de recursos para o seu cumprimento.

Diante desse quadro, este Congresso Nacional retomou, de forma prioritária, o debate sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 390, de 2014, cujo primeiro signatário é o Deputado André Figueiredo, e merece destaque naturalmente a atuação do Deputado Federal Mauro Benevides Filho.

Após pareceres do então Deputado e atual Senador Marcos Rogério e da Deputada Alice Portugal, a matéria foi aprovada pela Câmara dos Deputados e remetida ao Senado Federal, onde foi autuada como Proposta de Emenda à Constituição nº 42, de 2022. Após receber parecer favorável do Senador Fabiano Contarato, o autor do projeto de lei e Relator dessa proposta de emenda à constituição, esta semana, foi aprovada de maneira unânime e, neste momento, é promulgada como Emenda Constitucional nº 127, de 2022.

Com a presente emenda constitucional, o Congresso Nacional reforça seu entendimento pela existência de recursos para pagamento do piso nacional dos profissionais da enfermagem e, além disso, prevê o dever de a União prestar assistência financeira a Estados, Distrito Federal, Municípios, entidades complementares ao Sistema Único de Saúde — SUS. Ademais, são estabelecidas regras especiais para contabilização do pagamento desses vencimentos, no teto de gastos e no limite de despesas com pessoal, bem como é aberta

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

a possibilidade de utilização de diversas fontes de recursos federais, como superávit financeiro de fundos federais e do Fundo Social.

Com essas medidas, portanto, o Congresso Nacional afasta dúvidas sobre o seu compromisso político e sua responsabilidade econômica e jurídica com o pagamento do piso salarial nacional da enfermagem, dos enfermeiros, dos técnicos de enfermagem, do auxiliar de enfermagem e da parteira, que, repito, tanto contribuíram e contribuem para a proteção da vida e da saúde de todos os 214 milhões de brasileiros, em todos os momentos de suas vidas.

Deixo aqui o registro de congratulações a todas as Deputadas, os Deputados, as Senadoras e os Senadores que se engajaram e contribuíram para a aprovação dessa importante mudança constitucional, com destaque para os Deputados André Figueiredo, Mauro Benevides Filho e Alice Portugal, com destaque também para o Senador Marcos Rogério, que relatou, outrora, a matéria na Câmara dos Deputados, o Senador Fabiano Contarato, Relator da matéria no Senado Federal, e, indiscutivelmente, a nossa querida Deputada Carmen Zanotto.

Eu não poderia deixar de prestar também um agradecimento especial aos profissionais da enfermagem, que são exemplos de dedicação, compromisso e abnegação em nome do próximo.

Por diversas vezes, como Presidente do Senado Federal e do Congresso Nacional, fui questionado por diversas pessoas sobre a razão de ser da fixação de um piso nacional para a enfermagem, e eu dizia sempre que a resposta estava na obviedade. No pior momento vivido pela Nação brasileira, nos 2 anos em que enfrentamos as agruras e o ápice de uma pandemia que vitimou 700 mil irmãos brasileiros, esta categoria profissional se destacou — e se destacou de maneira humana, solidária, profissional. Só quem está em um leito de hospital entende, compreende a importância do profissional da enfermagem.

E é muito importante que a sociedade brasileira possa, por meio de suas instituições, reconhecer esses profissionais com a efetividade do que foi o piso salarial nacional da enfermagem, uma elevação de condição, uma elevação de *status* profissional absolutamente justa. Se há uma profissão que merecia, nos últimos tempos da história da República, são os profissionais da enfermagem, e essa foi a razão de ser do empenho deste Presidente para que esse piso salarial nacional fosse fixado no Brasil, apesar das críticas.

Anuncio, ainda, mas não com menor satisfação, a promulgação da Emenda Constitucional nº 128, de 2022, oriunda da Proposta de Emenda à Constituição nº 122, de 2015, que tem por objetivo proibir a imposição e a transferência, por lei, de qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A matéria teve início no Senado Federal, protocolada como Proposta de Emenda à Constituição nº 84, de 2015, tendo como primeira signatária a então Senadora Ana Amélia. Nesta Casa, recebeu o parecer favorável da lavra do então Senador Delcídio do Amaral, em substituição à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, e foi aprovada pelo Plenário, na forma de substitutivo, de forma unânime.

Na Câmara dos Deputados, a proposta recebeu pareceres favoráveis da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e da Comissão Especial, elaborados pelo Deputado Federal Covatti Filho e pelo Deputado Federal Silvio Costa Filho, respectivamente. Submetida ao Plenário da Casa, foi aprovada por ampla maioria em caráter definitivo.

A emenda proíbe a criação, mediante lei, de encargos financeiros decorrentes da prestação de serviços públicos para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sem a respectiva previsão das fontes orçamentárias e financeiras ou da correspondente transferência de recursos para o seu custeio, ressalvando-se na proibição apenas as obrigações espontaneamente assumidas pelos entes federados e as decorrentes da fixação do salário mínimo.

Trata-se de alteração constitucional da mais alta importância para os entes federativos, pois prestigia a sua saúde orçamentária e fortalece a sua capacidade de financiamento de políticas públicas, na medida

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

em que impede que os entes tenham as suas finanças oneradas por criação de programas que não venham acompanhados da previsão das fontes de recursos necessários ao seu custeio.

Esta emenda alinha-se aos mecanismos de sustentabilidade fiscal já existentes no âmbito constitucional e na legislação infraconstitucional.

O atual art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias exige a estimativa dos impactos orçamentários e financeiros de proposições legislativas que criem ou alterem despesa obrigatória ou impliquem renúncia de receita. Em direção semelhante, a Lei Complementar nº 101, de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, condiciona a criação ou ampliação de despesas à apresentação de estimativa de impacto orçamentário financeiro e à declaração de compatibilidade com as leis orçamentárias, bem como em relação às despesas obrigatórias de caráter continuado à demonstração da origem dos recursos para o seu custeio.

O novo texto vem, pois, para reforçar o arcabouço da responsabilidade fiscal, haja vista que aloca regras desse gênero na posição mais elevada da hierarquia normativa, tornando inconstitucionais leis que criem encargos decorrentes da prestação de serviço público aos entes federados, sem prever a respectiva fonte de custeio, ou sem prever a correspondente transferência dos recursos necessários à sua cobertura.

Cabe ressaltar, ademais, que a PEC aprovada era parte integrante da agenda de aprimoramento do pacto federativo, pois buscava atender às reivindicações de Estados e Municípios que alegavam não possuir recursos para arcar com alguns programas criados pela União. A nova emenda atende a essas reivindicações e reforça o pacto federativo, pois evita o comprometimento dos recursos dos entes subnacionais, por vezes escassos, com o custeio de ações criadas pela União que não tenham sido acompanhadas da previsão de transferência de recursos para lhes fazer frente. Ainda que tais ações possam ser meritórias, impregnadas do mais elevado espírito público, é preciso que a situação fiscal dos entes subnacionais seja levada em consideração ao ser criada uma nova despesa a ser neles executada.

O Congresso Nacional, dessa forma, desincumbe-se de uma importante tarefa reforçando o seu compromisso com a sustentabilidade fiscal dos entes integrantes da Federação.

Destaco, para a promulgação e antes da aprovação dessa emenda constitucional, o trabalho realizado pela Confederação Nacional de Municípios, igualmente pela Frente Nacional de Prefeitos, e um destaque especial do meu Estado de Minas Gerais, da Associação Mineira de Municípios, presidida outrora pelo Prefeito Julvan Lacerda, de Moema, e, hoje, pelo Prefeito Marcos Vinícius, de Coronel Fabriciano. Ambos, ao longo do tempo, empenharam-se muito para que este comando constitucional fosse inserido e previsto na Constituição da República.

Por fim, congratulo todos os membros deste Congresso Nacional pelo trabalho desempenhado na aprovação dessa importante emenda constitucional, em especial a primeira signatária da proposta, a competente ex-Senadora Ana Amélia, os Relatores da matéria na Câmara dos Deputados, o Deputado Federal Covatti Filho, o Deputado Federal Silvio Costa e o Deputado Federal Silvio Costa Filho, bem como o Relator, no Senado Federal, o ex-Senador Delcídio do Amaral.

Muito obrigado. *(Palmas.)*

Concedo a palavra, por 5 minutos, à Sra. Deputada Alice Portugal, Relatora da PEC 42/22, na Câmara dos Deputados.

A SRA. ALICE PORTUGAL (PCdoB - BA. Para discursar. Sem revisão da oradora.) - Exmo. Sr. Presidente do Congresso Nacional, Senador Rodrigo Pacheco, agradeço-lhe por todo o empenho e todo o acolhimento, inclusive neste momento, simbolizando esse trabalho conjunto do Senado com a Câmara dos Deputados, ao acolher três Deputadas Federais à sua Mesa. Eu destaco, entre nós três, a Deputada Carmen Zanotto, única enfermeira deste Congresso Nacional, que foi, sem dúvida, o elemento nuclear dessa construção entre nós.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

O Deputado Mauro Benevides Filho, grande estudioso em matéria fiscal e tributária, foi quem trouxe à luz a possibilidade do uso do superávit dos fundos públicos para garantir a exigência do Supremo Tribunal Federal, a fim de que o Parlamento brasileiro oferecesse as fontes de recurso para custear uma lei já aprovada e acostada na Constituição, por meio de emenda constitucional.

Sr. Presidente, quero cumprimentar também o Sr. Senador Weverton, o Senador Izalci, os demais Senadores presentes, a Senadora Zenaide Maia, no dispositivo remoto, também Relatora da matéria, o Senador Paulo Paim, grande orientador nas lutas trabalhistas em defesa do serviço público, em quem me espelho nessa jornada, que já se vai há cinco mandatos.

Para nós, a promulgação desta PEC, hoje Emenda Constitucional nº 127, de 2022, é a finalização de uma trajetória que se iniciou há exatamente 1 ano e 1 dia, na sala do Presidente da Câmara dos Deputados, o Deputado Arthur Lira, que, ao receber o Projeto de Lei nº 2.564, de 2020, de autoria do Senador Contarato, exigiu de nós que, antes de colocá-lo em votação, para que aquele projeto tivesse viabilidade, trânsito na Câmara dos Deputados, nós oferecêssemos o impacto financeiro daquela matéria.

Para nós, era um desafio gigantesco porque não tínhamos acesso aos dados institucionais. Foi montado um grupo de trabalho, e os dados institucionais nos foram garantidos. E o Deputado Alexandre Padilha — hoje Ministro indicado, neste exato momento, e ex-Ministro da Saúde — fez uma imersão profunda e verificou que, diferentemente dos 60 bilhões de reais que eram alegados por alguns segmentos do empresariado brasileiro, o piso salarial da enfermagem custava 16 bilhões e alguns reais. Isso, para nós, foi alentador, porque pudemos ver o quanto o piso salarial custaria para os Municípios, para os Estados, para a União, para o setor filantrópico, porque esse mapa foi realizado.

No entanto, ainda precisávamos de mais instrumentos. Era necessário ainda indicar fontes de financiamento. Iniciamos um processo, uma verdadeira saga em busca de fontes de financiamento. Nessa trajetória, pude apelidar a Deputada Carmen Zanotto de Carmen "Fontes" Zanotto. Inclusive, fizemos imersão na lei dos jogos, que está a ser votada aqui no Senado da República, e também sobre a matéria da desoneração da folha, em apreciação nas duas Casas, para servirem de alívio para o setor privado.

No entanto, nesse interregno, o Supremo Tribunal Federal, após a aprovação da lei e da PEC que lhe dá sustentação constitucional, suspendendo a ação da lei, exigiu de nós a indicação dessas fontes de financiamento. Foi, de fato, um trabalho árduo.

Deputado Mauro Filho, Deputado André Figueiredo, seremos eternamente gratos a V.Exas.

Eu, na condição de profissional de saúde, compreendo que atender a enfermagem brasileira é abrir o portal da análise sobre o trabalho em saúde. É um trabalho extenuante. A Organização Mundial de Saúde indica 30 horas semanais para o seu exercício. É muito difícil entrar num hospital, às 7 horas da manhã, e ver enfermeiras saindo de cabelo molhado de um plantão exaustivo, noturno, na cabeceira de leitos, dirigindo-se para outro emprego para poderem manter a sua família. Essa categoria, majoritariamente feminina, é uma categoria cujos trabalhadores, com 35 anos, 40 anos, já estão extenuados. Há absenteísmos por hipertensão arterial, por problemas circulatórios, por problemas de depressão, por impacto do dia a dia entre a vida e a morte daqueles que têm às mãos. Isso, para nós, é algo muito importante. Sr. Presidente, o seu pronunciamento foi absolutamente preciso quando identificou o momento da pandemia como um momento de visualização dessa circunstância de trabalho, desse exército que luta e rege a saúde em nosso País. Como farmacêutica e bioquímica, desde muito jovem num hospital, pude aprender vivendo o que significa capitanear a vida de uma unidade de saúde. Quer esteja numa unidade básica de saúde, quer esteja numa unidade de pronto atendimento, quer esteja num hospital de média ou de alta complexidade, a enfermagem carrega os hospitais nas costas.

Isso é muito justo. Este é o momento em que as Casas Legislativas realizam justiça com uma categoria altamente sacrificada. *(A oradora se emociona.)*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Desculpem-me.

Não é justo que uma enfermeira de nível superior, após estudar 4,5 anos, 5 anos, perceba 1.450 reais.

Por isso, Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, Sras. e Srs. Senadores, este é um momento de grande festa. Nós esperamos um presente de Natal do Ministro Barroso, que, unilateralmente, como cautela justificada, declarou liminarmente suspenso o Projeto de Lei nº 2.564, de 2020. Nós fazemos um pedido a ele neste momento, já com as fontes seguras oferecidas e que não impactam no teto de gastos do País. Não são fontes fiscais, portanto, não são receita primária. É o superávit de fundos e é também a parte não legislada do Fundo Social do Pré-sal. Oferecemos recursos em profusão para manter o piso salarial e para pagar o piso salarial das entidades públicas, das entidades filantrópicas, que são privadas, mas sem fins lucrativos, daquelas entidades que são contratualizadas com o SUS e atendem, no mínimo, 60% de SUS em suas dependências, como centros de hemodiálise do Brasil. Nós esperamos que, imediatamente, a liminar seja derrubada e o piso salarial possa ser exercitado. É lei. É justo. Há fontes. Há acolhimento do Senado e da Câmara.

Aproveito para também agradecer ao Presidente da Câmara dos Deputados, a minha Casa, o Deputado Arthur Lira. Faço aqui também o meu exercício de condolências à sua família pela perda inesperada do seu tio e padrinho.

Neste momento, nós precisamos que a liminar seja derrubada e que o piso seja praticado. É disso que precisa e é isso que merece a enfermagem brasileira, que tem como patronesse a baiana Anna Nery, que foi à Guerra do Paraguai, com dois filhos, atendeu soldados brasileiros e paraguaios, mas voltou sem um filho, porque a guerra levou-lhe um. O Brasil perdeu 700 mil filhos e filhas. Dessa maneira, nós vamos homenagear aqueles que se dedicaram e que também pereceram nesse processo de enfrentamento à pandemia, que também tem sido uma guerra para a saúde mundial. Acima de tudo, respeitaremos aqueles que põem o jaleco e vão à luta, põem a mão na massa e garantem a vida dos brasileiros e das brasileiras.

Parabéns, Presidente!

Muito obrigada. *(Palmas.)*

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. PSD - MG) - Agradeço à Deputada Alice Portugal.

Registro a presença nesta sessão solene da Senadora Nilda Gondim, da Senadora Zenaide Maia, pelo sistema remoto, do Deputado Airton Faleiro, do Deputado mineiro Weliton Prado, um querido amigo, do Deputado Wilson Santiago e do Senador Rogério Carvalho.

Concedo a palavra, por 5 minutos, à Sra. Deputada Carmen Zanotto, Presidente da Comissão Especial na Câmara dos Deputados da PEC 42/22.

A SRA. CARMEN ZANOTTO (CIDADANIA - SC. Para discursar. Sem revisão da oradora.) - Bom dia, Sr. Presidente, nobre Senador Rodrigo Pacheco; Sra. Deputada Alice Portugal, farmacêutica e enfermeira, nossa Relatora da PEC; nobre Deputado Mauro Benevides Filho, autor da PEC 27, à qual tivemos a permissão do nobre Deputado André Figueiredo para apensar a nossa PEC e, com isso, conseguirmos cumprir todo o rito regimental e estarmos aqui, no dia de hoje, promulgando este texto; nobre Senador Izalci Lucas; nobre Senador Wellington Dias; Sras. e Srs. Deputados; Fórum Nacional da Enfermagem, que está representado neste plenário; enfermeiros, técnicos, auxiliares e parteiras do Brasil, do meu querido Estado de Santa Catarina, da minha cidade Lages, da Região Serrana.

É, sim, Deputada Alice, com muita emoção que ocupamos a tribuna, porque tivemos o apoio de muitos homens e de muitas mulheres, tivemos a mobilização da enfermagem brasileira.

A pandemia deu mais visibilidade a tudo aquilo que a enfermagem historicamente fez. A luta da enfermagem por um pouco mais de dignidade no seu vencimento tem mais de 30 anos — uma luta que foi reconhecida pelo Parlamento brasileiro na atenção que a enfermagem brasileira, junto com os demais

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

trabalhadores da área da saúde, deram durante a pandemia, que está minimizada, mas ainda não se encerraram os casos positivos de COVID nem os óbitos.

A enfermagem, que é composta praticamente por 90% de mulheres, com duplas e triplas jornadas de trabalho, que é 70% da força de trabalho na área da saúde, merecia e precisava desse piso no contracheque.

A nossa luta com relação às fontes de financiamento se iniciou ainda no ano passado, quando recebemos o Projeto de Lei nº 2.564, do nobre Senador Fabiano Contarato — e eu quero agradecer a todos os Senadores e Senadoras em nome do Senador Contarato, em nome da Senadora Eliziane Gama, em nome da Senadora Zenaide Maia, que foram gigantes nesta Casa juntos com o Presidente do Senado Federal, Senador Rodrigo Pacheco, e os demais Senadores e Senadoras. Quando chegou à Câmara, a Deputada Alice Portugal já o relatou. Num primeiro momento, houve críticas em função do grupo de trabalho, mas precisávamos apontar qual era o impacto financeiro. Conseguimos aprovar praticamente por unanimidade o projeto de lei na Câmara, mas não nos esquecemos da garantia da constitucionalidade. E a Senadora Eliziane apresentou a Proposta de Emenda à Constitucional nº 11, que é a nossa Emenda Constitucional nº 124.

Mas, lamentavelmente, no dia 4 de setembro, domingo, véspera de o vencimento estar no contracheque, o Ministro Barroso proferiu a sua liminar. Nós não abandonamos o barco nem a luta. No dia 6 de setembro, estávamos em Brasília numa audiência com ele, ouvindo, mostrando o impacto financeiro e falando da importância da enfermagem, que ele reconhece, assim como todos os demais Ministros do Supremo Tribunal Federal. Mas a liminar exigia que nós apresentássemos as fontes de financiamento.

O Deputado Mauro Benevides Filho, que é especialista na área econômica e que desde março de 2022 estava debruçado nisso junto conosco, já apontava para nós, lá atrás, a possibilidade desta PEC, que se fez necessária e que hoje estamos promulgando.

Não temos mais motivo para não garantir o piso no contracheque. Não temos mais motivo de reclamação de Estados, Municípios e Distrito Federal. Não temos mais motivo de reclamação dos hospitais filantrópicos.

E esta PEC traz uma coisa muito importante para a garantia da assistência à saúde, em especial no Sistema Único de Saúde. O seu texto garante — e quero aqui agradecer ao Deputado Mauro e à Deputada Alice por terem acolhido o nosso pedido — que todos os serviços contratualizados do SUS com mais de 60% de atendimento possam também estar recebendo os recursos. Por que isso? Porque precisamos salvar os serviços de hemodiálise do País, que atendem mais de 90% dos pacientes do SUS nos nossos Municípios, nas nossas regiões. Precisamos salvar, Deputado Weliton Prado, nosso Presidente da Comissão Especial de Combate ao Câncer, os serviços de câncer privados que atendem mais de 60% do SUS. Esta PEC dá dignidade à enfermagem. E precisamos, juntos, fazer toda a parte operacional para garantir esse recurso no contracheque. Precisamos, juntos, pedir ao Ministro Barroso que suspenda a sua liminar, porque a enfermagem merece e precisa. Presidente Arthur Lira, perdoe-me por todos os momentos de importunação.

Presidente Rodrigo Pacheco, perdoe-nos por todas as insistências nesta mesa, nos corredores do Senado Federal.

Os Presidentes das nossas duas Casas merecem as homenagens da enfermagem brasileira, todos os nossos Senadores e Senadoras, todos os nossos Deputados e Deputadas, porque todos os acordos feitos foram cumpridos. E nós precisamos reconhecer o esforço do Parlamento brasileiro para dar um pouco mais de dignidade a esses homens e mulheres que deram suas vidas para salvar vidas.

Perdemos mais de 860 profissionais da enfermagem, não porque foram ao *shopping*, não porque foram a uma festa clandestina, mas porque saíram de casa para salvar vidas e tiveram suas vidas ceifadas.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Na área da saúde, mais de 2 mil profissionais tombaram. Eles são os verdadeiros heróis. Quando há uma guerra, são chamados de heróis de guerra.

Esses homens e mulheres deixaram filhos, famílias. E a grande maioria deles, Presidente, é de profissionais de nível médio, que ganham muito menos do que um enfermeiro e são arrimos de família. Por isso, precisamos também garantir aquela indenização mínima de 50 mil reais para essas famílias, porque essa indenização poderá, sim, ser a fonte de financiamento dos estudos dos filhos que ficaram sem mãe ou sem pai neste País.

Este momento é de muita alegria, sim, é de muita emoção, porque foi com muito esforço, muito esforço, que conseguimos o piso — desde dezembro do ano passado nós lutamos por isso —, mas depois da tristeza, depois de os profissionais da enfermagem perderem o brilho nos olhos, porque não acreditavam mais que este momento poderia ser possível, e está sendo possível.

Quero, aqui, agradecer ao Presidente Bolsonaro, que sancionou o Projeto de Lei nº 2.564, porque, sem a sua sanção, não seria possível a nossa lei.

Quero agradecer, mais uma vez, a toda a enfermagem brasileira, ao Parlamento brasileiro e à sociedade, pela compreensão.

Faço um apelo aos Prefeitos, aos Governadores, aos diretores de hospitais filantrópicos e aos responsáveis pelos serviços com mais de 60% para que, assim que o recurso chegar, por favor, repassem nos contracheques. A enfermagem merece, precisa e vai ter o seu piso no contracheque. Só com a união de todos e um vencimento um pouco mais digno nós vamos dar dignidade a esse conjunto de homens e mulheres que cuidam das nossas vidas junto com os demais profissionais da área da saúde.

Presidente Pacheco, Alice querida, minha Relatora da Comissão Especial, Deputado Mauro, muito, muito obrigada! Em nome dos senhores eu agradeço a toda a Câmara Federal; em nome do Presidente Pacheco, do Senador Izalci, que tem uma proposta de desoneração da folha, na Câmara, de todos os Senadores e Senadoras; em nome da Senadora Zenaide, em nome da nossa querida colega e Deputada que hoje é Senadora também... Quero agradecer a todos. Que todos se sintam abraçados, desde os copeiros, zeladores, a área de comunicação, os seguranças das duas Casas, que foram compreensivos com a enfermagem brasileira, permitindo que entrasse nos seus espaços toda a assessoria legislativa. Enfim, agradeço a todos.

Desejo um excelente Natal e um Ano-Novo próspero de saúde, paz, harmonia, que é o de que o País precisa.

Muito obrigada, senhoras e senhores. *(Palmas.)*

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. PSD - MG) - Eu agradeço à Deputada Carmen Zanotto.

Concedo a palavra por 5 minutos ao Sr. Deputado Federal Mauro Benevides Filho, signatário da PEC 27/22, apensada à PEC 42/22.

O SR. MAURO BENEVIDES FILHO (PDT - CE. Para discursar. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente Rodrigo Pacheco, que conduz com aprumo e acerto inexcedíveis os destinos desta Casa — aliás, Casa esta que tenho o privilégio de ter o meu pai, Mauro Benevides, ocupado reiteradas vezes, inclusive como Presidente do Congresso Nacional —, agradeço pela oportunidade deste momento. Ao lado do Senador Weverton, a quem agradeço pela presença, ao lado do Senador Izalci, que nos prestigia também neste momento, do Senador Rogério Carvalho, da Senadora Nilda Gondim, da Senadora Zenaide, que trabalhou fortemente pela luta incessante para que este momento pudesse ser alcançado, agradeço a todos que fazem o Senado Federal.

Quero abraçar as colegas e os colegas Deputados Federais, começando por ela que, inequivocamente, deu início a essa luta para que pudéssemos alcançar este momento tão especial da vida pública brasileira,

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

a Deputada Federal Carmen Zanotto, que, com o seu trabalho, com a sua luta permanente, contagiou não somente a mim, mas também a Deputada Alice Portugal, responsável pela relatoria da PEC 27.

Também quero abraçar todos os Deputados que compreenderam essa relevância: os Deputados Wilson Santiago, Tiago Dimas, Weliton Prado, Airton Faleiro, enfim, todos que contribuíram para que isso pudesse ser alcançado neste instante.

E quero abraçar também o Presidente da Câmara dos Deputados, o Deputado Arthur Lira — a quem hoje externo minhas condolências, extensivas a toda a família, pela perda de seu tio —, pela contribuição farta que deu a esta matéria.

A mim, Sr. Presidente Rodrigo Pacheco, coube a tarefa de identificar a fonte de recursos — inclusive, foi uma demanda do Supremo Tribunal Federal — para que o pagamento do piso pudesse ser alcançado. Como Secretário da Fazenda durante 12 anos antes de chegar à Câmara dos Deputados, minha tarefa seria ainda mais difícil, porque não queria adentrar na receita tributária do Governo Federal. Não queria mexer no Imposto de Renda. Não era interessante mexer no IPI, no PIS, COFINS ou em qualquer outro tributo que fosse da receita tributária da União, o que, com certeza, geraria idiossincrasia, Senador Izalci, para que esta matéria pudesse ser avançada com a celeridade que ela acabou alcançando tanto na Câmara como no Senado Federal.

Na análise da minha assessoria, nós identificamos que estava na hora dos fundos federais. Quero me dirigir a todos os gestores de fundos do Governo Federal. Não se está mexendo nos fundos federais! Porque recebemos vários *e-mails*, ligações, achando que nós estávamos ameaçando a existência dos fundos. Em absoluto. O que se está buscando é somente a diferença positiva entre receita e despesa de cada fundo específico, o que hoje assegura uma receita, um superávit anual de aproximadamente 29 bilhões de reais. Portanto, dá um conforto buscar aqui 8 bilhões de reais, 9 bilhões de reais, e agora acrescido um pouco mais.

A PEC 27, de minha autoria, foi apensada à PEC 390, do Deputado André, fato este que é uma prática regimental para que nós pudéssemos evitar aquele trâmite lá da Comissão de Constituição e Justiça. Isso poderia durar 1 mês ou 6 anos. Essa PEC 390, de 2014, já estava analisada na CCJ. Então, regimentalmente, Deputada Carmen, nós encontramos o apensamento da PEC 27 na PEC 390, para minha honra e de todos aqueles que acreditaram que o superávit financeiro poderia ser, sim, a fonte de recursos para cobrir esse pagamento.

Além disso, nós tivemos, Sr. Presidente, três preocupações fundamentais. A primeira delas foi a de obrigar a União — e o Senador Marcelo Castro está neste momento fazendo essa providência — de exigir do Orçamento da União uma dotação específica para que nós pudéssemos visualizar os valores que seriam repassados para os Estados, Municípios, entidades filantrópicas e a própria União. E mais. Deputada Carmen e Deputada Alice, que também trabalharam fortemente, quero lembrar que aqueles hospitais, mesmo sendo privados, mas contratualizados com o setor público e que atendem na sua ambiência um mínimo de 60% pelo Sistema Único de Saúde, também estão contemplados nesta PEC de hoje, a Emenda Constitucional nº 127, para poder, portanto, dar essa tranquilidade a toda a enfermagem brasileira.

Conheço que o Senador Izalci também tem uma proposta nesta Casa de desoneração de folha. Eu compreendo todo o trabalho que vem sendo feito. Esta matéria, portanto, a Emenda 127, vai ao encontro da preocupação que o Senador tem, exatamente para poder, desde que criado o critério dos 60%, passar a fazer parte desta matéria.

Aliás, eu até trocava ideias, Deputada Carmen e Deputada Alice, com o Senador Izalci, e quem sabe esses hospitais privados não comecem a ampliar o atendimento, que hoje pode ser de 30 e 40, e a atender mais pacientes pelo Sistema Único de Saúde, para que possam, no médio ou no longo prazo, se qualificar para estarem inseridos nos critérios que foram estabelecidos na PEC 27, hoje Emenda Constitucional nº

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

27.

Há uma terceira preocupação, Sras. e Srs. Deputados, Sras. e Srs. Senadores. Os Prefeitos me ligaram muito preocupados com o aumento do gasto com pessoal e com o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece para os Municípios um percentual máximo de 54% de gasto com o pessoal sobre a receita corrente líquida.

Sr. Presidente Rodrigo Pacheco, nós lhe agradecemos sistematicamente o empenho. Eu lembro que, na PEC, está explicitado o adicional de despesa que será feito com o pagamento do piso da enfermagem. Eu vou dar um exemplo: o Município A está aumentando sua despesa em 1 milhão. O que diz a emenda constitucional? No primeiro ano, ele não vai apropriar nada, para ele ter fôlego, poder ajustar sua receita e melhorar o controle da folha. No segundo ano, ele apropria 10% de 1 milhão, ou seja, 100 mil. No terceiro ano, ele apropria 20%, isto é, 200 mil.

Não é possível que o Município não consiga, em 10 anos, se ajustar para cumprir este aumento. Eu não desejava alterar os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Este não era inicialmente o compromisso.

Quero concluir dizendo que também foi inserida, Deputada Carmen, a parte do fundo social do pré-sal, somente a parte da saúde — portanto, não será retirado um centavo do recurso da educação brasileira —, um valor específico cujo pagamento possa ser assegurado, já de forma perene, permanente. Assim, a enfermagem brasileira toda será contemplada com esta fonte de recursos que foi agora, depois de aprovada pelo Senado Federal...

Em tempo, eu quero abraçar o Senador Fabiano Contarato, que iniciou o PL 2.564/20. Quero abraçar a Senadora Eliziane Gama, que propôs a emenda constitucional que fez o arcabouço constitucional para dar suporte a este PL. O Senado Federal foi sublime ao construir todas estas alternativas.

Portanto, eu faço um agradecimento, em nome de toda a enfermagem que aqui compareceu. Quero parabenizar a todos vocês.

Eu tenho uma filha médica — ela é intensivista. Ela sempre me relatou que a enfermagem é quem toca o hospital, é quem toca a Unidade de Tratamento Intensivo, a UTI. A enfermagem é que está realmente no dia a dia, na labuta, no encontro das soluções de que o paciente tanto precisa.

Concluo minhas palavras, parabenizando toda a enfermagem brasileira.

Eu preciso mandar um abraço especial para as enfermeiras, os enfermeiros, os técnicos, os auxiliares e as parteiras do meu querido Estado do Ceará.

Muito obrigado, Sr. Presidente. *(Palmas.)*

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. PSD - MG) - Agradeço ao Deputado Mauro Benevides Filho.

Concedo a palavra ao Sr. Senador Weverton, o 4º Secretário da Mesa do Senado Federal.

O Senador Weverton tem a palavra por 5 minutos.

O SR. WEVERTON (PDT - MA. Para discursar. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, prometo que não vou utilizar os 5 minutos. Quero cumprimentá-lo, bem como aos colegas Deputados, aos Senadores, à imprensa.

Cumprimento o Conselho Federal de Enfermagem e todos os Conselhos Regionais de Enfermagem do Brasil.

Cumprimento, em especial, o Conselho Regional de Enfermagem do Maranhão, na pessoa do Presidente José Carlos e de toda a Direção.

Cumprimento todos os enfermeiros e enfermeiras do nosso Estado, do nosso País. Parabéns a todos!

Faço aqui o reconhecimento público da luta que vocês sempre fizeram, de forma muito forte, muito eficaz, altiva, persistindo num tema muito difícil de tratar, principalmente nos momentos de crise que o

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

País estava e ainda está vivendo. Eu fui testemunha disso aqui. Todas as vezes, nós fomos solidários com esta luta, da qual participamos diretamente.

Lembrava-me aqui um representante do conselho de que havia mais de 20 anos que a categoria não tinha nenhum tipo de conquista: nada, nada, nada! Este é, mais do que nunca, não apenas um presente de Natal, mas um reconhecimento concreto de toda esta luta, especialmente neste momento difícil da COVID-19, nesta crise mundial que nós enfrentamos.

Mesmo neste forte processo de criminalização do serviço público do Brasil, nós estávamos aqui firmes, assim como todos os servidores: do profissional da limpeza até o profissional da saúde.

Esta Casa tem o papel fundamental de sempre achar fontes de recursos que possam dar condições para valorizar as categorias. Todo dia, nós ouvimos que não há futuro sem os professores, sem a educação, mas, todo tempo, vemos barreiras às escolas e aos professores ante a motivação que lhes é necessária, e por aí vai.

A assistência social tem um desafio enorme à frente. O SUAS está totalmente desmontado. Nós precisamos reequipá-lo, reestruturá-lo, para que a política social esteja na ponta, ajudando a cuidar das famílias, principalmente das mais carentes.

Eu tenho a certeza de que esta conquista, no dia de hoje, vai servir de espelho e de referência, Deputada Carmen, Deputado Mauro Benevides e Deputada Alice Portugal, para todos os presentes, para que estes lutem e, assim, nós avancemos ainda mais.

Presidente Rodrigo Pacheco, quero registrar nosso reconhecimento ao seu comprometimento e ao comprometimento do Presidente Arthur Lira, da Câmara dos Deputados. V.Exas. foram muito firmes na condução deste processo.

Como foi lembrado aqui há pouco, em vários momentos deste ano, até mesmo no período eleitoral, percebia-se um desânimo. Muitos estavam com uma sensação de frustração, como se nada mais fosse acontecer. Parecia que não haveria uma solução ou uma luz, uma porta aberta aos profissionais da saúde, em especial os enfermeiros, os técnicos da enfermagem e as parteiras do Brasil. Mas, no fim do ano de 2022, chegamos a esta solução concreta.

Eu tenho a certeza de que o Ministro Barroso, como toda a Suprema Corte, terá o entendimento e a sensibilidade para fazer com que esta harmonia entre os Poderes continue prevalecendo e, assim, nós possamos continuar trabalhando pelo bem do nosso País.

Parabéns, Presidente Rodrigo Pacheco! Tenha V.Exa. nosso reconhecimento!

Ontem foi um dia importantíssimo, com a aprovação da PEC da Transição. Já era quase meia-noite quando se deu a promulgação desta importante PEC, que vai dar garantia ao povo brasileiro dos programas sociais, principalmente do Auxílio Brasil, o agora Bolsa Família, que vai continuar chegando a quem mais precisa. Só no Maranhão, 1 milhão e 200 mil famílias são atendidas por este programa. Sem dúvida alguma, ele é importante e precisa chegar aos que mais precisam.

Agora em janeiro, antes de 1º de fevereiro, eu quero ver o momento em que nossa bancada, eu, o Senador Cid Gomes, a Senadora Leila Barros, o Senador Acir Gurgacz, o Presidente Nacional do PDT, Carlos Lupi, estaremos aqui para a foto com V.Exa., Presidente Pacheco, para que nós possamos divulgá-la.

Já falo em nome deles, com a autorização deles, mas quem sabe nós estaremos juntos, a bancada firme do PDT, lutando pela recondução de V.Exa. à Presidência desta Casa, o que eu tenho certeza de que será muito importante para continuarmos mantendo o trabalho que o Senado Federal e o Congresso Nacional têm prestado a todo o Brasil.

Muito obrigado. *(Palmas.)*

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. PSD - MG) - Muito obrigado, Senador Weverton.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Tem a palavra o Senador Izalci Lucas, Líder do PSDB no Senado Federal.

O SR. IZALCI LUCAS (PSDB - DF. Para discursar. Sem revisão do orador.) - Cumprimento o Sr. Presidente Pacheco, as Sras. Senadoras e os Srs. Senadores, os Parlamentares, os representantes aqui presentes, os profissionais da saúde e, de forma muito especial, a querida Deputada Carmen Zanotto, cujo trabalho, desde a Câmara, nós acompanhamos nesta luta incrível em prol do piso salarial da enfermagem.

Presidente, V.Exa. fecha esta Legislatura com chave de ouro, com a promulgação desta PEC.

Houve dois momentos com relação ao piso salarial. Primeiro, em 2011, quando nós aprovamos o piso salarial dos professores, e houve um desarranjo, digamos, dos Estados e dos Municípios, mas era necessário fazê-lo. Nós temos a Lei de Responsabilidade Fiscal, mas eu aprendi que é sabedoria reconhecer o óbvio. A questão do piso salarial da enfermagem é uma justiça que tinha que já ter sido feita havia mais tempo. Portanto, eu quero reconhecer e parabenizar toda a categoria pela mobilização que fez durante todo esse tempo.

No entanto, nós não podemos deixar ninguém para trás. Eu sei que o projeto foi bastante ampliado, até mesmo com relação aos hospitais privados e ao atendimento de 60% daqueles que são atendidos pelo Sistema Único de Saúde — SUS. Nós vamos atingir bastantes profissionais, e não podemos deixar nenhum profissional da saúde para trás. Por isso, nós temos que continuar a luta pela desoneração da folha, para que todos os profissionais da saúde possam, de fato, receber o piso salarial. Evidentemente, já há a manifestação de apoio por parte do Presidente, diversas vezes.

Hoje nós temos 17 setores da economia já desonerados. Não tem sentido a saúde e a educação ficarem fora disso. É por isso que nós precisamos lutar aqui pela reforma tributária. Eu acho que ela é uma das prioridades para o País. Precisamos, igualmente, definir a questão do pacto federativo. Realmente, quem recebe a cobrança na ponta são os Prefeitos. Então, eu entendo as preocupações dos Prefeitos porque, quando a população precisa de atendimento nas áreas da saúde, da educação, da segurança, ela não vai à União. Ninguém mora na União, ninguém mora nos Estados, as pessoas moram nos Municípios. São estes que nós precisamos fortalecer, de fato, para que os Prefeitos tenham condições para trabalhar.

Eu parabenizo o Deputado Mauro por ter excluído das despesas o índice de gasto com pessoal, que não é fácil — nós teremos 10 anos para fazer esta transição —, e por ter encontrado a forma da fonte de recursos através dos fundos. Eu tenho certeza de que nós vamos acompanhar isso, para que seja permanente, e não tenhamos que ficar observando os resultados de superávit dos fundos.

Eu acompanhei desde o primeiro momento as votações e quero dizer que esta Casa foi unânime no reconhecimento dos profissionais da saúde, da enfermagem, os técnicos, os auxiliares, os parteiros. Portanto, mais uma vez, eu quero manifestar minha alegria.

Aproveito para parabenizar V.Exa., Presidente, por esta iniciativa porque, como foi dito, se trata de uma luta de mais de 30 anos. V.Exa. teve a sensibilidade de reconhecer a importância destes profissionais e de buscar uma alternativa. Parabéns!

Parabéns a todos os profissionais! Obrigado mesmo por tudo o que vocês já faziam antes da pandemia, por tudo o que fizeram depois da pandemia e, em especial, por tudo o que fizeram durante a pandemia. Como disse a Deputada Carmen Zanotto, quantos profissionais morreram defendendo nossa vida, a população brasileira e o mundo todo! Parabéns a todos!

Vamos continuar nossa luta para que nenhum profissional fique para trás.

Muito obrigado. *(Palmas.)*

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. PSD - MG) - Obrigado, Senador Izalci Lucas.

Concedo a palavra ao Senador Rogério Carvalho, 3º Secretário da Mesa do Senado Federal. S.Exa. dispõe de 5 minutos.

O SR. ROGÉRIO CARVALHO (PT - SE. Para discursar. Sem revisão do orador.) - Sr.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Presidente, Sras. e Srs. Senadores, Sras. e Srs. Deputados, eu quero cumprimentar as duas Casas pelo esforço de nós todos e, principalmente, daqueles que acreditaram que era possível termos um piso salarial que dignificasse a profissão da enfermagem no Brasil.

Nós e aqueles que são da saúde sabemos o papel, a importância e a centralidade que têm os profissionais da enfermagem, quando se trata de cuidados. Na saúde, nós cuidamos, nós tratamos, nós reabilitamos, nós protegemos, nós promovemos, nós fazemos todas estas ações. O cuidado é um campo de atuação de todos os profissionais, mas a enfermagem não é apenas um campo de atuação: é, na verdade, o centro da prática dos profissionais da enfermagem, é o núcleo de atuação desta profissão, que é o cuidado. É o profissional que cuida, o profissional que está próximo, o profissional que primeiro chega, o profissional que acompanha passo a passo a evolução de cada pessoa sob observação e sob cuidados médicos, cuidados de saúde.

Nós vimos quanto esses profissionais — todos os profissionais da saúde, mas estes particularmente — tiveram relevância e importância. Nós falamos destes profissionais por conta da remuneração, que era muito abaixo e aquém daquela que eles merecem e têm por direito receber, pelo esforço de cuidar e pela dedicação no cuidado, na manutenção da qualidade de vida e da vida das pessoas.

Por isso, eu queria cumprimentar todos os que formam as duas Casas e lutaram para que nós chegássemos ao dia de hoje e queria parabenizar a enfermagem brasileira por esta conquista histórica, que ocupa lugar de destaque e de reconhecimento neste momento. Acima de tudo, nós reconhecemos e compensamos este passivo enorme que a sociedade brasileira tem com os profissionais da enfermagem. Sr. Presidente, eu quero parabenizá-lo e cumprimentá-lo. Eu, mesmo sabendo da delicadeza do tempo, mesmo acompanhando e vendo as pressões que V.Exa. sofreu de diversos setores para não criar este piso salarial, digo que V.Exa. conseguiu, com sua capacidade de diálogo e com o cuidado com que tocou este assunto, garantir que o diálogo continuasse e que as partes se sentassem. Eu acompanhei todos estes passos e sei o papel que V.Exa. desempenhou.

Eu sei que há muitos que passam o tempo se divertindo em maltratá-lo, mas eu quero dizer que o Brasil inteiro e a enfermagem inteira têm em V.Exa. um grande defensor desta causa. Espero que este seja um contraponto importante àqueles que não têm fé, àqueles que agridem a honra, àqueles que não sabem qual é o papel que V.Exa. vem exercendo na Presidência do Congresso Nacional em momentos tão difíceis e, num momento tão difícil, conseguir esta conquista para os profissionais da enfermagem.

Parabéns a V.Exa., Presidente!

Parabéns a todos os profissionais da enfermagem e a todos os que fizeram e ainda fazem esta luta virar realidade!

Muito obrigado. *(Palmas.)*

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. PSD - MG) - Muito obrigado, Senador Rogério Carvalho.

Nosso compromisso é com o Estado Democrático de Direito e com a democracia, com firmeza e sem temor. Nós não vamos temer nada. Vamos continuar firmes em defesa da democracia, eu, V.Exa., todos os Senadores e todos os Deputados.

ENCERRAMENTO

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. PSD - MG) - Cumprida a finalidade desta sessão solene, agradeço a todos os que nos honraram com suas presenças.

Declaro encerrada a presente sessão.

Muito obrigado.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

(Levanta-se a sessão às 11 horas e 38 minutos.)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

Ata da 33ª Sessão, Conjunta Semipresencial, em 22 de dezembro de 2022

4ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura

Presidência do Sr. Rodrigo Pacheco.

(Inicia-se a sessão às 12 horas e 42 minutos e encerra-se às 14 horas e 59 minutos.)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG. Fala da Presidência.) – O sistema acusa a participação de 396 Sras. e Srs. Deputados e de 17 Sras. e Srs. Senadores nesta sessão.

Há número regimental, declaro aberta a sessão.

Nos termos do art. 11 do Ato da Comissão Diretora do Senado Federal nº 8, de 2021, que instituiu o Sistema de Deliberação Remota, informo que a sessão será iniciada diretamente na Ordem do Dia.

Declaro aberta a Ordem do Dia.

Início da Ordem do Dia.

Constam da pauta o Veto nº 37, de 2022, Dispositivos 2, 3, 7 e 8; e o Veto nº 45, de 2022, Dispositivos 18, 35, 41, 42, 60 e 85.

Esclareço que os demais dispositivos desses dois vetos já foram deliberados na sessão anterior.

Constam também da pauta os Projetos de Lei do Congresso Nacional nºs 21, 25, 32 (Ploa 2023), 39, 40 e 42, de 2022.

A Presidência esclarece que, uma vez que já foi encerrada a discussão dos vetos que constam da pauta, passaremos direto à apreciação dos vetos.

A Presidência esclarece que foram recebidos pela Mesa requerimentos de destaque, que se encontram publicados no Portal do Congresso Nacional.

Foram recebidos os seguintes requerimentos de destaque: **(Requerimentos nºs 150 e 151/2022-CN - Vide Item 3.1.1 do Sumário)**

- Veto nº 37, de 2022, destaque do Dispositivo 7, do União na Câmara;

- Veto nº 45, de 2022, destaque aos Dispositivos 41, 42, 60 e 85, do PP na Câmara.

Restaram nas cédulas os Dispositivos 2, 3 e 8 do Veto 37, de 2022; e os Dispositivos 18 e 35 do Veto 45, de 2022.

O primeiro orador inscrito é o Deputado Padre João, do PT, de Minas Gerais. (*Pausa.*)

Deputado Padre João, está conectado? (*Pausa.*)

Próximo orador inscrito, Deputado Alexandre Padilha, do PT, de São Paulo. (*Pausa.*)

Deputado João Daniel, do PT, de Sergipe. (*Pausa.*)

Deputado Hildo Rocha, do MDB, do Maranhão. (*Pausa.*)

Deputado Afonso Florence, do PT, da Bahia. V. Exa. tem a palavra, Deputado.

O SR. AFONSO FLORENCE (Bloco/PT - BA. Para discursar. Sem revisão do orador.) – Presidente Rodrigo Pacheco, Sras. e Srs. Senadores, Sras. e Srs. Deputados, povo brasileiro que nos assiste, esta última sessão do Congresso Nacional é para a apreciação de um conjunto de peças orçamentárias de alta relevância nacional, entre elas a Lei Orçamentária Anual, o Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa), que ainda está em processo de votação na Comissão Mista de Orçamento (CMO). Então, iniciamos os nossos trabalhos aqui. Tem uma pauta de PLNs, tem um acordo sendo construído.

Quero fazer uma saudação ao Líder do Governo, Senador Eduardo Gomes e, Presidente Rodrigo, na sua pessoa, fazer uma saudação ao Congresso Nacional. Temos que destacar que hoje se fecha um primeiro ciclo em que não há vitoriosos do ponto de vista político-partidário; a vitória é primeiro da democracia, do povo brasileiro. E a condução de V. Exa., no Congresso, no Senado, também a do Presidente Arthur Lira e de todos os Líderes, no processo de apreciação e aprovação da PEC do Bolsa Família, chamada de PEC da Transição, foi fundamental.

O Presidente Lula acaba de anunciar um conjunto de ministras e ministros, alguns Parlamentares, o Senador Wellington Dias, eleito Senador, ex-Governador do Piauí; já tinha sido também anunciado o Senador e ex-Governador do Maranhão Flávio Dino; diversos Parlamentares, Alexandre Padilha, Márcio Macedo e vários outros. E esta Casa, portanto, digamos assim, compartilha – Luiz Marinho –, compartilha

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

da vitória de a política voltar a prevalecer no processo de decisão, no processo de concertação dos interesses e dos conflitos de interesses públicos legítimos na democracia.

Nós saudamos este momento e destacamos, pela Minoria no Congresso, a importância de conseguirmos o espaço fiscal necessário no ano de 2023 para garantir o Bolsa Família, o valor de R$600, que não tinha previsão orçamentária. Vigeu esse regramento apenas no período eleitoral – todos sabem, todas sabem. O Presidente Bolsonaro fez uma proposta que teve vigência somente no período eleitoral. Nós da Minoria no Congresso, os partidos de oposição da Câmara e do Senado, votamos a favor para atender a população, mas agora, com o novo Bolsa Família, vamos garantir, além dos R$600, o valor de R$150 por cada criança até cinco anos.

Então, isso, como disse na abertura da minha intervenção, é uma vitória do povo brasileiro, uma vitória da democracia, uma vitória das pessoas que mais precisam, uma vitória deste Congresso Nacional e também – é um fato – uma vitória do Presidente Lula, que demonstrou muita capacidade de articulação – quero saudar todos os Líderes de partidos aliados, da base de Lula – e concretizou a montagem de uma base de sustentação parlamentar...

(*Soa a campainha.*)

O SR. AFONSO FLORENCE (Bloco/PT - BA) – ... robusta, que, com folga na Câmara e no Senado, aprovou, em primeiro e segundo turno, a PEC do Bolsa Família ou a PEC da transição.

Por isso, esta sessão do Congresso Nacional, diferentemente de outras, com um patamar de acordo muito grande, nós da Minoria vamos orientar, nesse acordo, pela aprovação dos PLNs e da Lei Orçamentária Anual.

Obrigado, Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Obrigado, Deputado Afonso Florence. Meus cumprimentos a V. Exa. pelo trabalho realizado.

O próximo orador inscrito é o Deputado Marcel Van Hattem, do Novo, do Rio Grande do Sul. (*Pausa.*)

O Deputado Marcel Van Hattem está conectado? (*Pausa.*)

O próximo orador inscrito é o Deputado Paulo Ganime, do Novo, do Rio de Janeiro.

O SR. PAULO GANIME (NOVO - RJ. Para discursar. Sem revisão do orador.) – Obrigado, Presidente.

Boa tarde a todos. Boa tarde, Presidente. É um prazer estar aqui na sua presença neste momento importante, última sessão do Congresso Nacional nesta legislatura e a minha aqui nesta Casa, pelo menos pelos próximos anos.

Subo aqui hoje para falar... Eu me lembro do meu primeiro discurso neste Plenário, aqui nesta tribuna.

Cumprimento também o nosso Líder aqui, Senador Eduardo.

Eu subo aqui e me lembro do meu primeiro discurso, ainda incerto de como seriam os últimos quatro anos – os próximos quatro anos, naquele momento –, se eu conseguiria contribuir para as mudanças de que o Brasil e, em especial, o meu Rio de Janeiro precisavam e como seria a interação com outros políticos.

De lá para cá, até concorri ao Governo do Estado do Rio de Janeiro, no intuito de tentar melhorar ainda mais a política do meu estado, um estado sofrido, que teve os últimos cinco Governadores presos; um sexto, que sofreu *impeachment*.

Hoje eu olho para trás e posso dizer, com muito orgulho, que eu fiz parte de muitos avanços que serão importantes para que o Brasil possa crescer pelos próximos anos.

Eu cheguei aqui achando que não havia político decente. Falo isso com muita tranquilidade, porque

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

hoje eu sei que há, sim, vários Parlamentares, Senadores e Deputados, que trabalham com muito afinco por aquilo em que eles acreditam, mesmo aqueles de cujas pautas eu discordo, às vezes de forma veemente, mas cujo intuito eu sei que muitas vezes é o melhor para o Brasil sob o seu ponto de vista.

Muitos técnicos também, muita equipe boa – e aqui agradeço à equipe do Congresso Nacional, do Senado, da Câmara dos Deputados, desde aqueles que são concursados, servidores de carreira, àqueles também que são nomeados aqui para a Casa, trabalhando nos gabinetes dos Deputados e Senadores, das lideranças partidárias –, que nos surpreendem também pela qualidade técnica, pela capacidade e pela vontade de trabalhar de tantos servidores.

Não podemos esquecer também nossos amigos – hoje amigos – que sempre estão nos assistindo, nos ajudam no café da Câmara, no Plenário – com muitos deles a gente acaba estabelecendo uma ótima relação –, e que estão sempre aqui, a postos, trabalhando até altas horas com a gente também.

E este momento também é um momento para a gente lamentar. Lamentar aquilo que não deveria ter avançado e avançou e aquilo que deveria ter avançado e não avançou nesses quatro anos.

Algumas pautas estruturantes, como, por exemplo, reforma administrativa, reforma tributária, abertura do mercado elétrico, regra de indicação de Ministros do STF e outras também importantes não caminharam como deveriam.

Conseguimos, sim, aprovar temas já sancionados hoje, que já são leis, e são importantes para o Brasil, como a reforma da previdência, o Cadastro Positivo, o marco de saneamento, o marco das *startups*, o Governo Digital, a Lei da Liberdade Econômica, a Lei do Gás, a telemedicina e outros que passaram pela Câmara e seguem em tramitação no Senado, como, por exemplo, o meu PL dos semirreboques – até faço aqui um apelo ao nosso Presidente Rodrigo Pacheco: que a gente consiga avançar esse PL que está lá, sob a relatoria do Carlos Portinho, Senador Portinho, um PL que é importante, sobre semirreboques. Depois eu te passo o detalhe do número para a gente fazer isso avançar –, o PL do turismo colaborativo e tantos outros projetos que já passaram aqui pela Câmara e estão lá no Senado Federal.

E eu aproveito também para agradecer àqueles que trabalharam comigo ao longo desses quatro anos. Claro, primeiro, aos Deputados Federais do Novo, meus amigos, colegas, que foram sempre presentes, sempre muito atuantes. Segundo, aos demais Parlamentares aqui presentes e aos que não estão aqui hoje, mas que também trabalharam em conjunto em várias pautas. Ao nosso gabinete, meu gabinete, o Gabinete 230 da Câmara, que trabalhou muito, mesmo sendo um gabinete enxuto.

Ao longo desses quatro anos, a gente trabalhou, em média, com oito assessores, mas entregamos muitos resultados, reconhecidos tanto pela imprensa, pelos colegas Parlamentares, como também, é claro, por institutos que avaliam a qualidade do Parlamento brasileiro, gerando muito impacto, com um trabalho muito árduo não só aqui na Câmara, mas também lá no Rio de Janeiro, onde eu tive o orgulho e a vontade de conhecer cada um dos 92 municípios do nosso estado...

(*Soa a campainha.*)

O SR. PAULO GANIME (NOVO - RJ) – ... para estar próximo da população e conseguir conhecer de fato a população.

Eu não posso esquecer também que esta Casa teve uma coisa muito relevante na minha vida pessoal. Foi aqui, no Plenário das Comissões, que eu conheci a minha esposa, como repórter da Câmara, me entrevistando, inclusive sobre a Lei do Gás. E hoje estamos casados há mais de um ano, 1,5 ano praticamente, o que acabou marcando minha vida também para sempre. Independentemente de eu estar aqui, esta Casa vai levar sempre isso comigo com carinho.

(*Soa a campainha.*)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

O SR. PAULO GANIME (NOVO - RJ) – Eu sempre digo que entrei aqui nesta Casa com o objetivo de ajudar a mudar a política brasileira. Com certeza, não dá para mudar tudo sozinho. Mas eu acho que a gente deixa um legado, um legado de que é possível fazer política de uma forma diferente.

Aprendi também a saber como fazer a política tradicional, para que a gente também possa fazer com que pautas avancem, mas trazendo uma nova forma de fazer política.

Saio daqui feliz pelo trabalho, contente pelo que a gente fez, com orgulho do trabalho realizado...

(*Soa a campainha.*)

O SR. PAULO GANIME (NOVO - RJ) – ... mas sempre com aquele sentimento de que poderíamos ter feito mais.

Agradeço, mais uma vez, a todos vocês. Também não poderia deixar de agradecer ao meu partido, ao Partido Novo, porque foi graças ao Novo que eu entrei na política.

Agradeço, mais uma vez, à equipe da Liderança do Novo, muito qualificada, ao meu gabinete, à Bancada do Novo, a apoiadores, a voluntários.

Eu tive um programa de voluntariado no Rio de Janeiro de que muita gente participou, que foi também mais uma forma de aumentar o impacto do meu trabalho, mas também de fazer com que a população se aproximasse...

(*Soa a campainha.*)

O SR. PAULO GANIME (NOVO - RJ) – ... da política.

Agradeço aos doadores de campanha e orgulho-me também daqueles que votaram em mim, votaram em mim em 2018, que me trouxeram para cá, 52.983 votos; e, agora, para Governador, quase 450 mil votos, no Estado do Rio de Janeiro.

Infelizmente, não fui eleito, mas eu acho que passamos uma mensagem, passamos o recado para a população de que dá, sim, para ter esperança e de que dá, sim, para fazer uma política diferente.

Muito obrigado, Presidente.

Obrigado pelo tempo adicional também.

Continuem o bom trabalho!

Que, nos próximos anos, este Parlamento trabalhe a favor da população brasileira.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Muito obrigado, Deputado Paulo Ganime.

Receba, da Presidência do Congresso Nacional, o nosso reconhecimento pelo seu trabalho dedicado, de muita qualidade, no Parlamento brasileiro. Naturalmente, o Congresso Nacional sentirá falta de V. Exa., dos bons embates, de sua inteligência.

Portanto, fica esse registro.

E tenha a compreensão de que os seus projetos, agora elencados, terão todo o cuidado no âmbito do Senado Federal, para que possam evoluir e permitir o bom debate no Senado Federal.

Aguardo, inclusive, os números e as matérias que V. Exa. arguiu.

Muito obrigado, Deputado Paulo Ganime. Muito boa sorte na sua vida!

O Senador Paulo Paim é o próximo orador inscrito, pelo sistema remoto. (*Pausa.*)

Próximo orador inscrito, Líder do Governo no Congresso Nacional, Senador Eduardo Gomes.

O SR. EDUARDO GOMES (Bloco/PL - TO. Para discursar. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, Senador Rodrigo Pacheco; Senador Weverton; Deputados e Deputadas, Senadores e Senadoras; Deputado Paulo Ganime, a quem cumprimento pelo pronunciamento e pelo belo trabalho que realizou no

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Congresso Nacional nesses quatro anos, com a certeza de que continuará servindo à política brasileira com alto nível e dedicação, que são a sua marca.

Senador Alexandre Silveira, meus amigos e amigas, Presidente, hoje faço definitivamente o último discurso como Líder do Governo no Congresso Nacional, satisfeito porque fizemos aqui, em meio a diversos debates em momentos muito difíceis da nação brasileira – pandemia, efeitos diretos da guerra –, na Presidência do Senador Davi Alcolumbre e agora na Presidência de V. Exa., resultados registrados na história do Congresso Nacional que ficarão para avaliação futura como um período muito intenso. Muito pela mudança da base de votação, o modelo, a dificuldade de nos reunirmos fez com que ficássemos mais juntos nas horas de reunião e nas deliberações objetivas, por isso o grande volume de deliberação da Liderança do Governo com as outras Lideranças.

Farei minha consideração final, Presidente, mas antes só vou registrar aqui o último acordo que foi firmado e estabelecido entre as Lideranças, que aguardam nos próximos momentos definitivamente a aprovação da LOA, das mudanças necessárias feitas pelo Relator Senador Marcelo Castro e pelo Presidente da CMO, Celso Sabino.

Então, Sr. Presidente, além da votação dos acordos de PLN e da votação das deliberações da Comissão Mista de Orçamento, remanescem, da última reunião passada, poucos acordos, uma quantidade mínima de acordos, que foram firmados entre as Lideranças para a votação.

Coincidentemente – e é bom deixar isso claro, e eu vou ler rapidamente os acordos, Presidente –, nas três sessões passadas, majoritariamente, houve manutenção de vetos. E aí alguns podem perguntar: por que na última sessão os vetos selecionados são vetos pela derrubada? É simples: porque a construção desse acordo, nas sessões anteriores, foi pela manutenção de diversos vetos e pela aprovação de matérias importantes de interesse do Governo, assim como também já há matérias constantes na pauta de interesse do Governo de transição.

Portanto, Sr. Presidente, a pauta tem, por deliberação não só da Liderança do Governo, mas de acordo entre as bancadas, além da votação do relatório final da Comissão de Orçamento e as suas modificações inerentes às emendas constitucionais promulgadas no dia de hoje, nós teremos na pauta do Congresso Nacional a análise pela derrubada do Veto nº 37, de 2022, o Serp, dos seguintes itens, pela derrubada: item 002, item 003, item 007 e item 008 – esses todos pela derrubada, num acordo com o restante da pauta.

Temos também, pela derrubada, vetos específicos da LDO que foram retirados de pauta na sessão passada, até por uma questão de erro técnico da própria Liderança, pelo que nós já nos desculpamos: veto 45, de 2002, no item 018, que eu acho que vai perder a finalidade, mas até por isso mesmo a sua derrubada; e o item 035, que – é sabido aqui – foi defendido pelo Senador Esperidião Amin.

E, finalmente, Sr. Presidente, o veto que vai ressalvar o contingenciamento solicitado pela Frente Parlamentar da Agricultura, mas também com acordo das bancadas pela derrubada do Veto 45, de 2022, os itens 041, 042, 060 e 085.

Sr. Presidente, e ainda, só apenas para registro, nós também teremos a deliberação sobre o Orçamento e os seus PLNs de adequação, todos passados por acordos firmados na Comissão de Orçamento entre as lideranças de todos os partidos, e em especial dos partidos do Governo que se aproxima e do Governo que deixa agora a Esplanada.

Então, no Orçamento, o PLN 21, de 2022; o PLN 25, de 2022; o PLN 30, de 2022; o PLN 32, de 2022; o PLN 39, de 2002; o PLN 40, de 2022; e também o PLN 42, de 2022; todos respectivamente com o seu relatório definido por seus Relatores Setoriais, todos prontos para votação assim que for encaminhada a LOA.

Para a conclusão, Sr. Presidente, faço só uma observação, mas ainda não é possível deliberar sobre

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

ela, que é sobre o Veto 13, de 2010, em que havia sido feito um acordo prévio pela votação ou pela derrubada ou pela manutenção, e, quando nós fizemos a mudança de um item na sessão passada, houve uma confusão de condução desse veto. Então, só estou falando isso porque, como não será deliberado hoje, resta esse compromisso para 2023. Vou defender ainda o legado desse acordo para que a gente consiga derrubar em 2023.

Quero agradecer a todos os Líderes partidários, em especial aqui o Deputado Afonso Florence, que foi sempre um combativo Líder da Oposição e da Minoria à época; assim como o Líder Randolfe; Jandira Feghali; Paulo Rocha – não vou nominar todos, porque são todos Líderes importantes nessa construção difícil de consensos –; o apoio especial do Deputado Hildo Rocha em matérias importantes, principalmente na deliberação do orçamento; meu Líder aqui do Governo no Senado Federal, Carlos Portinho, que está chegando; o Líder Fernando Bezerra, que ficou durante muito tempo nessa função; o Líder Ricardo Barros, líder do Governo na Câmara; o nosso querido Alexandre Silveira, que nos ajudou bastante; o Líder Weverton, pela Oposição. Enfim, em nome deles, quero saudar todos os Líderes.

E, Sr. Presidente, finalmente, porque tinha que fazer isso, não posso deixar de fazer isso, quero registrar aqui a minha convivência e a experiência que levo para o resto da vida de ter convivido como amigo e ter tido a honra de ser colega de Mailza Gomes, do Acre; Tasso Jereissati, nosso Senador Tasso Jereissati; minha querida amiga Rose de Freitas, com quem convivi também aqui na Câmara dos Deputados; meu querido amigo Roberto Rocha, dedicado, Líder nas questões tributárias deste país; a querida amiga Simone Tebet, que me recebeu nesta Casa ainda pelo MDB na época; a Senadora Nilda Gondim, da Paraíba, grande amiga; o "Vein Trabalhador", Elmano Férrer; o nosso querido Jean Paul Prates; o nosso amigo Telmário Mota; Dário Berger, meu vizinho e amigo, grande amigo; o nosso Governador e Senador Serra, sempre presente na nossa trajetória política; o nosso querido Presidente Fernando Collor; o meu querido amigo pessoal, grande Parlamentar Reguffe, do Distrito Federal; Luiz do Carmo, grande amigo de Goiás; o meu amigo também, querido amigo e irmão Alexandre Silveira, de Minas Gerais; Paulo Rocha, que tanto lutou pela Lei Paulo Gustavo e pela Lei Aldir Blanc, grande amigo do Pará; Fernando Bezerra, que já citei aqui; Alvaro Dias, nosso grande Senador Alvaro Dias; Acir Gurgacz, um grande amigo; Lasier Martins; Maria do Carmo, minha conterrânea de Sergipe; e a minha conterrânea também de estado, que ficou 16 anos no Senado e que deixa seu nome registrado na história do país como Deputada Federal, como Ministra e como Senadora, a Senadora Kátia Abreu, a quem pude ontem em nota parabenizar pelo seu trabalho e desejar sucesso. Todos esses, Sr. Presidente, somando-se aos reeleitos, que continuam brigando aqui, merecem meu respeito e minha admiração.

Quero, Sr. Presidente, para encerrar as minhas palavras, agradecer de coração o apoio de V. Exa., o apoio dos servidores do Senado da República; e, através da Adriana aqui e do Carlão, todos os funcionários da Liderança do Governo e todos os servidores da Câmara dos Deputados, porque tive o prazer de ser 1º Secretário desta Casa, mas também do Senado da República nessa construção das sessões do Congresso.

E, concluindo, como tenho que fazer, entrego a V. Exa. o resultado final destes anos de Liderança, durante três anos e três meses à frente da Liderança do Governo no Congresso Nacional. Hoje estamos atuando, Sr. Presidente, na 30ª sessão – parece que quando a gente briga passa rápido, não é, Florence? – 30ª sessão do Congresso Nacional em que nós estivemos como Líder. Durante esse período, foram votados 185 vetos presidenciais. No total, nós deliberamos mais de 3.909 itens. Destes, 3.367 foram mantidos e 532 itens foram rejeitados, o que resultou em 86% de taxa de aprovação dos itens deliberados.

Eu quero desejar ao próximo Líder ou à próxima Líder do Governo no Congresso Nacional muito sucesso, para que a gente como oposição saiba dialogar, buscar convergência e ter o tratamento que nós conseguimos ter no momento mais difícil da vida da humanidade, pelo menos que nós pudéssemos acompanhar, que foi esse período de pandemia e efeito de guerra logo em cima, e uma política muito

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

acirrada. Mas que a gente compreenda que, como dizia meu velho pai, o Zé Gomes, quem quer viver pouco quer viver cem anos, e o mandato, o maior mandato tem só oito anos. Então, se a gente aprender a viver, a gente vai aprender a ter mandato.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Obrigado, Senador Eduardo Gomes. Em nome da Presidência eu cumprimento V. Exa. e o parabenizo pela condução da Liderança do Governo no Congresso Nacional, muito propositivo, sempre com o espírito de conciliação e de solução dos dilemas. E, nesta sua 30ª sessão do Congresso Nacional, V. Exa. celebra essa trajetória muito competente na Liderança do Governo no âmbito do Congresso Nacional. Receba o apreço desta Presidência e de todos os seus colegas Senadores e Senadoras e, naturalmente, de todos os Deputados Federais, que reconhecem em V. Exa. uma grande liderança política.

Deputado Afonso Florence, o Líder Eduardo Gomes faz uma proposta em relação aos vetos. Gostaríamos de ouvir V. Exa.

O SR. AFONSO FLORENCE (Bloco/PT - BA. Pela Liderança. Sem revisão do orador.) – Obrigado, Presidente. Saúdo a intervenção do Líder Eduardo Gomes nesta última sessão do Congresso. Ele, exercendo o mandato de Líder, tem que dar o testemunho aqui, em nome dos partidos da Oposição. O Senador Eduardo Gomes sempre foi muito aberto ao diálogo. Obtivemos êxito, em muitas oportunidades, para – obviamente, também cedendo em acordos – termos êxito na aprovação pelo Congresso de peças, àquela oportunidade, do interesse da Oposição – entendemos nós, do interesse público, do interesse nacional. Então, a capacidade de diálogo, a sempre cordial recepção, o funcionamento do órgão colegiado, do Colégio de Líderes do Congresso... Aqui, então, em nome dos partidos de oposição, da Minoria no Congresso, faço essa saudação.

Presidente, eu solicito de V. Exa. e do Líder Eduardo aproximadamente 20 minutos, porque eu tenho que consultar os Líderes dos partidos. Eu sou apenas Líder da Minoria; então, eu tenho que equilibrar. A princípio, dou meu testemunho, inclusive já remetendo a posição para as respectivas Lideranças. De memória e pelo que eu conversei com o Líder Eduardo Gomes antes de ele apresentar a proposta de acordo, não vejo objeção, mas, por dever de ofício, eu tenho que fazer essa consulta – ela já está em curso.

Eu, então, agradeço a V. Exa. Obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Obrigado, Deputado Afonso Florence. V. Exa. terá o tempo, então, para poder ter o acolhimento do acordo, e nós agilizarmos o andamento da nossa sessão do Congresso Nacional.

Concedo a palavra ao Deputado Vanderlei Macris, pela Liderança do PSDB. (*Pausa.*)

Deputado Vanderlei Macris, nós não estamos ouvindo V. Exa.; é preciso abrir o microfone.

O SR. VANDERLEI MACRIS (Bloco/PSDB - SP. *Por videoconferência.*) – O.k., Presidente. Creio estar sendo ouvido agora.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Agora, sim.

O SR. VANDERLEI MACRIS (Bloco/PSDB - SP. Pela Liderança. Sem revisão do orador. *Por videoconferência.*) – Nós tivemos, nos últimos anos, Presidente Rodrigo Pacheco, um período muito difícil para o Brasil e para os brasileiros, tanto na esfera econômica e de saúde pública quanto diretamente na política, e nos deparamos com conflitos que agravaram as condições da população. Para reverter esta situação, este quadro, na verdade, me empenhei muito para contornarmos as adversidades e recompormos com dignidade esta situação.

Meu trabalho na Câmara dos Deputados não se resume somente a esta 56ª Legislatura. Desde 1972, represento, com imenso orgulho, a população de minha cidade natal, Americana, meu Estado de São Paulo e meu país. Hoje faço aqui, desta tribuna, palco de grandes lutas democráticas, o último discurso de meu

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

mandato. Com quase 90 mil votos, não logrei êxito para me eleger para mais um mandato. Meu partido não alcançou número suficiente de votos para eleger mais do que três Deputados Federais em São Paulo.

Neste ano, completo 12 mandatos; 50 anos de vida pública, meio século de mandato com a presença na Câmara Municipal da minha cidade, na Assembleia Legislativa de São Paulo e também aqui, na Câmara Federal, com quatro mandatos. Participei de boa parte da história deste país, Presidente, da redemocratização, da luta pelas diretas, como Presidente da Assembleia Legislativa de São Paulo, como secretário daquela Casa Legislativa e como Líder de vários Governos, de bancada e também muito mais. Com Mário Covas, Presidente, apenas como exemplo, recuperamos o estado com uma legislação moderna, que tive o prazer, como Presidente da Assembleia, de elaborar antes mesmo da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Aqui na Câmara dos Deputados, participei de discussão de várias propostas que tramitaram, debati com a população as demandas que postulavam e juntos tivemos inúmeros êxitos, alguns insucessos, outros ainda estamos reivindicando, como a PEC da saúde, que requer maior investimento da União no Sistema Único de Saúde, nos moldes da Saúde+10.

Implantação de trens intercidades. Nós conseguimos, no início de novembro, assinatura do Governo de São Paulo com o Ministério da Indústria também, um acordo de cooperação técnica para licitação do trem intercidades.

Também não posso deixar, Sr. Presidente Pacheco, de citar claramente a defesa da ficha limpa, o voto aberto, o combate à corrupção e aos privilégios, firmando posicionamento pela Lava Jato, contra supersalários e pela votação do fim do foro privilegiado e também prisão em segunda instância.

Quero dizer também, Sr. Presidente, que há atuação pela manutenção do emprego nas propostas de desenvolvimento econômico e pela desoneração da folha. CPIs do BNDES: foram 53 nomes, com uma proposta que apresentamos depois de um árduo trabalho. Na verdade, Sr. Presidente, Sras. Deputadas e Srs. Senadores, cidadão do meu Estado de São Paulo e do Brasil, meus mandatos foram concretizados com muito trabalho e respeito neste Parlamento.

Finalizo este mandato com a certeza de que honrei a confiança em mim depositada e digo que ainda temos muito a avançar. E mesmo fora da Câmara dos Deputados, podem contar com minha luta. Contem sempre comigo!

Muito obrigado, Sr. Presidente, Srs. Deputados, Srs. Senadores. E peço que esse discurso seja divulgado nos meios de comunicação da Casa.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Obrigado, Deputado Vanderlei Macris. Receba o nosso abraço, o nosso reconhecimento pelo seu extraordinário trabalho feito no Parlamento brasileiro.

Deputado Marx Beltrão com a palavra.

O SR. MARX BELTRÃO (Bloco/PP - AL. Para discursar. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, eu queria aproveitar esta oportunidade para parabenizar V. Exa. pela promulgação hoje da PEC que garante o piso nacional da enfermagem. Eu lembro muito bem que há cerca de um ano e meio teve uma reunião no seu gabinete e eu estava presente. A proposta teve realmente um grande avanço depois das orientações de V. Exa., depois veio aqui para a Câmara, todo mundo se esforçou e hoje é coroada com a promulgação feita pelo Senado Federal, através da sua Presidência, o que vai dar oportunidade a milhares de brasileiros. E quero aqui abraçar todos os profissionais da enfermagem que são de Alagoas, que junto comigo lutaram durante esses anos para que esse dia pudesse chegar. Então, quero aqui agradecer a V. Exa., Presidente, pela promulgação da PEC dos enfermeiros.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Muito obrigado, Deputado Marx

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Beltrão.

Promulgamos três emendas constitucionais de ontem para hoje: a PEC da transição, a PEC da enfermagem e a PEC que é de interesse dos municípios e estados brasileiros, a PEC 122, a Emenda Constitucional 128.

Nós estamos aguardando do Deputado Afonso Florence a posição em relação ao acordo proposto pela Liderança do Governo, pelo Senador Eduardo Gomes e, havendo a concordância, nós começaríamos, então, pelos vetos?

O SR. AFONSO FLORENCE (Bloco/PT - BA. Pela Liderança. Sem revisão do orador.) – Sim.

Só me permita, Presidente... Desculpe a indelicadeza: eu me pronunciei sobre a PEC, sobre a Casa e a democracia, mas merece destaque a condução de V. Exa., a promulgação, a articulação política, aproveitando – eu estava deixando para o final da sessão – para parabenizá-lo por esse ano e pelo mandato como Presidente do Senado e do Congresso Nacional. O povo brasileiro saiu ganhando muito nisso, pela maturidade, pela defesa da democracia, a serenidade, a capacidade de diálogo. Quero parabenizar, em nome dos partidos de oposição, a sua condução do Congresso Nacional.

Obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Muito obrigado, Deputado.

O SR. AFONSO FLORENCE (Bloco/PT - BA) – Mais cinco minutos. Faltam poucos partidos agora.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Perfeito.

O SR. AFONSO FLORENCE (Bloco/PT - BA) – Já estou quase fechando. Acho que vou reduzir o prazo pedido.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Perfeito. Vamos aguardar, então, a posição da Oposição em relação à proposta do Líder do Governo. (*Pausa.*)

Deputado Afonso Florence.

O SR. AFONSO FLORENCE (Bloco/PT - BA. Pela Liderança. Sem revisão do orador.) – Essa proposta de acordo do Senador Weverton é boa. Em nome dos partidos de oposição – e pedindo a compreensão de alguns Líderes que não se pronunciaram –, eu estou avocando, como Líder da Oposição, a prerrogativa. Fizemos uma avaliação, umas pequenas ressalvas no 39 por alterar o texto do Relator o modelo de cálculo, de prazo para os períodos, mas vou dar acordo do conjunto da obra, remanescendo apenas a proposta do Senador Weverton de que a futura oposição já dá acordo em três sessões do Congresso. Brincadeira, com todo respeito, Presidente.

Acordo da parte da Oposição. Obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Agradeço a V. Exa., Deputado Afonso Florence.

Líder Eduardo Gomes.

O SR. EDUARDO GOMES (Bloco/PL - TO. Pela Liderança. Sem revisão do orador.) – Presidente, pela ordem, agradecendo ao Líder Florence e a todos os Líderes da Oposição e dizendo que isso é fisicamente comprovado, que há o fenômeno do eco. Então, nas duas próximas sessões eu acho que teremos o eco desse Governo ainda, é a questão física. Temos o Marcos Pontes, agora Senador, para poder explicar isso aí.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Perfeitamente, um grande quadro.

A Presidência informa que há acordo de Líderes para a rejeição em bloco dos vetos em pauta.

Ficam, portanto, prejudicados os destaques apresentados aos vetos.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

O SR. PAULO GANIME (NOVO - RJ) – Presidente...

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Deputado Paulo Ganime.

O SR. PAULO GANIME (NOVO - RJ. Pela ordem. Sem revisão do orador.) – Só para registrar que não temos nenhuma oposição ao procedimento, mas nós não seguimos no mérito o acordo.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Fica registrado, Deputado. Muito obrigado.

Passa-se agora à apreciação dos vetos com o acordo pela rejeição, com a ressalva feita pelo partido Novo, os quais terão votação iniciada na Câmara dos Deputados.

Veto 37, de 2022, dispositivos 2, 3, 7 e 8 e Veto 45, de 2022, dispositivos 18, 35, 41, 42, 60 e 85.

Em votação na Câmara dos Deputados os vetos com acordo pela rejeição.

As Sras. e os Srs. Deputados já podem votar pelo Infoleg ou no Plenário da Câmara dos Deputados.

(*Procede-se à votação.*)

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Para orientação de bancadas, como orienta o PL, Líder Altineu Côrtes? (*Pausa.*)

Como orienta o PT, Líder Reginaldo Lopes? (*Pausa.*)

Deputado Afonso Florence.

O SR. AFONSO FLORENCE (Bloco/PT - BA. Para orientar a bancada. Sem revisão do orador.) – Presidente, o PT, pelo acordo, orienta pela aprovação. Obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – É "não".

O SR. AFONSO FLORENCE (Bloco/PT - BA) – Pela derrubada, o acordo é pela derrubada.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Sim, sim.

O SR. AFONSO FLORENCE (Bloco/PT - BA) – Então, voto "não", aprovação do... derrubada.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – É porque a aprovação pressupõe o "sim", não é? Então...

O SR. AFONSO FLORENCE (Bloco/PT - BA) – Desculpe, desculpe.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Orienta o voto "não".

O SR. AFONSO FLORENCE (Bloco/PT - BA) – Orienta o voto "não". Obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – O Partido dos Trabalhadores orienta o voto "não", conforme o acordo.

O SR. AFONSO FLORENCE (Bloco/PT - BA) – E pela Minoria...

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Pela Minoria também.

O SR. AFONSO FLORENCE (Bloco/PT - BA) – ... salvo algum partido reivindicando a orientação, não havendo reivindicação de Líderes, sugiro que conste dos partidos da Minoria.

(*Soa a campainha.*)

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Perfeito, assim será feito.

Já estamos em processo de votação nominal?

Já estamos em processo de votação nominal. Os Srs. Deputados e Deputadas já podem votar.

Como orienta o Progressistas?

O SR. MARX BELTRÃO (Bloco/PP - AL. Para orientar a bancada. Sem revisão do orador.) – O Progressistas, Sr. Presidente, também respeitando o acordo, orienta "não", mas a gente... O Progressistas gostaria de ressaltar o trabalho de toda bancada que defendeu o agronegócio, até porque tem um destaque

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

muito importante que está sendo também resolvido com esse acordo, que foi apresentado pelo Progressistas, sob a liderança da ex-Ministra Tereza Cristina, nossa colega Deputada que acabou de ganhar o mandato de Senadora, que é a questão de garantir o seguro rural, o fortalecimento da defesa agropecuária, os avanços em tecnologia e inovação através da Embrapa e a assistência técnica e extensão rural, o que também foi muito defendido pelo Deputado Pedro Lupion, que será o Presidente da Frente Parlamentar Agropecuária.

(*Soa a campainha.*)

O SR. MARX BELTRÃO (Bloco/PP - AL) – Todos esses temas vão acrescentar para o setor agropecuário no próximo ano em torno de R$2 bilhões em investimentos para o setor agropecuário. Então, é uma luta de todo o partido Progressistas, liderado pela ex-Ministra Tereza Cristina e pelo Deputado Pedro Lupion.

O SR. PAULO GANIME (NOVO - RJ. Pela ordem. Sem revisão do orador.) – Presidente, é só para informar que ainda não abriram o sistema para votação.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – De fato, ele está sendo aberto. Houve um pequeno problema técnico, mas, em instantes, ele vai ser aberto para votação. Peço desculpas aos Deputados.

Vamos seguindo na orientação...

O SR. HILDO ROCHA (Bloco/MDB - MA. Para orientar a bancada. Sem revisão do orador.) – Presidente, o MDB vai orientar "não", cumprindo o acordo.

E eu peço que V. Exa. possa colocar "não" para a Maioria, para todos os partidos que compõem a Maioria, a pedido aqui da assessoria, em função da ausência do Líder da Maioria, já que esse é o pensamento da Maioria e de todos os partidos que integram a Maioria. Portanto, nós estamos orientando "não" pelo MDB, "não" ao veto, e também pela Maioria, pelos partidos que compõem a Maioria, para acelerar a votação e o entendimento dos Deputados que estão à distância, que estão acompanhando de forma remota.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Perfeitamente, Deputado Hildo Rocha.

Conforme orientação do Deputado Hildo Rocha, todos os partidos da Maioria com orientação de voto "não".

O PT orienta o voto "não". E também orienta o voto "não"...

O SR. MARX BELTRÃO (Bloco/PP - AL) – O Progressistas, "não" também.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – ... o PP.

O SR. MARX BELTRÃO (Bloco/PP - AL) – O painel não foi liberado, Presidente. (*Pausa.*)

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – O painel está liberado. Vamos ver ser se... Os Deputados já podem votar. (*Pausa.*)

Agora, começou o processo de votação regularmente. Seguimos com a orientação.

Como orienta o PSB? (*Pausa.*)

Como orienta o PSDB? (*Pausa.*)

Como orienta o PSOL? (*Pausa.*)

Como orienta o partido Novo, Deputado Tiago Mitraud?

O SR. TIAGO MITRAUD (NOVO - MG. Para orientar a bancada. Sem revisão do orador.) – Obrigado, Presidente.

O partido Novo orienta "sim", Presidente. Nós acreditamos que a maior parte desses vetos, com exceção de alguns dos vetos no Item 45, deve ser mantida.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

E, ainda que tenha sido feito o acordo aqui, só para não perder o costume, gostaríamos de manifestar aqui o entendimento nosso de que, idealmente, sempre deveríamos votar por cédulas, para que cada partido possa se manifestar de acordo com cada um dos itens individualmente. Quando a gente acaba fazendo essa votação em bloco, como no nosso caso, em que temos posicionamentos divergentes em relação aos itens de votação, acabamos tendo o exercício da nossa opinião limitado. Então, majoritariamente, somos pela manutenção dos vetos – e, por isso, o voto "sim" –, mas teria vetos que nós gostaríamos de derrubar.

Obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Obrigado, Deputado Tiago Mitraud.

Como orienta o PV? (*Pausa.*)

Como orienta a Oposição? (*Pausa.*)

Como orienta o Governo? O Governo orienta o voto "não", não é, Eduardo? O Governo orienta o voto "não". (*Pausa.*)

Estamos em processo de votação nominal na Câmara dos Deputados. Os Srs. Deputados e as Sras. Deputadas já podem votar pelo sistema eletrônico ou no Plenário.

Solicito às Lideranças dos partidos que possam fazer contato com os Srs. Deputados, as Sras. Deputadas e as suas respectivas assessorias, para agilizarmos o processo de votação nominal. (*Pausa.*)

Pede a palavra o Senador Esperidião Amin.

V. Exa. tem a palavra, Senador. (*Pausa.*)

Senador Esperidião Amin, nós não estamos ouvindo V. Exa.

O SR. ESPERIDIÃO AMIN (Bloco/PP - SC. *Por videoconferência.*) – Bom, agora, agora eu acho que consegui...

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Agora sim.

Tem a palavra.

O SR. ESPERIDIÃO AMIN (Bloco/PP - SC. Para discursar. Sem revisão do orador. *Por videoconferência.*) – Presidente, quero saudar V. Exa. por mais uma condução exitosa – tenho certeza de que, até o final da sessão, assim comemoraremos – do Congresso Nacional. Quero cumprimentá-lo e agradecer pela manutenção do compromisso assumido, ainda na semana passada, de manter na Ordem do Dia os vetos sobre os quais havia pendências, pendência inclusive de entendimento, entendimento que foi concluído, agora, pelos nossos Líderes Eduardo Gomes e Afonso Florence. Nas pessoas de ambos, eu gostaria de consignar meu agradecimento, em face do Veto nº 45, dispositivos 22, 035.

Relembro que a matéria é revestida do espírito de justiça federativa. Relembro: se um estado federado aporta recursos seus, do tesouro estadual, fruto da sua poupança, nem mesmo de empréstimo, para que o Governo Federal execute, no nosso caso, uma rodovia federal que está sendo executada sob a responsabilidade, obra que está sendo de responsabilidade do Dnit... Portanto, é apenas o reforço financeiro para o ritmo desta obra, que é prioridade para a União e para o estado e é uma obra federal, portanto é do patrimônio federal. Se este recurso que o estado concede neste momento de dificuldades orçamentárias, limite de teto de gastos, num país com superávit de R$250 bilhões, mais de R$300 bilhões e não consegue resolver questões elementares, circunstância que determinou ontem a aprovação e promulgação da emenda constitucional... Se nessa circunstância acontece esse socorro invertido, digamos assim, se este crédito não puder ser negociado com a União, no mínimo, para abater a dívida do ente federado, do estado, nós estaremos cometendo uma iniquidade.

Então, além de justo, é correto do ponto de vista federativo e será uma porta para a negociação. Isso não é uma intimação, é uma negociação intrafederativa da melhor qualidade.

Então, eu quero cumprimentar o Deputado Afonso Florence, querido amigo, que, além de ser um

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Deputado de tratamento cordial, respeitoso, está sempre focado no bem comum e na busca do entendimento. Quero, mesmo sem a conclusão da votação, cumprimentá-lo pela sua atitude e pelo acordo feito. O restante vai depender dos Srs. Deputados e, daqui a pouco, dos Senadores, mas isso não reduz o meu ímpeto de agradecer.

E quero cumprimentar o Senador Eduardo Gomes, celebrar os acordos feitos. Como diz o Deputado Afonso Florence, o futuro Governo, ainda oposição, celebrou três acordos com o ainda Governo e, daqui a pouco, oposição. Fica com crédito, sem dúvida alguma. Pelo menos a busca de acordo acho que é uma obrigação de todos os que vão mudar de lado, respeitando o princípio democrático que a eleição determina.

Então, queria cumprimentar V. Exa. pela condução, Deputado Afonso Florence, e, na sua pessoa, todos os outros Líderes que ele representa e, na pessoa do Senador Eduardo Gomes, dizer que ele merece concluir mais este momento da sua missão, transformando pelo menos o início desta sessão numa sessão de céu de brigadeiro, de Eduardo Gomes, inclusive o xará, que nas eleições era aclamado – pelo que me dizem, eu não participei: vote no Brigadeiro, é bonito e é solteiro. Então, quero aclamar também o Senador Eduardo Gomes, pela forma correta, lhana, cavalheiresca, respeitadora da posição e da ideia dos outros, pelo êxito até aqui confirmado.

Quero desejar a todos antecipadamente um feliz Natal e um venturoso 2023 e mais uma vez cumprimentá-lo pelo cumprimento do acordado na pauta desta sessão.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Muito obrigado, Senador Esperidião Amin.

Com a palavra o Deputado Afonso Florence.

O SR. AFONSO FLORENCE (Bloco/PT - BA. Para orientar a bancada. Sem revisão do orador.) – Muito rapidamente, Presidente, eu quero agradecer as palavras do Senador Esperidião Amin e também destacar o fato de ele ser sempre muito cordial, apaziguador e, no mérito, indo no detalhe com muita robustez política legislativa.

Agradeço as suas palavras, Senador.

Presidente, só para ajustar a nossa orientação, eu tinha avocado a prerrogativa como Líder da Minoria e dito que cada partido, se viesse a não concordar ou pretendesse orientar, não constaria.

Só para registrar, o PDT não está no acordo e o PSOL ainda não se posicionou. Então, eu solicito que conste do painel: em aberto, PDT na Câmara, e PSOL.

Obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Perfeito. Assim será feito.

Eu peço à Secretaria-Geral da Mesa que suprima a orientação do PDT no painel; a do PSOL já está em aberto.

Estamos em processo de votação nominal. Eu peço aos Srs. Deputados e às Sras. Deputadas que votem.

(*Soa a campainha.*) (*Pausa.*)

O SR. AFONSO FLORENCE (Bloco/PT - BA. Para orientar a bancada. Sem revisão do orador.) – Presidente, só pela ordem, eu recebi a orientação do PDT pelo acordo. Então, constar "não".

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Perfeito.

O SR. AFONSO FLORENCE (Bloco/PT - BA) – Do PSOL, já há liderança presente no Plenário.

Obrigado, Presidente.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Perfeito.

O PDT orienta, portanto, o voto "não", e aguardamos a orientação das demais bancadas.

Deputada Carmen Zanotto.

A SRA. CARMEN ZANOTTO (Bloco/CIDADANIA - SC. Para discursar. Sem revisão da oradora.) – Obrigada, Presidente nobre Senador Rodrigo Pacheco.

Primeiro, na sua pessoa, como Presidente do Congresso Nacional, quero agradecer agora a Emenda Constitucional 127, a emenda que assegura os recursos para o piso nacional da enfermagem, através da União, atendendo estados, municípios, Distrito Federal, a rede hospitalar filantrópica prestadora de serviço do SUS e os serviços de saúde com 60% ou mais de atendimento SUS que estejam contratualizados.

Quero agradecer mais uma vez a V. Exa. e, na sua pessoa, então, a todos os Senadores; agradecer ao nosso Presidente Arthur Lira e, em nome dele, a todos os Deputados e Deputadas; agradecer a relatoria na nossa Comissão Especial dessa PEC, Deputada Alice; ao autor da PEC, o nobre Deputado Mauro Benevides; enfim, a todos que nos apoiaram nessa caminhada.

Sr. Presidente, teremos ainda uma etapa na sessão de votação da Lei Orçamentária Anual, que é a garantia, no texto da lei orçamentária anual, desta promulgação, ou seja, desta PEC. Nós precisamos abrir uma janela. Eu falei agora na Comissão Mista de Orçamento, mas a informação que recebi é de que não será deliberado lá, precisará ser deliberado aqui no Plenário. Portanto, precisamos buscar os caminhos para incluir, na lei orçamentária anual, pelo menos a abertura da janela, porque não podemos ter mais uma barreira logo no início do ano que vem com relação a dizer que não estava previsto na Lei Orçamentária Anual.

Sr. Presidente, eu preciso destacar e agradecer o acordo realizado pelo Líder do Governo com todos os demais Líderes dos partidos com relação ao destaque que aconteceu na sessão de apreciação de vetos da semana passada, do nobre Senador Esperidião Amin, garantindo, então, neste acordo – hoje não foi por destaque, hoje é por acordo mesmo –, que, na hipótese de transferência de recursos do ente federado para execução de obras de responsabilidade da União, o montante equivalente deverá ser utilizado para abatimento da dívida com o Tesouro Nacional. Isso é muito importante.

Esse destaque do Senador Esperidião Amin é ao veto do item 45. Por quê? Porque Santa Catarina colocou, dos seus recursos próprios nas rodovias federais, R$465 milhões, mas a dívida de Santa Catarina com a União continua no mesmo montante.

(*Soa a campainha.*)

A SRA. CARMEN ZANOTTO (Bloco/CIDADANIA - SC) – As rodovias de Santa Catarina, em especial a 470 e a 282, precisam de obras emergenciais – também a 280, a gente tem até medo de deixar alguma de fora. Então, as rodovias federais do Estado de Santa Catarina foram socorridas, no ano passado, em função do limite do teto de gastos da Emenda Constitucional 95, com um aporte de três vezes mais do estado do que da União, e a nossa dívida continua no mesmo valor.

Com certeza...

(*Interrupção do som.*)

(*Soa a campainha.*)

A SRA. CARMEN ZANOTTO (Bloco/CIDADANIA - SC) – Com certeza absoluta, mesmo com a revisão do teto de gastos, que tem lá investimentos para as rodovias em manutenção, Santa Catarina vai precisar colocar recurso, porque a 470, em especial, está ceifando vidas.

Então, Senador Esperidião Amin, eu quero fazer esta fala em nome da bancada de Santa Catarina, dos 16 Deputados e Deputadas e dos Senadores e Senadoras de Santa Catarina, lhe agradecendo o destaque

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

que permitiu, então, que, por acordo, esta Casa...

(*Soa a campainha.*)

A SRA. CARMEN ZANOTTO (Bloco/CIDADANIA - SC) – ... Câmara e Senado derrubassem o veto, porque o painel está nos mostrando isto: que o veto será derrubado e haverá encontro de contas, então, entre os recursos que os estados colocam em obras federais, como foi o caso de Santa Catarina, colocando 465 milhões.

Muito obrigada, Presidente, por me permitir o uso da fala.

Obrigada, Senador Esperidião Amin, por podermos, neste momento, estar, daqui a pouquinho, abrindo o painel e verificar que o seu destaque...

(*Interrupção do som.*)
(*Soa a campainha.*)

A SRA. CARMEN ZANOTTO (Bloco/CIDADANIA - SC) – ... veto.

E quero reafirmar o pedido da enfermagem, Presidente: precisamos, até o momento de aprovação da Lei Orçamentária Anual, ter o caminho para inserir. Caminhos, quando a gente tem boa vontade, a gente sempre encontra. V. Exa. nos ajudou, e muito, no piso da enfermagem. Tenho certeza de que o coletivo das duas Casas manterá a sua posição firme, até o final, para garantir que isso seja uma realidade.

Obrigada, Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Muito obrigado, Deputada Carmen Zanotto. Cumprimento V. Exa. pela dedicação a esses dois temas, em especial ao piso da enfermagem, que hoje teve uma grande vitória na promulgação da Emenda Constitucional 127. Muito obrigado, Deputada Carmen Zanotto.

Estamos em processo de votação nominal.

Peço aos Srs. Deputados e Deputadas que possam votar. Em instantes, encerraremos a votação. (*Pausa.*)

Líder Eduardo Gomes, Deputado Afonso Florence, podemos encerrar a votação? Todos já votaram? (*Pausa.*)

Já temos 400.

O SR. EDUARDO GOMES (Bloco/PL - TO. Pela ordem. Sem revisão do orador.) – Presidente, acredito que sim. Nós estamos fazendo uma ambientação aqui, do lado de cá, eu e o Senador Portinho. Pode encerrar.

(*Intervenção fora do microfone.*)

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – É bom, me pediram para esperar mais alguns instantes. Vamos esperar para que os Deputados que ainda não votaram possam votar; vamos esperar mais cinco minutos.

Peço aos Deputados que ainda não votaram que possam votar. (*Pausa.*)

Da nossa bancada de Minas Gerais, Deputado Charlles Evangelista, Deputado Diego Andrade, Deputado Euclydes Pettersen – que acabou de votar neste momento –, Deputado Franco Cartafina, Deputado Fred Costa, Deputado Léo Motta, Deputado Marcelo Álvaro Antônio, Deputado Mário Heringer, Deputado Pinheirinho, estamos em processo de votação nominal. (*Pausa.*)

A SRA. CARMEN ZANOTTO (Bloco/CIDADANIA - SC. Pela ordem. Sem revisão da oradora.) – Presidente, vou aproveitar, Presidente, e fazer um apelo ao Deputado Celso Maldaner, à Deputada Geovania de Sá e ao Deputado Rogério Peninha para que, por favor, votem a derrubada deste veto, porque

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

isso é fundamental para o Estado de Santa Catarina, destaco, mais uma vez.

E agradeço ao nobre Senador Esperidião Amin.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Senador Weverton.

O SR. WEVERTON (Bloco/PDT - MA. Pela ordem. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, quero aproveitar o espaço e o momento para parabenizar aqui o Líder Eduardo Gomes pela condução da Liderança do Governo. Por muitas vezes, divergimos, ou a maioria, mas ele sempre foi muito respeitoso e soube conduzir o diálogo com as duas Casas para que pudéssemos chegar no dia de hoje. Gostaria de dizer que, a partir de agora, de janeiro – ele já está dizendo que está se ambientando do lado de cá, junto com o meu Líder Portinho, e eu já estou falando para eles que esse lado de cá nem combina com eles, Presidente –, nós vamos contar com eles sempre, naquele lado de lá, para ajudarem a dar a governabilidade necessária de que o país precisa.

E quero aproveitar também para cumprimentar o Deputado Hildo Rocha. Eu não tive a oportunidade de participar da sua despedida aqui da Casa, mas eu fazia, agora há pouco, o relato ao Senador Izalci e a outros colegas sobre o quanto o Hildo Rocha tem de qualidade não só para a representação da bancada do Maranhão, mas também o que ele representou e representa aqui no Congresso Nacional e os trabalhos em que ele ajudou, não só na Câmara, mas com toda a Casa, com o Senado Federal, com a sua experiência municipalista, ex-Prefeito, Secretário de Estado, Deputado Federal.

Então, eu tenho certeza, Hildo, de que você não encerra aqui, é só um até logo, porque eu tenho certeza de que você vai continuar dando a sua contribuição para o Maranhão, para o Brasil, já, já vai voltar e terá outras missões. Aqui, sem dúvida, temos, assim, um carinho enorme por você, pelo Deputado Edilázio, por todos os outros Deputados do Maranhão que não vão estar conosco a partir de fevereiro, mas eu tenho certeza de que, com a experiência de vocês, nós estaremos juntos, trabalhando a favor do nosso estado e a favor do país.

Um abraço, meu irmão. (*Palmas.*)

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Parabéns ao Deputado Hildo Rocha.

Podemos encerrar a votação, Deputado Cacá Leão? Podemos encerrar? (*Pausa.*)

Se houver dúvida, nós não encerramos. (*Pausa.*)

Está encerrada a votação.

(Procede-se à apuração.)

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Votaram SIM 25 Deputados; NÃO, 391 Deputados. **(Lista de votação - Vide Item 3.1.1 do Sumário)**

Rejeitados na Câmara, passa-se à deliberação no Senado.

Em votação no Senado Federal os vetos com acordo pela rejeição: Veto 37, de 2022, (dispositivos 2, 3, 7 e 8); e Veto 45, de 2022 (dispositivos 18, 35, 41, 42, 60 e 85).

As Sras. e os Srs. Senadores já podem votar pelo aplicativo Senado Digital.

(Procede-se à votação.)

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Peço aos Srs. Senadores e Senadoras que venham ao Plenário ou que votem pelo sistema eletrônico.

Orientação de bancada.

Como orienta o PSD? O Senador Alexandre Silveira vai orientar pelo PSD. (*Pausa.*)

O PSD orienta o voto "não".

Como orienta o MDB? (*Pausa.*)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

Como orienta o PL, o PL do Senado? Senador Eduardo Gomes.

O SR. EDUARDO GOMES (Bloco/PL - TO. Pela Liderança. Sem revisão do orador.) – O Senador Portinho vai orientar pelo PL.

O SR. CARLOS PORTINHO (Bloco/PL - RJ. Para orientar a bancada. Sem revisão do orador.) – Muito obrigado, meu Líder.

A orientação é "não", pelo acordo. Vamos cumprir o acordo.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Como orienta o Podemos do Senado? (*Pausa.*)

Como orienta o Progressistas, Senador Esperidião Amin, pelo Senado? (*Pausa.*)

Como orienta o PT, Líder Paulo Rocha?

O SR. PAULO ROCHA (Bloco/PT - PA. Para orientar a bancada. Sem revisão do orador.) – O PT, de acordo com o acordo feito por todas as Lideranças, vota "não".

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Como orienta o União Brasil, Líder Davi Alcolumbre? (*Pausa.*)

Como orienta o PSDB, Líder Izalci Lucas?

O SR. IZALCI LUCAS (Bloco/PSDB - DF. Para orientar a bancada. Sem revisão do orador.) – O PSDB orienta pelo acordo, Presidente: "não".

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – PSDB orienta o voto "não".

Como orienta o PDT, Líder Weverton?

O SR. WEVERTON (Bloco/PDT - MA. Para orientar a bancada. Sem revisão do orador.) – O PDT orienta pelo acordo, Presidente: "não".

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Como orienta o PTB? (*Pausa.*)

Como orienta o PSB? (*Pausa.*)

Como orienta o PROS? (*Pausa.*)

Como orienta a Rede? (*Pausa.*)

Como orienta o Cidadania? (*Pausa.*)

Como orienta o PSC? (*Pausa.*)

Como orienta o Republicanos, Líder Mecias de Jesus?

O SR. MECIAS DE JESUS (Bloco/REPUBLICANOS - RR. Para orientar a bancada. Sem revisão do orador. *Por videoconferência.*) – O Republicanos orienta o voto "não", Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Como orienta a Maioria, Líder Renan Calheiros? (*Pausa.*)

Como orienta a Minoria, Líder Jean Paul Prates? (*Pausa.*)

Como orienta o Governo, Líder Eduardo Gomes?

O SR. EDUARDO GOMES (Bloco/PL - TO. Para orientar a bancada. Sem revisão do orador.) – O Governo orienta pelo acordo, Sr. Presidente, com as Lideranças; voto "não".

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Como orienta a Oposição, Líder Randolfe Rodrigues? (*Pausa.*)

Como orienta a Bancada Feminina do Senado? (*Pausa.*)

Estamos em processo de votação nominal. Solicito aos Srs. Senadores e às Sras. Senadoras que possam votar pelo sistema eletrônico.

Senador Esperidião Amin, como orienta o Progressistas?

O SR. ESPERIDIÃO AMIN (Bloco/PP - SC. Para orientar a bancada. Sem revisão do orador. *Por videoconferência.*) – Presidente, evidentemente e com muita convicção, "não".

Muito obrigado.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – O Progressistas orienta o voto "não".

Estamos em processo de votação nominal. Peço aos Senadores e às Senadoras que possam votar. (*Pausa.*)

O SR. EDUARDO GOMES (Bloco/PL - TO. Pela ordem. Sem revisão do orador.) – Presidente, pela ordem.

Comunico que recebemos a informação agora da CMO de que a LOA foi aprovada.

Estamos aguardando agora apenas a votação do PLN 21, que remanesce aí, para encerrarmos a sessão logo após.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Obrigado, Líder Eduardo Gomes.

Tão logo se encerre a apreciação dos vetos, nós podemos avançar no Projeto da Lei Orçamentária

Estamos em processo de votação nominal. Peço ao Srs. Senadores e às Sras. Senadoras que possam votar. (*Pausa.*)

Estamos em processo de votação nominal no Senado Federal em relação ao conjunto de vetos acordados para derrubada. Peço aos Srs. Senadores e às Sras. Senadoras que possam votar.

Senadora Mailza Gomes, Senador Renan Calheiros, Senador Rodrigo Cunha, Senador Lucas Barreto, Senador Randolfe Rodrigues, Senador Omar Aziz, Senador Plínio Valério, Senador Angelo Coronel, Senador Otto Alencar, Senador Julio Ventura, Senador Eduardo Girão, Senador Tasso Jereissati, estamos em processo de votação nominal.

Peço aos Srs. Senadores e às Sras. Senadoras que votem. (*Pausa.*)

Pela Liderança do MDB, concedo a palavra ao Deputado Hildo Rocha.

O SR. HILDO ROCHA (Bloco/MDB - MA. Pela Liderança. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, Senador Rodrigo Pacheco, Presidente do Congresso Nacional, Srs. Congressistas, Sras. Congressistas, está sendo realizada a última sessão do Congresso Nacional da 46ª Legislatura. É uma alegria muito grande poder participar desta sessão, em que já apreciamos alguns vetos, sobre os quais foram feitos acordos, que foram derrubados porque foram realmente vetos equivocados.

Agora, nós temos que votar o Projeto de Lei Orçamentária de 2023, o Ploa 2023, que teve como Relator o Senador Marcelo Castro.

O Senador Marcelo Castro merece todo o nosso respeito, Sr. Presidente, porque ele foi um gigante. Foi a relatoria mais difícil de ser realizada nos últimos dez anos, porque houve muitas mudanças ao longo de todo este semestre, inclusive mudanças na Constituição, para que se pudesse abrir espaço para alocar recursos necessários para a transferência de renda para as famílias mais pobres do nosso país do valor de R$600, acrescida de mais R$150 por cada criança com menos de seis anos de idade, ou seja, fortalecer a primeira infância.

Fortalecer a primeira infância é melhorar a qualidade de vida da população, é tornar uma sociedade mais igual, mais justa, mais correta. Essa é a intenção de quem vota a favor de melhorar os recursos e melhorar as políticas da primeira infância, assim como recursos para a habitação popular. Nós ficamos aí quatro anos sem ser construída uma casa rural em todo o país, precisou de recurso para a habitação e o Ministério da Economia, o Governo não entendia que havia necessidade de se investir para evitar justamente a migração de pessoas das pequenas cidades, dos interiores dos estados do Nordeste, e também alguns do Norte, Centro-Oeste, Sudeste, para as grandes metrópoles, porque se você dá oportunidade para a pessoa continuar residindo na zona rural, com uma boa habitação, com uma boa escola para os seus filhos, um bom sistema de saúde, estradas, energia, água, oportunidades de prática de esportes e lazer, ele não muda, porque oportunidade para ganhar dinheiro sempre vai existir na área rural. Mas muitas vezes, a falta de educação, a falta de saúde ou mesmo moradia faz com que as pessoas vão para

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

as grandes cidades, porque se fazem aqueles grandes conjuntos habitacionais nas periferias, e a pessoa acaba mudando para ir morar em um daqueles conjuntos, mas não tem emprego, fica subempregado. E o Governo deixou de fazer isso, mas agora, foi corrigido.

Parabenizo o Marcelo Castro por isso, pela boa relatoria que ele fez. Já dei uma olhada, inclusive, no voto complementar que ele fez, um outro voto para complementar tudo isso que nós modificamos através dessa emenda constitucional, que ficou como a emenda da transição, a Emenda Constitucional 126. Parabenizo o Presidente Rodrigo Pacheco pela garantia da aprovação e da promulgação imediata dessa emenda constitucional; também ao Presidente da Câmara, Deputado Arthur Lira, que muito trabalhou, juntamente com vários Líderes, Líderes de vários partidos. Não foi fácil, foi construção de um consenso, e aí está. Pelo menos 2023 está garantido. Também está garantido que a nova ancoragem fiscal, do novo Governo, virá via lei complementar, porque fica mais fácil a negociação e a aprovação aqui no Congresso Nacional.

Também quero aqui agradecer as palavras do Senador Weverton Rocha, proferidas a respeito do nosso trabalho. Muitas pessoas dizem: por que o Hildo Rocha não se elegeu? Eu tive os votos que eram necessários e que eu esperava. Tive 96.218 votos. Eu fui o 12º mais votado de 18. O que acontece é que a nossa legislação eleitoral, o Código Eleitoral, foi modificado por nós mesmos e acabou levando o Tribunal Superior Eleitoral a um equívoco de interpretação, confeccionando um algoritmo diferente daquilo que nós aprovamos aqui. Mas isso eu estou discutindo lá na Justiça Eleitoral.

Agradeço muito. Estarei trabalhando ainda no mês de janeiro, porque o povo me elegeu para trabalhar até o dia 30 de janeiro, e aqui ficarei. Estarei cumprindo com o meu compromisso. Agradeço esses votos que eu tive, os 96 mil, assim como também quero agradecer ao Líder Isnaldo Bulhões, de quem eu fui, durante esses quatro anos, primeiro Vice-Líder; também ao Baleia Rossi, de quem eu fui também primeiro Vice-Líder, que é o Presidente do meu partido. Baleia Rossi me deu muitas oportunidades, assim como o Isnaldo também, de ser Relator de matérias importantes.

Como Presidente da Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias, agradeço a Arthur Lira, agradeço ao Rodrigo Pacheco por ter aprovado a PEC dos agentes de saúde; aos Líderes que nos ajudaram. Eu, como Presidente, reconheço o trabalho que V. Exas. fizeram em favor dos agentes de saúde. Participei com Carmen Zanotto para que nós tivéssemos a aprovação do piso da enfermagem, o que só foi possível por causa de V. Exa., Presidente Rodrigo Pacheco, assim como também do Presidente Arthur Lira e, logicamente, do trabalho incansável da Carmen Zanotto e de outras Deputadas aqui, como Alice Portugal, Jandira Feghali e vários outros Deputados que insistentemente trabalharam para que isso acontecesse e fosse promulgado no dia de hoje.

(*Soa a campainha.*)

O SR. HILDO ROCHA (Bloco/MDB - MA) – Então, eu fico feliz de participar. Eu tenho certeza de que cumpri com as minhas obrigações e com os compromissos que eu fiz com a população. Em todos os municípios em que eu fui votado, levei não só um benefício, mas foram vários benefícios através de emendas de minha autoria, então eu tenho certeza de que trabalhei.

Leis foram aprovadas, inclusive há leis que serão ainda aprovadas, estão lá no Senado, como a do calendário nacional turístico, que é importante; a que obriga as polícias civil, militar e federal a usarem equipamentos de vídeo e de som nas operações policiais. Já há uma determinação do STJ para que isso ocorra, mas há necessidade de legislação que diga o prazo. E eu tenho certeza de que esse meu projeto que está lá, Presidente Rodrigo Pacheco, pode ser melhorado, ele necessita realmente ser melhorado; que seja feito um substitutivo.

(*Soa a campainha.*)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

O SR. HILDO ROCHA (Bloco/MDB - MA) – Já vi que o Ministro Flávio Dino está incentivando que as polícias que utilizarem esse equipamento vão receber recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública. Então, é importante a aprovação lá no Senado para que nós possamos ter uma regulamentação.

Muito obrigado. Eu não digo um adeus, eu digo um até logo, porque eu tenho certeza de que ainda voltarei a conviver com todos vocês.

Um grande abraço, feliz Natal, próspero ano-novo! Que Deus abençoe todos vocês e todos que nos acompanham neste momento.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Muito obrigado, Deputado Hildo Rocha, receba da Presidência o nosso reconhecimento pelo seu belíssimo trabalho em defesa do seu estado. Sou testemunha desde quando fui seu colega de partido aqui na Câmara dos Deputados quando Deputado Federal. V. Exa. é um excelente Parlamentar, deixará muitas saudades.

Estamos em processo de votação nominal.

Peço aos Srs. Senadores e às Sras. Senadoras que possam votar. Já temos 67 Senadores que votaram.

Todos os Senadores já votaram? Podemos encerrar a votação?

Está encerrada a votação.

(*Procede-se à apuração.*)

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Votaram SIM 2 Senadores; NÃO, 64 Senadores.

Nenhuma abstenção. **(Lista de votação - Vide Item 3.1.1 do Sumário)**

Rejeitados no Senado, os vetos vão à promulgação.

Passemos à deliberação dos PLNs 21, 25 e 32, Ploa de 2023; 39, 40 e 42, de 2022.

Ao PLN 39, de 2022, foi apresentado adendo de Plenário. **(Vide Item 3.1.3 do Sumário)**

Passamos à discussão, em globo, dos PLNs em pauta.

A SRA. ADRIANA VENTURA (NOVO - SP. Pela ordem. Sem revisão da oradora.) – O PLN 39, Presidente, vai ser destacado, vai ser votado em separado, por favor? (*Pausa.*)

Ainda mais que tem um adendo que será lido em Plenário.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – A intenção é votarmos a lei orçamentária e, na sequência, vamos discutir o encaminhamento da votação dos PLNs. Nós vamos focar, primeiramente, na lei orçamentária.

A SRA. ADRIANA VENTURA (NOVO - SP) – A lei orçamentária está sendo votada na CMO e, assim que ela chegar aqui, a gente a vota aqui?

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Já foi votada na CMO.

A SRA. ADRIANA VENTURA (NOVO - SP) – Ah, já foi votada. Maravilha!

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Nós já podemos dar o encaminhamento.

Para discutir há oradores inscritos.

Deputado Padre João. (*Pausa.*)

Senador Paulo Paim. (*Pausa.*)

Voltamos à lista de oradores.

Deputado Alexandre Padilha. (*Pausa.*)

Deputado João Daniel. (*Pausa.*)

Deputada Adriana Ventura com a palavra.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

A SRA. ADRIANA VENTURA (NOVO - SP. Pela ordem. Sem revisão da oradora.) – Presidente, a minha discussão, na verdade, é sobre o PLN 39, especificamente. Então, se eu puder discutir quando ele entrar em pauta, eu agradeço, está bom?

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Se V. Exa. quiser...

A SRA. ADRIANA VENTURA (NOVO - SP) – É porque ele é muito específico. E, como tem um adendo, eu também não quero falar uma coisa que esteja fora da discussão. É isso.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Perfeito. Então, oportunamente, quando anunciado o PLN 39, eu dou a palavra a V. Exa. (*Pausa.*)

Anuncio o PLN 32, de 2022.

Discussão, em turno único, do Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32, de 2022, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2023.

Ao projeto foram apresentadas 6.642 emendas.

O parecer da CMO, tendo como Relator o Senador Marcelo Castro, concluiu pela aprovação do projeto na forma do substitutivo. **(Vide Item 4.1.4 do Sumário)**

Senador Marcelo Castro, V. Exa. tem a palavra.

Está anunciado o Projeto de Lei Orçamentária.

O SR. MARCELO CASTRO (Bloco/MDB - PI. Como Relator. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, Sras. e Srs. Senadores e Deputados Federais, estamos chegando ao final deste trabalho de fazer o Orçamento do nosso país e chegamos com uma sensação muito boa, muito tranquila, muito aliviada de que fizemos o melhor possível diante das circunstâncias que enfrentamos.

Quero aproveitar aqui para agradecer a toda a Comissão de Orçamento, aos Senadores e aos Deputados, agradecer a toda a equipe que nos assessorou, ao coordenador da equipe de consultores, à minha assessoria particular, pois a gente trabalhou durante todo esse período os dias e, na maioria das vezes, as noites, mas acho que chegamos, cumprimos com o nosso dever de Parlamentares, de representantes do povo de fazer aquilo que estava ao nosso alcance para dotar o país de um orçamento exequível, razoável e que possa deixar o nosso país funcionando.

A peça orçamentária que veio para esta Casa era uma peça absolutamente inexequível. É fácil entendermos que criamos o teto de gastos em 2016, e, de lá para cá, as emendas, as despesas obrigatórias vêm crescendo acima da inflação. Portanto, como nós temos um teto, e as despesas obrigatórias crescem, como não podem crescer para cima, pois há o teto, elas crescem para baixo, Senador Wellington, oprimindo as despesas discricionárias, dentre elas a tão importante despesa de investimentos.

Então, o Brasil tem, neste ano, investimentos de R$2,4 bilhões – tinha antes da PEC, o que é um valor absolutamente ridículo, que é igual ao investimento que está planejado, programado para São Paulo, que é um estado que não de notabiliza por ser um estado investidor. Nós temos vários estados no Brasil que, proporcionalmente, investem muito mais do que São Paulo, como, por exemplo, o vizinho e querido Estado do Ceará.

Então, diante de tudo isso, nós ficamos com um orçamento de investimentos que é um quinto do orçamento de uma empresa brasileira – a Petrobras, por exemplo – dada a situação de penúria em que nós nos encontramos.

Então, eu disse, durante todo esse período, em todas as entrevistas e manifestações em que eu tive a oportunidade, não me furtei a nenhuma delas para levar ao público o esclarecimento devido de que qualquer que tivesse sido o Presidente da República eleito, se chamasse Lula, Bolsonaro, Ciro Gomes, Simone Tebet, Soraya Thronicke ou qualquer outro, nós estaríamos votando aqui a mesma PEC, porque sem essa PEC o Brasil não funcionaria no próximo ano.

Nós recompusemos rubricas importantíssimas que eu vou ler aqui para os senhores e para quem está

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

nos assistindo.

No Ministério da Cidadania, nós alocamos, de recursos adicionais, R$75 bilhões, 70 só para o Bolsa Família, que sem a PEC não existiriam, e as pessoas iriam receber não R$600, iriam receber apenas R$405.

Colocamos, para a Saúde, R$22,7 bilhões além do orçamento normal do Ministério da Saúde, sem os quais, Senador Izalci, não haveria recursos para a Farmácia Popular. Como eu tenho dito, além de ser uma desumanidade, é uma falta de inteligência, porque sai muito mais barato para a nação prevenir, dando remédio para quem é hipertenso e para quem é diabético, do que não ter o remédio e essa pessoa ter uma complicação e precisar de um tratamento de internação que sai muito mais caro.

Colocamos, na educação, R$10,8 bilhões a mais. E todos nós sabemos a situação de penúria em que se encontram as nossas universidades, os nossos institutos federais. Os recursos para merenda escolar... Nós vimos cenas dantescas de pessoas carimbando, professor carimbando crianças que estavam merendando para não merendar de novo! E vimos cenas de divisão de um ovo, pegando o ovo e dividindo, para uma criança comer uma banda do ovo e outra criança comer outra banda do ovo. Gente, pelo amor de Deus! Nós estamos no Brasil, uma das maiores economias do mundo! O terceiro maior produtor de alimentos do mundo! E não temos recursos para merenda escolar? É evidente que uma situação dessa era inadmissível, inaceitável, e nós estamos corrigindo.

Para infraestrutura, nós colocamos R$12,2 bilhões a mais, que a PEC propiciou. Isso não é farra de gastança, são recursos essenciais, indispensáveis e que não podem ser postergados, para o nosso país continuar executando as obras que estão em execução, como as rodovias, as pontes que estão sendo feitas pelo Brasil.

No MDR, nós colocamos R$18,8 bilhões a mais. Aqui faço referência a que a metade desse recurso, R$9,5 bilhões, irá para o programa de habitação popular, que aqui, Deputado Cacá Leão – eu quase chamava V. Exa. de Senador –, tem a finalidade não só de levar habitação para as famílias mais carentes do país como é um como é um dos investimentos que mais geram emprego, renda e que mais movimentam a economia local quando esses recursos são aplicados.

E assim todas as áreas – Ciência e Tecnologia, Cultura, Defesa, Turismo, Meio Ambiente, Segurança Pública – receberam recursos advindos dessa PEC.

Então, Sr. Presidente, Sras. e Srs. Senadores, Srs. Deputados, quero crer que nós estamos dotando o nosso país de um Orçamento razoável. Não é o ideal – o ideal não existe na vida real do Orçamento público –, mas é um Orçamento razoável, que vai fazer com que o próximo Presidente da República possa tomar posse com seus ministros e com que o nosso querido país possa continuar funcionando.

Então, mais uma vez aqui, quero aproveitar para agradecer a todos que, de uma forma ou de outra, contribuíram para que nós dotássemos o país desse Orçamento minimamente exequível, que não era aquele que chegou aqui, que veio da equipe econômica.

Portanto, peço a todos o voto favorável para que o nosso país possa continuar respirando.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Obrigado, Senador Marcelo Castro.

Passa-se à votação do substitutivo, que tem preferência regimental.

Em votação na Câmara.

As Sras. e os Srs. Deputados que o aprovam permaneçam como se encontram. (*Pausa.*)

Aprovado, contra o voto do Partido Novo, que já havia sido registrado pela Deputada Adriana.

O SR. MARCEL VAN HATTEM (NOVO - RS) – Sim.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Deputado Marcel.

O SR. MARCEL VAN HATTEM (NOVO - RS) – Posso fazer um breve comentário, Presidente?

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Perfeitamente.

O SR. MARCEL VAN HATTEM (NOVO - RS. Pela ordem. Sem revisão do orador.) – Obrigado, Presidente.

Como membro da Comissão Mista de Orçamento, estivemos lá no debate. Em um momento de fala que me competia, eu disse que a minha preocupação é a preocupação daqueles que vão sofrer com Orçamento com déficit que passará de mais de R$200 bilhões.

Nós tivemos a aprovação de uma PEC que furou o teto mais uma vez e, pior, extinguiu o teto de gastos. Agora, não temos mais teto de gastos no Brasil. Vai ser apresentada uma lei complementar diminuindo, inclusive, o poder do Parlamento de tratar sobre o Orçamento e sobre despesas, contenção de despesas, porque, quando passamos de uma proposta de emenda à Constituição e eventual furo no teto para uma nova âncora fiscal baseada em lei complementar, diminui-se o poder do Parlamento.

Eu disse também, Presidente, que esta Câmara aqui está de joelhos diante do Supremo Tribunal Federal, do Poder Judiciário. Isso se confirmou mais uma vez na semana passada. Na semana passada, na quinta-feira, havia um julgamento em curso no Supremo Tribunal Federal, julgamento que tratava das emendas de Relator, e esse julgamento foi parado por um comentário de um ministro daquela Corte, o Ministro Ricardo Lewandowski, que levou esta Casa a, em menos de uma hora, decidir por convocar uma sessão no Congresso Nacional, na sexta-feira, para tratar de uma resolução – a Resolução 003 – que supostamente, Sr. Presidente, resolveria a questão do orçamento secreto.

Aliás, confesso que hoje é muito constrangedor olhar as imagens em retrospecto de sexta-feira passada quando V. Exa. estava ao lado Lewandowski, e o Ministro Lewandowski dava a entender com todas as letras que seu voto seria favorável à manutenção da emenda de relator, de acordo com o que tinha sido aprovado no Congresso Nacional, contra o meu voto. Mas, fazendo política – como os Ministros do Supremo Tribunal Federal têm feito muito melhor do que Senadores e Deputados –, o Ministro Ricardo Lewandowski lá deu a entender, com todas as palavras, que seu voto seria favorável à manutenção do orçamento dito secreto ou da emenda de relator RP 9, contra a minha vontade, claro, porque eu sempre fui contra e V. Exa. bem sabe disso. No entanto, na segunda-feira, o voto de Ricardo Lewandowski, do Ministro do Supremo Tribunal Federal, é favorável à extinção do orçamento secreto ou das emendas de Relator.

Sr. Presidente, nós estamos nos humilhando demais – demais! O Supremo Tribunal Federal decide depois, por voto de Gilmar Mendes, que o Bolsa Família está fora do teto, não obstante, este Congresso decide, mesmo assim, aprovar uma PEC fura-teto sob o argumento principal de que é para garantir o pagamento do Bolsa Família para os mais pobres. Para os mais pobres? A gente sabe que não é verdade isso, porque já estava garantindo no canetaço do Ministro Gilmar Mendes.

Aliás, chamo a atenção de V. Exa. – advogado que é, muito competente: o Ministro Gilmar Mendes pega um mandado de injunção que está arquivado desde fevereiro, protocolado por um cidadão, ou seja, estava transitado em julgado. De acordo com o CPC, V. Exa. conhece muito melhor do que eu, não se poderia jamais voltar a dar vida, ressuscitar o mandado de injunção que estava enterrado no mundo jurídico. Mas, por vias de um Senador da República, de um partido político, o Ministro Gilmar Mendes, que também atua muito mais como político do que como ministro, vai lá, caneta e diz que o Bolsa Família está fora do teto de gastos. Ainda assim...

(*Interrupção do som.*)

O SR. MARCEL VAN HATTEM (NOVO - RS) – Perdão, Presidente. Ainda assim, a Câmara dos Deputados e o Senado da República decidem votar uma PEC para furar o teto. Por quê? Para pagar

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

o Bolsa Família? Não, porque estava resolvido. Foi para resolver os problemas políticos criados aqui nesta Casa, porque o Governo Bolsonaro também não precisava mais de dinheiro para esse fim de ano, e para dar mais de R$100 bilhões na mão de Luiz Inácio Lula da Silva no ano que vem.

Eu fico triste com tudo isso, Sr. Presidente, porque as coisas aqui, apesar de serem feitas, digamos, às claras quando nós votamos e aparece o voto do painel...

(*Soa a campainha.*)

O SR. MARCEL VAN HATTEM (NOVO - RS) – ... elas são muito mais de bastidores e os discursos são muito mais retóricos do que verdadeiros.

O que nós estamos aprovando aqui – por isso voto contrário do Novo – é um rombo nas contas públicas, um déficit de mais de R$200 bilhões que vai empobrecer a nossa nação para satisfazer a ganância de quem? Infelizmente dos políticos ou pelo menos de uma boa parte deles, claro que não me incluo ali. Eu lamento muito que nós tenhamos chegado a esse ponto.

A SRA. SÂMIA BOMFIM (PSOL - SP) – Presidente...

O SR. MARCEL VAN HATTEM (NOVO - RS) – Por isso, Sr. Presidente, só...

(*Interrupção do som.*)
(*Soa a campainha.*)

O SR. MARCEL VAN HATTEM (NOVO - RS) – E agradeço a tolerância de V. Exa.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Para concluir.

O SR. MARCEL VAN HATTEM (NOVO - RS) – Só para concluir – agradeço demais a V. Exa. –, eu quero apenas dizer que nós votaremos contra, não porque somos contra o orçamento público, ele é necessário, mas contra a forma, contra tudo que aconteceu até aqui e contra essa postura desse Parlamento que precisa alterar, Sr. Presidente. Não é possível mais que nós permaneçamos ajoelhados diante do Supremo Tribunal Federal e humilhados pela presente ditadura do Poder Judiciário.

Obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Obrigado, Deputado Marcel.

Em votação no Senado.

As Sras. e os Srs. Senadores...

A SRA. SÂMIA BOMFIM (PSOL - SP) – Presidente, é para registrar o voto do PSOL.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Ah, perfeito, então me perdoe, para registrar o voto do PSOL na Câmara.

A SRA. SÂMIA BOMFIM (PSOL - SP. Pela ordem. Sem revisão da oradora.) – Obrigada, Presidente.

Foi simbólica, mas só para registrar o nosso posicionamento, repetindo o que foi o nosso voto agora há pouco, na CMO, com a Deputada Fernanda.

Nós nos posicionamos contrariamente a esse orçamento aprovado, porque a gente considera que aconteceu uma manobra depois da decisão do Supremo Tribunal Federal a partir do relatório da Ministra Rosa Weber, porque a RP 2 vai passar, a partir da decisão da CMO, a ser indicada com a palavra final pelo Relator do Orçamento. Ela não mais vai ser como a RP 2 deveria ser: investimento direto nos ministérios. O Ministro da Fazenda, o Haddad, não vai ter possibilidade de fazer indicação sobre isso, porque vai seguir na lógica do balcão, com o Relator do Orçamento fazendo as indicações para as áreas de acordo com a negociata que ele vai querer construir no Parlamento. Isso é uma tentativa de maquiagem sobre uma decisão do Supremo Tribunal Federal e vale... Peço mais 30 segundos, por gentileza, Presidente.

(*Soa a campainha.*)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

A SRA. SÂMIA BOMFIM (PSOL - SP) – Isso vale, inclusive, para os recursos aprovados na PEC do dia de ontem. Só não para o Bolsa Família, porque esse valor precisa ser pago, mas praticamente metade dos recursos aprovados na PEC também vão entrar sob esta lógica de que o Relator do Orçamento é quem, na prática, vai dar a palavra final para onde eles vão ser destinados. Na prática, é uma RP 9, mas sendo maquiada como RP 2. Isso é um absurdo, porque passa por cima de uma decisão votada pelo Supremo Tribunal Federal.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Registrado o voto contra do partido Novo e do PSOL.

Em votação no Senado.

As Sras. e os Srs. Senadores que aprovam permaneçam como se encontram. (*Pausa.*)

Aprovado o projeto na forma do substitutivo, passa-se à redação final.

Em votação, na Câmara, a redação final do PLN 32, de 2022. **(Parecer nº 8/2022-PLEN-CN - Vide Item 3.1.2 do Sumário)**

As Sras. e os Srs. Deputados que aprovam a redação final da matéria permaneçam como se encontram. (*Pausa.*)

Aprovada, contra o voto do partido Novo...

Deputada, o PSOL também é contra a votação da redação final?

A SRA. SÂMIA BOMFIM (PSOL - SP. Pela ordem. Sem revisão da oradora.) – Também pode registrar o voto contra do PSOL.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Também registrado o voto contra do PSOL.

Em votação no Senado.

As Sras. e os Srs. Senadores que aprovam a redação final da matéria permaneçam como se encontram. (*Pausa.*)

Aprovada a redação final.

A matéria vai à sanção. (*Palmas.*)

Meus cumprimentos ao Senador Marcelo Castro pelo trabalho realizado na aprovação da Lei Orçamentária Anual; também ao Deputado Celso Sabino, Presidente da Comissão Mista de Orçamentos; e a todos os demais integrantes daquela Comissão o nosso reconhecimento pelo belo trabalho.

Srs. Deputados, Sras. Deputadas, Srs. Senadores, Sras. Senadoras, foi apresentado adendo de Plenário ao PLN 39, de 2022.

Eu consulto se o Deputado AJ Albuquerque está presente...

O SR. RANDOLFE RODRIGUES (Bloco/REDE - AP) – Presidente...

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Só um minuto, Senador Randolfe.

O Deputado AJ Albuquerque é o Relator da matéria na CMO. Nós vamos ouvi-lo a respeito do adendo.

Passo a palavra à Deputada Bia Kicis e, na sequência, ao Senador Randolfe Rodrigues.

A SRA. BIA KICIS (PL - DF. Pela ordem. Sem revisão da oradora.) – Presidente, obrigada.

Eu compartilho com V. Exas. a notícia de que, hoje, na Comissão Especial da PEC 7, de 2020, que é uma proposta de emenda à Constituição para uma reforma tributária, o meu parecer, como Relatora, foi aprovado à unanimidade, sem contestação. E eu espero que, no próximo ano, a gente possa aprovar, neste Plenário...

(*Soa a campainha.*)

A SRA. BIA KICIS (PL - DF) – ... da Câmara dos Deputados e, depois, no Senado Federal,

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

essa proposta de emenda à Constituição. É uma reforma tributária de autoria do Deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança, que verdadeiramente simplifica o sistema tributário, que desonera a folha de pagamento e que também desonera toda a cadeia produtiva.

Quero também colocar então aqui essa esperança de que possamos...

(*Interrupção do som.*)

(*Interrupção do som.*)

A SRA. BIA KICIS (PL - DF) – ... com essa proposta que, acredito, seja realmente aquela que mais atende à necessidade e aos anseios da população brasileira.

Quero dizer também, Sr. Presidente, que nós estamos aguardando também uma postura, uma posição deste Congresso. Nós pedimos muito, insistimos que fosse votado o nosso projeto de decreto legislativo, semelhante ao que existe no Senado, para a suspensão da resolução do TSE que dá amplos poderes ao Ministro Alexandre de Moraes para censurar, bloquear páginas e outras coisas, como ele tem feito, bloqueado contas, bloqueado até mesmo contas bancárias de pessoas. Então, é muito importante que esta Casa se posicione.

Isso não foi feito neste ano legislativo, e eu quero registrar aqui a minha inconformidade, meu inconformismo, a indignação com o que está acontecendo. Esta Casa...

(*Interrupção do som.*)

A SRA. BIA KICIS (PL - DF) – Para concluir, Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Para concluir.

A SRA. BIA KICIS (PL - DF) – Esta Casa está se submetendo aos desmandos de um ministro do TSE, do Supremo Tribunal Federal.

Muito obrigada.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Líder Randolfe Rodrigues.

O SR. RANDOLFE RODRIGUES (Bloco/REDE - AP. Pela ordem. Sem revisão do orador.) – Presidente, é só para um rápido registro.

Primeiro, os cumprimentos ao Senador Marcelo Castro pelo trabalho exitoso, mas eu sei do difícil trabalho que teve para a construção da proposta orçamentária deste ano, em meio à construção de uma proposta de emenda à Constituição, um trabalho de idas e vindas... Então, primeiro, meus cumprimentos ao Relator Geral do Orçamento pelo trabalho aqui feito.

Como o Piauí é muito forte, Presidente, ao cumprimentar um piauiense, eu tenho que cumprimentar o outro e registrar a presença, em Plenário...

(*Soa a campainha.*)

O SR. RANDOLFE RODRIGUES (Bloco/REDE - AP) – Primeiro registro uma perda para o Senado da República. Nós vamos perder um ótimo Senador a partir de 1º de fevereiro. Por outro lado, a Esplanada dos Ministérios ganha um competente ministro, que já governou muito bem o seu Estado do Piauí. Então, é com muita honra que eu faço o registro aqui, agora, do Ministro anunciado do Desenvolvimento Social e da Cidadania, o Ministro Wellington Dias.

Como o senhor pode ver, aqui a dobradinha piauiense é forte: Relator e ministro.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Muito obrigado, Líder Randolfe Rodrigues.

Nossas saudações ao ex-Governador, Senador eleito Wellington Dias, e os nossos votos de muito sucesso na Esplanada dos Ministérios, uma pasta que é muito importante para o Brasil e que tem tudo a

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

ver com o que nós fizemos esta semana no Congresso Nacional.

Muito sucesso, Senador, Ministro Wellington Dias.

O SR. AFONSO FLORENCE (Bloco/PT - BA) – Presidente...

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Deputado Afonso Florence.

O SR. AFONSO FLORENCE (Bloco/PT - BA. Pela ordem. Sem revisão do orador.) – Só para registrar rapidamente, também pelos partidos da oposição, a saudação ao Relator Geral do Orçamento, o Senador Marcelo Castro, parabenizar pela condução dos trabalhos, e, apesar de a Minoria ter liberado o voto, porque um partido da Minoria orientou contra, foi possível chegar a uma posição em que muito rapidamente incluímos...

(*Soa a campainha.*)

O SR. AFONSO FLORENCE (Bloco/PT - BA) – ... o espaço fiscal e a destinação orçamentária para a execução de 2023, garantindo o Bolsa Família, R$150 para cada criança até cinco anos e um conjunto de outros investimentos, retomada de obras paradas, Minha Casa, Minha Vida, saneamento.

E quero aproveitar, em nome do Partido dos Trabalhadores, e fazer uma saudação ao ex-Governador, Senador eleito Wellington Dias...

(*Soa a campainha.*)

O SR. AFONSO FLORENCE (Bloco/PT - BA) – ... agora Ministro do Desenvolvimento Social, do combate à fome, do combate à pobreza...

Ganha o Brasil, ganha a Esplanada, ganha o povo que mais precisa com esse político competente, testado, experimentado e aprovado.

Parabéns, Ministro Wellington Dias. É uma honra para o Partido dos Trabalhadores tê-lo entre os nossos quadros como nosso correligionário.

Boa sorte.

(*Soa a campainha.*)

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Foi apresentado adendo de Plenário ao PLN 39, de 2022.

Eu concedo a palavra ao eminente Deputado AJ Albuquerque, Relator da matéria na CMO.

Deputado.

O SR. AJ ALBUQUERQUE (Bloco/PP - CE. Como Relator. Sem revisão do orador.) – Adendo de Plenário ao Projeto de Lei de nº 39, de 2022, do Congresso Nacional, Sr. Presidente.

Apresento este adendo para propor duas alterações no Substitutivo ao PLN 39, de 2022, do Congresso Nacional, para: em primeiro lugar, apresentar dispositivo que possibilite ao Ministério da Saúde poder utilizar todo o recurso constante do orçamento de 2022 para complementação dos pisos de atenção primária e especializada; em segundo lugar, permitir que os restos a pagar referentes aos convênios de 2019 permaneçam em vigência durante o ano de 2023, possibilitando a realização de obras importantes para os diversos municípios do país.

São estes os textos propostos:

> Art. 38. .....
>
> .....
>
> §5º-A Excepcionalmente, fica o Executivo autorizado a utilizar os recursos decorrentes da reclassificação prevista no §1º-A do art. 42 desta Lei na forma prevista no inciso II do §5º.
>
> Art. 42. .....

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

.....

§1º-A As programações classificadas na Lei Orçamentária com resultado primário 9 – RP 9, tendo em vista a decisão do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854 [...], ficam reclassificadas para resultado primário 2 – RP 2.

Art. 83. .....

.....

§7º Os restos a pagar relativos a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, inscritos em 2019 e 2020, inclusive os enquadrados conforme o art. 1º do Decreto nº 10.579, de 18 de dezembro de 2020, somente poderão ter seus saldos não liquidados cancelados depois de 31 de dezembro de 2023.

Anexamos o substitutivo já consolidado com as alterações dos adendos de Plenário apresentados.

Era só isso, Sr. Presidente.

Muito obrigado. **(Vide Item 3.1.3 do Sumário)**

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Apresentado o adendo pelo eminente Relator, Deputado AJ Albuquerque, eu concedo a palavra, para discussão, à Deputada Adriana Ventura.

A SRA. ADRIANA VENTURA (NOVO - SP. Para discutir. Sem revisão da oradora.) – Obrigada, Sr. Presidente.

Caros colegas, eu subo a esta tribuna novamente. Esse PLN já foi discutido na Comissão Mista de Orçamento, e eu realmente mostrei... Obviamente o Novo votou contra na Comissão Mista de Orçamento, porque o objetivo desse PLN originalmente era mudar o prazo.

Então, ele mudava o prazo de encaminhamento de projetos de um mês para 30 de novembro – ele fazia essa pequena alteração. Mas o que a gente viu no substitutivo é que vários pontos foram elencados e pontos muito negativos. Primeiro, que é o mais grave de tudo, é que ele flexibiliza regras fiscais. Isso tem se tornado uma prática muito comum e é uma flexibilização que exagera no tom, mistura regimes – o que é caixa, o que é competência –, faz várias coisas.

Eu vou elencar alguns pontos que foram colocados aqui: tem a questão de flexibilização de regras fiscais e coloca que os ajustes desse regime... Pelo relatório, ficariam excepcionalizados os ajustes de caixa/competência das despesas primárias.

E qual é o grande problema de tudo isso? A ideia aqui é que, em 2022, as dotações não pagas não sejam contabilizadas para o cumprimento do teto – eu sei que a gente votou uma lei ontem, mas, de qualquer maneira, esse PLN trata disso – no ambiente da tramitação dos créditos adicionais. Então, o que está acontecendo? E isso porque abriu um espaço de gastos, para poder pagar várias outras coisas; dentre elas, muitas emendas que eram RP 9 e viraram RP 2, as emendas de Relator, que, agora, pelo adendo, mudaram e passaram para RP 2.

Outra coisa que eu acho que é muito negativa também é que este PLN flexibiliza que haja republicação do cronograma do desembolso financeiro no fim do ano em caso de crédito adicionais.

Outra coisa aqui também que, na minha visão, eu acho que é muito grave é que a compensação dos créditos adicionais poderá ocorrer por meio de sobras no saldo orçamentário ou de despesas não empenhadas. E vem com um acréscimo de um parágrafo do art. 83 que possibilita que restos a pagar referentes a 2021 e aprovados no último quadrimestre não sejam cancelados. Então, o que está acontecendo aqui? A gente está misturando um ano no outro. Isso é o que, em um bom português – e a gente conhece bem isso –, é o que chamamos de contabilidade criativa, é o que chamamos de pedalada, é o que chamamos de várias outras coisas para se abrir espaço.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Sendo assim, a gente começa a alterar, misturar regime caixa/competência, misturar 2021 com 2022 com restos a pagar e sei lá mais o quê... É o vulgo pode qualquer coisa.

Outra coisa também que eu quero deixar clara aqui é que este PLN é inconstitucional. E por que ele é inconstitucional? Porque o que determina a regra... Isso está na Constituição Federal. Vocês podem discutir... "Ah! Mas a gente votou ontem o teto de gastos". O fato é que este PLN que foi votado na CMO não pode... Essa alteração não pode ser feita por um PLN, ela tem que ser feita por uma PEC. Isso eu já coloquei na CMO quando foi votado.

Então, eu peço aos senhores que votem contra e por isso eu destaquei. Acho muito grave a gente flexibilizar regra fiscal, flexibilizar um monte de coisas e misturar competência, regime... É o pode tudo, é contabilidade criativa. É isso.

Encaminho o voto "não".

Obrigada, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Obrigado, Deputada Adriana Ventura.

Inscrito para encaminhar a matéria o Deputado Marcel Van Hattem. (*Pausa.*)

Deputada Adriana, V. Exa. já encaminhou então?

A SRA. ADRIANA VENTURA (NOVO - SP) – Considero encaminhada.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Está encaminhado. Perfeito.

A SRA. ADRIANA VENTURA (NOVO - SP) – Obrigada, Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Deputado Marcel. (*Pausa.*)

A SRA. ADRIANA VENTURA (NOVO - SP) – Aí a gente agiliza.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Perfeito.

Podemos passar à votação? (*Pausa.*)

Passa-se à votação do substitutivo, com adendos de Plenário, que têm preferência regimental.

Em votação na Câmara.

As Sras. e os Srs. Deputados que o aprovam permaneçam como se encontram. (*Pausa.*)

A SRA. ADRIANA VENTURA (NOVO - SP) – Voto contrário.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Aprovado, contra o voto do Partido Novo.

A SRA. ADRIANA VENTURA (NOVO - SP) – Obrigada, Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Em votação no Senado.

As Senadoras e os Senadores que o aprovam permaneçam como se encontram. (*Pausa.*)

Aprovado o projeto na forma do substitutivo, com adendos de Plenário.

Passa-se à votação da redação final.

Redação final do PLN 39, de 2022, em votação na Câmara. **(Parecer nº 9/2022-PLEN-CN - Vide Item 3.1.3 do Sumário)**

As Sras. e os Srs. Deputados que aprovam a matéria permaneçam como se encontram. (*Pausa.*)

Aprovada a redação final, contra os votos do Partido Novo.

Em votação no Senado.

As Sras. e os Srs. Senadores que aprovam a matéria permaneçam como se encontram. (*Pausa.*)

Aprovada a redação final.

A matéria vai à sanção.

O SR. CLAUDIO CAJADO (Bloco/PP - BA) – Presidente, pela ordem. V. Exa. me permite?

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Com a palavra, pela ordem, o Deputado Cajado.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

O SR. CLAUDIO CAJADO (Bloco/PP - BA. Pela ordem. Sem revisão do orador.) – Nós temos ainda remanescentes quatro PLNs para serem votados. Eu pediria a V. Exa. que pudéssemos votá-los em globo, tendo a oportunidade de os Relatores lerem os dois que ainda não foram lidos.

Nós acordamos aqui, com a oposição e com os demais partidos da base, para que, após a leitura de ambos os PLNs e seus respectivos relatórios, pudéssemos, então, promover a votação em globo e aí darmos por praticamente encerrado, com os parabéns a V. Exa., ao Relator Geral do Orçamento...

(*Soa a campainha.*)

O SR. CLAUDIO CAJADO (Bloco/PP - BA) – ... e a todos os Líderes partidários, por estarmos terminando no prazo o exercício do ano de 2022, com tantas matérias importantes.

Se não fosse a presença de V. Exa., do Presidente Arthur Lira e de todos os Líderes, seja da base ou da oposição, nós não estaríamos chegando a esse final com completamente equacionadas todas as questões a serem dadas soluções por este Parlamento.

Nós da Liderança do Governo só temos que agradecer, mas eu pediria que este momento ficasse para após as votações.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Muito obrigado, Deputado Cajado.

Eu concedo a palavra ao Deputado Enio Verri, designado Relator de Plenário ao PLN 42, de 2022, para, em substituição à Comissão Mista de Orçamentos, dar parecer sobre o projeto.

Com a palavra o Deputado Enio Verri.

O SR. ENIO VERRI (Bloco/PT - PR. Para proferir parecer. Sem revisão do orador.) – Obrigado, Sr. Presidente.

Este relatório da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização trata sobre o Projeto de Lei nº 42, de 2022, que abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios da Educação, da Justiça e Segurança Pública, e da Infraestrutura, crédito especial no valor de R$8.762.641, para os fins que especifica.

Indo direto ao voto, Sr. Presidente, no exame da proposição, entendemos que a iniciativa do Poder Executivo não contraria os dispositivos constitucionais e demais normas legais pertinentes à matéria.

Quanto ao mérito, entendemos que as razões demonstradas na exposição de motivos são adequadas e meritórias, razão pela qual somos favoráveis à aprovação da proposição.

Assim sendo, somos pela aprovação do PLN nº 42, de 2022, do Congresso Nacional, na forma da mensagem modificativa apresentada pelo Poder Executivo.

É isso, Sr. Presidente. **(Parecer nº 10/2022-PLEN-CN - Vide Item 3.1.4 do Sumário)**

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Obrigado, Deputado Enio Verri.

Concedo a palavra ao Deputado Felipe Francischini, designado Relator de Plenário ao PLN 40, de 2022, para, em substituição à Comissão Mista de Orçamentos, dar parecer sobre o projeto. (*Pausa.*)

Nomeado *ad hoc* o Deputado Claudio Cajado.

O SR. CLAUDIO CAJADO (Bloco/PP - BA. Para proferir parecer. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, como o relatório já está disponibilizado, eu vou direto ao voto, se V. Exa. permitir, para podermos agilizar o prosseguimento da votação.

Sr. Presidente, do exame da proposição, entendemos que a iniciativa do Poder Executivo não contraria os dispositivos constitucionais e demais normas legais pertinentes à matéria.

Em relação às emendas apresentadas, vale observar que todas visam a reduzir programações com proposta de cancelamento e correspondente redução dos valores de suplementação. Em razão dos motivos apresentados para as suplementações, não vemos possibilidade de redução dos valores. Portanto, somos

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

pela rejeição das emendas.

Assim sendo, somos pela aprovação do PLN nº 40, de 2022-CN, na forma apresentada pelo Poder Executivo, e pela rejeição das emendas apresentadas.

Esse é o relatório e o voto, Sr. Presidente. **(Parecer nº 11/2022-PLEN-CN - Vide Item 3.1.5 do Sumário)**

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Obrigado, Deputado Cajado.

O PLN 21, de 2022, recebeu o parecer da CMO concluindo pela aprovação do projeto na forma do substitutivo. **(Vide Item 4.1.4 do Sumário)**

Os PLNs 25 e 40, de 2022, receberam o parecer concluindo pela aprovação do projeto na forma proposta pelo Poder Executivo.

O PLN 42, de 2022, recebeu o parecer concluindo pela aprovação do projeto na forma proposta pelo Poder Executivo e conforme mensagens modificativas. **(Mensagem nº 653/2022 - Vide Item 3.1.4 do Sumário)**

Eu consulto o Plenário se podemos passar à votação. (*Pausa.*)

Passa-se à votação, em globo, dos PLNs.

Em votação na Câmara dos Deputados.

As Sras. e os Srs. Deputados que os aprovam permaneçam como se encontram. (*Pausa.*)

Aprovados.

Em votação no Senado.

As Sras. e os Srs. Senadores que os aprovam permaneçam como se encontram. (*Pausa.*)

Aprovados.

Aprovados os Projetos 21, 25, 40 e 42, de 2022, na forma dos respectivos pareceres.

As matérias vão à sanção.

O SR. PAULO ROCHA (Bloco/PT - PA) – Presidente, pela ordem.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Com a palavra, pela ordem, o Líder do Partido dos Trabalhadores, Senador Paulo Rocha.

O SR. PAULO ROCHA (Bloco/PT - PA. Pela ordem. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, o Parlamento brasileiro acaba de cumprir o seu papel no que tange à preocupação com o país, o seu desenvolvimento e, inclusive, respondendo ao futuro Governo para começar cumprindo o seu papel a que se propôs, o de governar este país.

E eu queria destacar exatamente: no período de crises sociais, econômicas e, inclusive, de ameaça à democracia, é o Parlamento brasileiro que tem dado respostas concretas.

Eu participo hoje lá do Senado Federal, mas já passei 20 anos aqui na Câmara e sei também...

(*Interrupção do som.*)

(*Soa a campainha.*)

O SR. PAULO ROCHA (Bloco/PT - PA) – ... do papel que nós temos cumprido pela democracia do nosso país.

Então, eu queria fazer um comentário específico, destacando nessa votação agora a aprovação do PLN 21, que dá respostas concretas ao pagamento da Lei Paulo Gustavo, que são transferências importantes para o estado e para...

(*Soa a campainha.*)

O SR. PAULO ROCHA (Bloco/PT - PA) – ... o município executarem e darem socorro à nossa cultura brasileira.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

Nos últimos tempos, a nossa cultura sofreu grandes embates, inclusive um processo de negativar o papel da cultura do nosso país. E o Congresso, tanto a Câmara quanto o Senado, aprovou a Lei Paulo Gustavo; o Executivo vetou; as duas Casas...

(*Soa a campainha.*)

O SR. PAULO ROCHA (Bloco/PT - PA) – ... derrubaram o veto; depois o Executivo insistiu em adiar o pagamento; e agora nós estamos aprovando o PLN 21, que dá respostas concretas a essa transferência, socorrendo um setor importante do nosso país que é a cultura, que não só mexe com a história de um povo, mas também...

(*Interrupção do som.*)
(*Soa a campainha.*)

O SR. PAULO ROCHA (Bloco/PT - PA) – ... responde às economias locais, porque todo mundo sabe que a cultura também tem influência nas economias, principalmente na economia local.

Parabéns ao Congresso Nacional!

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) – Obrigado, Líder Paulo Rocha.

Eu gostaria de me dirigir aos Deputados e Deputadas, Senadores e Senadoras para desejar um feliz Natal, um próspero ano de 2023 e meu agradecimento penhorado pelo trabalho realizado no âmbito do Congresso Nacional, extensivo a todos os servidores, funcionários, colaboradores do Congresso Nacional e das nossas duas Casas Legislativas. Um feliz 2023 a todos!

Nada mais havendo a tratar, declaro encerrada a presente sessão.

(*Levanta-se a sessão às 14 horas e 59 minutos.*)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

REGISTRO DE COMPARECIMENTO E VOTO

Senado Federal
56ª Legislatura
4ª Sessão Legislativa Ordinária

33ª Sessão Conjunta do Congresso Nacional, às 12 horas
Presenças no período: 22/12/2022 08:00:00 até 22/12/2022 14:59:00

Votos no período: 22/12/2022 08:00:00 até 22/12/2022 14:59:00

Partido	UF	Nome Senador	Presença	Voto
PDT	RO	Acir Gurgacz	X	X
PSDB	SE	Alessandro Vieira	X	X
PSD	MG	Alexandre Silveira	X	X
PSD	BA	Angelo Coronel	X	X
PSD	MT	Carlos Fávaro	X	X
PL	RJ	Carlos Portinho	X	X
PL	MG	Carlos Viana	X	X
UNIÃO	RR	Chico Rodrigues	X	X
MDB	RO	Confúcio Moura	X	X
PSD	PB	Daniella Ribeiro	X	X
PSB	SC	Dário Berger	X	X
UNIÃO	AP	Davi Alcolumbre	X	X
PSD	RO	Dr. Samuel Araújo	X	
MDB	AM	Eduardo Braga	X	X
PL	TO	Eduardo Gomes	X	X
PROGRES	PI	Eliane Nogueira	X	X
PROGRES	PI	Elmano Férrer	X	X
PROGRES	SC	Esperidião Amin	X	X
PT	ES	Fabiano Contarato	X	
MDB	PE	Fernando Coelho	X	X
PTB	AL	Fernando Collor	X	X
MDB	PE	Fernando Dueire	X	X
Podemos	PR	Flávio Arns	X	X
PL	RJ	Flávio Bolsonaro	X	X
MDB	SP	Giordano	X	X
PT	PE	Humberto Costa	X	X
PSDB	DF	Izalci Lucas	X	X
PT	BA	Jaques Wagner	X	X
UNIÃO	MT	Jayme Campos	X	X
PT	RN	Jean Paul Prates	X	X
Podemos	GO	Jorge Kajuru	X	X
PL	SC	Jorginho Mello	X	X
PSDB	SP	José Serra	X	X
PDT	CE	Julio Ventura	X	X
Podemos	RS	Lasier Martins	X	X
PDT	DF	Leila Barros	X	X
PSD	AP	Lucas Barreto	X	X
PROGRES	RS	Luis Carlos Heinze	X	
PSC	GO	Luiz do Carmo	X	X
PROGRES	AC	Mailza Gomes	X	
PSDB	SP	Mara Gabrilli	X	X
MDB	PI	Marcelo Castro	X	X
UNIÃO	AC	Marcio Bittar	X	X
Podemos	ES	Marcos do Val	X	X
Republica	RR	Mecias de Jesus	X	X

Emissão 22/12/2022 15:05:47

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

REGISTRO DE COMPARECIMENTO E VOTO

Senado Federal
56ª Legislatura
4ª Sessão Legislativa Ordinária

33ª Sessão Conjunta do Congresso Nacional, às 12 horas

Presenças no período: 22/12/2022 08:00:00 até 22/12/2022 14:59:00

Votos no período: 22/12/2022 08:00:00 até 22/12/2022 14:59:00

Partido	UF	Nome Senador	Presença	Voto
PSD	MS	Nelsinho Trad	X	X
MDB	PB	Nilda Gondim	X	X
PSD	AM	Omar Aziz	X	
Podemos	PR	Oriovisto Guimarães	X	X
PT	RS	Paulo Paim	X	X
PT	PA	Paulo Rocha	X	X
PSDB	AM	Plínio Valério	X	X
REDE	AP	Randolfe Rodrigues	X	X
-	DF	Reguffe	X	X
MDB	AL	Renan Calheiros	X	X
PTB	MA	Roberto Rocha	X	X
UNIÃO	AL	Rodrigo Cunha	X	X
PSD	MG	Rodrigo Pacheco	X	
PT	SE	Rogério Carvalho	X	X
PL	RJ	Romário	X	X
MDB	ES	Rose de Freitas	X	X
PSD	AC	Sérgio Petecão	X	X
MDB	MS	Simone Tebet	X	X
UNIÃO	MS	Soraya Thronicke	X	X
Podemos	RN	Styvenson Valentim	X	X
PROS	RR	Telmário Mota	X	X
PSD	GO	Vanderlan Cardoso	X	X
MDB	PB	Veneziano Vital do Rêgo	X	X
PL	MT	Wellington Fagundes	X	X
PDT	MA	Weverton	X	X
PSD	RN	Zenaide Maia	X	X
PL	PA	Zequinha Marinho	X	X

Compareceram 72 senadores.

Emissão 22/12/2022 15:05:47

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Congresso Nacional
Secretaria Geral da Mesa
Relação de Presença na Sessão (Senadores)

Data: 23/12/2022
Hora: 10:31
Número: 39

56ª LEGISLATURA
QUARTA SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA
SESSÃO CONJUNTA Nº 033 - 22/12/2022

Presidente da Casa: **Rodrigo Pacheco - PSD/MG**

Presidiram a Sessão: **Rodrigo Pacheco - 12:42**

Registro Eletrônico de Presenēa em Plenįrio

Inicio : 22/12/2022 12:07
Fim : 22/12/2022 14:59

Total de Presentes: 10

	Partido	Bloco
RORAIMA		
Mecias de Jesus (*)	Republican	
Presentes de Roraima : 1		
AMAPÁ		
Randolfe Rodrigues (*)	Rede	
Presentes de Amapį : 1		
PARÁ		
Paulo Rocha	PT	
Presentes de Parį : 1		
TOCANTINS		
Eduardo Gomes	PL	
Presentes de Tocantins : 1		
MARANHÃO		
Weverton	PDT	
Presentes de Maranhćo : 1		
PIAUÍ		
Marcelo Castro	MDB	
Presentes de Piauķ : 1		
MINAS GERAIS		
Rodrigo Pacheco	PSD	
Presentes de Minas Gerais : 1		
RIO DE JANEIRO		
Carlos Portinho (*)	PL	
Presentes de Rio de Janeiro : 1		
DISTRITO FEDERAL		
Izalci Lucas	PSDB	
Presentes de Distrito Federal : 1		
SANTA CATARINA		
Esperidião Amin (*)	PP	
Presentes de Santa Catarina : 1		

(*) Presença consignada a Parlamentar em conformidade com a Nota Taquigráfica.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Congresso Nacional
Secretaria Geral da Mesa
Relação de Presença na Sessão (Deputados)

Data: 23/12/2022
Hora: 10:30
Número: 39

56ª LEGISLATURA

QUARTA SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA

SESSÃO CONJUNTA Nº 033 - 22/12/2022

Presidente da Casa: **Rodrigo Pacheco - PSD/MG**

Presidiram a Sessão: **Rodrigo Pacheco - 12:42**

Registro Eletrônico de Presenēa em Plenįrio

Inicio : 22/12/2022 12:07
Fim : 22/12/2022 14:59

Total de Presentes: 486

	Partido	Bloco
RORAIMA		
Edio Lopes	PL	
Haroldo Cathedral	PSD	
Hiran Gonçalves	PP	
Jhonatan de Jesus	Republican	
Joenia Wapichana	Rede	
Nicoletti	União	
Ottaci Nascimento	Solidaried	
Shéridan	PSDB	
Presentes de Roraima : 8		
AMAPÁ		
Acácio Favacho	MDB	
Aline Gurgel	Republican	
André Abdon	PP	
Camilo Capiberibe	PSB	
Leda Sadala	PP	
Luiz Carlos	PSDB	
Patricia Ferraz	PL	
Professora Marcivania	PCdoB	
Presentes de Amapį : 8		
PARÁ		
Airton Faleiro	PT	
Beto Faro	PT	
Cássio Andrade	PSB	
Celso Sabino	União	
Cristiano Vale	PP	
Eduardo Costa	PSD	
Elcione Barbalho	MDB	
Hélio Leite	União	
Joaquim Passarinho	PL	
José Priante	MDB	
Júnior Ferrari	PSD	
Nilson Pinto	PSDB	
Olival Marques	MDB	
Paulo Bengtson	PTB	
Vavá Martins	Republican	
Vivi Reis	PSOL	
Presentes de Parį : 16		

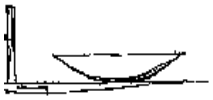
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Congresso Nacional
Secretaria Geral da Mesa
Relação de Presença na Sessão (Deputados)

Data: 23/12/2022
Hora: 10:30
Número: 39

	Partido	Bloco
AMAZONAS		
Átila Lins	PSD	
Bosco Saraiva	Solidaried	
Capitão Alberto Neto	PL	
Delegado Pablo	União	
José Ricardo	PT	
Marcelo Ramos	PSD	
Sidney Leite	PSD	
Silas Câmara	Republican	
Presentes de Amazonas : 8		
RONDONIA		
Coronel Chrisóstomo	PL	
Expedito Netto	PSD	
Jaqueline Cassol	PP	
Léo Moraes	Podemos	
Lucio Mosquini	MDB	
Mariana Carvalho	Republican	
Mauro Nazif	PSB	
Silvia Cristina	PL	
Presentes de Rondonia : 8		
ACRE		
Alan Rick	União	
Dra. Vanda Milani	PROS	
Flaviano Melo	MDB	
Jesus Sérgio	PDT	
Leo de Brito	PT	
Mara Rocha	MDB	
Perpétua Almeida	PCdoB	
Presentes de Acre : 7		
TOCANTINS		
Carlos Henrique Gaguim	União	
Célio Moura	PT	
Dulce Miranda	MDB	
Osires Damaso	PSC	
Professora Dorinha Seabra Rezende	União	
Tiago Dimas	Podemos	
Vicentinho Júnior	PP	
Presentes de Tocantins : 7		

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



Congresso Nacional
Secretaria Geral da Mesa
Relação de Presença na Sessão (Deputados)

Data: 23/12/2022
Hora: 10:30
Número: 39

	Partido	Bloco
MARANHÃO		
Aluisio Mendes	PSC	
Bira do Pindaré	PSB	
Cleber Verde	Republican	
Edilázio Júnior	PSD	
Gil Cutrim	Republican	
Hildo Rocha	MDB	
João Marcelo Souza	MDB	
Josimar Maranhãozinho	PL	
Josivaldo JP	PSD	
Junior Lourenço	PL	
Juscelino Filho	União	
Márcio Jerry	PCdoB	
Marreca Filho	Patriota	
Pastor Gil	PL	
Pedro Lucas Fernandes	União	
Rubens Pereira Júnior	PT	
Zé Carlos	PT	
Presentes de Maranhćo : 17		
CEARÁ		
AJ Albuquerque	PP	
André Figueiredo	PDT	
Célio Studart	PSD	
Danilo Forte	União	
Denis Bezerra	PSB	
Domingos Neto	PSD	
Dr. Jaziel	PL	
Eduardo Bismarck	PDT	
Genecias Noronha	PL	
Heitor Freire	União	
Idilvan Alencar	PDT	
José Airton Félix Cirilo	PT	
José Guimarães	PT	
Júnior Mano	PL	
Leônidas Cristino	PDT	
Luizianne Lins	PT	
Mauro Benevides Filho	PDT	
Moses Rodrigues	União	
Pedro Augusto Bezerra	PDT	
Robério Monteiro	PDT	
Vaidon Oliveira	União	
Presentes de Cearį : 21		
PIAUÍ		
Átila Lira	PP	
Capitão Fábio Abreu	PSD	
Flávio Nogueira	PT	
Iracema Portella	PP	
Júlio Cesar	PSD	
Marcos Aurélio Sampaio	PSD	
Margarete Coelho	PP	
Marina Santos	Republican	
Merlong Solano	PT	
Rejane Dias	PT	
Presentes de Piauķ : 10		

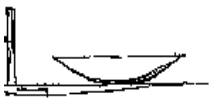
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Congresso Nacional
Secretaria Geral da Mesa
Relação de Presença na Sessão (Deputados)

Data: 23/12/2022
Hora: 10:30
Número: 39

	Partido	Bloco
RIO GRANDE DO NORTE		
Benes Leocádio	União	
Beto Rosado	PP	
General Girão	PL	
João Maia	PL	
Natália Bonavides	PT	
Rafael Motta	PSB	
Walter Alves	MDB	
Presentes de Rio Grande do Norte : 7		
PARAÍBA		
Aguinaldo Ribeiro	PP	
Damião Feliciano	União	
Edna Henrique	Republican	
Efraim Filho	União	
Frei Anastacio Ribeiro	PT	
Gervásio Maia	PSB	
Hugo Motta	Republican	
Julian Lemos	União	
Pedro Cunha Lima	PSDB	
Ruy Carneiro	PSC	
Wilson Santiago	Republican	
Presentes de Paraíba : 11		
PERNAMBUCO		
André de Paula	PSD	
André Ferreira	PL	
Augusto Coutinho	Republican	
Carlos Veras	PT	
Daniel Coelho	Cidadania	
Danilo Cabral	PSB	
Eduardo da Fonte	PP	
Felipe Carreras	PSB	
Fernando Coelho Filho	União	
Fernando Monteiro	PP	
Gonzaga Patriota	PSB	
Luciano Bivar	União	
Marília Arraes	Solidaried	
Milton Coelho	PSB	
Ossesio Silva	Republican	
Pastor Eurico	PL	
Raul Henry	MDB	
Renildo Calheiros	PCdoB	
Sebastião Oliveira	Avante	
Silvio Costa Filho	Republican	
Tadeu Alencar	PSB	
Túlio Gadêlha	Rede	
Wolney Queiroz	PDT	
Presentes de Pernambuco : 23		
ALAGOAS		
Marx Beltrão	PP	
Nivaldo Albuquerque	Republican	
Paulão	PT	
Pedro Vilela	PSDB	
Severino Pessoa	MDB	
Tereza Nelma	PSD	
Presentes de Alagoas : 6		

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

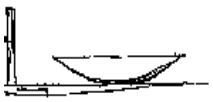


Congresso Nacional
Secretaria Geral da Mesa
Relação de Presença na Sessão (Deputados)

Data: 23/12/2022
Hora: 10:30
Número: 39

	Partido	Bloco
SERGIPE		
Bosco Costa	PL	
Fábio Henrique	União	
Fábio Mitidieri	PSD	
Fabio Reis	PSD	
Gustinho Ribeiro	Republican	
João Daniel	PT	
Laercio Oliveira	PP	
Márcio Macêdo	PT	
Presentes de Sergipe : 8		
BAHIA		
Abílio Santana	PSC	
Adolfo Viana	PSDB	
Afonso Florence	PT	
Alex Santana	Republican	
Alice Portugal	PCdoB	
Antonio Brito	PSD	
Arthur Oliveira Maia	União	
Bacelar	PV	
Cacá Leão	PP	
Charles Fernandes	PSD	
Claudio Cajado	PP	
Daniel Almeida	PCdoB	
Elmar Nascimento	União	
Félix Mendonça Júnior	PDT	
João Carlos Bacelar	PL	
João Roma	PL	
Jorge Solla	PT	
José Nunes	PSD	
José Rocha	União	
Joseildo Ramos	PT	
Josias Gomes	PT	
Leur Lomanto Júnior	União	
Marcelo Nilo	Republican	
Márcio Marinho	Republican	
Mário Negromonte Jr.	PP	
Otto Alencar Filho	PSD	
Pastor Sargento Isidório	Avante	
Paulo Azi	União	
Professora Dayane Pimentel	União	
Raimundo Costa	Podemos	
Ronaldo Carletto	PP	
Sérgio Brito	PSD	
Tito	Avante	
Uldurico Junior	MDB	
Valmir Assunção	PT	
Waldenor Pereira	PT	
Zé Neto	PT	
Presentes de Bahia : 37		

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



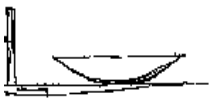
Congresso Nacional
Secretaria Geral da Mesa
Relação de Presença na Sessão (Deputados)

Data: 23/12/2022
Hora: 10:30
Número: 39

	Partido	Bloco
MINAS GERAIS		
Aécio Neves	PSDB	
Aelton Freitas	PP	
Alê Silva	Republican	
André Janones	Avante	
Áurea Carolina	PSOL	
Bilac Pinto	União	
Charlles Evangelista	PP	
Delegado Marcelo Freitas	União	
Diego Andrade	PSD	
Dimas Fabiano	PP	
Domingos Sávio	PL	
Dr. Frederico	Patriota	
Eduardo Barbosa	PSDB	
Emidinho Madeira	PL	
Eros Biondini	PL	
Euclydes Pettersen	PSC	
Fábio Ramalho	MDB	
Franco Cartafina	PP	
Fred Costa	Patriota	
Gilberto Abramo	Republican	
Greyce Elias	Avante	
Hercílio Coelho Diniz	MDB	
Igor Timo	Podemos	
Júlio Delgado	PV	
Junio Amaral	PL	
Lafayette de Andrada	Republican	
Leonardo Monteiro	PT	
Lincoln Portela	PL	
Lucas Gonzalez	Novo	
Luis Tibé	Avante	
Marcelo Aro	PP	
Mauro Lopes	PP	
Misael Varella	PSD	
Newton Cardoso Jr	MDB	
Odair Cunha	PT	
Padre João	PT	
Patrus Ananias	PT	
Paulo Abi-Ackel	PSDB	
Paulo Guedes	PT	
Pinheirinho	PP	
Reginaldo Lopes	PT	
Rodrigo de Castro	União	
Rogério Correia	PT	
Stefano Aguiar	PSD	
Subtenente Gonzaga	PSD	
Tiago Mitraud	Novo	
Vilson da Fetaemg	PSB	
Weliton Prado	PROS	
Zé Silva	Solidaried	
Zé Vitor	PL	

Presentes de Minas Gerais : 50

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



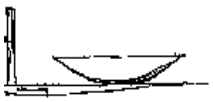
Congresso Nacional
Secretaria Geral da Mesa
Relação de Presença na Sessão (Deputados)

Data: 23/12/2022
Hora: 10:30
Número: 39

	Partido	Bloco
ESPÍRITO SANTO		
Amaro Neto	Republican	
Da Vitória	PP	
Dra. Soraya Manato	PTB	
Evair Vieira de Melo	PP	
Felipe Rigoni	União	
Helder Salomão	PT	
Lauriete	PSC	
Neucimar Fraga	PP	
Paulo Foletto	PSB	

Presentes de Espķrito Santo : 9

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



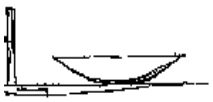
Congresso Nacional
Secretaria Geral da Mesa
Relação de Presença na Sessão (Deputados)

Data: 23/12/2022
Hora: 10:30
Número: 39

	Partido	Bloco
RIO DE JANEIRO		
Alessandro Molon	PSB	
Altineu Côrtes	PL	
Aureo Ribeiro	Solidaried	
Benedita da Silva	PT	
Carlos Jordy	PL	
Chico D`Angelo	PDT	
Chiquinho Brazão	União	
Chris Tonietto	PL	
Christino Aureo	PP	
Clarissa Garotinho	União	
Daniel Silveira	PTB	
Daniela do Waguinho	União	
Delegado Antônio Furtado	União	
Doutor Luizinho	PP	
Felício Laterça	PP	
Gelson Azevedo	PL	
Glauber Braga	PSOL	
Gurgel	PL	
Gutemberg Reis	MDB	
Helio Lopes	PL	
Hugo Leal	PSD	
Jandira Feghali	PCdoB	
Jones Moura	PSD	
Jorge Braz	Republican	
Juninho do Pneu	União	
Lourival Gomes	PP	
Luiz Antônio Corrêa	PP	
Luiz Lima	PL	
Major Fabiana	PL	
Marcelo Calero	PSD	
Marcelo Freixo	PSB	
Márcio Labre	PL	
Otoni de Paula	MDB	
Paulo Ganime	Novo	
Paulo Ramos	PDT	
Pedro Augusto Palareti	PP	
Pedro Paulo	PSD	
Professor Joziel	Patriota	
Ricardo da Karol	PDT	
Rodrigo Maia	PSDB	
Rosangela Gomes	Republican	
Soraya Santos	PL	
Sóstenes Cavalcante	PL	
Talíria Petrone	PSOL	
Vinicius Farah	União	

Presentes de Rio de Janeiro : 45

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



Congresso Nacional
Secretaria Geral da Mesa
Relação de Presença na Sessão (Deputados)

Data: 23/12/2022
Hora: 10:30
Número: 39

	Partido	Bloco
SÃO PAULO		
Abou Anni	União	
Adriana Ventura	Novo	
Alencar Santana	PT	
Alex Manente	Cidadania	
Alexandre Frota	PROS	
Alexandre Leite	União	
Alexandre Padilha	PT	
Alexis Fonteyne	Novo	
Arlindo Chinaglia	PT	
Arnaldo Jardim	Cidadania	
Baleia Rossi	MDB	
Bozzella	União	
Bruna Furlan	PSDB	
Capitão Augusto	PL	
Carla Zambelli	PL	
Carlos Sampaio	PSDB	
Carlos Zarattini	PT	
Celso Russomanno	Republican	
Cezinha de Madureira	PSD	
Coronel Tadeu	PL	
David Soares	União	
Eduardo Bolsonaro	PL	
Eduardo Cury	PSDB	
Eli Corrêa Filho	União	
Enrico Misasi	MDB	
Fausto Pinato	PP	
General Peternelli	União	
Geninho Zuliani	União	
Guiga Peixoto	PSC	
Herculano Passos	Republican	
Ivan Valente	PSOL	
Jefferson Campos	PL	
Joice Hasselmann	PSDB	
Kim Kataguiri	União	
Luiz Carlos Motta	PL	
Luiz Philippe de Orleans e Bragança	PL	
Luiza Erundina	PSOL	
Marcio Alvino	PL	
Marco Bertaiolli	PSD	
Marcos Pereira	Republican	
Maria Rosas	Republican	
Miguel Lombardi	PL	
Milton Vieira	Republican	
Nilto Tatto	PT	
Orlando Silva	PCdoB	
Paulinho da Força	Solidaried	
Paulo Freire Costa	PL	
Paulo Teixeira	PT	
Policial Katia Sastre	PL	
Pr. Marco Feliciano	PL	
Renata Abreu	Podemos	
Ricardo Silva	PSD	
Roberto Alves	Republican	
Roberto de Lucena	Republican	
Rodrigo Agostinho	PSB	
Rosana Valle	PL	
Rui Falcão	PT	

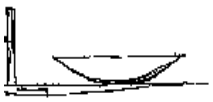
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Congresso Nacional
Secretaria Geral da Mesa
Relação de Presença na Sessão (Deputados)

Data: 23/12/2022
Hora: 10:30
Número: 39

	Partido	Bloco
SÃO PAULO		
Sâmia Bomfim	PSOL	
Samuel Moreira	PSDB	
Tabata Amaral	PSB	
Vanderlei Macris	PSDB	
Vicentinho	PT	
Vinicius Carvalho	Republican	
Vinicius Poit	Novo	
Vitor Lippi	PSDB	
Presentes de Sćo Paulo : 65		
MATO GROSSO		
Carlos Bezerra	MDB	
Dr. Leonardo	Republican	
Emanuel Pinheiro Neto	MDB	
José Medeiros	PL	
Juarez Costa	MDB	
Nelson Barbudo	PL	
Neri Geller	PP	
Professora Rosa Neide	PT	
Presentes de Mato Grosso : 8		
DISTRITO FEDERAL		
Bia Kicis	PL	
Celina Leão	PP	
Erika Kokay	PT	
Flávia Arruda	PL	
Julio Cesar Ribeiro	Republican	
Luis Miranda	Republican	
Paula Belmonte	Cidadania	
Professor Israel Batista	PSB	
Presentes de Distrito Federal : 8		
GOIÁS		
Adriano do Baldy	PP	
Alcides Rodrigues	Patriota	
Célio Silveira	MDB	
Delegado Waldir	União	
Dr. Zacharias Calil	União	
Elias Vaz	PSB	
Flávia Morais	PDT	
Francisco Jr.	PSD	
Glaustin da Fokus	PSC	
João Campos	Republican	
Jose Mario Schreiner	MDB	
José Nelto	PP	
Lucas Vergilio	Solidaried	
Magda Mofatto	PL	
Major Vitor Hugo	PL	
Professor Alcides	PL	
Rubens Otoni	PT	
Presentes de Goiţs : 17		

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

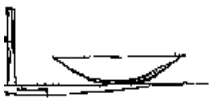


Congresso Nacional
Secretaria Geral da Mesa
Relação de Presença na Sessão (Deputados)

Data: 23/12/2022
Hora: 10:30
Número: 39

	Partido	Bloco
MATO GROSSO DO SUL		
Beto Pereira	PSDB	
Dagoberto Nogueira	PSDB	
Dr. Luiz Ovando	PP	
Fábio Trad	PSD	
Loester Trutis	PL	
Rose Modesto	União	
Tereza Cristina	PP	
Vander Loubet	PT	
Presentes de Mato Grosso do Sul : 8		
PARANÁ		
Aliel Machado	PV	
Aline Sleutjes	PROS	
Aroldo Martins	Republican	
Christiane de Souza Yared	PP	
Diego Garcia	Republican	
Enio Verri	PT	
Felipe Francischini	União	
Filipe Barros	PL	
Giacobo	PL	
Gleisi Hoffmann	PT	
Gustavo Fruet	PDT	
Hermes Parcianello	MDB	
Leandre	PSD	
Luciano Ducci	PSB	
Luisa Canziani	PSD	
Luiz Nishimori	PSD	
Luizão Goulart	Solidaried	
Ney Leprevost	União	
Osmar Serraglio	PP	
Paulo Eduardo Martins	PL	
Pedro Lupion	PP	
Ricardo Barros	PP	
Rossoni	PSDB	
Rubens Bueno	Cidadania	
Sandro Alex	PSD	
Sargento Fahur	PSD	
Sergio Souza	MDB	
Toninho Wandscheer	PROS	
Zeca Dirceu	PT	
Presentes de Paranį : 29		

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



Congresso Nacional
Secretaria Geral da Mesa
Relação de Presença na Sessão (Deputados)

Data: 23/12/2022
Hora: 10:30
Número: 39

	Partido	Bloco
SANTA CATARINA		
Angela Amin	PP	
Carlos Chiodini	MDB	
Carmen Zanotto	Cidadania	
Caroline de Toni	PL	
Celso Maldaner	MDB	
Coronel Armando	PL	
Daniel Freitas	PL	
Darci de Matos	PSD	
Fabio Schiochet	União	
Geovania de Sá	PSDB	
Gilson Marques	Novo	
Hélio Costa	PSD	
Pedro Uczai	PT	
Ricardo Guidi	PSD	
Rodrigo Coelho	Podemos	
Presentes de Santa Catarina : 15		
RIO GRANDE DO SUL		
Afonso Hamm	PP	
Afonso Motta	PDT	
Alceu Moreira	MDB	
Bibo Nunes	PL	
Bohn Gass	PT	
Carlos Gomes	Republican	
Covatti Filho	PP	
Daniel Trzeciak	PSDB	
Danrlei de Deus Hinterholz	PSD	
Fernanda Melchionna	PSOL	
Giovani Cherini	PL	
Giovani Feltes	MDB	
Heitor Schuch	PSB	
Henrique Fontana	PT	
Jerônimo Goergen	PP	
Liziane Bayer	Republican	
Lucas Redecker	PSDB	
Marcel van Hattem	Novo	
Márcio Biolchi	MDB	
Marcon	PT	
Maria do Rosário	PT	
Marlon Santos	PL	
Maurício Dziedricki	Podemos	
Nereu Crispim	PSD	
Onyx Lorenzoni	PL	
Osmar Terra	MDB	
Paulo Pimenta	PT	
Pedro Westphalen	PP	
Pompeo de Mattos	PDT	
Sanderson	PL	
Presentes de Rio Grande do Sul : 30		

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

MATÉRIAS E DOCUMENTOS DA 33ª SESSÃO

DELIBERAÇÕES DA ORDEM DO DIA

Vetos nºs 37 e 45/2022

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CÂMARA DOS DEPUTADOS
Liderança do Republicanos

A Sua Excelência o Senhor
Senador **Rodrigo Pacheco**
Presidente da Congresso Nacional

Brasília, 22 de dezembro de 2022

Senhor Presidente,

Ao cumprimenta-lo, cordialmente, venho pelo presente solicitar que sejam abonadas as ausências nas votações de hoje, 22/12, quinta-feira, dos Deputados do Republicanos abaixo relacionados, em razão de problemas de conexão ao Sistema de Deliberação Remoto – SDR.

SESSÃO DELIBERATIVA EXTRAORDINÁRIA – 22/12

1. VETOS 37 E 45/2022 - VOTAÇÃO EM BLOCO (ACORDO DE LÍDERES).

Augusto Coutinho
Hugo Motta
Julio Cesar Ribeiro
Léo Motta
Marcelo Nilo
Nivaldo Albuquerque
Ricardo Izar
Silas Câmara

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Wilson Santiago

Por oportuno, renovo a Vossa Excelência protestos de elevada estima e consideração.

Respeitosamente,

Deputado **Vinicius Carvalho**

Líder do REPUBLICANOS

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL

REQUERIMENTO (CN) N° 150, DE 2022

Destaque para votação em separado referente ao VET nº 37/2022.

AUTORIA: Líder do UNIÃO Elmar Nascimento (UNIÃO/BA)

Página da matéria

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

RQN
00150/2022

DESTAQUE DE BANCADA

UNIÃO – Câmara dos Deputados

CD/22259.74864-00

Ao senhor

Senador Rodrigo Pacheco

PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL

Senhor Presidente,

Requeremos, nos termos do art. 106-D, do Regimento Comum, **destaque** para apreciação no painel eletrônico do seguinte subitem **constante do Veto Parcial nº 37/2022:**

- 37.22.007.

Dep. Elmar Nascimento

LÍDER do UNIÃO na Câmara

CD222597486400

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222597486400

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL

REQUERIMENTO (CN) N° 151, DE 2022

Destaque para votação em separado referente ao VET nº 45/2022.

AUTORIA: Líder do PP André Fufuca (PT/MA)

Página da matéria

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL

RQN
00151/2022

REQUERIMENTO Nº
(Destaque)

Requer destaque para votação em separado de veto.

Senhor Presidente,

Requeiro, nos termos do art. 106-D, I, do Regimento Comum do Congresso Nacional, **destaque para votação em separado dos itens 45.22.041, 45.22.042, 45.22.060 e 45.22.085 do veto 45, de 2022, conforme quadro detalhado anexo.**

Sala de Sessões, em 22 de dezembro de 2022

Deputado André Fufuca
Líder do Progressistas na Câmara dos Deputados

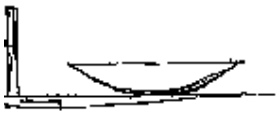
ANEXO
QUADRO DETALHADO

45.22.041	inciso III da Seção III do Anexo III	subvenção econômica ao Prêmio do Seguro Rural (Lei nº 10.823, de 2003);
45.22.042	inciso IV da Seção III do Anexo III	pesquisa e desenvolvimento e transferência de tecnologias para a agropecuária sob responsabilidade da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária Embrapa;
45.22.060	inciso XXII da Seção III do Anexo III	despesas com defesa agropecuária;
45.22.085	inciso XLVII da Seção III do Anexo III	assistência técnica e extensão rural.

CD223914627100

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223914627100

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



Congresso Nacional
Secretaria Geral da Mesa
Lista de Votantes por UF
Câmara dos Deputados

Data : 23/12/2022
Hora : 10:37
Número: 41

56 ª LEGISLATURA
QUARTA SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA

Presidente da Casa:
Rodrigo Pacheco - PSD/MG

Sessão:
SESSÃO CONJUNTA Nº 033 - 22/12/2022
Abertura Painel: 22/12/2022 12:07
Encerramento Painel: 22/12/2022 14:59

Presidiram a Sessão:
Rodrigo Pacheco - 12:42

Proposição:
VETOS 37 E 45/2022 - VOTAÇÃO EM BLOCO (ACORDO DE LÍDERES).

Início Votação: 22/12/2022 13:30
Fim Votação: 22/12/2022 13:54

Presidiram a Votação:
Rodrigo Pacheco

Resultado da Votação

Sim	**25**
Não	**391**
Total da Votação	**416**
Total Quorum	**416**
Obstrução	**0**

Orientação
PL - Não
PP - Não
PT - Não
União - Não
PSD - Não
Republican - Não
MDB - Não
PSB -
PSDB -
PDT - Não
PSC - Não
Podemos - Não
PSOL -
Novo - Sim
PCdoB - Não
Solidaried - Não
Cidadania -
Avante - Não
Patriota - Não
PROS - Não
PV -
PTB - Não
Rede -
Maioria - Não
Minoria - Não
Oposição -
GOV. - Não

	Partido	Bloco	Voto
RORAIMA			
Edio Lopes	PL		Não
Haroldo Cathedral	PSD		Não
Hiran Gonçalves	PP		Não
Jhonatan de Jesus	Republican		Não
Joenia Wapichana	Rede		Não
Nicoletti	União		Não

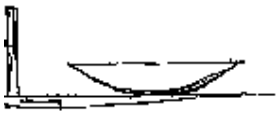
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Congresso Nacional
Secretaria Geral da Mesa
Lista de Votantes por UF
Câmara dos Deputados

Data : 23/12/2022
Hora : 10:37
Número: 41

	Partido	Bloco	Voto
RORAIMA			
Ottaci Nascimento	Solidaried		Não
Shéridan	PSDB		Não
Total Roraima : **8**			
AMAPÁ			
Aline Gurgel	Republican		Não
André Abdon	PP		Não
Leda Sadala	PP		Não
Luiz Carlos	PSDB		Não
Patricia Ferraz	PL		Não
Professora Marcivania	PCdoB		Não
Total Amapį : **6**			
PARÁ			
Airton Faleiro	PT		Não
Beto Faro	PT		Não
Cássio Andrade	PSB		Não
Celso Sabino	União		Não
Cristiano Vale	PP		Não
Elcione Barbalho	MDB		Não
Hélio Leite	União		Não
José Priante	MDB		Não
Júnior Ferrari	PSD		Não
Nilson Pinto	PSDB		Não
Olival Marques	MDB		Não
Paulo Bengtson	PTB		Não
Vavá Martins	Republican		Não
Vivi Reis	PSOL		Não
Total Parį : **14**			
AMAZONAS			
Átila Lins	PSD		Não
Bosco Saraiva	Solidaried		Não
Delegado Pablo	União		Não
José Ricardo	PT		Não
Marcelo Ramos	PSD		Não
Sidney Leite	PSD		Não
Total Amazonas : **6**			
RONDONIA			
Coronel Chrisóstomo	PL		Não
Expedito Netto	PSD		Não
Jaqueline Cassol	PP		Não
Léo Moraes	Podemos		Não
Mariana Carvalho	Republican		Não
Silvia Cristina	PL		Não

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



Congresso Nacional
Secretaria Geral da Mesa
Lista de Votantes por UF
Câmara dos Deputados

Data : 23/12/2022
Hora : 10:37
Número: 41

	Partido	Bloco	Voto
Total Rondonia : **6**			
ACRE			
Alan Rick	União		Não
Dra. Vanda Milani	PROS		Não
Flaviano Melo	MDB		Não
Leo de Brito	PT		Não
Mara Rocha	MDB		Não
Perpétua Almeida	PCdoB		Não
Total Acre : **6**			
TOCANTINS			
Carlos Henrique Gaguim	União		Não
Célio Moura	PT		Não
Dulce Miranda	MDB		Não
Osires Damaso	PSC		Não
Professora Dorinha Seabra Rezende	União		Não
Tiago Dimas	Podemos		Não
Vicentinho Júnior	PP		Não
Total Tocantins : **7**			
MARANHÃO			
Aluisio Mendes	PSC		Não
Bira do Pindaré	PSB		Não
Cleber Verde	Republican		Não
Edilázio Júnior	PSD		Não
Gil Cutrim	Republican		Não
Hildo Rocha	MDB		Não
João Marcelo Souza	MDB		Não
Josimar Maranhãozinho	PL		Não
Josivaldo JP	PSD		Não
Junior Lourenço	PL		Não
Márcio Jerry	PCdoB		Não
Marreca Filho	Patriota		Não
Rubens Pereira Júnior	PT		Não
Zé Carlos	PT		Não
Total Maranhćo : **14**			
CEARÁ			
AJ Albuquerque	PP		Não
André Figueiredo	PDT		Não
Danilo Forte	União		Não
Denis Bezerra	PSB		Não
Dr. Jaziel	PL		Não
Eduardo Bismarck	PDT		Não
Genecias Noronha	PL		Não

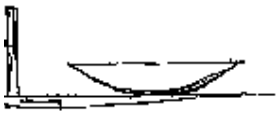
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Congresso Nacional
Secretaria Geral da Mesa
Lista de Votantes por UF
Câmara dos Deputados

Data : 23/12/2022
Hora : 10:37
Número: 41

	Partido	Bloco	Voto
CEARÁ			
Heitor Freire	União		Não
Idilvan Alencar	PDT		Não
José Airton Félix Cirilo	PT		Não
José Guimarães	PT		Não
Júnior Mano	PL		Não
Leônidas Cristino	PDT		Não
Luizianne Lins	PT		Não
Pedro Augusto Bezerra	PDT		Não
Robério Monteiro	PDT		Não
Vaidon Oliveira	União		Não
Total Ceari : **17**			
PIAUÍ			
Átila Lira	PP		Sim
Capitão Fábio Abreu	PSD		Não
Flávio Nogueira	PT		Não
Júlio Cesar	PSD		Não
Marcos Aurélio Sampaio	PSD		Não
Margarete Coelho	PP		Não
Marina Santos	Republican		Não
Merlong Solano	PT		Não
Rejane Dias	PT		Não
Total Piauí : **9**			
RIO GRANDE DO NORTE			
Benes Leocádio	União		Não
Beto Rosado	PP		Não
General Girão	PL		Não
João Maia	PL		Não
Natália Bonavides	PT		Não
Rafael Motta	PSB		Não
Total Rio Grande do Norte : **6**			
PARAÍBA			
Aguinaldo Ribeiro	PP		Não
Damião Feliciano	União		Não
Edna Henrique	Republican		Não
Efraim Filho	União		Não
Frei Anastacio Ribeiro	PT		Não
Gervásio Maia	PSB		Não
Pedro Cunha Lima	PSDB		Não
Total Paraíba : **7**			
PERNAMBUCO			
André de Paula	PSD		Sim
André Ferreira	PL		Não

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

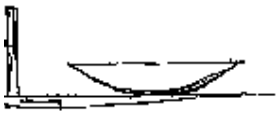


Congresso Nacional
Secretaria Geral da Mesa
Lista de Votantes por UF
Câmara dos Deputados

Data : 23/12/2022
Hora : 10:37
Número: 41

	Partido	Bloco	Voto
PERNAMBUCO			
Carlos Veras	PT		Não
Daniel Coelho	Cidadania		Não
Danilo Cabral	PSB		Não
Eduardo da Fonte	PP		Não
Fernando Coelho Filho	União		Não
Fernando Monteiro	PP		Não
Gonzaga Patriota	PSB		Não
Marília Arraes	Solidaried		Não
Milton Coelho	PSB		Não
Ossesio Silva	Republican		Não
Pastor Eurico	PL		Não
Raul Henry	MDB		Não
Renildo Calheiros	PCdoB		Não
Sebastião Oliveira	Avante		Não
Silvio Costa Filho	Republican		Não
Tadeu Alencar	PSB		Não
Túlio Gadêlha	Rede		Não
Wolney Queiroz	PDT		Não
Total Pernambuco : **20**			
ALAGOAS			
Marx Beltrão	PP		Não
Paulão	PT		Não
Pedro Vilela	PSDB		Não
Severino Pessoa	MDB		Não
Tereza Nelma	PSD		Não
Total Alagoas : **5**			
SERGIPE			
Bosco Costa	PL		Não
Fábio Henrique	União		Não
Fábio Mitidieri	PSD		Não
Fabio Reis	PSD		Não
Gustinho Ribeiro	Republican		Não
João Daniel	PT		Não
Laercio Oliveira	PP		Não
Márcio Macêdo	PT		Não
Total Sergipe : **8**			
BAHIA			
Abílio Santana	PSC		Não
Adolfo Viana	PSDB		Não
Afonso Florence	PT		Não
Alex Santana	Republican		Não
Arthur Oliveira Maia	União		Não

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

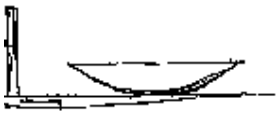


Congresso Nacional
Secretaria Geral da Mesa
Lista de Votantes por UF
Câmara dos Deputados

Data : 23/12/2022
Hora : 10:37
Número: 41

	Partido	Bloco	Voto
BAHIA			
Bacelar	PV		Não
Cacá Leão	PP		Não
Charles Fernandes	PSD		Não
Claudio Cajado	PP		Não
Daniel Almeida	PCdoB		Não
Félix Mendonça Júnior	PDT		Não
João Carlos Bacelar	PL		Não
João Roma	PL		Não
Jorge Solla	PT		Não
José Nunes	PSD		Não
José Rocha	União		Não
Joseildo Ramos	PT		Não
Josias Gomes	PT		Não
Leur Lomanto Júnior	União		Não
Márcio Marinho	Republican		Não
Mário Negromonte Jr.	PP		Não
Otto Alencar Filho	PSD		Sim
Pastor Sargento Isidório	Avante		Não
Raimundo Costa	Podemos		Não
Ronaldo Carletto	PP		Não
Sérgio Brito	PSD		Não
Tito	Avante		Não
Valmir Assunção	PT		Não
Waldenor Pereira	PT		Não
Zé Neto	PT		Não
Total Bahia : **30**			
MINAS GERAIS			
Aécio Neves	PSDB		Não
Aelton Freitas	PP		Não
Alê Silva	Republican		Não
André Janones	Avante		Não
Áurea Carolina	PSOL		Não
Bilac Pinto	União		Não
Delegado Marcelo Freitas	União		Não
Diego Andrade	PSD		Não
Dimas Fabiano	PP		Não
Domingos Sávio	PL		Não
Dr. Frederico	Patriota		Não
Eduardo Barbosa	PSDB		Não
Emidinho Madeira	PL		Não
Eros Biondini	PL		Não
Euclydes Pettersen	PSC		Não
Fábio Ramalho	MDB		Não

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

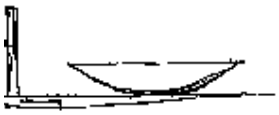


Congresso Nacional
Secretaria Geral da Mesa
Lista de Votantes por UF
Câmara dos Deputados

Data : 23/12/2022
Hora : 10:37
Número: 41

	Partido	Bloco	Voto
MINAS GERAIS			
Gilberto Abramo	Republican		Não
Greyce Elias	Avante		Não
Hercílio Coelho Diniz	MDB		Não
Igor Timo	Podemos		Não
Júlio Delgado	PV		Não
Junio Amaral	PL		Sim
Lafayette de Andrada	Republican		Não
Leonardo Monteiro	PT		Não
Lincoln Portela	PL		Não
Lucas Gonzalez	Novo		Sim
Luis Tibé	Avante		Não
Marcelo Aro	PP		Não
Mauro Lopes	PP		Não
Misael Varella	PSD		Não
Newton Cardoso Jr	MDB		Não
Odair Cunha	PT		Não
Padre João	PT		Não
Patrus Ananias	PT		Não
Paulo Abi-Ackel	PSDB		Não
Paulo Guedes	PT		Não
Reginaldo Lopes	PT		Não
Rodrigo de Castro	União		Não
Rogério Correia	PT		Não
Stefano Aguiar	PSD		Não
Subtenente Gonzaga	PSD		Não
Tiago Mitraud	Novo		Sim
Vilson da Fetaemg	PSB		Não
Weliton Prado	PROS		Não
Zé Silva	Solidaried		Não
Zé Vitor	PL		Não
Total Minas Gerais : **46**			
ESPÍRITO SANTO			
Amaro Neto	Republican		Não
Da Vitória	PP		Não
Dra. Soraya Manato	PTB		Não
Evair Vieira de Melo	PP		Não
Felipe Rigoni	União		Não
Helder Salomão	PT		Não
Lauriete	PSC		Não
Paulo Foletto	PSB		Não
Total Espķrito Santo : **8**			
RIO DE JANEIRO			

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

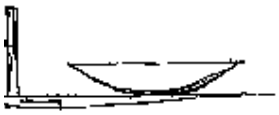


Congresso Nacional
Secretaria Geral da Mesa
Lista de Votantes por UF
Câmara dos Deputados

Data : 23/12/2022
Hora : 10:37
Número: 41

	Partido	Bloco	Voto
RIO DE JANEIRO			
Alessandro Molon	PSB		Não
Aureo Ribeiro	Solidaried		Não
Benedita da Silva	PT		Não
Carlos Jordy	PL		Não
Chico D`Angelo	PDT		Não
Chiquinho Brazão	União		Não
Chris Tonietto	PL		Sim
Christino Aureo	PP		Não
Clarissa Garotinho	União		Não
Daniel Silveira	PTB		Sim
Daniela do Waguinho	União		Não
Delegado Antônio Furtado	União		Não
Doutor Luizinho	PP		Não
Felício Laterça	PP		Não
Gelson Azevedo	PL		Não
Glauber Braga	PSOL		Não
Gurgel	PL		Não
Gutemberg Reis	MDB		Não
Hugo Leal	PSD		Não
Jandira Feghali	PCdoB		Não
Jones Moura	PSD		Não
Jorge Braz	Republican		Não
Juninho do Pneu	União		Não
Luiz Antônio Corrêa	PP		Não
Luiz Lima	PL		Sim
Major Fabiana	PL		Sim
Marcelo Calero	PSD		Não
Marcelo Freixo	PSB		Não
Márcio Labre	PL		Não
Otoni de Paula	MDB		Não
Paulo Ganime	Novo		Sim
Paulo Ramos	PDT		Não
Pedro Augusto Palareti	PP		Não
Pedro Paulo	PSD		Não
Professor Joziel	Patriota		Não
Rosangela Gomes	Republican		Não
Soraya Santos	PL		Não
Sóstenes Cavalcante	PL		Não
Talíria Petrone	PSOL		Não
Vinicius Farah	União		Não
Total Rio de Janeiro : **40**			
SÃO PAULO			
Abou Anni	União		Não

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

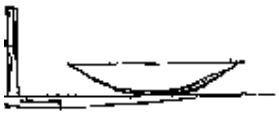


Congresso Nacional
Secretaria Geral da Mesa
Lista de Votantes por UF
Câmara dos Deputados

Data : 23/12/2022
Hora : 10:37
Número: 41

	Partido	Bloco	Voto
SÃO PAULO			
Adriana Ventura	Novo		Sim
Alencar Santana	PT		Não
Alexandre Padilha	PT		Não
Alexis Fonteyne	Novo		Sim
Arlindo Chinaglia	PT		Não
Arnaldo Jardim	Cidadania		Não
Baleia Rossi	MDB		Não
Bozzella	União		Não
Bruna Furlan	PSDB		Não
Capitão Augusto	PL		Não
Carla Zambelli	PL		Não
Carlos Sampaio	PSDB		Não
Carlos Zarattini	PT		Não
Celso Russomanno	Republican		Não
Cezinha de Madureira	PSD		Não
Coronel Tadeu	PL		Sim
David Soares	União		Não
Eduardo Bolsonaro	PL		Sim
Eduardo Cury	PSDB		Não
Eli Corrêa Filho	União		Não
Enrico Misasi	MDB		Não
General Peternelli	União		Não
Geninho Zuliani	União		Não
Guiga Peixoto	PSC		Sim
Herculano Passos	Republican		Não
Ivan Valente	PSOL		Não
Jefferson Campos	PL		Não
Joice Hasselmann	PSDB		Não
Luiz Carlos Motta	PL		Não
Luiz Philippe de Orleans e Bragança	PL		Sim
Luiza Erundina	PSOL		Não
Marcio Alvino	PL		Não
Marco Bertaiolli	PSD		Não
Marcos Pereira	Republican		Não
Maria Rosas	Republican		Não
Miguel Lombardi	PL		Não
Milton Vieira	Republican		Não
Nilto Tatto	PT		Não
Orlando Silva	PCdoB		Não
Paulo Freire Costa	PL		Não
Paulo Teixeira	PT		Não
Policial Katia Sastre	PL		Não
Pr. Marco Feliciano	PL		Não

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

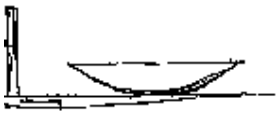


Congresso Nacional
Secretaria Geral da Mesa
Lista de Votantes por UF
Câmara dos Deputados

Data : 23/12/2022
Hora : 10:37
Número: 41

	Partido	Bloco	Voto
SÃO PAULO			
Renata Abreu	Podemos		Não
Ricardo Silva	PSD		Não
Roberto Alves	Republican		Não
Roberto de Lucena	Republican		Não
Rosana Valle	PL		Não
Rui Falcão	PT		Não
Tabata Amaral	PSB		Não
Vanderlei Macris	PSDB		Não
Vicentinho	PT		Não
Vinicius Carvalho	Republican		Não
Vitor Lippi	PSDB		Não
Total Sćo Paulo : **55**			
MATO GROSSO			
Carlos Bezerra	MDB		Não
Dr. Leonardo	Republican		Não
Emanuel Pinheiro Neto	MDB		Não
José Medeiros	PL		Não
Juarez Costa	MDB		Não
Nelson Barbudo	PL		Não
Neri Geller	PP		Não
Professora Rosa Neide	PT		Não
Total Mato Grosso : **8**			
DISTRITO FEDERAL			
Bia Kicis	PL		Não
Celina Leão	PP		Não
Erika Kokay	PT		Não
Luis Miranda	Republican		Não
Paula Belmonte	Cidadania		Não
Professor Israel Batista	PSB		Não
Total Distrito Federal : **6**			
GOIÁS			
Adriano do Baldy	PP		Não
Alcides Rodrigues	Patriota		Não
Delegado Waldir	União		Não
Dr. Zacharias Calil	União		Não
Elias Vaz	PSB		Não
Flávia Morais	PDT		Não
Francisco Jr.	PSD		Não
Glaustin da Fokus	PSC		Não
João Campos	Republican		Não
Jose Mario Schreiner	MDB		Não
José Nelto	PP		Não

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

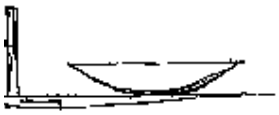


Congresso Nacional
Secretaria Geral da Mesa
Lista de Votantes por UF
Câmara dos Deputados

Data : 23/12/2022
Hora : 10:37
Número: 41

	Partido	Bloco	Voto
GOIÁS			
Lucas Vergilio	Solidaried		Não
Magda Mofatto	PL		Não
Major Vitor Hugo	PL		Não
Professor Alcides	PL		Não
Rubens Otoni	PT		Não
Total Goiįs : **16**			
MATO GROSSO DO SUL			
Beto Pereira	PSDB		Não
Dagoberto Nogueira	PSDB		Não
Dr. Luiz Ovando	PP		Não
Fábio Trad	PSD		Não
Loester Trutis	PL		Não
Rose Modesto	União		Não
Tereza Cristina	PP		Não
Vander Loubet	PT		Não
Total Mato Grosso do Sul : **8**			
PARANÁ			
Aliel Machado	PV		Não
Aline Sleutjes	PROS		Não
Aroldo Martins	Republican		Não
Christiane de Souza Yared	PP		Não
Diego Garcia	Republican		Não
Enio Verri	PT		Não
Gleisi Hoffmann	PT		Não
Hermes Parcianello	MDB		Não
Leandre	PSD		Não
Luciano Ducci	PSB		Sim
Luiz Nishimori	PSD		Não
Ney Leprevost	União		Sim
Osmar Serraglio	PP		Não
Paulo Eduardo Martins	PL		Sim
Pedro Lupion	PP		Não
Ricardo Barros	PP		Não
Rubens Bueno	Cidadania		Não
Sandro Alex	PSD		Não
Sargento Fahur	PSD		Sim
Toninho Wandscheer	PROS		Não
Zeca Dirceu	PT		Não
Total Paranį : **21**			
SANTA CATARINA			
Angela Amin	PP		Não
Carlos Chiodini	MDB		Não

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



Congresso Nacional
Secretaria Geral da Mesa
Lista de Votantes por UF
Câmara dos Deputados

Data : 23/12/2022
Hora : 10:37
Número: 41

	Partido	Bloco	Voto
SANTA CATARINA			
Carmen Zanotto	Cidadania		Não
Caroline de Toni	PL		Não
Coronel Armando	PL		Não
Daniel Freitas	PL		Sim
Darci de Matos	PSD		Não
Fabio Schiochet	União		Não
Geovania de Sá	PSDB		Não
Gilson Marques	Novo		Sim
Hélio Costa	PSD		Não
Pedro Uczai	PT		Não
Ricardo Guidi	PSD		Não
Rodrigo Coelho	Podemos		Não
Total Santa Catarina : **14**			
RIO GRANDE DO SUL			
Afonso Hamm	PP		Não
Afonso Motta	PDT		Não
Bibo Nunes	PL		Não
Bohn Gass	PT		Não
Carlos Gomes	Republican		Não
Covatti Filho	PP		Não
Daniel Trzeciak	PSDB		Sim
Fernanda Melchionna	PSOL		Não
Giovani Cherini	PL		Não
Giovani Feltes	MDB		Não
Henrique Fontana	PT		Não
Liziane Bayer	Republican		Não
Lucas Redecker	PSDB		Não
Marcel van Hattem	Novo		Sim
Márcio Biolchi	MDB		Não
Marcon	PT		Não
Maria do Rosário	PT		Não
Maurício Dziedricki	Podemos		Não
Nereu Crispim	PSD		Não
Onyx Lorenzoni	PL		Não
Osmar Terra	MDB		Não
Paulo Pimenta	PT		Não
Pedro Westphalen	PP		Não
Pompeo de Mattos	PDT		Não
Sanderson	PL		Não
Total Rio Grande do Sul : **25**			

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Senado Federal
56ª Legislatura
4ª Sessão Legislativa Ordinária

Votação Aberta
Quórum Qualificado

Vetos com acordo pela rejeição

Veto 37/2022 (dispositivos 2, 3, 7 e 8) e Veto 45/2022 (dispositivos 18, 35, 41, 42, 60 e 85).

Matéria **VETOS BLOCO** Início Votação **22/12/2022 13:55:14** Término Votação **22/12/2022 14:11:51**
Sessão **33º Sessão Conjunta** Data Sessão **22/12/2022 12:00:01**

Partido	Orientação
PSD	NÃO
PL	NÃO
PT	NÃO
PROGRES	NÃO
PSDB	NÃO
PDT	NÃO
Republica	NÃO
Governo	NÃO

Partido	UF	Nome Senador	Voto
PDT	RO	Acir Gurgacz	NÃO
PSDB	SE	Alessandro Vieira	NÃO
PSD	MG	Alexandre Silveira	NÃO
PSD	BA	Angelo Coronel	NÃO
PSD	MT	Carlos Fávaro	NÃO
PL	RJ	Carlos Portinho	NÃO
PL	MG	Carlos Viana	NÃO
UNIÃO	RR	Chico Rodrigues	NÃO
MDB	RO	Confúcio Moura	NÃO
PSD	PB	Daniella Ribeiro	NÃO
PSB	SC	Dário Berger	NÃO
UNIÃO	AP	Davi Alcolumbre	NÃO
MDB	AM	Eduardo Braga	NÃO
PL	TO	Eduardo Gomes	NÃO
PROGRES	PI	Eliane Nogueira	NÃO
PROGRES	PI	Elmano Férrer	NÃO
PROGRES	SC	Esperidião Amin	NÃO
MDB	PE	Fernando Coelho	NÃO
PTB	AL	Fernando Collor	NÃO
MDB	PE	Fernando Dueire	NÃO
Podemos	PR	Flávio Arns	NÃO
PL	RJ	Flávio Bolsonaro	SIM
MDB	SP	Giordano	NÃO
PT	PE	Humberto Costa	NÃO
PSDB	DF	Izalci Lucas	NÃO
PT	BA	Jaques Wagner	NÃO
UNIÃO	MT	Jayme Campos	NÃO
PT	RN	Jean Paul Prates	NÃO

Emissão 22/12/2022 14:11:54

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Senado Federal
56ª Legislatura
4ª Sessão Legislativa Ordinária

Votação Aberta
Quórum Qualificado

Vetos com acordo pela rejeição

Veto 37/2022 (dispositivos 2, 3, 7 e 8) e Veto 45/2022 (dispositivos 18, 35, 41, 42, 60 e 85).

Matéria **VETOS BLOCO** Início Votação **22/12/2022 13:55:14** Término Votação **22/12/2022 14:11:51**

Sessão **33º Sessão Conjunta** Data Sessão **22/12/2022 12:00:01**

Podemos	GO	Jorge Kajuru	NÃO
PL	SC	Jorginho Mello	NÃO
PSDB	SP	José Serra	SIM
PDT	CE	Julio Ventura	NÃO
Podemos	RS	Lasier Martins	NÃO
PDT	DF	Leila Barros	NÃO
PSD	AP	Lucas Barreto	NÃO
PSC	GO	Luiz do Carmo	NÃO
PSDB	SP	Mara Gabrilli	NÃO
MDB	PI	Marcelo Castro	NÃO
UNIÃO	AC	Marcio Bittar	NÃO
Podemos	ES	Marcos do Val	NÃO
Republica	RR	Mecias de Jesus	NÃO
PSD	MS	Nelsinho Trad	NÃO
MDB	PB	Nilda Gondim	NÃO
Podemos	PR	Oriovisto Guimarães	NÃO
PT	RS	Paulo Paim	NÃO
PT	PA	Paulo Rocha	NÃO
PSDB	AM	Plínio Valério	NÃO
REDE	AP	Randolfe Rodrigues	NÃO
-	DF	Reguffe	NÃO
MDB	AL	Renan Calheiros	NÃO
PTB	MA	Roberto Rocha	NÃO
UNIÃO	AL	Rodrigo Cunha	NÃO
PT	SE	Rogério Carvalho	NÃO
PL	RJ	Romário	NÃO
MDB	ES	Rose de Freitas	NÃO
PSD	AC	Sérgio Petecão	NÃO
MDB	MS	Simone Tebet	NÃO
UNIÃO	MS	Soraya Thronicke	NÃO
Podemos	RN	Styvenson Valentim	NÃO
PROS	RR	Telmário Mota	NÃO
PSD	GO	Vanderlan Cardoso	NÃO
MDB	PB	Veneziano Vital do Rêgo	NÃO
PL	MT	Wellington Fagundes	NÃO
PDT	MA	Weverton	NÃO
PSD	RN	Zenaide Maia	NÃO
PL	PA	Zequinha Marinho	NÃO

Emissão 22/12/2022 14:11:54

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Senado Federal
56ª Legislatura
4ª Sessão Legislativa Ordinária

Votação Aberta

Quórum Qualificado

Vetos com acordo pela rejeição

Veto 37/2022 (dispositivos 2, 3, 7 e 8) e Veto 45/2022 (dispositivos 18, 35, 41, 42, 60 e 85).

Matéria **VETOS BLOCO** Início Votação **22/12/2022 13:55:14** Término Votação **22/12/2022 14:11:51**
Sessão **33º Sessão Conjunta** Data Sessão **22/12/2022 12:00:01**

Presidente: Rodrigo Pacheco

SIM: 2 **NÃO:** 64 **ABST.:** 0 **PRESIDENTE:** 1 **TOTAL:** 67

_____
Primeiro-Secretario

Emissão 22/12/2022 14:11:54

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32/2022

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL

PARECER Nº 8 , DE 2022–PLEN-CN

Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, apresentando, em Plenário, a Redação Final do Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32 de 2022, que *"Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2023."*

A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, apresenta, em Plenário, a Redação Final do Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32 de 2022, que *"Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2023."*

Sala das Sessões, em de de 2022.

Deputado CELSO SABINO
Presidente

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

ANEXO DO PARECER Nº 8, DE 2022-PLEN/CN

Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2023.

O **Congresso Nacional** decreta:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei estima a receita da União para o exercício financeiro de 2023 no montante de R$ 5.345.440.863.304,00 (cinco trilhões trezentos e quarenta e cinco bilhões quatrocentos e quarenta milhões oitocentos e sessenta e três mil trezentos e quatro reais) e fixa a despesa em igual valor, compreendidos, observado o disposto no § 5º do art. 165 da Constituição:

I - o Orçamento Fiscal referente aos Poderes da União, aos seus fundos e aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o Orçamento da Seguridade Social, abrangidos todos os órgãos e entidades a ela vinculados e da administração pública federal direta e indireta e os fundos e as fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público; e

III - o Orçamento de Investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

CAPÍTULO II
DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

Seção I
Da estimativa da receita

Art. 2º A receita total estimada nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social é de R$ 5.201.902.145.481,00 (cinco trilhões duzentos e um bilhões novecentos e dois milhões cento e quarenta e cinco mil quatrocentos e oitenta e um reais), incluída aquela proveniente da emissão de títulos destinada ao refinanciamento da dívida pública federal, interna e externa, em observância ao disposto no § 2º do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, na forma detalhada nos Anexos a que se referem os incisos I e IX do **caput** do art. 9º desta Lei e assim distribuída:

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

I - Orçamento Fiscal - R$ 2.039.069.631.663,00 (dois trilhões trinta e nove bilhões sessenta e nove milhões seiscentos e trinta e um mil seiscentos e sessenta e três reais), excluída a receita de que trata o inciso III;

II - Orçamento da Seguridade Social - R$ 1.152.568.257.238,00 (um trilhão cento e cinquenta e dois bilhões quinhentos e sessenta e oito milhões duzentos e cinquenta e sete mil duzentos e trinta e oito reais); e

III - Refinanciamento da Dívida Pública Federal - R$ 2.010.264.256.580,00 (dois trilhões dez bilhões duzentos e sessenta e quatro milhões duzentos e cinquenta e seis mil quinhentos e oitenta reais), constantes do Orçamento Fiscal.

Parágrafo único. O valor a que se refere o inciso I do **caput** inclui, com fundamento no disposto no art. 23 da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, R$ 69.030.664.801,00 (sessenta e nove bilhões trinta milhões seiscentos e sessenta e quatro mil oitocentos e um reais) referentes a operações de crédito cuja realização depende da aprovação de projeto de lei de crédito suplementar por maioria absoluta do Congresso Nacional, observado o disposto no inciso III do **caput** do art. 167 da Constituição, ressalvado o disposto no § 3º do art. 3º e no inciso II do § 1º do art. 8º desta Lei.

Seção II
Da fixação da despesa

Art. 3º A despesa total fixada nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social é de R$ 5.201.902.145.481,00 (cinco trilhões duzentos e um bilhões novecentos e dois milhões cento e quarenta e cinco mil quatrocentos e oitenta e um reais), incluída aquela relativa ao Refinanciamento da Dívida Pública Federal, interna e externa, em observância ao disposto no § 2º do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, na forma detalhada entre os órgãos orçamentários no Anexo II a esta Lei e assim distribuída:

I - Orçamento Fiscal - R$ 1.640.011.002.370,00 (um trilhão seiscentos e quarenta bilhões onze milhões dois mil trezentos e setenta reais), excluída a despesa de que trata o inciso III;

II - Orçamento da Seguridade Social - R$ 1.551.626.886.531,00 (um trilhão quinhentos e cinquenta e um bilhões seiscentos e vinte e seis milhões oitocentos e oitenta e seis mil quinhentos e trinta e um reais); e

III - Refinanciamento da Dívida Pública Federal - R$ 2.010.264.256.580,00 (dois trilhões dez bilhões duzentos e sessenta e quatro milhões duzentos e cinquenta e seis mil quinhentos e oitenta reais), constantes do Orçamento Fiscal.

§ 1º Do montante fixado no inciso II do **caput**, a parcela de R$ 399.058.629.293,00 (trezentos e noventa e nove bilhões cinquenta e oito milhões seiscentos e vinte e nove mil duzentos e noventa e três reais) será custeada com recursos do Orçamento Fiscal.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

§ 2º O valor a que se refere o inciso II do **caput** inclui R$ 69.030.664.801,00 (sessenta e nove bilhões trinta milhões seiscentos e sessenta e quatro mil oitocentos e um reais) referentes a despesas específicas que, com fundamento no disposto no art. 23 da Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, devem ser financiadas por operações de crédito cuja realização depende da aprovação de projeto de lei de crédito suplementar por maioria absoluta do Congresso Nacional, observado o disposto no inciso III do **caput** do art. 167 da Constituição, ressalvado o disposto no § 3º.

§ 3º As dotações de que trata o § 2º somente poderão ser executadas após a substituição da fonte de recursos condicionada de operações de crédito:

I - por outras fontes, na forma do disposto no § 3º do art. 23 da Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023;

II - pela fonte de operação de crédito definitiva, caso o cumprimento do disposto no inciso III do **caput** do art. 167 da Constituição seja suspenso na forma prevista na Constituição, observado o disposto na alínea "a" do inciso III do § 1º do art. 50 da Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023; e

III - pela fonte de operação de crédito definitiva, por meio da aprovação de projeto de lei de crédito suplementar por maioria absoluta do Congresso Nacional, observado o disposto no inciso III do **caput** do art. 167 da Constituição.

Seção III
Da autorização para a abertura de créditos suplementares

Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares para o aumento de dotações dos subtítulos integrantes desta Lei e suas alterações, desde que sejam compatíveis com a meta de resultado primário estabelecida na Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, e com os limites de despesas primárias de que tratam os art. 107, art. 110 e art. 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, observem o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, não cancelem dotações, inclusive aquelas classificadas com "RP 2", incluídas ou acrescidas por emendas, ressalvado o disposto nos § 7º a § 10, e atendam às seguintes condições:

I - suplementação de dotações classificadas com "RP 0" destinadas:

a) à contribuição da União, de suas autarquias e de suas fundações para o custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais, por meio da utilização de recursos provenientes de:

1. anulação de dotações consignadas a essas despesas;

2. anulação de dotações classificadas com "RP 1" e "RP 2" até o limite de vinte por cento;

3. reserva de contingência, inclusive à conta de receitas próprias e vinculadas, observado o disposto no § 3º do art. 13 da Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023;

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

4. **superavit** financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2022, observado o disposto no inciso I do § 1º e no § 2º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; e

5. excesso de arrecadação, observado o disposto no inciso II do § 1º e no § 3º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964;

b) ao serviço da dívida pública federal, por meio da utilização de recursos provenientes de:

1**. superavit** financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2022;

2. anulação de dotações consignadas ao GND 2 ou GND 6;

3. reserva de contingência, inclusive à conta de receitas próprias e vinculadas, observado o disposto no § 3º do art. 13 da Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023;

4. excesso de arrecadação de participações e dividendos pagos por entidades integrantes da administração pública federal indireta;

5. excesso de arrecadação proveniente da transferência do resultado positivo do Banco Central do Brasil; e

6. operações de crédito realizadas por meio da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional;

c) às transferências aos fundos constitucionais de financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, observado o disposto na Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, com recursos provenientes de:

1. anulação de dotações que lhes tenham sido consignadas;

2. reserva de contingência, à conta de receitas que tenham vinculação constitucional ou legal, observado o disposto no § 3º do art. 13 da Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023;

3. excesso de arrecadação ou **superavit** financeiro de recursos relativos a fontes que tenham vinculação constitucional ou legal; e

4. anulação de dotações classificadas com "RP 0", "RP 1" e "RP 2" até o limite de vinte por cento;

d) à ação "0605 - Ressarcimento ao Gestor do Fundo Nacional de Desestatização (Lei nº 9.491, de 1997)", por meio da utilização de recursos provenientes de:

1. anulação de dotações, limitada a vinte por cento do valor do subtítulo objeto da anulação;

2. reserva de contingência, inclusive à conta de receitas próprias e vinculadas, observado o disposto no § 3º do art. 13 da Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023;

3. **superavit** financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2022, observado o disposto no inciso I do § 1º e no § 2º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964; e

4. excesso de arrecadação, observado o disposto no inciso II do § 1º e no § 3º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964;

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

e) a cada subtítulo, exceto nas hipóteses em que possa ser suplementado com fundamento no disposto nas demais alíneas deste inciso, até o limite de vinte por cento do valor do subtítulo, por meio da utilização de recursos provenientes de:

1. anulação de dotações, limitada a vinte por cento do valor do subtítulo objeto da anulação;

2. reserva de contingência, inclusive à conta de receitas próprias e vinculadas, observado o disposto no § 3º do art. 13 da Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023;

3. **superavit** financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2022, observado o disposto no inciso I do § 1º e no § 2º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964; e

4. excesso de arrecadação, observado o disposto no inciso II do § 1º e no § 3º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964; e

f) à reserva de contingência, por meio da utilização de recursos provenientes da anulação de dotações sujeitas aos limites estabelecidos no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, quando for demonstrada, no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias, elaborado em cumprimento ao disposto no art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e na Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, a necessidade de redução do total de despesas sujeitas aos referidos limites;

II - suplementação de dotações classificadas com "RP 1", por meio da utilização de recursos provenientes de:

a) anulação de dotações;

b) reserva de contingência, inclusive à conta de receitas próprias e vinculadas, observado o disposto no § 3º do art. 13 da Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023;

c) **superavit** financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2022, observado o disposto no inciso I do § 1º e no § 2º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964; e

d) excesso de arrecadação, observado o disposto no inciso II do § 1º e no § 3º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964;

III - suplementação de dotações classificadas com "RP 2" destinadas:

a) às contribuições, anuidades e integralizações de cotas constantes dos programas "0910 - Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais" e "0913 - Operações Especiais - Participação do Brasil em Organismos Financeiros Internacionais", por meio da utilização de recursos provenientes de:

1. anulação de dotações consignadas a subtítulos de ações dos referidos programas;

2. anulação de dotações consignadas a grupos de natureza de despesa "3 - Outras Despesas Correntes", "4 - Investimentos" e "5 - Inversões Financeiras" de subtítulos de ações de outros programas, não referidos na alínea "a";

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

3. reserva de contingência, inclusive à conta de receitas próprias e vinculadas, observado o disposto no § 3º do art. 13 da Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023; e

4. **superavit** financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2022, observado o disposto no inciso I do § 1º e no § 2º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964;

b) às despesas abrangidas pela subfunção "Defesa Civil", no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional, por meio da utilização de recursos provenientes de anulação de:

1. dotações compreendidas nessa subfunção; e

2. outras dotações, limitada a trinta por cento do valor do subtítulo objeto da anulação;

c) às unidades orçamentárias integrantes do Ministério da Educação, nos grupos de natureza de despesa "3 - Outras Despesas Correntes", "4 - Investimentos" e "5 - Inversões Financeiras", até cinquenta por cento do valor total das dotações consignadas a esses grupos, no âmbito de cada unidade orçamentária, por meio da utilização de recursos provenientes da anulação dessas despesas, até cinquenta por cento do valor total das dotações consignadas aos referidos grupos de natureza de despesa, hipótese em que o remanejamento ocorrerá no âmbito da mesma unidade orçamentária;

d) ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, às instituições científicas, tecnológicas e de inovação, assim definidas no inciso V do **caput** do art. 2º da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, e às instituições de pesquisa integrantes da administração direta do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, nos grupos de natureza de despesa "3 - Outras Despesas Correntes", "4 - Investimentos" e "5 - Inversões Financeiras", até trinta por cento do valor total das dotações consignadas a esses grupos, no âmbito de cada unidade orçamentária, por meio da utilização de recursos provenientes da anulação dessas despesas, até trinta por cento do valor total das dotações consignadas aos referidos grupos de natureza de despesa, hipótese em que o remanejamento ocorrerá no âmbito da mesma unidade orçamentária;

e) às despesas decorrentes de variação cambial, por meio da utilização de recursos provenientes de:

1. anulação de dotações, limitada a trinta por cento do valor do subtítulo objeto da anulação; e

2. reserva de contingência, inclusive à conta de receitas próprias e vinculadas, observado o disposto no § 3º do art. 13 da Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023;

f) às despesas com operações de garantia da lei e da ordem, acolhimento humanitário e interiorização de migrantes em situação de vulnerabilidade e fortalecimento do controle de fronteiras, no âmbito do Ministério da Defesa, por meio da utilização de recursos provenientes de:

1. anulação de dotações classificadas com "RP 2";

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

2. reserva de contingência, inclusive à conta de receitas próprias e vinculadas, observado o disposto no § 3º do art. 13 da Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023; e

3. **superavit** financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2022, observado o disposto no inciso I do § 1º e no § 2º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964;

g) às ações e aos serviços públicos de saúde identificados com "IU 6", por meio de anulação de dotações destinadas a essas despesas;

h) à ação "218Y - Despesas Judiciais da União, de suas Autarquias e Fundações Públicas", no âmbito da Advocacia-Geral da União, por meio da utilização de recursos provenientes de anulação de dotações, limitada a vinte por cento do valor do subtítulo objeto da anulação;

i) a cada subtítulo, exceto nas hipóteses em que possa ser suplementado com fundamento no disposto nas demais alíneas deste inciso, até o limite de vinte por cento do valor do subtítulo, por meio da utilização de recursos provenientes de:

1. anulação de dotações, limitada a vinte por cento do valor do subtítulo objeto da anulação;

2. reserva de contingência, inclusive à conta de receitas próprias e vinculadas, observado o disposto no § 3º do art. 13 da Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023;

3. **superavit** financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2022, observado o disposto no inciso I do § 1º e no § 2º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964; e

4. excesso de arrecadação, observado o disposto no inciso II do § 1º e no § 3º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964;

j) à ação "099F - Concessão de Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural (Lei nº 10.823, de 2003)" e à ação "2130 - Formação de Estoques Públicos - AGF", por meio da utilização de recursos provenientes de:

1. anulação de dotações consignadas a subtítulos das referidas ações;

2. anulação de dotações até o limite de vinte por cento do subtítulo objeto de cancelamento;

3. **superavit** financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2022, observado o disposto no inciso I do § 1º e no § 2º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964;

4. reserva de contingência, inclusive à conta de receitas próprias e vinculadas, observado o disposto no § 3º do art. 13 da Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023; e

5. excesso de arrecadação, observado o disposto no inciso II do § 1º e no § 3º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964;

k) aos subtítulos constantes desta Lei, no âmbito do Poder Executivo Federal, desde que realizada após a divulgação do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias referente ao quinto bimestre de 2023, mediante anulação de dotações classificadas com "RP 1" ou "RP 2";

l) à recomposição de dotações classificadas com "RP 2" nos subtítulos integrantes desta Lei, até o limite dos valores consignados em cada subtítulo no Projeto

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

de Lei Orçamentária de 2023, consideradas as modificações propostas nos termos do disposto no § 5º do art. 166 da Constituição, por meio da anulação de dotações;

m) às ações “00M4 - Remuneração a Agentes Financeiros", “20U7 - Censos Demográfico, Agropecuário e Geográfico" e “216H - Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos", por meio da utilização de recursos provenientes de:

1. anulação de dotações;

2. reserva de contingência, inclusive à conta de receitas próprias e vinculadas, observado o disposto no § 3º do art. 13 da Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023;

3. **superavit** financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2022, observado o disposto no inciso I do § 1º e no § 2º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964; e

4. excesso de arrecadação, observado o disposto no inciso II do § 1º e no § 3º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964;

n) ao funcionamento, reestruturação e modernização das Instituições Federais de Ensino Superior e das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, por meio da utilização de recursos provenientes do cancelamento de dotações da unidade orçamentária “26.101 - Ministério da Educação - Administração Direta”, nas ações “15R3 - Apoio à Consolidação, Reestruturação e Modernização das Instituições Federais de Ensino Superior”, “15R4 - Apoio à Expansão, Reestruturação e Modernização das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica”, “20RG - Reestruturação e Modernização das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica”, “20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior”, “20RL - Funcionamento das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica” e “8282 - Reestruturação e Modernização das Instituições Federais de Ensino Superior;

o) às despesas do órgão “26000 - Ministério da Educação” mediante o cancelamento de dotações da ação “0509 - Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica”;

IV - suplementação de dotações classificadas com identificador de resultado primário “RP 2” destinadas aos grupos de natureza de despesa “4 - Investimentos” e “5 - Inversões Financeiras”, por meio da anulação de até vinte e cinco por cento do valor total das dotações consignadas a essas despesas;

V - suplementação para a recomposição das dotações dos subtítulos integrantes desta Lei, até o limite dos valores que constam do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 em cada subtítulo, consideradas as modificações propostas nos termos do disposto no § 5º do art. 166 da Constituição, por meio da anulação de dotações; e

VI - suplementação de dotações referente às despesas de que tratam os § 11 e § 21 do art. 100 da Constituição, por meio da utilização de recursos provenientes de:

a) anulação de dotações;

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

b) reserva de contingência, inclusive à conta de receitas próprias e vinculadas, observado o disposto no § 3º do art. 13 da Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023;

c) **superavit** financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2022, observado o disposto no inciso I do § 1º e no § 2º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964; e

d) excesso de arrecadação, observado o disposto no inciso II do § 1º e no § 3º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964.

§ 1º A abertura de crédito suplementar referente à despesa primária será compatível com:

I - a meta de resultado primário estabelecida no art. 2º da Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, quando:

a) não aumentar o montante das dotações de despesas primárias consideradas na apuração da referida meta; ou

b) na hipótese de aumento do referido montante, o acréscimo:

1. estiver fundamentado no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias, elaborado em cumprimento ao disposto no art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e na Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023; ou

2. estiver relacionado à transferência aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de recursos que tenham vinculação constitucional ou legal; e

II - os limites individualizados aplicáveis às despesas primárias, de que tratam os incisos I a V do **caput** do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em observância ao disposto no § 5º do referido artigo e no inciso II do art. 51 da Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, quando:

a) não aumentar o montante das dotações de despesas primárias sujeitas aos referidos limites; ou

b) na hipótese de aumento do referido montante, as dotações resultantes da alteração observarem os limites de que tratam os incisos I a V do **caput** do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme demonstrado no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias, elaborado em cumprimento ao disposto no art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e na Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023.

§ 2º O ato de abertura de crédito suplementar conterá, sempre que necessário, anexo específico com cancelamentos compensatórios de dotações destinadas a despesas primárias, como forma de garantir a compatibilidade com a meta de resultado primário e com os limites individualizados, conforme previsto no § 1º.

§ 3º Os limites de que tratam as alíneas "e" do inciso I e "i" do inciso III do **caput** poderão ser ampliados em até dez pontos percentuais quando o remanejamento ocorrer entre categorias de programação do mesmo programa no âmbito de cada órgão orçamentário.

§ 4º Para fins do disposto no § 3º, as unidades orçamentárias dos órgãos "71.000 - Encargos Financeiros da União", "73.000 - Transferências a Estados, Distrito

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Federal e Municípios", "74.000 - Operações Oficiais de Crédito" e "75.000 - Dívida Pública Federal" poderão ser consideradas como pertencentes aos órgãos que supervisionam os recursos nelas alocados.

§ 5º A autorização de que trata este artigo fica condicionada à publicação, até o dia 23 de dezembro de 2023, dos atos de abertura dos créditos suplementares, exceto nas hipóteses previstas nas alíneas "a", "b" e "f" do inciso I, no inciso II e nas alíneas "b" e "f" do inciso III do **caput**, cuja publicação poderá ocorrer até 31 de dezembro de 2023.

§ 6º Na abertura dos créditos e em atendimento às condições de suplementação de que trata este artigo, poderão ser incluídos grupos de natureza de despesa, identificadores de resultado primário e identificadores de uso, desde que compatíveis com a finalidade da ação orçamentária correspondente, sem prejuízo do disposto no § 12.

§ 7º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares:

I - que envolvam o cancelamento de despesas referentes a emendas de bancada estadual, classificadas com "RP 2" ou "RP 7", desde que, cumulativamente:

a) haja impedimento técnico ou legal que impossibilite a execução da despesa, em conformidade com o disposto no § 2º do art. 72 da Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, atestado pelo órgão setorial do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal;

b) haja solicitação ou concordância do autor da emenda;

c) os recursos sejam destinados à suplementação de dotações correspondentes a:

1. outras emendas do autor; ou

2. programações constantes desta Lei, hipótese em que os recursos de cada emenda do autor integralmente anulada deverão suplementar único subtítulo; e

d) não ocorra redução do montante das dotações destinadas nesta Lei e em seus créditos adicionais, por autor, a ações e serviços públicos de saúde; e

II - que envolvam o cancelamento de despesas classificadas com "RP 6" e "RP 8", desde que, cumulativamente:

a) haja solicitação ou concordância do autor da emenda;

b) os recursos sejam destinados à suplementação de dotações correspondentes a outras emendas do autor ou programações constantes desta Lei, sem a exigência de que haja anulação integral da emenda do autor;

c) não ocorra redução do montante das dotações destinadas nesta Lei e em seus créditos adicionais, por autor, a ações e serviços públicos de saúde.

§ 8º Após os remanejamentos efetuados de acordo com o disposto no § 7º, a execução orçamentária manterá a identificação das emendas e dos autores, exceto nas hipóteses de remanejamento de "RP 8" e "RP 9" em que a solicitação ou concordância do autor preveja outro identificador de resultado primário na programação de destino, quando não se aplicarão as exigências previstas na alínea "b" do inciso II do § 7º.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

§ 9º Nos termos do disposto no § 6º deste artigo, nos subtítulos que contenham somente despesas classificadas na forma prevista na alínea "c" do inciso II do § 4º do art. 7º da Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, poderão ser incluídas e suplementadas dotações com "RP 2", observadas as condições e os limites estabelecidos neste artigo para a suplementação de dotações classificadas com "RP 2".

§ 10. A necessidade de suplementação e a possibilidade de anulação de dotações classificadas com "RP 1" deverão ser previamente demonstradas no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias, elaborado em cumprimento ao disposto no art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e na Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, considerados os ajustes promovidos de acordo com o disposto na alínea "c" do inciso III do § 1º do art. 50 da Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, na forma prevista no Quadro 10A integrante desta Lei, ressalvadas as hipóteses em que o crédito suplementar, desde que observada a compatibilidade prevista nos § 1º e § 2º:

I - não alterar valor em relação aos detalhamentos constantes do Quadro 10A;

II - estiver relacionado à transferência aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de recursos que tenham vinculação constitucional ou legal;

III - for necessário ao atendimento de despesas do programa "0901 - Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais";

IV - estiver relacionado às despesas de que tratam os § 11 e § 21 do art. 100 da Constituição; ou

V - for aberto após a divulgação do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias referente ao quinto bimestre de 2023.

§ 11. Os limites percentuais de suplementação e de anulação de dotações constantes deste artigo:

I - terão como referência os valores e as classificações inicialmente fixados nesta Lei e considerarão, inclusive para fins de anulação de dotações, os valores:

a) de que trata o art. 23 da Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023;

b) transpostos, remanejados ou transferidos com fundamento na autorização prevista no art. 60 da Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023; e

c) cujas classificações forem alteradas com fundamento no disposto nas alíneas "c", "e" e "f" do inciso III do § 1º do art. 50 da Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023; e

II - poderão ser utilizados cumulativamente.

§ 12. A vedação ao cancelamento de programações incluídas ou acrescidas por emendas referida no **caput** deste artigo não se aplica àquelas apresentadas nos termos do § 1º do art. 5º da Emenda Constitucional nº 126, de 2022.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CAPÍTULO III
DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO

Seção I
Das fontes de financiamento

Art. 5º As fontes de recursos para financiamento das despesas do Orçamento de Investimento somam o valor de R$ 143.538.717.823,00 (cento e quarenta e três bilhões quinhentos e trinta e oito milhões setecentos e dezessete mil oitocentos e vinte e três reais), conforme especificadas no Anexo III.

Seção II
Da fixação da despesa

Art. 6º A despesa do Orçamento de Investimento é fixada em R$ 143.538.717.823,00 (cento e quarenta e três bilhões quinhentos e trinta e oito milhões setecentos e dezessete mil oitocentos e vinte e três reais), cuja distribuição por órgão orçamentário consta do Anexo IV.

Seção III
Da autorização para a abertura de créditos suplementares

Art. 7º Fica o Poder Executivo federal autorizado a abrir créditos suplementares, desde que compatíveis com a meta de resultado primário estabelecida no art. 3º da Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, observado o disposto nos § 1º e § 2º do referido artigo, destinados a:

I - suplementação de subtítulo, até o limite de trinta por cento do valor constante desta Lei, por meio da utilização de recursos provenientes de geração própria, anulação de dotações da mesma empresa ou aporte da empresa controladora;

II - suplementação de despesas relativas a ações em execução no exercício de 2023, por meio da utilização, em favor da empresa correspondente e da programação respectiva, de saldo de recursos do Tesouro Nacional repassados em exercícios anteriores ou inscritos em restos a pagar no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social; e

III - suplementação ou ajuste de despesas que tenham correspondência com dotações consignadas em créditos suplementares ou especiais abertos no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

§ 1º O limite de que trata o inciso I do **caput** não se aplica:

I - quando a suplementação correr à conta de anulação de dotações de subtítulos integrantes da mesma ação no âmbito da mesma empresa; e

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

II - para suplementar dotações da Eletrobras Termonuclear S.A. - Eletronuclear destinadas à manutenção do Sistema de Geração de Energia Termonuclear de Angra I e II, e à implantação da Usina Termonuclear de Angra III.

§ 2º Na hipótese de empresas não consideradas na meta de resultado primário nos termos do disposto no § 1º do art. 3º da Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, a suplementação de que trata o inciso I do **caput** também poderá ser realizada por meio da utilização de fontes de financiamento relativas a recursos para aumento do patrimônio líquido, operações de crédito de longo prazo e outros recursos de longo prazo.

§ 3º A autorização de que trata este artigo fica condicionada à publicação, até 15 de dezembro de 2023, do ato de abertura do crédito suplementar.

CAPÍTULO IV
DA AUTORIZAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO E EMISSÃO DE TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA

Art. 8º Com fundamento no disposto no § 8º do art. 165 e no inciso III do **caput** do art. 167 da Constituição e no inciso I do § 1º do art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, sem prejuízo do disposto no inciso V do **caput** do art. 52 da Constituição, ficam autorizadas a contratação e a realização das operações de crédito junto a organismos multilaterais a que se refere o art. 107 da Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, e das previstas nesta Lei, exceto aquelas condicionadas à aprovação do Congresso Nacional na forma prevista no art. 23 da Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, classificadas com a fonte de recursos "9444", incluída a emissão de:

I - títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional; e

II - até 2.281.753 (dois milhões duzentos e oitenta e um mil setecentos e cinquenta e três) títulos da dívida agrária para atender ao programa de reforma agrária no exercício de 2023, observado o disposto no § 4º do art. 184 da Constituição, vedada a emissão com prazos decorridos ou inferiores a dois anos.

§ 1º O montante das operações de crédito por emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional classificado nesta Lei com a fonte de recursos "9444", deduzido o montante das alterações de que trata o inciso I do § 3º do art. 3º, será autorizado:

I - por meio da aprovação de projeto de lei de crédito suplementar por maioria absoluta do Congresso Nacional, de acordo com o disposto no inciso III do **caput** do art. 167 da Constituição; ou

II - em conformidade com o disposto no inciso II do § 3º do art. 3º, caso o cumprimento do disposto no inciso III do **caput** do art. 167 da Constituição seja suspenso, na forma prevista na Constituição.

§ 2º A exposição de motivos que acompanhar o projeto de lei a que se refere o inciso I do § 1º conterá o montante das alterações de que trata o inciso I do § 3º do

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

art. 3º e o Poder Executivo federal atualizará essa informação sempre que ocorrer alteração do montante inicial, a fim de que o Congresso Nacional possa ajustar o projeto de lei à real necessidade de suplementação e realização de operações de crédito.

§ 3º Observado o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, os recursos provenientes das operações de crédito a que se refere este artigo poderão ser remanejados para aplicação em despesas constantes desta Lei e de créditos adicionais.

CAPÍTULO V
DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 9º As programações classificadas nesta Lei com a fonte de recursos "8444" se referem a despesas incluídas em decorrência da ampliação de dotações orçamentárias sujeitas ao limite estabelecido no inciso I do **caput** do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias promovida pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022.

§ 1º O Poder Executivo poderá reclassificar a fonte de recursos a que se refere o **caput** deste artigo.

§ 2º O procedimento previsto no § 1º deste artigo poderá ser adotado com a manutenção do grupo de fonte de recursos.

Art. 10. Integram esta Lei os seguintes Anexos, incluídos aqueles mencionados nos art. 2º, art. 3º, art. 5º e art. 6º:

I - receita estimada nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, por categoria econômica, discriminada segundo a origem dos recursos;

II - distribuição da despesa fixada nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por órgão orçamentário;

III - discriminação das fontes de financiamento do Orçamento de Investimento;

IV - distribuição da despesa fixada no Orçamento de Investimento por órgão orçamentário;

V - autorizações específicas de que tratam o inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição e o inciso IV do **caput** do art. 116 da Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, relativas a despesas com pessoal e encargos sociais;

VI - relação dos subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves;

VII - quadros orçamentários consolidados;

VIII - discriminação das receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social;

IX - discriminação da legislação da receita e da despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social;

X - programa de trabalho das unidades orçamentárias e detalhamento dos créditos orçamentários dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social; e

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

XI - programa de trabalho das unidades orçamentárias e detalhamento dos créditos orçamentários do Orçamento de Investimento.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 39/2022

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 39/2020-CN – ALTERAÇÃO DA LDO 2020

ADENDO 2 DE PLENÁRIO AO PROJETO DE LEI Nº 39, DE 2022-CN

Apresento esse adendo para propor duas alterações no substitutivo ao PLN 39, de 2022-CN: em primeiro lugar apresentar dispositivo que possibilite o Ministério da Saúde poder utilizar todo o recurso constante do orçamento de 2022 para complementação dos pisos de atenção primária e especializada, em segundo lugar permitir que os restos a pagar referentes aos convênios de 2019 permaneçam em vigência durante o ano de 2023, possibilitando a realização de obras importantes para os diversos municípios do país.

São esses os textos propostos:

"Art. 38 .....

.....

§ 5º-A Excepcionalmente, fica o Executivo autorizado a utilizar os recursos decorrentes da reclassificação prevista no §1º-A do artigo 42 desta Lei na forma prevista no inciso II do §5º." (NR)

"Art. 42 .....

.....

§1º-A As programações classificadas na Lei Orçamentária com resultado primário 9 – RP 9, tendo em vista a decisão do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854 – ADPF 854, ficam reclassificadas para resultado primário 2 – RP 2." (NR)

"Art. 83. .....

.....

§7º Os restos a pagar relativos a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, inscritos em 2019 e 2020, inclusive os enquadrados conforme o art. 1º do Decreto n° 10.579 de 18 de dezembro de 2020, somente poderão ter seus saldos não liquidados cancelados depois de 31 de dezembro de 2023."

Anexamos o Substitutivo já consolidado com as alterações dos adendos de plenário apresentados.

Deputado AJ Albuquerque

Relator

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 39/2020-CN – ALTERAÇÃO DA LDO 2020

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 39, DE 2022-CN

Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, sobre o Projeto de Lei nº 39, de 2020-CN, que "Altera a Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022."

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 38 .....

.....

§ 5º-A Excepcionalmente, fica o Executivo autorizado a utilizar os recursos decorrentes da reclassificação prevista no §1º-A do artigo 42 desta Lei na forma prevista no inciso II do §5º." (NR)

.....

"Art.41.....

.

§10 .....

.....

II - envolver empresas financeiras para enquadramento nas regras do Acordo de Basileia e as Empresas Públicas, vinculadas ao Setor Estratégico de Defesa." (NR)

"Art. 42 .....

.....

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 39/2020-CN – ALTERAÇÃO DA LDO 2020

§1º-A As programações classificadas na Lei Orçamentária com resultado primário 9 – RP 9, tendo em vista a decisão do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854 – ADPF 854, ficam reclassificadas para resultado primário 2 – RP 2." (NR)

"Art. 43. .....

§ 1º As alterações orçamentárias que ampliem o montante de dotações sujeitas aos limites individualizados para despesas primárias de que trata o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias serão compatíveis com os referidos limites, quando forem iguais ou inferiores aos limites de que tratam os incisos I a V do caput do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, desde que:

I – sejam consideradas as dotações resultantes da alteração, inclusive os créditos em tramitação, e:

a) descontados os ajustes de caixa ou competência das despesas primárias e os do § 4º deste artigo; e

b) considerados outros ajustes não orçamentários de que trata o § 10 do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e

II - a dotação resultante não ultrapasse o limite máximo de que tratam os incisos I a V do caput do art. 107 do Ato das disposições Constitucionais Transitórias, em observância ao § 5º do mesmo artigo.

§ 2º A ampliação de que trata o § 1º será destinada ao atendimento de despesas obrigatórias, em conformidade com o relatório de avaliação bimestral de que trata o art. 62 desta Lei.

§ 3º Em caso de saldo remanescente, após atendimento das despesas de que trata o § 1º, o mesmo poderá ser utilizado para o atendimento das demais despesas primárias de que trata que trata o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 4º Considera-se compatível com os limites individualizados para despesas primárias de que trata o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a alteração orçamentária que não aumentar o montante das dotações de despesas primárias sujeitas aos referidos limites.

§ 5º Para fins da projeção da despesa referente à Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022, no relatório de avaliação de receitas e despesas de que trata o art. 62 desta Lei, deverá ser evidenciada a necessidade orçamentária e deduzidos os valores que não serão efetivamente pagos até o encerramento do exercício. (NR)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 39/2020-CN – ALTERAÇÃO DA LDO 2020

"Art. 44. .....

.....

§ 2º O prazo final para o encaminhamento dos projetos referidos no caput é 30 de novembro de 2022.

....." (NR)

"Art. 61. .....

.....

§ 11–A. O Poder Executivo federal, amparado em critérios técnicos apresentados pelo órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, poderá, se identificado que há ou haverá sobra de valores na execução financeira frente aos cronogramas ou limites de pagamento estabelecidos, alterar os cronogramas de execução mensal de desembolso das despesas de que trata o § 4º, após o relatório de avaliação de receitas e despesas de que trata o art. 62, relativo ao 5º bimestre." (NR)

"Art. 62. .....

.....

§ 22. No âmbito do Poder Executivo, poderão ser deduzidas da necessidade de dotações para despesas primárias obrigatórias, decorrente das projeções de despesas primárias obrigatórias demonstradas no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias de que trata este artigo, o saldo não empenhado das dotações, conforme prazos e procedimentos estabelecidos em ato próprio.

§ 23. Os valores deduzidos conforme § 22 poderão ser considerados para fins de abertura de créditos adicionais em benefício das demais despesas primárias desde que não sejam superados os limites totais de que tratam o art. 107 do ADCT, na forma do art. 43 desta Lei. (NR)

"Art. 83. .....

.....

§7º Os restos a pagar relativos a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, inscritos em 2019 e 2020, inclusive os enquadrados conforme o art. 1º do Decreto n° 10.579 de 18 de dezembro de 2020, somente poderão ter seus saldos não liquidados cancelados depois de 31 de dezembro de 2023.

§8º Aos contratos, convênios, acordos ou ajustes provenientes de programações incluídas ou acrescidas por emendas classificadas com identificadores de resultado primário constantes dos itens 1 e 2 da alínea "c" do inciso II do § 4° do art. 7° não se aplica o Decreto nº 10.579, de 18 de dezembro de 2020.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 39/2020-CN – ALTERAÇÃO DA LDO 2020

§9º Excepcionalmente, na hipótese de inviabilidade legal da execução de restos a pagar não processados, em virtude exclusivamente de inadequação de fontes, decorridos de créditos adicionais aprovados no último quadrimestre do exercício, inclusive para os aprovados em 2021, o órgão central de administração financeira deverá disponibilizar o financeiro em fonte diversa, desde que a nova fonte indicada disponha de saldo suficiente, sem implicar em prejuízo aos demais compromissos já firmados pelo órgão, observadas as disposições legais aplicáveis." (NR)

"Art. 85-A Ficam autorizados, mantidas as características da obra pactuada, ajustes no objeto dos contratos firmados em 2019 e 2020 com recursos de transferências voluntárias para permitir alteração na localidade de execução do objeto incialmente pactuado, desde que autorizados pelo gestor máximo do órgão concedente." (NR)

"Art. 164. .....
.....

§ 7º Não havendo mais classificados no procedimento licitatório ou se esses se recusarem a assumir a obra ou serviço ou fornecimento de que trata o § 6º, ou na hipótese de vencimento da Ata de Registro de Preços, a administração pública poderá utilizar os restos a pagar não processados para a realização de nova licitação, desde que mantido o objeto original." (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília,

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL

PARECER Nº 9, DE 2022-PLEN-CN

Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, apresentando, em Plenário, a Redação Final do Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 39 de 2022, que "Altera a Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, que dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2022."

A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, apresenta, em Plenário, a Redação Final do Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 39 de 2022, que "Altera a Lei nº 14.194. de 20 de agosto de 2021, que dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2022."

Sala das Sessões, em de de 2022.

Deputado CELSO SABINO
Presidente

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

ANEXO DO PARECER Nº 9, DE 2022 – PLEN/CN

Altera a Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022.

O **Congresso Nacional** decreta:

Art. 1º A Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 38 .....

.....

§ 5º-A Excepcionalmente, fica o Executivo autorizado a utilizar os recursos decorrentes da reclassificação prevista no §1º-A do artigo 42 desta Lei na forma prevista no inciso II do §5º." (NR)

.....

"Art.41.....

§10 .....

.....

II - envolver empresas financeiras para enquadramento nas regras do Acordo de Basileia e as Empresas Públicas, vinculadas ao Setor Estratégico de Defesa." (NR)

"Art. 42 .....

.....

§1º-A As programações classificadas na Lei Orçamentária com resultado primário 9 – RP 9, tendo em vista a decisão do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854 – ADPF 854, ficam reclassificadas para resultado primário 2 – RP 2." (NR)

"Art. 43. .....

§ 1º As alterações orçamentárias que ampliem o montante de dotações sujeitas aos limites individualizados para despesas primárias de que trata o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias serão compatíveis com os referidos limites, quando forem iguais ou inferiores aos limites de que tratam os incisos I a V do **caput** do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, desde que:

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

I – sejam consideradas as dotações resultantes da alteração, inclusive os créditos em tramitação, e:

a) descontados os ajustes de caixa ou competência das despesas primárias e os do § 4º deste artigo; e

b) considerados outros ajustes não orçamentários de que trata o § 10 do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e

II - a dotação resultante não ultrapasse o limite máximo de que tratam os incisos I a V do **caput** do art. 107 do Ato das disposições Constitucionais Transitórias, em observância ao § 5º do mesmo artigo.

§ 2º A ampliação de que trata o § 1º será destinada ao atendimento de despesas obrigatórias, em conformidade com o relatório de avaliação bimestral de que trata o art. 62 desta Lei.

§ 3º Em caso de saldo remanescente, após atendimento das despesas de que trata o § 1º, o mesmo poderá ser utilizado para o atendimento das demais despesas primárias de que trata o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 4º Considera-se compatível com os limites individualizados para despesas primárias de que trata o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a alteração orçamentária que não aumentar o montante das dotações de despesas primárias sujeitas aos referidos limites.

§ 5º Para fins da projeção da despesa referente à Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022, no relatório de avaliação de receitas e despesas de que trata o art. 62 desta Lei, deverá ser evidenciada a necessidade orçamentária e deduzidos os valores que não serão efetivamente pagos até o encerramento do exercício.” (NR)

“Art. 44. .....

.....

§ 2º O prazo final para o encaminhamento dos projetos referidos no **caput** é 30 de novembro de 2022.

.....” (NR)

“Art. 61. .....

.....

§ 11–A. O Poder Executivo federal, amparado em critérios técnicos apresentados pelo órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, poderá, se identificado que há ou haverá sobra de valores na execução financeira frente aos cronogramas ou limites de pagamento estabelecidos, alterar os cronogramas de execução mensal de desembolso das despesas de que trata o § 4º, após o relatório de avaliação de receitas e despesas de que trata o art. 62, relativo ao 5º bimestre.” (NR)

“Art. 62. .....

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

.....

§ 22. No âmbito do Poder Executivo, poderão ser deduzidas da necessidade de dotações para despesas primárias obrigatórias, decorrente das projeções de despesas primárias obrigatórias demonstradas no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias de que trata este artigo, o saldo não empenhado das dotações, conforme prazos e procedimentos estabelecidos em ato próprio.

§ 23. Os valores deduzidos conforme o § 22 poderão ser considerados para fins de abertura de créditos adicionais em benefício das demais despesas primárias desde que não sejam superados os limites totais de que trata o art. 107 do ADCT, na forma do art. 43 desta Lei." (NR)

"Art. 83. .....

.....

§ 7º Os restos a pagar relativos a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, inscritos em 2019 e 2020, inclusive os enquadrados conforme o art. 1º do Decreto n° 10.579 de 18 de dezembro de 2020, somente poderão ter seus saldos não liquidados cancelados depois de 31 de dezembro de 2023.

§ 8º Aos contratos, convênios, acordos ou ajustes provenientes de programações incluídas ou acrescidas por emendas classificadas com identificadores de resultado primário constantes dos itens 1 e 2 da alínea "c" do inciso II do § 4° do art. 7° não se aplica o Decreto nº 10.579, de 18 de dezembro de 2020.

§ 9º Excepcionalmente, na hipótese de inviabilidade legal da execução de restos a pagar não processados, em virtude exclusivamente de inadequação de fontes, decorridos de créditos adicionais aprovados no último quadrimestre do exercício, inclusive para os aprovados em 2021, o órgão central de administração financeira deverá disponibilizar o financeiro em fonte diversa, desde que a nova fonte indicada disponha de saldo suficiente, sem implicar em prejuízo aos demais compromissos já firmados pelo órgão, observadas as disposições legais aplicáveis." (NR)

"Art. 85-A Ficam autorizados, mantidas as características da obra pactuada, ajustes no objeto dos contratos firmados em 2019 e 2020 com recursos de transferências voluntárias para permitir alteração na localidade de execução do objeto incialmente pactuado, desde que autorizados pelo gestor máximo do órgão concedente." (NR)

"Art. 164.....

§ 7º Não havendo mais classificados no procedimento licitatório ou se esses se recusarem a assumir a obra ou serviço ou fornecimento de que trata o § 6º, ou na hipótese de vencimento da Ata de Registro de Preços, a

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

administração pública poderá utilizar os restos a pagar não processados para a realização de nova licitação, desde que mantido o objeto original.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 42/2022

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

Mensagem nº 653

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do § 5º do art. 166 da Constituição, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências proposta de modificação do Projeto de Lei nº 42, de 2022 - CN, que "Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios da Educação, da Justiça e Segurança Pública, e da Infraestrutura, crédito especial no valor de R$ 8.762.641,00, para os fins que especifica".

Brasília, 13 de dezembro de 2022.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

PROJETO DE LEI

Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios da Educação, da Justiça e Segurança Pública, do Trabalho e Previdência e da Infraestrutura, crédito especial no valor de R$ 114.328.578,00, para os fins que especifica.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica aberto ao Orçamento Fiscal da União (Lei nº 14.303, de 21 de janeiro de 2022), em favor dos Ministérios da Educação, da Justiça e Segurança Pública, do Trabalho e Previdência e da Infraestrutura, crédito especial no valor de R$ 114.328.578,00 (cento e quatorze milhões trezentos e vinte e oito mil quinhentos e setenta e oito reais), para atender às programações constantes do Anexo I.

Art. 2º Os recursos necessários à abertura do crédito de que trata o art. 1º decorrem de anulação de dotações orçamentárias, conforme indicado no Anexo II.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília,

PL-ABRE CRÉD ESPECIAL R$ 114.328.578,00 MINISTÉRIOS

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

EM nº 00434/2022 ME

Brasília, 12 de Dezembro de 2022

Senhor Presidente da República,

1. Proponho a modificação do Projeto de Lei do Congresso Nacional - PLN nº 42, de 2022, que "Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios da Educação, da Justiça e Segurança Pública, e da Infraestrutura, crédito especial no valor de R$ 8.762.641,00, para os fins que especifica".

2. A modificação objetiva incluir novas categorias de programações orçamentárias na Lei nº 14.303, de 21 de janeiro de 2022, Lei Orçamentária Anual de 2022 - LOA-2022, a saber:

a) Ministério do Trabalho e Previdência, no âmbito da Administração Direta, o valor de R$ 104.565.937,00 (cento e quatro milhões, quinhentos e sessenta e cinco mil, novecentos e trinta e sete reais) para permitir o Complemento da Atualização Monetária dos Recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS; e

b) Ministério da Infraestrutura, no Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC, o valor de R$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), para viabilizar a reforma, ampliação e reaparelhamento do Aeroporto de Santa Rosa/RS - No Município de Santa Rosa, no Estado do Rio Grande do Sul.

3. Em relação aos recursos destinados ao FGTS, cabe esclarecer que a Caixa Econômica Federal – CEF, por meio do Ofício nº 0039/2022/SUAFI, de 20 de julho de 2022, solicitou a disponibilização de crédito orçamentário para atender a despesa com o Complemento para o FGTS em 2022, e informou que, embora essa despesa tenha sido revogada pela Medida Provisória nº 889/2019, convertida na Lei nº 13.932/2019, ainda são arrecadados valores referentes a essa contribuição, recolhidos em atraso pelos empregadores, sendo necessário, portanto, dotação orçamentária para a transferência ao fundo. Ressalte-se que o valor do crédito é inferior ao constante do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º bimestre, pois, segundo a CEF em 8/12/2022 é preciso R$ 104.565.937,00 (cento e quatro milhões, quinhentos e sessenta e cinco mil, novecentos e trinta e sete reais).

4. No que diz respeito ao FNAC, a alteração proposta permitirá a formalização de instrumento, no corrente exercício, destinado a execução de obras com a reforma e ampliação no Aeroporto de Santa Rosa/RS, incluindo a regularização da faixa de pista, nova drenagem, cerca operacional, acesso viário, estacionamento, entre outros serviços, conforme solicitação encaminhada mediante o OFÍCIO Nº 20/2022/AEGM/GM, de 01/12/2022, do Ministério da Infraestrutura.

5. Dessa forma, tendo em vista a necessidade de atendimento das mencionadas despesas, o encerramento de prazo de encaminhamento de novos Projetos de Lei ao Congresso Nacional, propõe-se que sejam adicionados ao referido PLN recursos da ordem de R$ 105.565.937,00 (cento e cinco milhões, quinhentos e sessenta e cinco mil, novecentos e trinta e sete reais) em favor dos Ministérios

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

do Trabalho e Previdência, e da Infraestrutura.

6. O acréscimo proposto correrá à conta de anulação de dotações orçamentárias, observado o disposto no art. 43, § 1º, inciso III, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, em conformidade com as prescrições do art. 167, inciso V, da Constituição.

7. Esclarece-se, a propósito do que dispõe o art. 44, § 4º, da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022 - LDO-2022, que a modificação não afeta a obtenção da meta de resultado primário fixada para o corrente exercício, uma vez que se refere a remanejamento entre despesas primárias, não alterando o montante destas.

8. No que diz respeito ao art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, vale frisar que a presente proposta não amplia as dotações orçamentárias sujeitas aos limites individualizados das despesas primárias estabelecidos para o ano em curso.

9. Cabe acrescentar que os ajustes do Plano Plurianual para o período de 2020 a 2023, de que trata a Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, porventura necessários em decorrência da alteração promovida, deverão ser realizados de acordo com o inciso I do art. 21 da referida Lei.

10. Salienta-se que a proposição em tela envolve, concomitantemente, modificação de fontes de recursos, no valor de R$ 90.246.832,00 (noventa milhões, duzentos e quarenta e seis mil, oitocentos e trinta e dois reais), com o acréscimo de excesso de arrecadação da fonte 84 - Contribuições sobre a Remuneração Devida ao Trabalhador e Relativa à Despedida de Empregado sem Justa Causa, e a redução das fontes 00 - Recursos Primários de Livre Aplicação, 13 - Contribuição do Salário-Educação, 53 - Recursos Destinados às Atividades-Fins da Seguridade Social e 88 - Recursos Financeiros de Livre Aplicação.

11. Em atendimento ao disposto nos §§ 15 e 18 do art. 44 da LDO-2022, seguem, em anexo, o novo demonstrativo de desvios de valores cancelados que ultrapassam vinte por cento da respectiva dotação de cada ação, e do excesso de arrecadação utilizado na mencionada troca de fontes concomitante.

12. No que diz respeito ao disposto no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal, vale esclarecer que não restam mais receitas e despesas condicionadas na LOA-2022, o que afasta a aplicação do disposto no § 1º do art. 55 da LDO-2022.

13. Ressalte-se, por oportuno, que a alteração em comento decorre de solicitações formalizadas por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, e as programações objeto de cancelamento não sofrerão prejuízo na sua execução, haja vista que foram avaliadas pelos órgãos setoriais envolvidos, tendo sido bloqueadas em atendimento à decisão da Junta de Execução Orçamentária para o atendimento de políticas públicas prioritárias. Frisa-se, ainda, que foram observados os arts. 12, 18 e 20, da LDO-2022, no que couber.

14. Finalmente, cumpre esclarecer que os demais itens da proposta original (PLN nº 42, de 2022) permanecem inalterados.

15. Diante do exposto, submeto à sua consideração a anexa proposta de modificação do Projeto de Lei em questão, acompanhada dos seus respectivos Anexos, a ser encaminhada ao Congresso Nacional, nos termos do art. 166, § 5º, da Constituição.

Respeitosamente,

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Assinado eletronicamente por: Paulo Roberto Nunes Guedes

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

QUADRO ANEXO À EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA Nº 434, DE 12/ 12 /2022

R$ 1,00

Discriminação	Aplicação	Origem dos Recursos
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	0	370.677
Ministério da Economia	0	3.059.785
Ministério da Educação	86.680	2.243.283
Ministério da Justiça e Segurança Pública	6.976.969	6.976.969
Ministério da Saúde	0	39.379.589
Ministério da Infraestrutura	2.698.992	2.698.992
Ministério do Trabalho e Previdência	104.565.937	0
Ministério da Defesa	0	37.067
Ministério do Desenvolvimento Regional	0	34.783.933
Ministério da Cidadania	0	21.951.133
Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	0	2.827.150
Total	**114.328.578**	**114.328.578**

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Ministério da Economia

SIOP - Alterações Orçamentárias

Exercício: 2022

RELATÓRIO DEMONSTRATIVO DOS DESVIOS

(Art.44, §18, da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021)

R$ 1,00

Programação	LOA (A)	Dotação Atual (B)	Créditos em Tramitação (C)	Valor deste Crédito (D)	Dotação Resultante (E) = B + C + D	Desvio em Relação à LOA (F) = (E - A) / A
10.39902.26.781.3004.14UB.0225 - Construção, Reforma e Reaparelhamento de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Regional - No Município de São Gabriel da Cachoeira - AM	1.100.000	1.100.000	-1.050.000	-50.000	0	-100,00 %
10.25101.23.691.2212.210C.0001 - Promoção do Desenvolvimento de Micro e Pequenas Empresas, Microempreendedor Individual, Potencial Empreendedor e Artesanato - Nacional	43.442.633	43.442.633	-35.536.833	-2.613.995	5.291.805	-87,82 %
10.39902.26.781.3004.14UB.5083 - Construção, Reforma e Reaparelhamento de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Regional - No Município de São Borja - RS	2.500.000	2.550.000	-2.050.000	-99.677	400.323	-83,99 %
10.25101.04.364.0909.0556.0001 - Apoio Financeiro à Fundação Getúlio Vargas - Nacional	9.078.941	9.078.941	-6.060.446	-445.790	2.572.705	-71,66 %
10.39252.26.782.3006.7X78.0043 - Adequação de Trecho Rodoviário - São José dos Ausentes - Divisa RS/SC - na BR-285/RS - No Estado do Rio Grande do Sul	12.803.525	5.106.525	0	-1.008.105	4.098.420	-67,99 %
10.39902.26.781.3004.14UB.4545 - Construção, Reforma e Reaparelhamento de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Regional - No Município de Joacaba - SC	4.000.000	3.990.541	-1.691.176	-274.735	2.024.630	-49,38 %
10.39902.28.846.0909.00TW.1304 - Pagamento de Indenização à Concessionária do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN - No Município de São Gonçalo do Amarante - RN	1.000.000	700.000	0	-139.548	560.452	-43,95 %
10.22101.20.608.1031.20ZV.0001 - Fomento ao Setor Agropecuário - Nacional	773.952.912	893.550.086	-455.680.506	-370.677	437.498.903	-43,47 %
10.53101.15.451.2219.00T1.0001 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária - Nacional	1.912.034.458	2.044.110.695	-818.151.464	-34.783.933	1.191.175.298	-37,70 %
10.55101.27.812.5026.00SL.0001 - Apoio à Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer - Nacional	372.738.528	297.070.504	-37.936.783	-21.951.133	237.182.588	-36,37 %
10.52131.05.572.6012.14T7.0001 - Desenvolvimento de Sistemas de Tecnologia Nuclear da Marinha - Nacional	398.155.850	291.029.691	0	-37.067	290.992.624	-26,91 %
10.30101.14.422.5015.20I7.0001 - Promoção da Política Nacional de Justiça - Nacional	9.002.965	7.035.500	0	-156.000	6.879.500	-23,59 %
10.26298.12.368.5011.0E53.0001 - Aquisição de Veículos para o Transporte Escolar da Educação Básica - Caminho da Escola - Nacional	11.565.000	11.000.000	0	-2.156.603	8.843.397	-23,53 %
10.81101.14.422.5034.21AR.0001 - Promoção e Defesa de Direitos Humanos para todos - Nacional	128.315.484	117.331.178	-13.803.592	-2.827.150	100.700.436	-21,52 %
10.39902.26.781.3004.15UW.4219 - Reforma e reaparelhamento do Aeroporto de Maringá/PR - No Município de Maringá - PR	11.800.000	10.580.000	-62.468	-366.152	10.151.380	-13,97 %
10.39902.26.781.3004.15UW.4219 - Reforma e reaparelhamento do Aeroporto de Maringá/PR - No Município de Maringá - PR	11.800.000	10.580.000	-366.152	-62.468	10.151.380	-13,97 %
10.26285.12.364.5013.20RK.0031 - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior - No Estado de Minas Gerais	40.885.133	36.781.530	0	-86.680	36.694.850	-10,25 %
20.36901.10.301.5019.2E89.0001 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Primária à Saúde para Cumprimento de Metas - Nacional	4.789.012.312	4.579.139.324	0	-39.379.589	4.539.759.735	-5,20 %
10.39902.26.781.3004.15V1.0001 - Instalação de equipamentos de auxílios à navegação Aérea - Nacional	6.500.000	6.500.000	0	-134.735	6.365.265	-2,07 %
10.39902.26.122.3004.210F.0001 - Desenvolvimento da Aviação Civil (Gestão) - Nacional	8.203.801	8.603.801	0	-284.634	8.319.167	1,41 %
10.39902.26.781.3004.15UX.0193 - Reforma e reaparelhamento do Aeroporto de Coari/AM - No Município de Coari - AM	9.500.000	9.500.000	800.000	-61.973	10.238.027	7,77 %
10.39902.26.121.0032.20UC.0001 - Estudos, Projetos e Planejamento de Infraestrutura de Transportes - Nacional	7.000.000	7.957.992	0	-196.965	7.761.027	10,87 %
10.30108.06.122.0032.2000.0001 - Administração da Unidade - Nacional	597.771.641	690.487.042	0	-6.820.969	683.666.073	14,37 %

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.

CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Ministério da Economia

SIOP - Alterações Orçamentárias

Exercício: 2022

RELATÓRIO DEMONSTRATIVO DOS DESVIOS

(Art.44, §18, da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021)

R$ 1,00

Programação	LOA (A)	Dotação Atual (B)	Créditos em Tramitação (C)	Valor deste Crédito (D)	Dotação Resultante (E) = B + C + D	Desvio em Relação à LOA (F) = (E - A) / A
10.39902.26.781.3004.14UB.5230 - Construção, Reforma e Reaparelhamento de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Regional - No Município de Dourados - MS	13.472.891	26.972.891	12.875.748	-20.000	39.828.639	195,62 %

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

DEMONSTRATIVO DE EXCESSO DE ARRECADAÇÃO
(Art.44, §5.º, da Lei n.º 14.194, de 20 de agosto de 2021)

40101 - Ministério do Trabalho e Previdência - Administração Direta

Fonte: 84 - Contribuições sobre a Remuneração Devida ao Trabalhador e Relativa à Despedida de Empregado sem Justa Causa

R$ 1,00

NATUREZA	2022		EXCESSO/
	LEI (A)	REESTIMATIVA (B)	FRUSTRAÇÃO (C) = (B) - (A)
12100000 - Contribuições Sociais	0	90.246.832	90.246.832
Total	**0**	**90.246.832**	**90.246.832**
(D) Créditos Especiais e Extraordinários Reabertos			0
Abertos			0
Em tramitação			0
Valor deste crédito			0
(E) Créditos Extraordinários			0
Abertos			0
Em tramitação			0
Valor deste crédito			0
(F) Créditos Suplementares e Especiais			90.246.832
Abertos			0
Em tramitação			0
Valor deste crédito			90.246.832
(G) Outras alterações orçamentárias			0
Abertos			0
Em tramitação			0
Valor deste crédito			0
(H) Saldo = (C) - (D) - (E) – (F) - (G)			**0**

Cenário de projeção de receitas: Créditos-2022-11-22-V10, divulgado em 22/11/2022 16:41:43

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

DEMONSTRATIVO DE SUPERÁVIT FINANCEIRO
(Art.44, §6.º, da Lei n.º 14.194, de 20 de agosto de 2021)

Fonte: 74 - TX/MUL.P/PODER DE POLICIA E MUL.PROV.PROC.JUD

	R$ 1,00
(A) Superávit Financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2021	148.291.491
(B) Remanejamentos de saldo do superávit financeiro entre unidades, compatíveis com o parágrafo único do art. 8º da LRF	0
(C) Créditos Especiais e Extraordinários Reabertos	0
Abertos	0
Em tramitação	0
Valor deste crédito	0
(D) Créditos Extraordinários	0
Abertos	0
Em tramitação	0
Valor deste crédito	0
(E) Créditos Suplementares e Especiais	67.073.790
Abertos	60.252.821
Em tramitação	0
Valor deste crédito	6.820.969
(F) Outras alterações orçamentárias	0
Abertos	0
Em tramitação	0
Valor deste crédito	0
(G) Saldo = (A) + (B) - (C) - (D) - (E) - (F)	**81.217.701**

(A) Portaria SUCON/STN

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

10080.101775/2022-26

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Secretaria-Geral

OFÍCIO Nº 672/2022/SG/PR/SG/PR

Brasília, 13 de dezembro de 2022.

A Sua Excelência o Senhor
Senador Irajá
Primeiro-Secretário
Senado Federal Bloco 2 – 2º Pavimento
70165-900 Brasília/DF

Assunto: Modificação de Projeto de Lei.

Senhor Primeiro-Secretário,

Encaminho a essa Secretaria a Mensagem do Senhor Presidente da República relativa à proposta de modificação do Projeto de Lei nº 42, de 2022 - CN, que "Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios da Educação, da Justiça e Segurança Pública, e da Infraestrutura, crédito especial no valor de R$ 8.762.641,00, para os fins que especifica".

Atenciosamente,

LUIZ EDUARDO RAMOS
Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral
da Presidência da República

Documento assinado eletronicamente por **Luiz Eduardo Ramos Baptista Pereira**, **Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República**, em 13/12/2022, às 12:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **3805669** e o código CRC **90A8A4B1** no site:
https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 10080.101775/2022-26 SUPER nº 3805669

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

ÓRGÃO: 26000 - Ministério da Educação
UNIDADE: 26285 - Fundação Universidade Federal de São João del-Rei

ANEXO I — **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TRABALHO (APLICAÇÃO) — **Recurso de Todas as Fontes R$ 1,00**

PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	FUNCIONAL	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
0032	**Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo**								**86.680**
	ATIVIDADES								
0032 216H	**Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos**	**12 122**							**86.680**
0032 216H 0031	Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos - No Estado de Minas Gerais	12 122							86.680
	Agente público beneficiado (unidade): 5		F	3-ODC	2	90	8	100	86.680
TOTAL - FISCAL									**86.680**
TOTAL - SEGURIDADE									**0**
TOTAL - GERAL									**86.680**

ÓRGÃO: 30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública
UNIDADE: 30101 - Ministério da Justiça e Segurança Pública - Administração Direta

ANEXO I — **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TRABALHO (APLICAÇÃO) — **Recurso de Todas as Fontes R$ 1,00**

PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	FUNCIONAL	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
5015	**Justiça**								**156.000**
	OPERAÇÕES ESPECIAIS								
5015 00U4	**Contribuição Voluntária para o Programa Ibero-Americano de Acesso à Justiça (PIAJ)**	**14 211**							**156.000**
5015 00U4 0002	Contribuição Voluntária para o Programa Ibero-Americano de Acesso à Justiça (PIAJ) - Exterior	14 211							156.000
			F	3-ODC	2	80	0	100	156.000
TOTAL - FISCAL									**156.000**
TOTAL - SEGURIDADE									**0**
TOTAL - GERAL									**156.000**

ÓRGÃO: 30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública
UNIDADE: 30108 - Departamento de Polícia Federal

ANEXO I — **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TRABALHO (APLICAÇÃO) — **Recurso de Todas as Fontes R$ 1,00**

PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	FUNCIONAL	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
0909	**Operações Especiais: Outros Encargos Especiais**								**6.820.969**
	OPERAÇÕES ESPECIAIS								
0909 00UI	**Indenização pela Disponibilização Voluntária durante o Repouso Remunerado**	**28 846**							**6.820.969**
0909 00UI 0001	Indenização pela Disponibilização Voluntária durante o Repouso Remunerado - Nacional	28 846							6.820.969
			F	3-ODC	2	90	0	374	6.820.969
TOTAL - FISCAL									**6.820.969**
TOTAL - SEGURIDADE									**0**
TOTAL - GERAL									**6.820.969**

ÓRGÃO: 39000 - Ministério da Infraestrutura
UNIDADE: 39252 - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT

ANEXO I — **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TRABALHO (APLICAÇÃO) — **Recurso de Todas as Fontes R$ 1,00**

PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	FUNCIONAL	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

3006	**Transporte Terrestre e Trânsito**								**1.008.105**
	PROJETOS								
3006 10L7	**Construção de Trecho Rodoviário - Porto Alegre - Esteio - Sapucaia - na BR-448/RS**	**26 782**							**1.008.105**
3006 10L7 0043	Construção de Trecho Rodoviário - Porto Alegre - Esteio - Sapucaia - na BR-448/RS - No Estado do Rio Grande do Sul	26 782							1.008.105
			F	4-INV	2	90	0	100	1.008.105
TOTAL - FISCAL									**1.008.105**
TOTAL - SEGURIDADE									**0**
TOTAL - GERAL									**1.008.105**

ÓRGÃO: 39000 - Ministério da Infraestrutura
UNIDADE: 39902 - Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC

ANEXO I **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TRABALHO (APLICAÇÃO) **Recurso de Todas as Fontes R$ 1,00**

PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	FUNCIONAL	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
3004	**Aviação Civil**								**1.690.887**
	PROJETOS								
3004 14UB	**Construção, Reforma e Reaparelhamento de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Regional**	**26 781**							**690.887**
3004 14UB 3384	Construção, Reforma e Reaparelhamento de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Regional - No Município de Americana - SP	26 781							690.887
	Aeroporto adequado (unidade): 1		F	4-INV	2	40	0	180	690.887
3004 15YQ	**Reforma, ampliação e reaparelhamento do Aeroporto de Santa Rosa/RS**	**26 781**							**1.000.000**
3004 15YQ 5071	Reforma, ampliação e reaparelhamento do Aeroporto de Santa Rosa/RS - No Município de Santa Rosa - RS	26 781							1.000.000
	Aeroporto adequado (percentual de execução): 5		F	4-INV	2	90	0	129	159.483
			F	4-INV	2	90	0	180	840.517
TOTAL - FISCAL									**1.690.887**
TOTAL - SEGURIDADE									**0**
TOTAL - GERAL									**1.690.887**

ÓRGÃO: 40000 - Ministério do Trabalho e Previdência
UNIDADE: 40101 - Ministério do Trabalho e Previdência - Administração Direta

ANEXO I **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TRABALHO (APLICAÇÃO) **Recurso de Todas as Fontes R$ 1,00**

PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	FUNCIONAL	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
0909	**Operações Especiais: Outros Encargos Especiais**								**104.565.937**
	OPERAÇÕES ESPECIAIS								
0909 0643	**Complemento da Atualização Monetária dos Recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS (Lei Complementar nº 110, de 2001)**	**28 846**							**104.565.937**
0909 0643 0001	Complemento da Atualização Monetária dos Recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS (Lei Complementar nº 110, de 2001) - Nacional	28 846							104.565.937
			F	3-ODC	1	90	0	100	14.319.105
			F	3-ODC	1	90	0	184	90.246.832
TOTAL - FISCAL									**104.565.937**
TOTAL - SEGURIDADE									**0**
TOTAL - GERAL									**104.565.937**

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

ÓRGÃO: 22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
UNIDADE: 22101 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Administração Direta

ANEXO II **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO) **Recurso de Todas as Fontes R$ 1,00**

PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	FUNCIONAL	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
1031	**Agropecuária Sustentável**								**370.677**
	ATIVIDADES								
1031 20ZV	**Fomento ao Setor Agropecuário**	**20 608**							**370.677**
1031 20ZV 0001	Fomento ao Setor Agropecuário - Nacional	20 608							370.677
			F	4-INV	8	40	0	100	370.677
TOTAL - FISCAL									**370.677**
TOTAL - SEGURIDADE									**0**
TOTAL - GERAL									**370.677**

ÓRGÃO: 25000 - Ministério da Economia
UNIDADE: 25101 - Ministério da Economia - Administração Direta

ANEXO II **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO) **Recurso de Todas as Fontes R$ 1,00**

PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	FUNCIONAL	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
0909	**Operações Especiais: Outros Encargos Especiais**								**445.790**
	OPERAÇÕES ESPECIAIS								
0909 0556	**Apoio Financeiro à Fundação Getúlio Vargas**	**04 364**							**445.790**
0909 0556 0001	Apoio Financeiro à Fundação Getúlio Vargas - Nacional	04 364							445.790
			F	3-ODC	8	50	0	100	445.790
2212	**Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade**								**2.613.995**
	ATIVIDADES								
2212 210C	**Promoção do Desenvolvimento de Micro e Pequenas Empresas, Microempreendedor Individual, Potencial Empreendedor e Artesanato**	**23 691**							**2.613.995**
2212 210C 0001	Promoção do Desenvolvimento de Micro e Pequenas Empresas, Microempreendedor Individual, Potencial Empreendedor e Artesanato - Nacional	23 691							2.613.995
			F	3-ODC	8	90	0	100	2.613.995
TOTAL - FISCAL									**3.059.785**
TOTAL - SEGURIDADE									**0**
TOTAL - GERAL									**3.059.785**

ÓRGÃO: 26000 - Ministério da Educação
UNIDADE: 26285 - Fundação Universidade Federal de São João del-Rei

ANEXO II **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO) **Recurso de Todas as Fontes R$ 1,00**

PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	FUNCIONAL	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
5013	**Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão**								**86.680**
	ATIVIDADES								
5013 20RK	**Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior**	**12 364**							**86.680**
5013 20RK 0031	Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior - No Estado de Minas Gerais	12 364							86.680
			F	3-ODC	2	90	8	100	86.680
TOTAL - FISCAL									**86.680**
TOTAL - SEGURIDADE									**0**
TOTAL - GERAL									**86.680**

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

ÓRGÃO: 26000 - Ministério da Educação
UNIDADE: 26298 - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

ANEXO II **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO) **Recurso de Todas as Fontes R$ 1,00**

PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	FUNCIONAL	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
5011	**Educação Básica de Qualidade**								**2.156.603**
	OPERAÇÕES ESPECIAIS								
5011 0E53	**Aquisição de Veículos para o Transporte Escolar da Educação Básica - Caminho da Escola**	**12 368**							**2.156.603**
5011 0E53 0001	Aquisição de Veículos para o Transporte Escolar da Educação Básica - Caminho da Escola - Nacional	12 368							2.156.603
			F	4-INV	8	40	8	113	2.156.603
TOTAL - FISCAL									**2.156.603**
TOTAL - SEGURIDADE									**0**
TOTAL - GERAL									**2.156.603**

ÓRGÃO: 30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública
UNIDADE: 30101 - Ministério da Justiça e Segurança Pública - Administração Direta

ANEXO II **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO) **Recurso de Todas as Fontes R$ 1,00**

PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	FUNCIONAL	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
5015	**Justiça**								**156.000**
	ATIVIDADES								
5015 20I7	**Promoção da Política Nacional de Justiça**	**14 422**							**156.000**
5015 20I7 0001	Promoção da Política Nacional de Justiça - Nacional	14 422							156.000
			F	3-ODC	2	80	0	100	156.000
TOTAL - FISCAL									**156.000**
TOTAL - SEGURIDADE									**0**
TOTAL - GERAL									**156.000**

ÓRGÃO: 30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública
UNIDADE: 30108 - Departamento de Polícia Federal

ANEXO II **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO) **Recurso de Todas as Fontes R$ 1,00**

PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	FUNCIONAL	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
0032	**Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo**								**6.820.969**
	ATIVIDADES								
0032 2000	**Administração da Unidade**	**06 122**							**6.820.969**
0032 2000 0001	Administração da Unidade - Nacional	06 122							6.820.969
			F	3-ODC	2	90	0	350	6.820.969
TOTAL - FISCAL									**6.820.969**
TOTAL - SEGURIDADE									**0**
TOTAL - GERAL									**6.820.969**

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

ÓRGÃO: 36000 - Ministério da Saúde
UNIDADE: 36901 - Fundo Nacional de Saúde

ANEXO II **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO) **Recurso de Todas as Fontes R$ 1,00**

PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	FUNCIONAL	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
5019	**Atenção Primária à Saúde**								**39.379.589**
	ATIVIDADES								
5019 2E89	**Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Primária à Saúde para Cumprimento de Metas**	**10 301**							**39.379.589**
5019 2E89 0001	Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Primária à Saúde para Cumprimento de Metas - Nacional	10 301							39.379.589
			S	3-ODC	8	41	6	153	12.076.975
			S	3-ODC	8	41	6	188	21.566.027
			S	3-ODC	8	90	6	153	5.736.587
TOTAL - FISCAL									**0**
TOTAL - SEGURIDADE									**39.379.589**
TOTAL - GERAL									**39.379.589**

ÓRGÃO: 39000 - Ministério da Infraestrutura
UNIDADE: 39252 - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT

ANEXO II **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO) **Recurso de Todas as Fontes R$ 1,00**

PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	FUNCIONAL	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
3006	**Transporte Terrestre e Trânsito**								**1.008.105**
	PROJETOS								
3006 7X78	**Adequação de Trecho Rodoviário - São José dos Ausentes - Divisa RS/SC - na BR-285/RS**	**26 782**							**1.008.105**
3006 7X78 0043	Adequação de Trecho Rodoviário - São José dos Ausentes - Divisa RS/SC - na BR-285/RS - No Estado do Rio Grande do Sul	26 782							1.008.105
			F	4-INV	2	90	0	100	1.008.105
TOTAL - FISCAL									**1.008.105**
TOTAL - SEGURIDADE									**0**
TOTAL - GERAL									**1.008.105**

ÓRGÃO: 39000 - Ministério da Infraestrutura
UNIDADE: 39902 - Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC

ANEXO II **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO) **Recurso de Todas as Fontes R$ 1,00**

PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	FUNCIONAL	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
0032	**Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo**								**196.965**
	ATIVIDADES								
0032 20UC	**Estudos, Projetos e Planejamento de Infraestrutura de Transportes**	**26 121**							**196.965**
0032 20UC 0001	Estudos, Projetos e Planejamento de Infraestrutura de Transportes - Nacional	26 121							196.965
			F	4-INV	2	90	0	180	196.965
0909	**Operações Especiais: Outros Encargos Especiais**								**139.548**
	OPERAÇÕES ESPECIAIS								
0909 00TW	**Pagamento de Indenização à Concessionária do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN**	**28 846**							**139.548**
0909 00TW 1304	Pagamento de Indenização à Concessionária do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN - No Município de São Gonçalo do Amarante - RN	28 846							139.548
			F	3-ODC	2	90	0	129	139.548

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

3004	**Aviação Civil**								**1.354.374**
	ATIVIDADES								
3004 210F	**Desenvolvimento da Aviação Civil (Gestão)**	**26 122**							**284.634**
3004 210F 0001	Desenvolvimento da Aviação Civil (Gestão) - Nacional	26 122							284.634
			F	3-ODC	2	90	0	129	19.935
			F	3-ODC	2	90	0	180	213.821
			F	4-INV	2	90	0	180	50.878
	PROJETOS								
3004 14UB	**Construção, Reforma e Reaparelhamento de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Regional**	**26 781**							**444.412**
3004 14UB 0225	Construção, Reforma e Reaparelhamento de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Regional - No Município de São Gabriel da Cachoeira - AM	26 781							50.000
			F	4-INV	2	90	0	180	50.000
3004 14UB 4545	Construção, Reforma e Reaparelhamento de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Regional - No Município de Joaçaba - SC	26 781							274.735
			F	4-INV	2	90	0	180	274.735
3004 14UB 5083	Construção, Reforma e Reaparelhamento de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Regional - No Município de São Borja - RS	26 781							99.677
			F	4-INV	2	90	0	180	99.677
3004 14UB 5230	Construção, Reforma e Reaparelhamento de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Regional - No Município de Dourados - MS	26 781							20.000
			F	4-INV	2	90	0	180	20.000
3004 15UW	**Reforma e reaparelhamento do Aeroporto de Maringá/PR**	**26 781**							**428.620**
3004 15UW 4219	Reforma e reaparelhamento do Aeroporto de Maringá/PR - No Município de Maringá - PR	26 781							428.620
			F	4-INV	2	40	0	180	428.620
3004 15UX	**Reforma e reaparelhamento do Aeroporto de Coari/AM**	**26 781**							**61.973**
3004 15UX 0193	Reforma e reaparelhamento do Aeroporto de Coari/AM - No Município de Coari - AM	26 781							61.973
			F	4-INV	2	90	0	180	61.973
3004 15V1	**Instalação de equipamentos de auxílios à navegação Aérea**	**26 781**							**134.735**
3004 15V1 0001	Instalação de equipamentos de auxílios à navegação Aérea - Nacional	26 781							134.735
			F	4-INV	2	90	0	180	134.735
TOTAL - FISCAL									**1.690.887**
TOTAL - SEGURIDADE									**0**
TOTAL - GERAL									**1.690.887**

ÓRGÃO: 52000 - Ministério da Defesa
UNIDADE: 52131 - Comando da Marinha

ANEXO II **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO) **Recurso de Todas as Fontes R$ 1,00**

PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	FUNCIONAL	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
6012	**Defesa Nacional**								**37.067**
	PROJETOS								
6012 14T7	**Desenvolvimento de Sistemas de Tecnologia Nuclear da Marinha**	**05 572**							**37.067**
6012 14T7 0001	Desenvolvimento de Sistemas de Tecnologia Nuclear da Marinha - Nacional	05 572							37.067
			F	4-INV	8	90	0	100	37.067
TOTAL - FISCAL									**37.067**
TOTAL - SEGURIDADE									**0**
TOTAL - GERAL									**37.067**

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

ÓRGÃO: 53000 - Ministério do Desenvolvimento Regional
UNIDADE: 53101 - Ministério do Desenvolvimento Regional - Administração Direta

ANEXO II **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO) **Recurso de Todas as Fontes R$ 1,00**

PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	FUNCIONAL	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
2219	**Mobilidade Urbana**								**34.783.933**
	OPERAÇÕES ESPECIAIS								
2219 00T1	**Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária**	**15 451**							**34.783.933**
2219 00T1 0001	Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária - Nacional	15 451							34.783.933
			F	4-INV	8	40	0	100	18.031.973
			F	4-INV	8	40	0	188	16.751.960
TOTAL - FISCAL									**34.783.933**
TOTAL - SEGURIDADE									**0**
TOTAL - GERAL									**34.783.933**

ÓRGÃO: 55000 - Ministério da Cidadania
UNIDADE: 55101 - Ministério da Cidadania - Administração Direta

ANEXO II **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO) **Recurso de Todas as Fontes R$ 1,00**

PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	FUNCIONAL	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
5026	**Esporte**								**21.951.133**
	OPERAÇÕES ESPECIAIS								
5026 00SL	**Apoio à Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer**	**27 812**							**21.951.133**
5026 00SL 0001	Apoio à Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer - Nacional	27 812							21.951.133
			F	4-INV	8	40	0	100	21.951.133
TOTAL - FISCAL									**21.951.133**
TOTAL - SEGURIDADE									**0**
TOTAL - GERAL									**21.951.133**

ÓRGÃO: 81000 - Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
UNIDADE: 81101 - Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos - Administração Direta

ANEXO II **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO) **Recurso de Todas as Fontes R$ 1,00**

PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	FUNCIONAL	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
5034	**Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos**								**2.827.150**
	ATIVIDADES								
5034 21AR	**Promoção e Defesa de Direitos Humanos para todos**	**14 422**							**2.827.150**
5034 21AR 0001	Promoção e Defesa de Direitos Humanos para todos - Nacional	14 422							2.827.150
			F	4-INV	8	90	0	100	2.827.150
TOTAL - FISCAL									**2.827.150**
TOTAL - SEGURIDADE									**0**
TOTAL - GERAL									**2.827.150**

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER Nº 10 , DE 2022 – CN

Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, sobre o Projeto de Lei nº 42, de 2022-CN, que abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios da Educação, da Justiça e Segurança Pública, e da Infraestrutura, crédito especial no valor de R$ 8.762.641,00, para os fins que especifica.

Autor: PODER EXECUTIVO

I. RELATÓRIO

O Presidente da República, no uso das atribuições que lhe confere o art. 61 da Constituição, submete à deliberação do Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 560, de 2022, o Projeto de Lei nº 42, de 2022-CN, que abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios da Educação, da Justiça e Segurança Pública, e da Infraestrutura, crédito especial no valor de R$ 8.762.641,00, para os fins que especifica.

A programação para o Ministério da Educação visa a prover a Fundação Universidade Federal de São João del-Rei, de meios para o pagamento da Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos a cinco servidores, amparados pelo art. 60-A, da Lei nº 8.112, de 1990, cujas despesas foram iniciadas a partir de junho do corrente exercício.

No Ministério da Justiça, as programações incluídas visam à Contribuição Voluntária para o Programa Ibero-Americano de Acesso à Justiça (PIAJ) e ao pagamento da indenização da disponibilização voluntária durante o repouso remunerado, no âmbito da Polícia Federal.

As programações do Ministério da Infraestrutura visam ao pagamento de reconhecimento de dívida no contrato referente à Construção de Trecho Rodoviário - Porto Alegre - Esteio - Sapucaia - na BR-448/RS - No Estado do Rio Grande do Sul, no âmbito do DNIT, bem como à contratação de empresa especializada para elaboração de estudos e projetos de engenharia para o Aeroporto Regional Augusto de Oliveira Salvação (SDAI), no Município de Americana/SP, no âmbito do Fundo Nacional de Aviação Civil – FNAC.

O Projeto de Lei decorre à conta de anulação de dotações orçamentárias, observado o disposto no art. 43, §1º, inciso III, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, em conformidade com as prescrições do art. 167, inciso V, da Constituição.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Segundo a Exposição de Motivos que acompanha o Projeto, a propósito do que dispõe o art. 44, §4º, da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022 - LDO-2022, que as alterações não afetam a obtenção da meta de resultado primário fixada para o corrente exercício, uma vez que se referem a remanejamento entre despesas primárias.

No que diz respeito ao art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, o Poder Executivo esclarece que a presente proposta não amplia as dotações orçamentárias sujeitas aos limites das despesas primárias estabelecidos para o ano em curso.

Observa-se que a proposição em tela envolve, concomitantemente, modificação de fontes de recursos, no valor de R$ 6.820.969,00 (seis milhões, oitocentos e vinte mil, novecentos e sessenta e nove reais), com a redução do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2021, referente à fonte 50 - Recursos Próprios Primários de Livre Aplicação, e o acréscimo do superávit relativo à fonte 74 - Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais, no âmbito do Departamento de Polícia Federal, do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Em 13 de dezembro, foi encaminhada a Mensagem Modificativa nº 653, que elevou o valor do Projeto em R$ 105.565.937,00, elevando o valor total para R$ 114.328.578,00, incluindo também o Ministério do Trabalho e Previdência.

Informa o Executivo que a modificação objetiva incluir novas categorias de programações orçamentárias na Lei nº 14.303, de 21 de janeiro de 2022, Lei Orçamentária Anual de 2022 - LOA-2022, a saber: a) Ministério do Trabalho e Previdência, no âmbito da Administração Direta, o valor de R$ 104.565.937,00 (cento e quatro milhões, quinhentos e sessenta e cinco mil, novecentos e trinta e sete reais) para permitir o Complemento da Atualização Monetária dos Recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS; e b) Ministério da Infraestrutura, no Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC, o valor de R$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), para viabilizar a reforma, ampliação e reaparelhamento do Aeroporto de Santa Rosa/RS - No Município de Santa Rosa, no Estado do Rio Grande do Sul.

A versão modificada da prosição envolve, concomitantemente, modificação de fontes de recursos, no valor de R$ 90.246.832,00 (noventa milhões, duzentos e quarenta e seis mil, oitocentos e trinta e dois reais), com o acréscimo de excesso de arrecadação da fonte 84 - Contribuições sobre a Remuneração Devida ao Trabalhador e Relativa à Despedida de Empregado sem Justa Causa, e a redução das fontes 00 - Recursos Primários de Livre Aplicação, 13 - Contribuição do Salário-Educação, 53 - Recursos Destinados às Atividades-Fins da Seguridade Social e 88 - Recursos Financeiros de Livre Aplicação.

II. DAS EMENDAS

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

III. VOTO DO RELATOR

Do exame da proposição, entendemos que a iniciativa do Poder Executivo não contraria os dispositivos constitucionais e demais normas legais pertinentes à matéria.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Quanto ao mérito, entendemos que as razões demonstradas na Exposição de Motivos são adequadas e meritórias; razão pela qual somos favoráveis a aprovação da proposição.

Assim sendo, somos pela **APROVAÇÃO** do PLN nº 42, de 2022-CN, na forma da Mensagem Modificativa apresentada pelo Poder Executivo.

Sala da Comissão, em de dezembro de 2022.

Relator

Dep. Enio Verri
PT - PR

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 40/2022

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER Nº 11 , DE 2022 – CN

Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, sobre o Projeto de Lei nº 40, de 2022-CN, que "Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor do Ministério da Justiça e Segurança Pública, crédito suplementar no valor de R$ 231.734.617,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente".

Autor: PODER EXECUTIVO
Relator: Deputado FELIPE FRANCISCHINI
Relator ad hoc: Deputado Cláudio Cajado

I. RELATÓRIO

O Presidente da República, no uso das atribuições que lhe confere o art. 61 da Constituição, submete à deliberação do Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 558, de 2022, o Projeto de Lei nº 40, de 2022-CN, que abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor do Ministério da Justiça e Segurança Pública, crédito suplementar no valor de R$ 231.734.617,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente.

O crédito em pauta tem por objetivo viabilizar, no Fundo Penitenciário Nacional, o cumprimento do art. 3º, §5º, da Lei complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, bem como possibilitar a incorporação de superávit financeiro das fontes 50 - Recursos Próprios Primários de Livre Aplicação, 74 - Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais, e 80 Recursos Próprios Financeiros, por força de decisão no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 347.

O Projeto de Lei decorre à conta de anulação de dotações orçamentárias, referente a emendas de comissão, observado o disposto no art. 43, §1º, inciso III, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, em conformidade com as prescrições do art. 167, inciso V, da Constituição.

Segundo a Exposição de Motivos que acompanha o Projeto, a propósito do que dispõe o art. 44, §4º, da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022 - LDO-2022, que as alterações não afetam a obtenção da meta de resultado primário fixada para o corrente exercício, uma vez que se referem a remanejamento entre despesas primárias.

No que diz respeito ao art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, o Poder Executivo esclarece que a presente proposta não amplia as dotações orçamentárias sujeitas aos limites das despesas primárias estabelecidos para o ano em curso.

Observa-se que a proposição em tela envolve, concomitantemente, modificação de fontes de recursos, no valor total.

II. DAS EMENDAS

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Felipe Francischini

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Foram apresentadas 6 emendas no prazo regimental.

III. VOTO DO RELATOR

Do exame da proposição, entendemos que a iniciativa do Poder Executivo não contraria os dispositivos constitucionais e demais normas legais pertinentes à matéria.

Em relação às emendas apresentadas, vale observar que todas visam a reduzir programações com proposta de cancelamento e correspondente redução dos valores de suplementação. Em razão dos motivos apresentados para as suplementações, não vemos possibilidade de redução dos valores. Portanto somos pela rejeição das emendas.

Assim sendo, somos pela **APROVAÇÃO** do PLN nº 40, de 2022-CN, na forma apresentada pelo Poder Executivo, e pela **REJEIÇÃO** das emendas apresentadas.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado FELIPE FRANCISCHINI
Relator

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Felipe Francischini

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

MATÉRIAS E DOCUMENTOS DIVERSOS

EXPEDIENTE

Arquivamentos

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

CONGRESSO NACIONAL

Parte I - Matérias arquivadas ao final da 56ª Legislatura - RISF art. 332 (5 matérias)

Parte II - Matérias arquivadas definitivamente ao final da 56ª Legislatura - RISF art. 332, § 2º (0 matérias)

Parte III - Matérias conhecidas e arquivadas ao final da 56ª Legislatura (0 matérias)

Parte IV - Matérias prejudicadas ao final da 56ª Legislatura (0 matérias)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Parte I - Matérias arquivadas ao final da 56ª Legislatura - RISF art. 332

Projeto de Resolução do Congresso Nacional - PRN (5 matéria(s))

PROJETO DE RESOLUÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL Nº 5, DE 2015 Senador Davi Alcolumbre (DEM/AP) e outros.	*Altera a Resolução nº 1, de 2006-CN, que Dispõe sobre Comissão Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, para disciplinar a escolha do Coordenador de Bancada Estadual.*
PROJETO DE RESOLUÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL Nº 8, DE 2015 Deputado Federal Betinho Gomes (PSDB/PE) e outros.	*Dispõe sobre a realização de audiências públicas periódicas no Congresso Nacional, para apresentação de relatório detalhado quadrimestral, pelo Ministro da Saúde, conforme estabelece o art.36, da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.*
PROJETO DE RESOLUÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL Nº 9, DE 2015 Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE) e outros.	*Cria a Comissão Mista Representativa do Congresso Nacional junto á União Europeia - UE.*
PROJETO DE RESOLUÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL Nº 1, DE 2017 MESAS SENADO E CÂMARA DOS DEPUTADOS	*Cria, no âmbito do Congresso Nacional, Comissão Mista Permanente destinada a consolidar a legislação federal e regulamentar dispositivos da Constituição Federal - CMCF.*
PROJETO DE RESOLUÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL Nº 3, DE 2017 Senador Romero Jucá (MDB/RR) e outros., Deputado Federal Carlos Marun (MDB/MS) e outros.	*Institui a Jornada Nacional de Controle Externo.*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

Por ocasião do final da legislatura, nos termos do art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal, ficam prejudicados os **Requerimentos nº 2, 4, 5, 6, 7 e 15 de 2021; e 14 de 2022**, todos de adição de assinatura, por não ter sido atingido o número suficiente de assinaturas nas matérias principais a que se referiam.

Os requerimentos vão ao Arquivo.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Comunicações

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CÂMARA DOS DEPUTADOS
LIDERANÇA DO PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO - PSD

Partido Social Democrático

CD/22170.88269-00

Of. n. 198/2022/PSD

Brasília, 22 de dezembro de 2022.

Ao Excelentíssimo Senhor
Senador **Rodrigo Pacheco**
Presidente da Mesa do Congresso Nacional

Assunto: Substituição de parlamentar do PSD para compor a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

Senhor Presidente,

Cumprimentando-o cordialmente, solicito a substituição do Deputado **Leandre (PSD/PR)** pelo Deputado **Antonio Brito (PSD/BA)** como titular da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

Atenciosamente,

Deputado **ANTONIO BRITO**
Líder do PSD

CD221708826900

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Antonio Brito

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CÂMARA DOS DEPUTADOS
LIDERANÇA DO PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO - PSD

Partido Social Democrático

Of. n. 199/2022/PSD

Brasília, 22 de dezembro de 2022.

Ao Excelentíssimo Senhor
Senador **Rodrigo Pacheco**
Presidente da Mesa do Congresso Nacional

Assunto: Substituição de parlamentar do PSD para compor a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

Senhor Presidente,

Cumprimentando-o cordialmente, solicito a substituição do Deputado **Edilázio Jr (PSD/MA)** pelo Deputado **Pedro Paulo (PSD/RJ)** como titular da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

Atenciosamente,

Deputado **ANTONIO BRITO**
Líder do PSD

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Extinção de Comissão

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

EXTINÇÃO DA CPMI DAS FAKE NEWS

A Presidência comunica ao Plenário que, nos termos do §4° do art. 76 do Regimento Interno do Senado Federal, primeiro subsidiário do Regimento Comum, está extinta a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito - Fake News, destinada a *investigar os ataques cibernéticos que atentam contra a democracia; a utilização de perfis falsos para influenciar os resultados das eleições de 2018; a prática de cyberbullying sobre os usuários mais vulneráveis da rede de computadores, bem como sobre agentes públicos; e o aliciamento e orientação de crianças para o cometimento de crimes de ódio e suicídio.*

Será feita comunicação à Câmara dos Deputados.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

Pareceres aprovados em Comissão

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL

PARECER (CN) Nº 65, DE 2022

Da COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional n° 21, de 2022, que Abre ao Orçamento Fiscal e ao da Seguridade Social da União, em favor dos Ministérios da Infraestrutura e da Cidadania, crédito especial no valor de R$ 13.825.000,00, para os fins que especifica.

PRESIDENTE: Deputado Celso Sabino
RELATOR: Deputado Félix Mendonça Júnior
RELATOR ADHOC: Deputado Claudio Cajado

22 de dezembro de 2022

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

PARECER N.º , DE 2022-CN

CD/22113.74231-00

Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 21/2022-CN, que Abre o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor dos Ministérios da Infraestrutura e da Cidadania e de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, crédito especial no valor de R$ 3.875.825.000, para os fins que especifica.

Autor: **Poder Executivo**

Relator: **Deputado Félix Mendonça Júnior**

I – RELATÓRIO

Nos termos do art. 61, § 1º, inciso II, alínea "b", da Constituição Federal, o Presidente da República, por intermédio da Mensagem n.º 366/2022, de 11 de julho de 2022, na origem, submete à apreciação do Congresso Nacional o Projeto de Lei n.º 21/2022-CN, que Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos **dos Ministérios da Infraestrutura e da Cidadania,** crédito especial no valor de **R$ 13.825.000,00,** para os fins que especifica. Durante a apreciação congressual, o Sr. Presidente da República, por meio da Mensagem nº 630, de 5 de dezembro de 2022, envia ao Congresso proposta de aditamento ao Projeto de Lei em apreço, com a abertura do Orçamento Fiscal da União em favor do órgão orçamentário **Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, no valor de R$ 3.862.000.000,00,** para os fins que especifica.

O art. 2º do PL dispõe que os recursos necessários à abertura do crédito decorrem de anulação de dotações orçamentárias, conforme indicado em seu Anexo II.

CD221137423100

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Félix Mendonça Júnior
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD221137423100

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

A Exposição de Motivos (EM) nº 215/2022 ME, de 06 de julho de 2022, que acompanha a proposição, informou que o crédito tem por objetivo incluir novas categorias de programação no orçamento dos mencionados órgãos, a fim de possibilitar:

a) No Ministério da Infraestrutura – Fundo Nacional de Aviação Civil – FNAC, a ampliação da capacidade operacional do aeroporto de Santo Ângelo/RS;

b) No Ministério da Cidadania – Administração Direta, o custeio da operacionalização do pagamento do Auxílio Emergencial 2021, devida à pandemia da COVID-19, cuja ação orçamentária 21CP não consta da Lei Orçamentária de 2022.

Na data de 06 de dezembro de 2022, a EM 418/22 ME justifica o envio de modificação ao PLN original com a inclusão de nova categoria de programação em favor do órgão orçamentário **Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios,** devido à inexistência de ação específica para viabilizar o apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para garantir ações emergenciais direcionadas ao setor cultural, nos termos da Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022.

Conforme a EM, *De acordo com o Ofício nº 01764/2022/SGCT/AGU, de 10 de novembro de 2022, da Secretaria-Geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União, foi informado que, em julgamento concluído em 9 de novembro de 2022, o Plenário do Supremo Tribunal Federal referendou medida cautelar deferida pela Senhora Ministra Cármen Lúcia em 5 de novembro de 2022 nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7232, na qual é impugnada a Medida Provisória nº 1.135, de 26 de agosto de 2022, que alterou a programação orçamentária relativa às ações emergenciais de apoio ao setor cultural a serem adotadas em decorrência dos efeitos da Covid-19, postergando as referidas despesas para o exercício de 2023.*

No acórdão de referendo, o Plenário da Suprema Corte, por maioria, "deferiu a medida cautelar requerida, para suspender os efeitos da medida provisória n. 1.135/2022, com efeitos ex tunc, repristinando-se as Leis n. 14.399/2022, n. 14.148/2021 e a Lei Complementar n. 195/2022, mantendo a medida provisória n. 1.135/2022 o seu curso regular no Congresso Nacional, como projeto de lei, na forma do art. 62 da Constituição da República". Sendo assim, volta a existir, em 2022, a obrigatoriedade de viabilizar o apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios disciplinado pela Lei Complementar nº 195, de 2022.

CD/22113.74231-00
CD221137423100
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Félix Mendonça Júnior
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD221137423100
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

4

A origem e a aplicação dos recursos são informados no Quadro I a seguir:

CD/22113.74231-00

Quadro I – Aplicação e Origem dos Recursos – alteração do PLN nº 21/2022

Órgão/ unidade orçamentária	Aplicação (R$ 1,00)	Origem (R$ 1,00)
Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios		
Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios relacionado a Ações Emergenciais destinadas ao Setor Cultural (Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022)	3.862.000.000	
Ministério da Infraestrutura		
Construção, Reforma e Reaparelhamento de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Regional - No Município de Santo Ângelo - RS	525.000	
Ministério da Cidadania		
Operacionalização do Auxílio Emergencial 2021 para o Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (Covid-19)	13.300.000	
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento		355.811.993
Ministério da Educação		
Ministério da Educação - Administração Direta		13.744.023
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação		127.586.937
Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares		2.450.638
Ministério da Justiça e Segurança Pública		12.789.164
Ministério de Minas e Energia		98.379
Ministério da Saúde		
Fundação Nacional de Saúde		106.345.940
Fundo Nacional de Saúde		843.330.797
Ministério da Infraestrutura		525.000
Ministério do Meio Ambiente		4.585.312
Ministério da Defesa		
Ministério da Defesa - Administração Direta		195.395.710
Comando do Exército		9.241.369
Ministério do Desenvolvimento Regional		
Ministério do Desenvolvimento Regional - Administração Direta		1.347.432.220
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF		488.671.966
Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS		7.151.861
Ministério do Turismo		10.113.683
Ministério da Cidadania		
Ministério da Cidadania - Administração Direta		122.395.261
Fundo Nacional de Assistência Social		214.351.155
Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos		13.803.592
Total	**3.875.825.000**	**3.875.825.000**

CD221137423100

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Félix Mendonça Júnior
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD221137423100

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

As Exposições de Motivos esclarecem ainda que:

1) o pleito será viabilizado à conta de anulação de dotações orçamentárias, observado o disposto no art. 43, § 1º, inciso III, da Lei nº 4.320/64, em conformidade com as prescrições do art. 167, inciso V, da Constituição;

2) as alterações não afetam a obtenção da meta de resultado primário fixada para o corrente exercício, uma vez que se referem a remanejamento entre despesas primárias discricionárias, não aumentando o montante destas para o corrente exercício, a propósito do que dispõe o art. 44, § 4º da LDO 2022;

3) a presente proposta não amplia as dotações orçamentárias sujeitas aos limites individualizados das despesas primárias estabelecidas para o ano em curso, com respeito ao art. 107 do ADCT;

4) eventuais ajustes no Plano Plurianual serão realizados de acordo com o inciso I, do art. 21, da Lei nº 13.971/19, que institui o PPA 2020-2023;

5) a proposta modificação orçamentária não afeta o cumprimento da "Regra de Ouro", estabelecida pelo III, do art. 167, da Constituição Federal;

6) as alterações propostas decorrem de solicitações formalizadas por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, e as programações objeto de cancelamentos não sofrerão prejuízo em sua execução.

É o relatório

II – DAS EMENDAS APRESENTADAS

Ao PLN não foram apresentadas emendas

III - VOTO DO RELATOR

Do exame da proposição, verifica-se que a iniciativa do Poder Executivo encontra-se articulada na modalidade apropriada de crédito adicional, isto é, crédito

CD/22113.74231-00
CD221137423100
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Félix Mendonça Júnior
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD221137423100
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

especial, uma vez que objetiva exclusivamente incluir categoria de programação na Lei Orçamentária Anual vigente – LOA 2022.

Do exame do projeto, verificamos que a iniciativa não contraria os dispositivos constitucionais e os preceitos legais pertinentes, em particular no que diz respeito à sua compatibilidade com as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2022 do Plano Plurianual - PPA 2020-2023, e à sua conformidade com a LOA 2022.

CD/22113.74231-00

Esta relatoria identificou a possibilidade de propor alteração na suplementação no âmbito do Ministério da Cidadania, de forma a aprimorar o Orçamento da União.

Neste sentido, utilizando-nos subsidiariamente da autorização dada no item 12.I do Relatório Preliminar à apreciação da LOA-2022, propomos emendas de relator para aprimorar a atuação da União, de modo a alocar a dotação proposta para o Ministério da Cidadania na ação 20JP - Desenvolvimento de Atividades e Apoio a Projetos e Eventos de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social, a ser incluída na Lei Orçamentária nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, na forma do substitutivo proposto em anexo, cumprindo assim com o caráter nacional exigido para emendas de relator.

Por fim, e não menos relevante, com a recente decisão do Supremo Tribunal Federal a respeito das dotações marcadas com RP9 – emendas de relator geral, e a necessidade de remanejamento das dotações orçamentárias impactadas por ela, sugerimos a alteração da redação do §5º do art. 4º da Lei nº 14.303, de 21 de janeiro de 2022, de modo que seja prorrogado o prazo para a realização dos ajustes necessários por meio da abertura de créditos suplementares.

Diante do exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 21/2022-CN, considerando a modificação solicitada pelo Poder Executivo por meio da EM 418/22 ME e incorporando as propostas de aprimoramento desta relatoria, consubstanciadas na forma do substitutivo ora proposto.

CD221137423100

Sala das Sessões, de de 2022.

Deputado FÉLIX MENDONÇA JÚNIOR

Relator

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Félix Mendonça Júnior
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD221137423100

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Félix Mendonça Júnior
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD221137423100

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

8

CD/22113.74231-00

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 21, DE 2022

Abre aos Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor dos Ministérios da Infraestrutura e da Cidadania, e de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, crédito especial no valor de R$ 3.875.825.000,00, para os fins que especifica, e altera o art. 4º da Lei nº 14.303, de 21 de janeiro de 2022.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica aberto aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União (Lei nº 14.303, de 21 de janeiro de 2022), em favor dos Ministérios da Infraestrutura e da Cidadania, e de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, crédito especial no valor de R$ 3.875.825.000,00 (três bilhões oitocentos e setenta e cinco milhões oitocentos e vinte e cinco mil reais), para atender às programações constantes do Anexo I.

Art. 2º Os recursos necessários à abertura do crédito de que trata o art. 1º decorrem de anulação de dotações orçamentárias, conforme indicado no Anexo II.

Art. 3º O art. 4º da Lei nº 14.303, de 21 de janeiro de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares para o aumento de dotações fixadas por esta Lei e suas alterações, desde que sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida na Lei nº 14.194, de 2021 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022, e com os limites de despesas primárias de que tratam os art. 107, art. 110 e art. 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, observem o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, não cancelem dotações incluídas ou acrescidas por emendas, ressalvado o disposto nos § 7º a § 10, e atendam as seguintes condições:

...

§ 5º A autorização de que trata este artigo fica condicionada à publicação, até o dia **30** de dezembro de 2022, dos atos de abertura dos créditos suplementares, exceto nas hipóteses previstas nas alíneas "a", "b" e "e" do inciso I, no inciso II, e nas alíneas "b" e "f" do inciso III do **caput**, cuja publicação poderá ocorrer até 31 de dezembro de 2022.

§ 5º-A Fica autorizada a abertura de crédito suplementar aos subtítulos classificados como RP 2, no âmbito do Poder Executivo Federal, desde que realizada após a divulgação do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias referente ao quinto bimestre de 2022, com recursos provenientes de:

CD221137423100

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Félix Mendonça Júnior
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD221137423100

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

I - reserva de contingência, inclusive à conta de receitas próprias e vinculadas, observado o disposto no § 2º do art. 13 da Lei nº 14.194, de 2021 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022;

II - superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2021, observado o disposto no inciso I do § 1º e no § 2º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964; e

III - excesso de arrecadação, observado o disposto no inciso II do § 1º e no § 3º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964." (NR)

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília,

CD/22113.74231-00

CD221137423100

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Félix Mendonça Júnior
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD221137423100

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

10

RELATÓRIO DE AUTÓGRAFO DE CRÉDITOS - ANEXO I

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

ORGÃO: 39000 - Ministério da Infraestrutura
UNIDADE: 39902 - Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC

ANEXO I **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TABALHO (APLICAÇÃO) **Recursos de todas as Fontes R$1,00.**

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
	3004	**Aviação Civil**							525.000
		Projeto							525.000
26 781	**3004 14UB**	**Construção, Reforma e Reaparelhamento de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Regional**							525.000
26 781	3004 14UB **5075**	Construção, Reforma e Reaparelhamento de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Regional - **No Município de Santo Ângelo - RS**							525.000
		Aeroporto adequado (unidade): 1	F	4	2	90	0	180	525.000
TOTAL - FISCAL									**525.000**
TOTAL - SEGURIDADE									**0**
TOTAL - GERAL									**525.000**

ORGÃO: 55000 - Ministério da Cidadania
UNIDADE: 55101 - Ministério da Cidadania - Administração Direta

ANEXO I **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TABALHO (APLICAÇÃO) **Recursos de todas as Fontes R$1,00.**

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
	5028	**Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas**							3.300.000
		Atividade							3.300.000
08 122	**5028 21CP**	**Operacionalização do Auxílio Emergencial 2021 para o Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (Covid-19)**							3.300.000
08 122	5028 21CP **0001**	Operacionalização do Auxílio Emergencial 2021 para o Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (Covid-19) - **Nacional**							3.300.000
		Agente remunerado (unidade): 1	S	3	2	90	0	100	3.300.000
TOTAL - FISCAL									**0**
TOTAL - SEGURIDADE									**3.300.000**
TOTAL - GERAL									**3.300.000**

ORGÃO: 55000 - Ministério da Cidadania
UNIDADE: 55901 - Fundo Nacional de Assistência Social

ANEXO I **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TABALHO (APLICAÇÃO) **Recursos de todas as Fontes R$1,00.**

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

		5031	**Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**								10.000.000
			Atividade								10.000.000
08	**244**	**5031 219G**	**Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**								10.000.000
08	244	5031 219G **0010**	Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) - **Na Região Norte**								10.000.000
			Ente federativo apoiado (unidade): 100	F	3	2	40	0	100		10.000.000
TOTAL - FISCAL											**10.000.000**
TOTAL - SEGURIDADE											**0**
TOTAL - GERAL											**10.000.000**

ORGÃO: 73000 - Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios
UNIDADE: 73117 - Recursos sob Supervisão do Ministério do Turismo

ANEXO I **Crédito Especial**

PROGRAMA DE TABALHO (APLICAÇÃO) **Recursos de todas as Fontes R$1,00.**

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
	0903	**Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de**							3.862.000.000
		Operação Especial							3.862.000.000
28 **845**	**0903 00UR**	**Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios relacionado a Ações Emergenciais destinadas ao Setor Cultural (Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022)**							3.862.000.000
28 845	0903 00UR **0001**	Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios relacionado a Ações Emergenciais destinadas ao Setor Cultural (Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022) - **Nacional**							3.862.000.000
			F	3	1	40	0	188	1.777.734.564
			F	3	1	30	0	188	2.014.900.000
			F	3	1	40	0	100	21.500.481
			F	3	1	40	0	300	47.864.955
TOTAL - FISCAL									**3.862.000.000**
TOTAL - SEGURIDADE									**0**
TOTAL - GERAL									**3.862.000.000**

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

13

RELATÓRIO DE AUTÓGRAFO DE CRÉDITOS - ANEXO II

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

ORGÃO: 22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
UNIDADE: 22101 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Administração Direta
ANEXO II **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TABALHO (CANCELAMENTO) **Recursos de todas as Fontes R$1,00.**

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
	1031	**Agropecuária Sustentável**							355.811.993
		Atividade							355.811.993
20 608	**1031 20ZV**	**Fomento ao Setor Agropecuário**							355.811.993
20 608	1031 20ZV **0001**	Fomento ao Setor Agropecuário - **Nacional**							355.811.993
		Projeto apoiado (unidade)	F	4	9	40	0	188	350.663.168
			F	4	9	30	0	188	3.200.083
			F	4	9	90	0	188	200.052
			F	3	9	40	0	188	1.748.690
TOTAL - FISCAL									**355.811.993**
TOTAL - SEGURIDADE									**0**
TOTAL - GERAL									**355.811.993**

ORGÃO: 26000 - Ministério da Educação
UNIDADE: 26101 - Ministério da Educação - Administração Direta
ANEXO II **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TABALHO (CANCELAMENTO) **Recursos de todas as Fontes R$1,00.**

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
	5012	**Educação Profissional e Tecnológica**							5.601.457
		Projeto							5.601.457
12 363	**5012 15R4**	**Apoio à Expansão, Reestruturação e Modernização das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica**							5.601.457
12 363	5012 15R4 **0001**	Apoio à Expansão, Reestruturação e Modernização das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica - **Nacional**							5.601.457
		Projeto apoiado (unidade)	F	4	9	90	8	188	5.601.457
	5013	**Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão**							8.142.566
		Atividade							1.100.286
12 364	**5013 20GK**	**Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão**							1.100.286
12 364	5013 20GK **0001**	Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão - **Nacional**							1.100.286
		Projeto apoiado (unidade)	F	3	9	90	8	188	1.100.286
		Projeto							7.042.280

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

12 364	**5013 15R3**	**Apoio à Consolidação, Reestruturação e Modernização das Instituições Federais de Ensino Superior**								7.042.280
12 364	5013 15R3 **0001**	Apoio à Consolidação, Reestruturação e Modernização das Instituições Federais de Ensino Superior - **Nacional**								7.042.280
		Projeto apoiado (unidade)	F	4	9	90	8	188		7.042.280
TOTAL - FISCAL										**13.744.023**
TOTAL - SEGURIDADE										**0**
TOTAL - GERAL										**13.744.023**

ORGÃO: 26000 - Ministério da Educação
UNIDADE: 26298 - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

ANEXO II **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TABALHO (CANCELAMENTO) **Recursos de todas as Fontes R$1,00.**

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
	5011	**Educação Básica de Qualidade**							127.586.937
		Atividade							127.586.937
12 368	**5011 20RP**	**Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica**							127.586.937
12 368	5011 20RP **0001**	Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica - **Nacional**							127.586.937
		Projeto apoiado (unidade)	F	4	9	40	8	188	116.814.867
			F	4	9	40	8	113	8.402.191
			F	3	9	40	8	188	2.352.026
			F	3	9	90	8	188	17.853
TOTAL - FISCAL									**127.586.937**
TOTAL - SEGURIDADE									**0**
TOTAL - GERAL									**127.586.937**

ORGÃO: 26000 - Ministério da Educação
UNIDADE: 26443 - Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares

ANEXO II **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TABALHO (CANCELAMENTO) **Recursos de todas as Fontes R$1,00.**

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
	5013	**Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão**							2.450.638
		Atividade							2.450.638
12 302	**5013 20RX**	**Reestruturação e Modernização dos Hospitais Universitários Federais - REHUF**							2.450.638
12 302	5013 20RX **0001**	Reestruturação e Modernização dos Hospitais Universitários Federais - REHUF - **Nacional**							2.450.638

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

		Instituição apoiada (unidade)	S	4	9	90	8	188	2.450.638
TOTAL - FISCAL									**0**
TOTAL - SEGURIDADE									**2.450.638**
TOTAL - GERAL									**2.450.638**

ORGÃO: 30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública
UNIDADE: 30108 - Departamento de Polícia Federal

ANEXO II **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TABALHO (CANCELAMENTO) **Recursos de todas as Fontes R$1,00.**

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
	5016	**Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime**							12.789.164
		Projeto							12.789.164
06 181	**5016 15F9**	**Aprimoramento da Infraestrutura da Polícia Federal**							12.789.164
06 181	5016 15F9 **0001**	Aprimoramento da Infraestrutura da Polícia Federal - **Nacional**							12.789.164
		Obra concluída (unidade)	F	4	9	40	0	188	12.789.164
TOTAL - FISCAL									**12.789.164**
TOTAL - SEGURIDADE									**0**
TOTAL - GERAL									**12.789.164**

ORGÃO: 32000 - Ministério de Minas e Energia
UNIDADE: 32202 - Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM

ANEXO II **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TABALHO (CANCELAMENTO) **Recursos de todas as Fontes R$1,00.**

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
	2221	**Recursos Hídricos**							98.379
		Atividade							98.379
22 544	**2221 2397**	**Levantamentos Hidrogeológicos, Estudos Integrados em Recursos Hídricos para Gestão e Ampliação da Oferta Hídrica**							98.379
22 544	2221 2397 **0001**	Levantamentos Hidrogeológicos, Estudos Integrados em Recursos Hídricos para Gestão e Ampliação da Oferta Hídrica - **Nacional**							98.379
		Levantamento realizado (unidade)	F	3	9	90	0	188	98.379

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

TOTAL - FISCAL	**98.379**
TOTAL - SEGURIDADE	**0**
TOTAL - GERAL	**98.379**

ORGÃO: 36000 - Ministério da Saúde
UNIDADE: 36211 - Fundação Nacional de Saúde
ANEXO II **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TABALHO (CANCELAMENTO)
Recursos de todas as Fontes R$1,00.

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
	2222	**Saneamento Básico**							106.345.940
		Atividade							106.345.940
10 512	**2222 20AF**	**Apoio ao Controle e à Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano para Prevenção e Controle de Doenças e Agravos**							15.466.250
10 512	2222 20AF **0001**	Apoio ao Controle e à Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano para Prevenção e Controle de Doenças e Agravos - **Nacional**							15.466.250
		Ente federativo apoiado (unidade)	S	4	9	30	6	188	3.436.944
			S	3	9	30	6	188	12.029.306
10 512	**2222 21CA**	**Implantação, Ampliação e Melhoria de Sistemas Públicos de Abastecimento de Água em Municípios com até 50.000 Habitantes, Exclusive em Regiões Metropolitanas (RM) ou Regiões Integradas de Desenvolvimento**							43.305.503
10 512	2222 21CA **0001**	Implantação, Ampliação e Melhoria de Sistemas Públicos de Abastecimento de Água em Municípios com até 50.000 Habitantes, Exclusive em Regiões Metropolitanas (RM) ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE) -							43.305.503
		Domicílio atendido (unidade)	S	4	9	40	0	188	4.639.876
			S	4	9	30	0	188	38.665.627
10 512	**2222 21CB**	**Implantação, Ampliação e Melhoria de Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em Municípios com até 50.000 Habitantes, Exclusive em Regiões Metropolitanas (RM) ou Regiões Integradas de Desenvolvimento**							38.665.627
10 512	2222 21CB **0001**	Implantação, Ampliação e Melhoria de Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em Municípios com até 50.000 Habitantes, Exclusive em Regiões Metropolitanas (RM) ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE) -							38.665.627
		Domicílio atendido (unidade)	S	4	9	40	0	188	38.665.627
10 512	**2222 21CC**	**Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos em Municípios de até 50.000 Habitantes, Exclusive em Regiões Metropolitanas (RM) ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico**							8.908.560
10 512	2222 21CC **0001**	Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos em Municípios de até 50.000 Habitantes, Exclusive em Regiões Metropolitanas (RM) ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE) - **Nacional**							8.908.560
		Município atendido (unidade)	S	4	9	40	0	188	8.908.560
TOTAL - FISCAL									**0**
TOTAL - SEGURIDADE									**106.345.940**
TOTAL - GERAL									**106.345.940**

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

ORGÃO: 36000 - Ministério da Saúde
UNIDADE: 36901 - Fundo Nacional de Saúde
ANEXO II **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TABALHO (CANCELAMENTO) **Recursos de todas as Fontes R$1,00.**

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
	5018	**Atenção Especializada à Saúde**							438.748.987
		Atividade							438.748.987
10 302	**5018 8535**	**Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde**							438.748.987
10 302	5018 8535 **0001**	Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde - **Nacional**							438.748.987
		Unidade estruturada (unidade)	S	4	9	50	6	188	47.452.840
			S	4	9	40	6	188	112.855.623
			S	3	9	41	6	188	25.001.195
			S	4	9	30	6	188	107.490.443
			S	4	9	41	6	188	145.948.886
	5019	**Atenção Primária à Saúde**							379.528.548
		Atividade							379.528.548
10 301	**5019 8581**	**Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Primária à Saúde**							379.528.548
10 301	5019 8581 **0001**	Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Primária à Saúde - **Nacional**							379.528.548
		Serviço estruturado (unidade)	S	4	9	40	6	188	207.022.792
			S	3	9	41	6	188	34.229.120
			S	4	9	41	6	188	138.276.636
	5021	**Gestão e Organização do SUS**							25.053.262
		Atividade							25.053.262
10 126	**5021 20YN**	**Sistemas de Tecnologia de Informação e Comunicação para a Saúde (e-Saude)**							25.053.262
10 126	5021 20YN **0001**	Sistemas de Tecnologia de Informação e Comunicação para a Saúde (e-Saude) - **Nacional**							25.053.262
		Sistema mantido (unidade)	S	3	9	90	6	188	22.349.120
			S	4	9	90	6	188	2.704.142
TOTAL - FISCAL									**0**
TOTAL - SEGURIDADE									**843.330.797**
TOTAL - GERAL									**843.330.797**

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

ORGÃO: 39000 - Ministério da Infraestrutura
UNIDADE: 39902 - Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC

ANEXO II **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TABALHO (CANCELAMENTO) **Recursos de todas as Fontes R$1,00.**

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
	3004	**Aviação Civil**							525.000
		Projeto							525.000
26 781	**3004 14UB**	**Construção, Reforma e Reaparelhamento de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Regional**							525.000
26 781	3004 14UB **2657**	Construção, Reforma e Reaparelhamento de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Regional - **No Município de Governador Valadares - MG**							525.000
		Aeroporto adequado (unidade)	F	4	2	90	0	180	525.000
TOTAL - FISCAL									**525.000**
TOTAL - SEGURIDADE									**0**
TOTAL - GERAL									**525.000**

ORGÃO: 44000 - Ministério do Meio Ambiente
UNIDADE: 44207 - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

ANEXO II **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TABALHO (CANCELAMENTO) **Recursos de todas as Fontes R$1,00.**

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
	1041	**Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais**							4.585.312
		Atividade							4.585.312
18 541	**1041 20WM**	**Apoio à Criação, Gestão e Implementação das Unidades de Conservação Federais**							4.585.312
18 541	1041 20WM **0001**	Apoio à Criação, Gestão e Implementação das Unidades de Conservação Federais - **Nacional**							4.585.312
		Unidade atendida (unidade)	F	3	9	90	0	188	4.585.312
TOTAL - FISCAL									**4.585.312**
TOTAL - SEGURIDADE									**0**
TOTAL - GERAL									**4.585.312**

ORGÃO: 52000 - Ministério da Defesa
UNIDADE: 52101 - Ministério da Defesa - Administração Direta

ANEXO II **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TABALHO (CANCELAMENTO) **Recursos de todas as Fontes R$1,00.**

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

	6011	**Cooperação com o Desenvolvimento Nacional**								195.395.710
		Projeto								195.395.710
05 244	**6011 1211**	**Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte**								195.395.710
05 244	6011 1211 **0001**	Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte - **Nacional**								195.395.710
		Empresa atendida (unidade)	F	3	9	90	0	188		235.214
			F	4	9	40	0	188		173.660.015
			F	4	9	40	0	100		21.500.481
TOTAL - FISCAL										**195.395.710**
TOTAL - SEGURIDADE										**0**
TOTAL - GERAL										**195.395.710**

ORGÃO: 52000 - Ministério da Defesa
UNIDADE: 52121 - Comando do Exército

ANEXO II **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TABALHO (CANCELAMENTO) **Recursos de todas as Fontes R$1,00.**

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
	6012	**Defesa Nacional**							9.241.369
		Projeto							9.241.369
05 153	**6012 156M**	**Modernização Estratégica e Operacional do Exército Brasileiro**							9.241.369
05 153	6012 156M **0001**	Modernização Estratégica e Operacional do Exército Brasileiro - **Nacional**							9.241.369
		Organização militar instalada/adequada (unidade)	F	4	9	90	0	188	9.241.369
TOTAL - FISCAL									**9.241.369**
TOTAL - SEGURIDADE									**0**
TOTAL - GERAL									**9.241.369**

ORGÃO: 53000 - Ministério do Desenvolvimento Regional
UNIDADE: 53101 - Ministério do Desenvolvimento Regional - Administração Direta

ANEXO II **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TABALHO (CANCELAMENTO) **Recursos de todas as Fontes R$1,00.**

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
	2217	**Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano**							517.902.398
		Operação Especial							517.902.398
15 244	**2217 00SX**	**Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado**							374.050.553

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

15	244	2217 00SX **0001**	Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado - **Nacional**							374.050.553
			Projeto apoiado (unidade)	F	4	9	90	0	188	15.211.766
				F	4	9	40	0	188	358.838.787
15	**451**	**2217 00SY**	**Apoio a Projetos e Obras de Reabilitação, de Acessibilidade e Modernização Tecnológica em Áreas Urbanas**							143.851.845
15	451	2217 00SY **0001**	Apoio a Projetos e Obras de Reabilitação, de Acessibilidade e Modernização Tecnológica em Áreas Urbanas - **Nacional**							143.851.845
			Projeto apoiado (unidade)	F	4	9	40	0	188	143.851.845
		2218	**Gestão de Riscos e de Desastres**							9.550.534
			Operação Especial							9.550.534
18	**541**	**2218 00T5**	**Apoio à Realização de Estudos, Projetos e Obras dos Entes Federados para Contenção ou Amortecimento de Cheias e Inundações e para Contenção de Erosões Marinhas e Fluviais**							9.550.534
18	541	2218 00T5 **0001**	Apoio à Realização de Estudos, Projetos e Obras dos Entes Federados para Contenção ou Amortecimento de Cheias e Inundações e para Contenção de Erosões Marinhas e Fluviais - **Nacional**							9.550.534
			Projeto executado (unidade)	F	4	9	40	0	188	9.550.534
		2219	**Mobilidade Urbana**							779.101.454
			Operação Especial							779.101.454
15	**451**	**2219 00T1**	**Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária**							779.101.454
15	451	2219 00T1 **0001**	Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária - **Nacional**							779.101.454
			Projeto apoiado (unidade)	F	4	9	40	0	188	779.101.454
		2220	**Moradia Digna**							10.002.602
			Operação Especial							10.002.602
15	**127**	**2220 00SW**	**Apoio à Regularização Fundiária em Áreas Urbanas**							10.002.602
15	127	2220 00SW **0001**	Apoio à Regularização Fundiária em Áreas Urbanas - **Nacional**							10.002.602
			Projeto apoiado (unidade)	F	4	9	40	0	188	10.002.602
		2221	**Recursos Hídricos**							12.503.253
			Atividade							2.500.651
18	**544**	**2221 21DE**	**Estudos e Projetos de Infraestrutura para Segurança Hídrica**							2.500.651
18	544	2221 21DE **0001**	Estudos e Projetos de Infraestrutura para Segurança Hídrica - **Nacional**							2.500.651
			Estudo realizado (unidade)	F	4	9	90	0	188	2.500.651
			Operação Especial							10.002.602
18	**544**	**2221 00TB**	**Apoio à Implantação de Infraestruturas para Segurança Hídrica**							10.002.602
18	544	2221 00TB **0001**	Apoio à Implantação de Infraestruturas para Segurança Hídrica - **Nacional**							10.002.602
			Obra executada (unidade)	F	4	9	30	0	188	10.002.602
		2222	**Saneamento Básico**							18.371.979
			Operação Especial							18.371.979

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

17	**512**	**2222 00TM**	**Apoio a Empreendimentos de Saneamento Integrado em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de**								11.978.116
17	512	2222 00TM **0001**	Apoio a Empreendimentos de Saneamento Integrado em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento - **Nacional**								11.978.116
			Domicílio atendido (unidade)	S	4	9	40	0	188		11.978.116
17	**512**	**2222 00TO**	**Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhorias de Sistemas de Esgotamento Sanitário em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões**								1.392.562
17	512	2222 00TO **0001**	Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhorias de Sistemas de Esgotamento Sanitário em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento -								1.392.562
			Domicílio atendido (unidade)	S	4	9	40	0	188		1.392.562
17	**512**	**2222 00TQ**	**Apoio a Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de**								5.001.301
17	512	2222 00TQ **0001**	Apoio a Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento - **Nacional**								5.001.301
			Domicílio atendido (unidade)	S	4	9	40	0	188		5.001.301
TOTAL - FISCAL											**1.329.060.241**
TOTAL - SEGURIDADE											**18.371.979**
TOTAL - GERAL											**1.347.432.220**

ORGÃO: 53000 - Ministério do Desenvolvimento Regional
UNIDADE: 53201 - Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - CODEVASF

ANEXO II **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TABALHO (CANCELAMENTO) **Recursos de todas as Fontes R$1,00.**

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
	2217	**Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano**							314.546.219
		Operação Especial							314.546.219
15 244	**2217 00SX**	**Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado**							314.546.219
15 244	2217 00SX **0001**	Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado - **Nacional**							314.546.219
		Projeto apoiado (unidade)	F	4	9	40	0	188	152.760.802
			F	4	9	40	0	300	39.068.137
			F	4	9	90	0	188	122.322.653
			F	4	9	90	0	300	394.627
	2219	**Mobilidade Urbana**							149.084.048
		Operação Especial							149.084.048
15 451	**2219 00T1**	**Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária**							149.084.048
15 451	2219 00T1 **0001**	Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária - **Nacional**							149.084.048
		Projeto apoiado (unidade)	F	4	9	90	0	188	50.048.725
			F	4	9	40	0	188	99.035.323
	2221	**Recursos Hídricos**							35.193

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

			Projeto								35.193
18	**544**	**2221 15XT**	**Implantação de Sistemas Adutores para Abastecimento de Água do Canal do Sertão Alagoano**								35.193
18	544	2221 15XT **0027**	Implantação de Sistemas Adutores para Abastecimento de Água do Canal do Sertão Alagoano - **No Estado de Alagoas**								35.193
			Obra executada (percentual de execução)	F	4	9	90	0	188		35.193
		2222	**Saneamento Básico**								25.006.506
			Atividade								25.006.506
17	**512**	**2222 21DL**	**Implantação, Ampliação, Melhoria ou Adequação de Sistemas de Esgotamento Sanitário na Área de Atuação da Codevasf**								25.006.506
17	512	2222 21DL **0001**	Implantação, Ampliação, Melhoria ou Adequação de Sistemas de Esgotamento Sanitário na Área de Atuação da Codevasf - **Nacional**								25.006.506
			Domicílio atendido (unidade)	S	4	9	40	0	188		382.099
				S	4	9	90	0	188		24.624.407
TOTAL - FISCAL											**463.665.460**
TOTAL - SEGURIDADE											**25.006.506**
TOTAL - GERAL											**488.671.966**

ORGÃO: 53000 - Ministério do Desenvolvimento Regional
UNIDADE: 53906 - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS
ANEXO II **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TABALHO (CANCELAMENTO) **Recursos de todas as Fontes R$1,00.**

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
	2220	**Moradia Digna**							7.151.861
		Operação Especial							7.151.861
16	**482**	**2220 00TI**	**Apoio à Produção Habitacional de Interesse Social**						7.151.861
16	482	2220 00TI **0001**	Apoio à Produção Habitacional de Interesse Social - **Nacional**						7.151.861
			Projeto apoiado (unidade)	F	4	9	30	0	188	2.150.560
				F	4	9	40	0	188	5.001.301
TOTAL - FISCAL										**7.151.861**
TOTAL - SEGURIDADE										**0**
TOTAL - GERAL										**7.151.861**

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

ORGÃO: 54000 - Ministério do Turismo
UNIDADE: 54101 - Ministério do Turismo - Administração Direta
ANEXO II **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TABALHO (CANCELAMENTO) **Recursos de todas as Fontes R$1,00.**

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
	2223	**A Hora do Turismo**							10.113.683
		Atividade							7.501.952
23 695	**2223 20Y3**	**Promoção e Marketing do Turismo no Mercado Nacional**							7.501.952
23 695	2223 20Y3 **0001**	Promoção e Marketing do Turismo no Mercado Nacional - **Nacional**							7.501.952
		Iniciativa implementada (unidade)	F	3	9	90	0	188	7.501.952
		Projeto							2.611.731
23 695	**2223 10V0**	**Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística**							2.611.731
23 695	2223 10V0 **0001**	Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística - **Nacional**							2.611.731
		Projeto realizado (unidade)	F	4	9	40	0	188	2.454.942
			F	4	9	90	0	188	156.789
TOTAL - FISCAL									**10.113.683**
TOTAL - SEGURIDADE									**0**
TOTAL - GERAL									**10.113.683**

ORGÃO: 55000 - Ministério da Cidadania
UNIDADE: 55101 - Ministério da Cidadania - Administração Direta
ANEXO II **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TABALHO (CANCELAMENTO) **Recursos de todas as Fontes R$1,00.**

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
	5026	**Esporte**							64.026.585
		Atividade							26.089.802
27 812	**5026 20JP**	**Desenvolvimento de Atividades e Apoio a Projetos e Eventos de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social**							26.089.802
27 812	5026 20JP **0001**	Desenvolvimento de Atividades e Apoio a Projetos e Eventos de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social - **Nacional**							26.089.802
		Pessoa beneficiada (unidade)	F	3	9	50	0	188	392.948
			F	3	9	40	0	188	25.696.854
		Operação Especial							37.936.783
27 812	**5026 00SL**	**Apoio à Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer**							37.936.783
27 812	5026 00SL **0001**	Apoio à Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer - **Nacional**							37.936.783

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

		Infraestrutura apoiada (unidade)	F	4	9	40	0	188	37.936.783
	5033	**Segurança Alimentar e Nutricional**							45.068.676
		Atividade							45.068.676
08 306	**5033 2798**	**Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional**							45.068.676
08 306	5033 2798 **0001**	Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional - **Nacional**							45.068.676
		Família agricultora beneficiada (unidade)	S	3	9	90	0	188	45.068.676
	5035	**Promoção de cidadania por meio do Auxílio Brasil e da articulação de Políticas**							13.300.000
		Atividade							13.300.000
08 126	**5035 21DW**	**Processamento de Dados do Programa Auxílio Brasil - PAB**							13.300.000
08 126	5035 21DW **0001**	Processamento de Dados do Programa Auxílio Brasil - PAB - **Nacional**							13.300.000
		Benefício processado (unidade)	S	3	2	90	0	100	13.300.000
TOTAL - FISCAL									**64.026.585**
TOTAL - SEGURIDADE									**58.368.676**
TOTAL - GERAL									**122.395.261**

ORGÃO: 55000 - Ministério da Cidadania
UNIDADE: 55901 - Fundo Nacional de Assistência Social
ANEXO II **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TABALHO (CANCELAMENTO)
Recursos de todas as Fontes R$1,00.

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
	5031	**Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**							214.351.155
		Atividade							214.351.155
08 244	**5031 219G**	**Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**							214.351.155
08 244	5031 219G **0001**	Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) - **Nacional**							214.351.155
		Ente federativo apoiado (unidade)	S	3	9	41	0	188	117.025.744
			S	4	9	41	0	188	60.144.958
			S	4	9	40	0	188	36.905.132
			S	4	9	90	0	188	62.116
			S	3	9	31	0	188	213.205

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

TOTAL - FISCAL	**0**
TOTAL - SEGURIDADE	**214.351.155**
TOTAL - GERAL	**214.351.155**

ORGÃO: 81000 - Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
UNIDADE: 81101 - Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos - Administração Direta

ANEXO II **Crédito Especial**
PROGRAMA DE TABALHO (CANCELAMENTO) **Recursos de todas as Fontes R$1,00.**

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
	5034	**Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos**							13.803.592
		Atividade							13.803.592
14 422	**5034 21AR**	**Promoção e Defesa de Direitos Humanos para todos**							13.803.592
14 422	5034 21AR **0001**	Promoção e Defesa de Direitos Humanos para todos - **Nacional**							13.803.592
		Iniciativa apoiada (unidade)	F	4	9	90	0	188	7.428.024
			F	4	9	30	0	188	1.275.332
			F	4	9	50	0	188	1.399.273
			F	4	9	40	0	188	3.700.963
TOTAL - FISCAL									**13.803.592**
TOTAL - SEGURIDADE									**0**
TOTAL - GERAL									**13.803.592**

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CONCLUSÃO

A COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO, na Continuação da Décima Segunda Reunião Extraordinária, realizada em 22 de dezembro de 2022, **APROVOU** o Relatório do Deputado CLÁUDIO CAJADO, relator *ad hoc* (relator designado anteriormente o Deputado **FÉLIX MENDONÇA JÚNIOR**) favorável ao **Projeto de Lei nº 21/2022-CN** na forma do substitutivo apresentado, considerando a modificação solicitada pelo Poder Executivo por meio da EM 418/22 ME e incorporando as propostas de aprimoramento da relatoria. Ao projeto não foram apresentadas emendas.

Compareceram os Senhores Deputados Celso Sabino, Presidente, AJ Albuquerque, Aline Sleutjes, Amaro Neto, Angela Amin, Beto Pereira, Cacá Leão, Carlos Chiodini, Carlos Henrique Gaguim, Cezinha de Madureira, Claudio Cajado, Cleber Verde, Delegado Waldir, Elias Vaz, Emanuel Pinheiro, Enio Verri, Euclydes Pettersen, Felipe Francischini, Fernanda Melchiona, General Peternelli, Hélio Leite, João Maia, Júlio César, Julio Cesar Ribeiro, Luiz Carlos, Marcel van Hattem, Mauro Benevides Filho, Nilto Tatto, Pedro Paulo, Roberto Alves, Rodrigo Agostinho, Rubens Bueno, Rui Falcão, Tiago Dimas, Waldenor Pereira e Zé Vitor; e os Senhores Senadores, Irajá, Primeiro Vice-Presidente, Carlos Viana, Confúcio Moura, Eliane Nogueira, Jorge Kajuru, Marcelo Castro, Marcos do Val, Plínio Valério, Rodrigo Cunha, Sérgio Petecão e Zenaide Maia.

Sala de Reuniões, em 22 de dezembro de 2022.

Deputado CELSO SABINO
Presidente

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL

PARECER (CN) Nº 66, DE 2022

Da COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, sobre o Aviso (CN) n° 1, de 2022, que Encaminha cópia do acórdão nº 76/2022-TCU-Plenário, que trata sobre Auditoria na contratação integrada do lote 5 da BR-116/BA (entre o km 334,23 e o km 387,41), objeto do edital RDC presencial 292/2014-05 e do contrato SR 05/00878/2014, e sobre o Aviso (CN) n° 27, de 2022, que Encaminha cópia do Acórdão n. 2094/2022-TCU-Plenário - Obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ, na rodovia BR-040/MG/RJ, trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ, concedida à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora – Rio (Concer), e sobre o Aviso (CN) n° 2, de 2022, que Encaminha cópia do Acórdão nº 137/2022, para ciência à informação constante no subitem 9.3 da referida Deliberação, proferida nos autos de nº TC-045.392/2020-0, que trata de monitoramento das determinações e recomendação constantes dos itens 9.1, 9.5 e 9.6 do Acórdão nº 1.918/2020-TCU-Plenário, bem como do cumprimento de medida cautelar de retenção de valores, referendada mediante o Acórdão nº 52/2018-TCU-Plenário, e sucessivamente mantida mediante os Acórdãos nos 2.775/2018-TCU-Plenário e 1.918/2020-TCU-Plenário (Monitoramento das determinações e recomendação ao DNIT referentes a obras de construção da BR-235/BA – km 282,0 ao km 357,4).

PRESIDENTE: Deputado Celso Sabino
RELATOR: Deputado Aj Albuquerque
RELATOR ADHOC: Deputado Enio Verri

22 de dezembro de 2022

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

CD/22246.85482-00

RELATÓRIO Nº 1/COI/CMO, DE 2022

COMITÊ DE AVALIAÇÃO DAS INFORMAÇÕES SOBRE OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES (COI)

AVN 001/2022-CN, AVN 002/2022-CN, e AVN 027/2022-CN, por meio dos quais o Tribunal de Contas da União encaminhou ao Congresso Nacional informações sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves no exercício de 2022.

LexEdit
CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque e outros
Para verificar as assinaturas, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

CD/22246.85482-00

SUMÁRIO

1.1 Introdução 3
1.2 Análise 3
2 VOTO 4
Anexo 1 – Obras e serviços de engenharia com recomendação de paralisação pelo TCU. Resumo dos indícios apontados. Proposta do COI 7
AVN 027/2022-CN: Construção da Nova Subida da Serra – BR/040-RJ 8
AVN 002/2022-CN: Obras de construção da BR-235/BA 23
AVN 001/2022-CN: Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA 25

LexEdit
CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque e outros
Para verificar as assinaturas, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

CD/22246.85482-00

1.1 Introdução

O presente Relatório tem por objetivo analisar os avisos encaminhados em 2022 pelo Tribunal de Contas da União (TCU) ao Congresso Nacional, relativos às seguintes obras:

- Nova Subida da Serra - BR/040-RJ;
- BR-235/BA
- BR-116/BA

Os avisos referentes às obras listadas acima se encontravam pendentes de apreciação pela CMO em 30/11/2022. A apreciação destes avisos por este Comitê decorre do previsto no art. 122 da Resolução nº 1, de 2006-CN, que dispõe sobre a matéria nos seguintes termos:

> Art. 122. As informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União, de que trata o art. 2º, III, b, que, no último dia útil do mês de novembro, estiverem pendentes de deliberação no âmbito da CMO, bem como outras informações enviadas posteriormente, serão remetidas ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves que, sobre elas, se manifestará em relatório único.
> Parágrafo único. A deliberação da CMO sobre o relatório de que trata o caput precederá a do relatório do Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual.

1.2 Análise

O art. 138 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 (LDO 2022), estabelece que o Congresso Nacional considerará, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, financeira e orçamentária de obras e serviços com indícios de irregularidades graves diversos fatores que, no limite, possam desaconselhar o bloqueio se houver a possibilidade de esta decisão se revelar contrária aos interesses da Administração e da sociedade. A saber:

> Art. 138. O Congresso Nacional considerará, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira de empreendimentos, contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos de obras e serviços com indícios de irregularidades graves:

LexEdit
CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque e outros
Para verificar as assinaturas, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22246.85482-00

I - a classificação da gravidade do indício, nos termos estabelecidos nos incisos IV, V e VI do § 1º do art. 138; e
II - as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela execução, que devem abordar, em especial:
a) os impactos sociais, econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento pela população;
b) os riscos sociais, ambientais e à segurança da população local, decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento;
c) a motivação social e ambiental do empreendimento;
d) o custo da deterioração ou perda de materiais adquiridos ou serviços executados;
e) as despesas necessárias à preservação das instalações e dos serviços já executados;
f) as despesas inerentes à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;
g) as medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou da entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;
h) o custo total e o estágio de execução física e financeira de empreendimentos, contratos, convênios, obras ou parcelas envolvidas;
i) empregos diretos e indiretos perdidos em razão da paralisação;
j) custos para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato; e
k) custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

Até o presente momento, não foram prestadas pelo TCU as informações relativas às fiscalizações de 2022, às quais alude o art. 139, inc. II, da LDO/2022. Assim, este Comitê vê-se na contingência de ter de deliberar sobre as matérias dispondo tão somente da informação histórica constante dos Avisos quando de seu recebimento pela CMO.

O **Anexo 1** a este Relatório descreve os empreendimentos objetos dos avisos sob análise, o resumo das informações constantes dos Avisos, e a proposta do COI para encaminhamento da questão, ou seja, bloqueio ou não da execução física, orçamentária e financeira dos objetos apontados pelo TCU como detentores de indícios de irregularidades graves nos termos da Lei nº 14.194/2021 (LDO 2022).

2 VOTO

Inicialmente, cabe a este Comitê informar que muitos dos avisos analisados neste relatório estão há meses pendentes de apreciação pela Comissão e, consequentemente, sem decisão

LexEdit
CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque e outros
Para verificar as assinaturas, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

CD/22246.85482-00

definitiva sobre o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira dos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos com indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação pelo Tribunal de Contas da União. Este atraso prejudica a análise, por parte do Congresso Nacional como titular do Controle Externo, dos achados apontados pelo Tribunal, bem como prejudica a eficácia das decisões tomadas por esta Comissão.

Feitos esses registros, este Comitê**,** após examinar os apontamentos feitos pelo TCU, as medidas corretivas adotadas ou a adotar pelos gestores, conforme consignado no Anexo 1, e a importância socioeconômica dos empreendimentos, decide:

- **ARQUIVAR** o Aviso AVN 002/2022, que trata das Obras de construção da BR-235/BA, sem providências adicionais necessárias, e o Aviso 001/2022, que trata de obras de Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA ;
- **MANTER O BLOQUEIO** da execução física, orçamentária e financeira das obras de construção da BR-040/RJ – Termo Aditivo 12/2014 ao Contrato de Concessão PG-138/95-00, subtítulo que já integra o Anexo VI da LOA/2022;

Por fim, este Comitê submete este Relatório à apreciação do Plenário desta Comissão, na forma prevista nos arts. 24 e 122 da Resolução nº 1/2006-CN.

RELAÇÃO DE AVISOS EXAMINADOS PELO COI

AVN	AVISO TCU	ASSUNTO	PROPOSTA DO COI
AVN 001/2022-CN	41-GP/TCU	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA	Arquivar o Aviso, sem deliberação de mérito pelo Comitê.
AVN 002/2022-CN	81-GP/TCU	Obras de construção da BR-235/BA	Arquivar o Aviso, sem deliberação de mérito pelo Comitê.
AVN 027/2022-CN	1272-GP/TCU	Obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ, no trecho Juiz de Fora – Rio de Janeiro da rodovia BR-040/MG/RJ	Manter o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Termo Aditivo 12/2014 ao Contrato de Concessão PG-138/95-00 (subtítulo que já integra o Anexo VI da LOA/2022) e arquivar o Aviso.

Brasília/DF, de _____ de 2022

LexEdit
CD222468548200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque e outros
Para verificar as assinaturas, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

CD/22246.85482-00

Deputado AJ ALBUQUERQUE
(PP/CE)
Coordenador do COI

Membros do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves – COI

Deputado ALEXIS FONTEYNE
(NOVO/SP)

Deputado CARLOS CHIODINI
(MDB/SC)

Deputado CLEBER VERDe
(REPUBLICANOS/MA)

Deputado ENIO VERRI
(PT/PR)

Deputado GENERAL PETERNELLI
(UNIÃO/SP)

Deputado ZÉ SILVA
(SOLIDARIEDADE/MG)

Senador RODRIGO CUNHA
(UNIÃO/AL)

Senador ZENAIDE MAIA
(PROS/RN)

LexEdit
CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque e outros
Para verificar as assinaturas, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

Anexo 1 – Obras e serviços de engenharia com recomendação de paralisação pelo TCU. Resumo dos indícios apontados. Proposta do COI

CD/22246.85482-00

LexEdit
CD224685482000

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque e outros
Para verificar as assinaturas, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

CD/22246.85482-00

AVN 027/2022-CN: Construção da Nova Subida da Serra – BR/040-RJ

39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT

Programa de Trabalho:

26.846.2126.00O7.0030/2014 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG na Região Sudeste

26.846.2126.00O7.0030/2015 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG Na Região Sudeste

26.782.2087.15PB.0030/2017 - 15PB - Participação da União na Construção da Nova Subida da Serra de Petrópolis da BR 040/RJ - Concer - Na Região Sudeste

26.782.2087.15PB.0030/2019 - 15PB - Participação da União na Construção da Nova Subida da Serra de Petrópolis da BR 040/RJ - Concer - Na Região Sudeste

Objeto:

Termo Aditivo 12/2014, de 30/12/2014, ao Contrato PG-138/95-00, de 31/10/1995: Obras de implantação de novo trecho da BR-040-RJ para a subida da Serra de Petrópolis, Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio

Irregularidades:

Sobrepreço no orçamento da obra.

Sobrepreço no Fluxo de Caixa Marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo do IRPJ e CSSL.

Projeto básico e executivo desatualizados e deficientes.

Informação do TCU:

Trata-se de avaliação de um aditivo ao contrato de concessão da BR-040 (trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ), pelo qual a União contratou com a concessionária Concer um determinado trecho de obra, remunerando-a por meio de pagamentos diretos dos cofres públicos. A obra denomina-se “Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ” e, já em 2016, o relatório de fiscalização apontava:

LexEdit
CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque e outros
Para verificar as assinaturas, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

CD/22246.85482-00

> O orçamento estimado no edital de concessão para a referida obra foi de R$ 80.000.000,00 (ref. abril/1995), a ser realizada em prazo máximo de 5 anos após a assinatura do contrato.
>
> Entretanto, após a apresentação dos projetos pela concessionária, em setembro de 2013, e a respectiva aprovação pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), o orçamento da obra ficou superior ao previsto em edital, motivo pelo qual houve a necessidade de se recompor à concessionária, os valores de investimentos que ultrapassaram os R$ 80.000.000,00 iniciais. Como forma alternativa ao aumento do valor do pedágio para a realização do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, a ANTT e o Ministério dos Transportes firmaram termo aditivo prevendo aporte de recursos diretamente do Orçamento Geral da União, ou, subsidiariamente, a prorrogação do contrato de concessão.

Em 2016 e 2017, o Comitê expressou severas dúvidas sobre o conjunto da iniciativa: é preciso esclarecer a legalidade de encomendar uma obra pagando diretamente dos cofres públicos a uma concessionária quando tal circunstância não constava do edital de licitação da concessão (e evitou-se licitação específica para a mesma); além disso, é questionável a economicidade de uma obra que se encontrava estimada num edital a R$ 80 milhões e que ao final é reconhecida por R$ 291 milhões (todos a preço-base 1995), e só foi atacada pela concessionária em 2013 (mais de quinze anos após o início da concessão). O valor pactuado nesse modelo não é apurado na forma tradicional (uma licitação específica em torno do preço a ser pago à obra), mas sim por meio da inserção do custo da obra no fluxo de caixa da exploração da concessão e da verificação do efeito no equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Assim, entram no cálculo do valor não apenas os elementos de custo da obra, mas também variáveis financeiras relacionadas à montagem do fluxo de caixa da concessão. Tomando os dados da manifestação do representante do TCU na audiência de 28/11/2017, uma obra com preço orçado em R$ 1,02 bilhão terminou com a previsão de a União pagar R$ 1,4 bilhão à concessionária.

Com efeito, pelo Acórdão nº 738/2017-TCU-Plenário (confirmado, em sede de embargos, pelo Acórdão nº 356/2018-TCU-Plenário), o Tribunal afirma a nulidade da prorrogação da concessão da BR-040, exige da ANTT a verificação da regularidade da execução contratual pela Concer, impugna a realização do investimento (em razão da falta de previsão no PPA, da estimativa de impacto e da declaração de compatibilidade do art. 16 da Lei de Responsabilidade

LexEdit
CD222468548200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque e outros
Para verificar as assinaturas, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22246.85482-00

Fiscal, por não existir comprovação objetiva do benefício dessa escolha contratual frente a uma nova licitação, e por estar inserido em programa orçamentário genérico não destinado a essa finalidade). Tais avaliações, porém, não foram objeto de decisão definitiva no Tribunal de Contas da União no exercício de 2019, restando informados ao Congresso ao longo do período decorrido apenas questões sobre a razoabilidade dos valores considerados para realização da obra e pagamento direto à concessionária. Portanto, reiterou-se naquela oportunidade a ressalva de que a apreciação pelo Comitê não significava, de modo algum, qualquer ratificação ou anuência ao modelo concebido pela ANTT para a realização da obra.

Dentro desse limitado escopo, o Tribunal aponta inicialmente que o valor atribuído à obra pelo órgão regulador encontra-se superavaliado por várias causas (informações confirmadas pelos Acórdãos nº 18/2017-TCU-Plenário e nº 1701/2017-TCU-Plenário). A discussão analítica dessas diferenças foi procedida com grande detalhe no relatório de 2016, quando o COI deliberou que eram mais que suficientes para ensejar o bloqueio da execução do contrato. Uma primeira parcela desse sobrepreço apontado, equivalente a R$ 203,8 milhões (valores de maio/2012), decorre de parâmetros estritamente financeiros desse cálculo (alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo do IRPJ e CSSL).

Mas o valor do investimento ao qual seriam aplicados os parâmetros financeiros também se encontrava superestimado no projeto inicialmente aceito pela ANTT para efeito de celebração do termo aditivo em questão. Nos custos diretos, foram identificados duplicidade de pagamentos, superestimativa injustificada do custo do transporte de aço, utilização de referência errada de preço (indicando outro serviço distinto de valor muito superior) e de produtividade incompatível com as especificações dos produtos, troca de valores unitários de serviços e uso de serviços inadequados às condições técnicas da obra. Quanto ao BDI, foram identificadas a duplicidade de aplicação do BDI cheio para serviços cotados (os quais já incluem o BDI quando da cotação pelo fornecedor), e alíquotas indevidas de ISSQN. Por fim, o percentual a título de "risco" da composição de preços foi aplicado sobre o valor total da obra, não apenas sobre o custo direto.

As apurações de sobrepreço, ressaltou-se, eram apenas parciais (podendo ser efetivamente maiores na prática), pois as deficiências do projeto (que não possuíam detalhamento das soluções técnicas para várias etapas importantes) impediram que a auditoria fizesse uma análise conclusiva sobre a adequação dos quantitativos previstos na totalidade no orçamento. Estas deficiências foram

LexEdit
CD222468548200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque e outros
Para verificar as assinaturas, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22246.85482-00

inclusive reconhecidas por pareceres técnicos da ANTT, que foram desconsiderados quando da celebração do termo aditivo que formalizou os valores da obra.

Outro item de gravidade apontado na auditoria é a deficiência e desatualização dos projetos, reiteradamente apontada em pareceres técnicos da própria ANTT, que não impediram que fosse aceito o projeto recebido da concessionária para celebração do aditivo e fixação do valor do aporte a ser pago pela União – em outras palavras, a renegociação que deu margem ao aditivo baseou-se em projetos completamente insuficientes para essa finalidade ou para permitirem a execução. Não por acaso, o cronograma de execução das obras apresenta significativo atraso em relação ao que foi previsto no termo aditivo, permanecendo a obra paralisada (circunstância reiterada neste contrato de concessão). Constam também apontamentos de omissão e deficiências na fiscalização das obras.

Em 2017 a verificação do TCU centrou-se no cumprimento pela ANTT das providências corretivas e da sua suficiência para elidir os riscos originais. Na questão do sobrepreço por razões financeiras (item 9.3.1 do Acórdão nº 18/2017-TCU-Plenário), a ANTT concordou em seus estudos técnicos com a posição do TCU, mas não formalizou o reequilíbrio do contrato em novo termo aditivo; portanto, a indicação de paralisação foi mantida porque não havia qualquer garantia de implementação das medidas corretivas, especialmente porque a concessionária manifestou expressa discordância da posição da ANTT.

Quanto aos dois demais pontos, o sobrepreço no orçamento da obra e o projeto deficiente (item 9.3.2 do Acórdão nº 18/2017-TCU-Plenário), não se verificou o cumprimento, pois embora a ANTT afirmasse já ter recebido os projetos, em sua resposta não opinou sobre a sua adequação, e tampouco os encaminhou ao Tribunal para avaliar a regularização das pendências (que incluía a imprescindível análise de quantificação exata do sobrepreço eventualmente remanescente).

Em 2018, o Acórdão nº 1452/2018-TCU-Plenário informou que não foram adotadas quaisquer medidas pela ANTT em relação à irregularidade de sobreavaliação do reequilíbrio econômico-financeiro em função de parâmetros financeiros da concessão, mantendo-se inalterada a indicação de paralisação. Quanto aos demais pontos, com base no novo projeto da concessionária encaminhado pela Agência, informou que a análise do sobrepreço não pode ser elidida, pelo simples fato de que o projeto sofreu alterações substanciais (aliás, provavelmente indispensáveis) em relação ao que fora analisado e achado em sobrepreço no Acórdão nº 18/2017-TCU-Plenário,

LexEdit
CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque e outros
Para verificar as assinaturas, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22246.85482-00

razão pela qual uma posição acerca da adequação dos preços dependia crucialmente "da finalização do processo de consolidação dos projetos ora em curso, cuja conclusão produzirá os elementos necessários à elaboração do orçamento final das obras".

O último projeto apresentado, ainda que com substancial melhora, não foi sequer aprovado pela Diretoria ou por qualquer instância técnica da ANTT (de fato, o parecer técnico de empresa contratada pela Agência contemplou diversos apontamentos de inconsistência). Nesse projeto, o processo de análise pela ANTT revelou-se frágil, inexistindo inspeções de campo para conferir as informações prestadas pela concessionária (inclusive dados sensíveis como o percentual de execução e o sistema construtivo efetivamente utilizado); várias obras de arte executadas em desconformidade com o projeto original foram analisadas apenas pelas quantidades no papel, sem verificação *in loco* do que efetivamente foi feito nem de sua adequação técnica.

Ainda assim, a auditoria fez algumas verificações pontuais nesse último projeto apresentado: o orçamento dele decorrente mostrava itens de serviço com preços superiores ao de mercado[1], além de itens com quantitativos majorados[2] (totalizando indícios de sobrepreço de R$ 276.922.657,93 a preços de maio/2012, ou 57,88% sobre a amostra analisada).

Por todos esses motivos, o acórdão concluiu pela manutenção integral da recomendação de paralisação: o projeto apresentado não foi aprovado pela ANTT, foi submetido a um processo de análise extremamente frágil, e mesmo com os elementos parciais já embutia um sobrepreço de

[1] Cujas principais ocorrências são decorrentes de majoração injustificada do percentual de BDI, acréscimos injustificados de valor na composição dos serviços relativos à escavação de túneis em rocha, uso de equipamento inadequado para execução dos serviços de barreira de segurança simples e dupla, manutenção do sobrepreço anterior no serviço de compactação de camada final de aterro de rocha, inclusão de novo sobrepreço no serviço de ancoragens passivas em rocha, permanência de quantitativo injustificável de consumo de fibras (polipropileno e metálicas) no serviço de concreto projetado reforçado com fibras, uso de produtividades, custos e quantitativos injustificados no serviço de tela metálica de alta resistência, acréscimo injustificado de distâncias de transporte de material em rodovia (inclusive levando em conta a possibilidade de uso de cortes e aterros para reordenar o transporte), uso injustificado de material (pó de pedra) para aterros que poderiam ser feitos com o próprio material escavado, uso injustificado de escavação manual (e não mecanizada) para implantação de cortina, e sobrepreços não justificados em diversos outros itens de serviço.

[2] Decorrente de uso exclusivo de técnica de fogo frontal na detonação para escavação de túneis (quando não havia restrição ao uso combinado de fogo de bancada, mais barato), do cálculo em duplicidade do consumo de aço nas obras de arte especiais, uso de tubulão de ar comprimido em escavações que não demandam pressurização por inexistir água no solo, detalhamento impreciso da estrutura e do consumo de materiais dos tirantes em cortina atirantada (o que prejudica, inclusive, a segurança da execução e da obra pronta), acréscimo injustificado na distância de transporte de vários tipos de material, inconsistências do cálculo de quantitativos de alguns elementos em relação ao projeto (tela metálica de alta resistência, concreto projetado reforçado com fibras, classificação geomecânica de trechos do túnel para fins de escavação).

LexEdit
CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque e outros
Para verificar as assinaturas, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22246.85482-00

mais de R$ 276 milhões. As providências saneadoras seriam a aprovação do projeto completo pela ANTT, em suas soluções técnicas e valores, com a comprovação de que o processo de verificação foi adequado e incluiu as necessárias checagens *in loco*; a correção do sobrepreço apontado na auditoria e todas as inconsistências técnicas nela detectadas; o detalhamento de preços unitários em todos os itens do novo projeto aprovado; e a correção dos componentes financeiros do superfaturamento, relacionados aos parâmetros do fluxo de caixa da concessão.

A fiscalização realizada em 2019, formalizada pelo Acórdão 2443/2019 – TCU – Plenário, teve também por objeto a verificação da eventual regularização dos mencionados apontamentos. Constatou-se, em síntese, que a ANTT contratou com a Universidade Federal de Santa Catarina uma profunda análise de engenharia do contrato, envolvendo tanto o desenho "*as built*" do que foi construído, quanto um parecer sobre a adequação das tecnologias utilizadas. O prazo previsto para conclusão desse estudo era dezembro de 2019. A partir da análise sob responsabilidade da Universidade Federal de Santa Catarina, a ANTT pretendia formar juízo sobre os eventuais valores adequados do projeto e respectivo orçamento, para só então poder avaliar as observações relativas ao cálculo do fluxo de caixa marginal.

A conclusão do Tribunal, ao final de 2019, era de que a Agência vinha, com diligência, buscando superar as limitações de informação que havia em relação ao projeto e à obra, como providência indispensável à emissão de uma posição regulatória a respeito do contrato. Por conseguinte, estando esse trabalho em pleno andamento à época, não haviam sido superadas quaisquer das irregularidades que motivaram originalmente a paralisação.

Em audiência pública promovida pelo COI em 05/11/2019, o representante do Tribunal confirmou os principais fatos da fiscalização já relatados acima, e – em resposta a perguntas do Comitê – reiterou que não havia ainda deliberação de mérito acerca da legalidade do modelo contratual adotado para a obra (embora as instruções técnicas realizadas como subsídio a essa decisão haviam convergido na desconformidade do contrato com o ordenamento jurídico), bem como apontou a escassa probabilidade de que uma obra dessa complexidade pudesse ser remobilizada, iniciada e concluída antes do final do atual contrato de concessão do trecho, que se encerraria em 2021 (razão pela qual se afiguravam mais razoáveis os cenários alternativos de licitação autônoma ou, mais promissor, a inclusão da obra na licitação da futura concessão, com um projeto revisto e adequado).

LexEdit
CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque e outros
Para verificar as assinaturas, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22246.85482-00

É útil recordar a resposta do representante do Tribunal, mencionada no Relatório de 2018, na qual o técnico (também respondendo a questionamento do Comitê) explicou que empreendimentos desse porte necessitam de um estudo de viabilidade econômica e um detalhamento de projeto bastante bem elaborados para que sejam validamente incluídos no horizonte total da concessão, sendo portanto muito problemática, jurídica e economicamente, a opção adotada de simplesmente entregar o serviço à concessionaria mediante pagamento direto. Mesmo que tal condição venha a ser considerada juridicamente possível, do ponto de vista econômico a opção de licitar a obra nova é sempre melhor, pois dá ao mercado condições de avaliar competitivamente o empreendimento[3].

No Fiscobras 2020, a fim de atualizar o andamento das medidas adotadas quanto às irregularidades classificadas como IGP, a equipe técnica do TCU diligenciou à ANTT. De acordo com a análise dos técnicos do Tribunal, extraiu-se da resposta da autarquia (amparada em relato da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC): as apurações da Universidade ainda não haviam sido finalizadas, apesar de o prazo anteriormente definido para término dos trabalhos ter sido dezembro de 2019; foram detectados 66% de sobrepreço embutido no orçamento do projeto executivo da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ (NSS); o valor das obras executadas até o momento correspondiam a 34% do orçamento do projeto; não havia justificativas para as Distâncias Médias de Transportes adotadas no projeto; o método adotado para execução do túnel de 4,8 km da NSS (New Austrian Tunneling Method) foi pertinente.

De toda forma, ressaltou-se que a ANTT não aceitou, até então, os serviços prestados pela UFSC, considerando-os, assim, ainda não finalizados. Neste contexto, em função de os trabalhos da Universidade ainda estarem transcorrendo (à época), não foi gerado ato formal da ANTT revisando o projeto, o orçamento das obras e o cálculo do fluxo de caixa marginal utilizado no 12º Termo Aditivo 12/2014, de 30/12/2014, ao Contrato PG-13 8/95-00, de 31/20/1995. Complementou-se que, em razão de não ter sido aprovado o projeto executivo até o aquele momento, a agência reguladora não o enviou para análise do TCU.

Diante do contexto descrito, a unidade técnica do Tribunal propôs ao Ministro-Relator do feito a manutenção do IGP para os achados: a) sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-

[3] Essa avaliação competitiva pode ser feita tanto pela inclusão da obra em uma licitação para a concessão quanto, se for imprescindível, pela licitação específica para uma obra realizada com aportes públicos.

LexEdit
CD222468548200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque e outros
Para verificar as assinaturas, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo desses tributos; b) sobrepreço no orçamento da obra; e c) projetos básico e executivo desatualizados e deficientes. Por meio do Acórdão 2903/2020-TCU-Plenário, foi referendado o encaminhamento dos técnicos do Tribunal.

Adicionalmente, o Ministro de Estado da Infraestrutura afirmou, em audiência pública na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados em 22/06/2021, que as decisões judiciais favoráveis à concessionária fizeram com que o Ministério passasse a considerar um acordo que a própria empresa concessionária atual realizasse investimentos (um deles precisamente a Nova Subida da Serra objeto desta seção)[4].

O Aviso 16/2021 recebido no ano anterior trouxe o Acórdão 2450/2021-Plenário, que confirmou a recomendação de paralisação (IGP) para as três irregularidades[5]. Os apontamentos da mencionada perícia feita pela UFSC, que havia encerrado seus trabalhos, foram submetidos ao contraditório pela concessionária, tendo a ANTT contratado empresa de consultoria de engenharia para avaliar a controvérsia daí resultante. A posição da ANTT (com o respaldo das duas consultorias técnicas contratadas) permanece no sentido de que as irregularidades não foram sanadas, transcorrendo as relações com a concessionária CONCER de forma bastante difícil pela inflexibilidade desta última, negando-se à correção das irregularidades no projeto executivo e utilizando-se de todos os meios para tumultuar o processo administrativo. A ANTT relata ainda que a empresa vem-se valendo de decisões judiciais provisórias para eximir-se das medidas regulatórias mais relevantes da Agência em relação à concessão, inclusive o congelamento de tarifa em níveis mais altos do que o fixado pelo regulador , bem como a prorrogação da vigência do contrato de concessão como forma de "reequilíbrio financeiro em favor da concessionária", mesmo diante da ausência de interesse público na extensão dessa vigência além da originalmente licitada. No mesmo diapasão, o COI propôs na tramitação do PLOA/2022 a manutenção da obra

[4] https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/61878
[5] *9.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que subsistem os indícios de irregularidades graves do tipo IGP apontados no empreendimento Nova Subida da Serra de Petrópolis, objeto do 12º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão PG-138/95-00, relativo ao trecho da BR-040/RJ concedido à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio S/ A - CONCER, com potencial dano ao Erário de R$ 276.922.657,93 (data base de maio/2012) , e que seu saneamento depende da adoção, pelo órgão gestor, das medidas elencadas no item 9.2 do Acórdão 1452/2018-TCU-Plenário;*

CD/22246.85482-00
LexEdit
CD222468548200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque e outros
Para verificar as assinaturas, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22246.85482-00

no Anexo VI da lei orçamentária, o que foi aprovado pela CMO e pelo Congresso, constando a mesma no referido quadro.

No presente Aviso 27/2022, o Acórdão 2094/2022 – TCU – Plenário informa à CMO que "subsistem os indícios gravíssimos de irregularidades do tipo IGP, minudentemente apontados no empreendimento Nova Subida da Serra de Petrópolis, objeto do 12º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão PG-138/95-00, relativo ao trecho da BR-040/RJ, concedido à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio S/A – CONCER, com potencial dano ao Erário de R$ 276.922.657,93 (data base de maio/2012), bem como que seu saneamento depende da adoção, pelo órgão gestor, das medidas elencadas no item 9.2 do Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário;". Nesta oportunidade, o TCU relata que o trabalho de revisão dos projetos contratada pela ANTT, para fins de avaliação do realizado da obra, havia sido concluída, estando "em andamento os procedimentos para o cálculo da repercussão econômico-financeira no contrato de concessão, decorrentes dessa avaliação. Após esses cálculos, será concedida, à Concer oportunidade de manifestação e, após o encerramento das avaliações técnicas, será feita a avaliação jurídica por parte da Procuradoria Federal junto à ANTT." Desta forma, reitera a Corte que não houve a formalização das necessárias medidas retificadoras que permitiriam considerar sanado o problema. Reitera, também, a subsistência – por via judicial – do contrato de concessão envolvido, persistindo portanto a possibilidade de novos fluxos financeiros relativos ao contrato em questão.

Informação do gestor:

Em reunião de audiência pública realizada em 05/11/2019 (COI 2019), o representante da ANTT confirmou as informações relatadas pelo TCU acima resenhadas, detalhando o amplo escopo do trabalho realizado pela UFSC, com previsão de término em dezembro de 2019 (e os estudos internos para avaliação dos resultados durariam seis meses após essa data). Informou, ainda, existirem litígios administrativos com a concessionária atual em torno da obra, alegando a empresa que teria sofrido desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em seu desfavor por não ter recebido todo o fluxo de caixa pactuado. Reiterou a importante informação, já enunciada na audiência de 2018, de que, haja vista a expiração em 2021 da atual concessão, a Agência não mais pretendia executar a obra no âmbito do contrato e, portanto, não retomaria as obras, sendo claro

LexEdit
CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque e outros
Para verificar as assinaturas, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

CD/22246.85482-00

que a obra integraria uma nova licitação da concessão. De fato, informações disponíveis em novembro de 2019 denotavam que a ausência de recursos orçamentários fizera com que o próprio Ministério da Infraestrutura tivesse incluído a obra nos estudos prévios para a relicitação da concessão.

Em decorrência de pedido de informações do COI 2020, a ANTT informou (Ofício SEI Nº 5434/2021/DG/DIR-ANTT e da Nota Informativa SEI Nº 40/2021/SUROD/DIRDESPACHO/GPFER, de 25/2/2021): que inexistia previsão de que a Concessionária Concer prosseguisse com as obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis (paralisada desde julho de 2016), uma vez que o contrato de concessão se encerraria no dia 28 de fevereiro de 2021; que a continuidade do empreendimento poderia ser realizada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, a partir de 1/3/2021, ou futuramente, pela nova concessionária que viesse a assumir a gestão do trecho rodoviário em comento; que a ANTT avaliava as irregularidades apontadas pelo TCU em processos próprios, devendo concluir a fim de proceder ao encontro de contas com a Concessionária Concer; e que, em função do encerramento do contrato da concessão da BR-040 (trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ), solicitou descontinuar a classificação de IGP ao empreendimento.

No corrente ano, foi realizada audiência pública pelo COI em 23/11/2021, na qual os representantes da ANTT relataram inicialmente a situação dos dois processos judiciais que ensejaram a prorrogação do prazo da concessão: o de número 1025293-08.2019.4.01.3400, estendendo a prorrogação por 579 dias com pleito fundamentado exatamente no aporte realizado para a obra, e o de número 1025293-08.2019.4.01.3400 (Procedimento comum cível - 5ª Vara Federal Cível da SJDF), prorrogando por mais 138 dias (pelo menos) com base em circunstâncias advindas da pandemia. Em ambos os processos, relatam que a Agência vem tentando modificar o pronunciamento judicial e obter o encerramento da concessão. Informaram ainda que a Agência, tendo recebido e validado os dados da perícia, tem um mapa de valores do encontro de contas do aporte, num total, em favor da União, de R$ 194.237.150,59 na data-base de maio/2021 (este montante refere-se ao valor recebido pela concessionária que não correspondeu ao custo de obras efetivamente realizadas de forma regular) – isto sem considerar ainda eventuais efeitos financeiros da prorrogação judicial a esse título. Negaram o conhecimento da existência de qualquer tratativa, no âmbito da Agência, de reincluir a obra na concessão atual, e acrescentaram que a agência tem

LexEdit
CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque e outros
Para verificar as assinaturas, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

em estudo a retirada da ação orçamentária em questão do próprio sistema orçamentário do orçamento federal, para dificultar a possibilidade de retomada de pagamentos a qualquer título.

Pela inexistência de trabalhos de avaliação do COI em 2022, já descrita neste relatório, não se dispõe de elementos de informação trazidos pela Agência neste exercício.

Proposta do COI:

Trata-se de caso que representa o paradigma da ação do Comitê, ou seja, a possibilidade de intervenção preventiva: o contrato ainda está em andamento (até o encerramento da concessão), e a obra ainda tem por concluir mais da metade.

Inicialmente, quanto ao mérito de dano ao Erário, ainda não foram afastados quaisquer dos fatores de risco mencionados nos anos anteriores: projetos precários e acompanhados de maneira insatisfatória (como reconhecido pela própria ANTT), longe de poder-se afirmar estarem regularizados; parcelas financeiras indevidamente incluídas no preço pago (mesmo considerando os termos do modelo de aporte direto à concessionária, altamente questionável), já reconhecidas em grande medida pela reguladora, mas que ainda não foram excluídas contratualmente. Ressalte-se que todas essas irregularidades (mesmo as que têm solução puramente formal, como a repactuação dos parâmetros financeiros indevidos do fluxo de caixa da concessão) vêm-se arrastando há pelo menos cinco anos. Ao contrário, a fiscalização deste ano caracteriza de modo inequívoco o caráter contencioso da atitude da concessionária, e o risco elevado de "acordos" sugeridos pelo Ministério supervisor para reincluir a obra em contratos de concessão com a mesma empresa, sem licitação, além da continuidade do contrato forçada pela via judicial (o que implica em que todos os riscos de abusos na execução contratual permanecem vivos, não havendo sequer mais a expectativa anterior de que a discussão fosse remetida para um futuro acerto de contas). Ou seja, todos os fatores de risco estão agora aumentados.

Desde 2019, verificou-se, felizmente, avanço no que se refere à atuação da ANTT, que passou a não mais tentar assegurar (como pleiteava em anos anteriores) recursos orçamentários para eventuais "diferenças" à concessionária, não tendo sequer solicitado dotações orçamentárias para tanto no PLOA de 2020, 2021 e de 2022 (não havia o subtítulo correspondente no PLOA/2020 e no PLOA;2021, assim como não há no PLOA/2022). No que se refere à relação

CD/22246.85482-00
LexEdit
CD224685482200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque e outros
Para verificar as assinaturas, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22246.85482-00

com a atual concessionária, rechaçou qualquer possibilidade de entendimento que não se baseie na revisão integral do projeto segundo os apontamentos do Tribunal.

No que se refere ao domínio do próprio projeto, a agência reguladora investe consideravelmente na superação da lacuna de informações, promovendo um amplo estudo por instituição especializada (UFSC) que visa a suprir a anterior ausência, praticamente completa, de capacidade de avaliação técnica do projeto e do estoque de obra já concluído. Tais estudos reforçam plenamente a convicção de que a paralisação da obra foi e permanece sendo absolutamente necessária (basta citar os inacreditáveis 66 % de sobrepreço no orçamento da obra que as conclusões divulgadas pela ANTT descrevem). Em 2020 e 2021, a posição da agência reguladora permanece a mesma, confirmada pelas sucessivas medidas administrativas e regulatórias que adotou para regularizar a situação (em grande medida frustradas em seu efeito por meio de decisões judiciais).

Como já se disse, remanesce a demanda do concessionário por "correções" e "reequilíbrios", agravada por uma postura belicosa e pela continuidade forçada do contrato, pelo que a hipotética liberação do orçamento significaria a possibilidade de que os prejuízos já estancados fossem novamente cometidos (prejudicando, inclusive e especialmente, os esforços que a ANTT vem desenvolvendo em sentido contrário).

Reiterando o argumento apresentado nos anos anteriores, a intervenção neste caso vai muito além dos valores pagos no contrato, tendo em vista ser este um caso paradigma. A anuência do Congresso a um empreendimento com distorções tais como as aqui apontadas significaria a pior sinalização possível para o futuro desses investimentos: o de que é possível e vantajoso aos concessionários propor e obter mudanças nos contratos de concessão que, por fragilidades na regulação e insuficiências no projeto técnico, desequilibrem o equilíbrio econômico-financeiro em seu favor.

Outro fator contrário à continuidade, já ressaltado pelo Comitê em anos anteriores, é a enorme insegurança jurídica colocada à modelagem do contrato pelas ponderações do Acórdão nº 738/2017-TCU-Plenário[6]: a referida decisão aponta para a nulidade jurídica tanto da prorrogação

[6] Confirmado, em sede de embargos, pelo Acórdão 365/2018 – Plenário, mas objeto de pelo menos três recursos de mérito ainda em tramitação. Registra-se que há encaminhamento da Unidade Técnica negando o provimento dos recursos pela unidade técnica do TCU desde 11/12/2019, contudo ainda não há pronunciamento

LexEdit
CD222468548200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque e outros
Para verificar as assinaturas, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22246.85482-00

da concessão da BR-040/RJ, quanto da inclusão, no contrato de delegação do serviço público, dessa obra nos termos em que foi feita. Ora, ainda que se esteja desenvolvendo a discussão recursal desse julgado, a insegurança que gera sobre a continuidade dessa operação desaconselha completamente o desembolso de recursos nesse interregno.

Quanto aos custos e prejuízos de paralisação, continuam muito limitados: as obras já estão paralisadas, tanto por dificuldades da concessionária quanto por insuficiência financeira da União em transferir-lhe os recursos pactuados no termo aditivo do contrato de concessão. Assim, quaisquer custos adicionais de paralisação já ocorreram (e continuarão ocorrendo independentemente de intervenção legislativa) e o cronograma de retomada da obra não está sequer equacionado. Em 2020, o Comitê apontava que tanto a ANTT quanto o TCU convergiam (como continuam fazendo) na avaliação de que a retomada da obra pelo atual concessionário é materialmente inviável no horizonte de tempo que lhe restava da concessão (no prazo previsto na licitação), sendo muito mais racional investir tempo e recursos na revisão do projeto para que uma nova licitação (possivelmente, da própria concessão futura) dispute a obra em condições de mercado e com projetos adequados (o que, aliás, foi exatamente o objeto do trabalho da UFSC, materialmente concluído). Hoje, a situação é ainda pior: qualquer medida de inclusão da obra em contrato de concessão terá de utilizar o contrato antigo, prorrogado precariamente pela via judicial, ampliando os riscos em um instrumento que já foi impugnado por todos os aspectos: jurídico, técnico e econômico.

Assim, o bloqueio permanecerá em uma conjuntura onde os danos reversos – que tanto preocupam a CMO – já ocorreram e em um contexto no qual existe tempo hábil para o total deslinde de qualquer pendência antes da retomada segura das obras mediante nova licitação, além de ser completamente temerário escolher o contrato atual, de subsistência precária, como veículo de qualquer tipo de inovação ou desenvolvimento da rodovia. O bloqueio ora proposto à CMO não é - nem assim o define a lei de diretrizes orçamentárias - providência tendente ao encerramento do contrato, mas tão somente a assegurar o Erário enquanto se regularizam as condições do projeto para que possa ser executado conforme a lei e as normas técnicas (o que implicará, quase inevitavelmente, sua inserção na concessão quando esta vier a ser relicitada).

definitivo do Plenário do TCU (consulta ao andamento do TC 014.689/2014-6 em 8/11/2021, em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo/*/PROC%253A01468920146/%2520).

LexEdit
CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque e outros
Para verificar as assinaturas, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22246.85482-00

Com efeito, a alternativa preconizada pela ANTT desde 2018 (realização de inventário da obra construída e elaboração de novo projeto, com desistência da execução sob o contrato atual) afigura-se como a única viável para preservação do interesse público. Neste ponto, merece aplausos deste Comitê a posição da agência.

Em síntese, entende o Comitê que não há cabimento – nem qualquer utilidade prática - na liberação da execução orçamentária quando nem o Congresso nem a própria Agência Reguladora estão convencidos de que o enorme rol de irregularidades aqui suscitado está sanado, e quando tanto o TCU quanto a Agência enxergam como inviável a continuação da obra sob o atual contrato antes que esse venha a extinguir-se. As medidas administrativas adotadas, corretamente, apontam exatamente no sentido oposto: assegurar respaldo técnico para um encontro de contas legítimo da concessão atual e para a inclusão segura e econômica da obra em uma nova licitação. De momento, a providência acautelatória do bloqueio da execução dos aportes e das obras a eles relacionadas continua tendo vários impactos positivos: impediria a consumação de pagamentos a maior no âmbito do contrato atual que lesem os cofres públicos (reforçando a posição que passou a assumir a agência reguladora de recusa de "quitar pendências" até a solução dos problemas apontados); exigiria que a (improvável) retomada do empreendimento no contrato atual (caso viesse a ser suscitada por uma mudança de orientação do regulador) somente ocorresse quando os projetos e orçamentos apresentados pelo órgão regulador estiverem validados com segurança pelo controle externo; continuaria a manter no ambiente regulatório do programa de concessões uma forte expectativa de controle, condicionando de forma favorável o ambiente institucional em favor de condutas rigorosas para com o interesse público e a exigência constitucional de manutenção das condições da licitação quando da execução contratual; transformaria, enfim, a circunstância indesejável de uma paralisação já ocorrida por diferentes motivos em uma janela de oportunidade para realização de todos esses propósitos.

Os fatos supervenientes aos relatórios anteriores reforçam a posição do COI. Primeiro, não há mais meras estimativas de irregularidades: o minucioso trabalho de revisão de engenharia contratado pela ANTT já deixou patente que o valor do aporte público indevidamente utilizado pela concessionária é, com a melhor precisão possível em trabalhos periciais, equivalente a R$ 194 milhões de reais a valores de 2012 (o que, em valores atuais, alcançaria cifra nominal próxima ao bilhão de reais). Além disso, há preocupante ambiguidade nas manifestações públicas das

LexEdit
CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque e outros
Para verificar as assinaturas, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22246.85482-00

autoridades do poder concedente: enquanto a Agência reguladora confirma a inexistência de qualquer entendimento formal para reabsorção da obra na concessão atual (o que é absolutamente coerente com o cenário adversarial das relações com a concessionária), o Ministério segue manifestando intenções de utilizar o contrato atual, precário como se acha, como veículo de algum tipo de encaminhamento do investimento. Por fim, o cenário da áspera judicialização da concessão e sua prorrogação precária, no qual a utilização da obra em questão é um dos argumentos contra a União, e na qual a posição da concessionária tem se mostrado inflexível no reconhecimento dos prejuízos aqui apontados, insere incertezas de tal monta que afastam a perspectiva de qualquer tipo de novo aporte orçamentário para a obra ou para reequilíbrio econômico-financeiro dela decorrente (ficando claro que o encontro de contas final somente será atingido pela via judicial, e não pela execução orçamentária regular). Todos esses fatores afastam, inequivocamente, a hipótese de retomada de qualquer tipo de investimento orçamentário nessa programação. Neste sentido, repetimos, o bloqueio será um reforço aos atos de gestão que já vem sendo sistematicamente perseguidos pela ANTT.

Os elementos trazidos em 2022 confirmam a manutenção da situação acima descrita, indicando que a ANTT avança nas providências saneadoras, não tendo todavia concluído o rol de medidas necessárias ao saneamento dos problemas apontados.

A posição do Comitê, por todos esses motivos expostos, é inequivocamente de manter o *status quo* do bloqueio. Estando o Termo Aditivo já inserido Anexo VI da LOA/2022, com a necessária especificação de que o objeto do bloqueio é exclusivamente o Termo Aditivo 12/2014, de 30/12/2014, não há providências adicionais a propor para que tal manutenção se efetive, cabendo tão somente o arquivamento do Aviso sem alteração no que já consta do Anexo.

LexEdit
CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque e outros
Para verificar as assinaturas, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

CD/22246.85482-00

AVN 002/2022-CN: Obras de construção da BR-235/BA

39252 – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT

Programa de Trabalho:

26.782.2087.7F51.0029/2016 - Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PI/BA - Divisa BA/SE - na BR-235/BA no estado da Bahia

26.782.2087.7F51.0029/2017 - Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PI/BA - Divisa BA/SE - na BR-235/BA no estado da Bahia

26.782.2087.7F51.0029/2018 - Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PI/BA - Divisa BA/SE - na BR-235/BA no estado da Bahia

26.782.3006.7F51.0029/2021 – Construção de Trecho Rodoviário – Divisa PI/BA – Divisa BA/SE - na BR-235/BA no estado da Bahia

26.782.3006.7F51.0029/2022 – Construção de Trecho Rodoviário – Divisa PI/BA – Divisa BA/SE - na BR-235/BA no estado da Bahia

Objeto:

Contrato: 05 00202/2014 - Execução das obras de construção da BR-235/BA, no segmento km 282,0 - km 357,4.

Irregularidades:

Superfaturamento pela medição de serviços não executados - Remoção de solo mole e execução de colchão de areia.

Superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários - Substituição de subleito.

Informação do TCU:

O Acórdão nº 137/2022 – TCU – Plenário decide, dando ciência disso à CMO:

> 9.2 alterar a classificação do achado III.2 – "Superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários - Substituição de subleito" adotada no Relatório de Auditoria objeto do TC-025.760/2016-5, de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores (IGR) para grave que não prejudique a continuidade (IGC), com fundamento no art. 138, §1º da Lei 14.116/2020, sem prejuízo da manutenção da medida cautelar de retenção de valores proferida mediante Despacho do Relator (peça 136 do TC 025.760/2016-5) e referendada pelo Acórdão 52/2018-TCU-Plenário, até exame de mérito das irregularidades a serem debatidas no processo de tomada de contas especial (TC-027.060/2020-9).

LexEdit
CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque e outros
Para verificar as assinaturas, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

CD/22246.85482-00

O Voto condutor da mencionada decisão esclarece os fundamentos da medida:

> a alteração da classificação do Achado de Auditoria, de IGR para IGC, uma vez que a obra já se encontrava concluída e com a garantia contratual não mais vigente, não mais se enquadrando nos conceitos previstos na Lei 14.116/2020 (LDO) e na Resolução TCU 280/2016. Esse seria, segundo anotado na instrução, o encaminhamento necessário para o atendimento ao Comitê de Avaliação das Informações Sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) .

Com efeito, o COI já deliberara em 2021 precisamente por esta medida, com o mesmo fundamento:

> Quanto ao caminho a ser adotado por este Comitê, persiste o principal motivo pelo qual a dispensa do bloqueio, por parte do Congresso Nacional, vem sendo adotada desde que o caso foi trazido à consideração, qual seja, o elevado grau de execução da obra (no caso do trecho questionado, a execução total), o que tornaria inócua uma ordem de paralisação neste momento (além da disponibilidade, ainda que precária, de recursos retidos como garantia). Em 2021, por óbvio, reitera-se estar a obra concluída, além da informação do DNIT (não contraditada pelo TCU) de que as retenções unilaterais constantes da decisão do TCU foram realizadas normalmente, sem obstáculos por parte da contratada.
> Por tais razões, propõe o Comitê, mais uma vez, que a obra não seja incluída no Anexo VI da LOA 2022, exclusivamente pela execução total da obra do trecho em questão, não endossando os motivos originalmente utilizados pelo Relator no TCU para a reclassificação do achado para IGR, dado que não atendem às exigências da LDO, conforme ressalva feita há pelo menos três anos por este Comitê. Propõe ainda, em reiteração ao manifestado no ano de 2019 e 2020, que a Comissão solicite ao TCU que não aplique a recomendação de indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores - IGR em situações nas quais estejam ausentes as condições demarcadas no art. 137, § 1º, inc. V, Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 (LDO/2022) para essa classificação, a saber, a autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário, condições estas que estão ausentes nas sucessivas deliberações no âmbito do processo TC 025.760/2016-5.

Por tais motivos, a obra já não constou do Anexo VI da LOA/2022. O Acórdão ora recebido corrige o descompasso processual, no mesmo sentido da deliberação congressual, estando agora uníssonos o TCU e o COI no sentido da desnecessidade (por inútil e tecnicamente errada) da inclusão da obra no quadro, quer como IGP, quer como IGR. Assim sendo, nada mais há a fazer (uma vez que a obra já não está no Anexo VI) salvo o arquivamento do presente Aviso.

LexEdit
CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque e outros
Para verificar as assinaturas, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

CD/22246.85482-00

AVN 001/2022-CN: Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT

Programa de Trabalho:

26.782.2075.13X7.0029/2014 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

26.782.2075.13X7.0029/2015 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

26.782.2087.13X7.0029/2016 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

26.782.2087.13X7.0029/2017 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

26.782.2087.13X7.0029/2018 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

26.782.2087.13X7.0029/2019 - Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA

26.782.3006.13X7.0029/2020 - Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA

26.782.3006.13X7.0029/2021 - Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA

26.782.3006.13X7.0029/2022 - Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA

Objeto:

Contrato SR-05/00878/2014 – Contratação integrada dos projetos básico e executivo de engenharia e execução das obras de duplicação, implantação de vias laterais, adequação de capacidade, restauração com melhoramentos e obras-de-arte especiais na Rodovia BR 116/BA, Lote 05.

Irregularidades:

Projeto executivo de pavimentação em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório.

Projeto executivo de geometria em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório.

LexEdit
CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque e outros
Para verificar as assinaturas, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

CD/22246.85482-00

Projeto executivo de obras complementares e de concepção das passarelas em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório.
Ausência de orçamento detalhado no projeto executivo.

Informação do TCU:

O Acórdão nº 76/2022 – TCU – Plenário, prolatado em 19 de janeiro de 2022, comunica à CMO que :

> 9.1 [..] persistem os indícios de irregularidades graves do tipo IGP apontados no contrato SR05/00878/2014, firmado entre o DNIT e o Consórcio HAP-Planex-Convap (Contratação Integrada do Lote 5 da BR-116/BA – entre o km 334,23 e o km 387,41), assim classificados com fundamento no art. 118, §1º, IV, da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), de mesmo teor do art. 137, §1º, IV, da Lei 14.194/2021 (LDO 2022).

A CMO deliberara em 2020, contra a proposta do COI, pela não-inclusão da obra no Anexo VI. Em 2021, o próprio Comitê posiciona-se pela não-inclusão, posição acolhida pela CMO em 14 de dezembro de 2021, alegando na oportunidade:

> Por todo o exposto, não vê o Comitê, a rigor, fatos novos em todo o exercício de 2021 sobre o vigente contrato do lote 5 da BR-116/BA no Anexo VI da LOA. Segue compreendendo que a intervenção legislativa de bloqueio físico, orçamentário e financeiro mostrou-se adequada.
> Para 2022, ainda que a inclusão do atual contrato das obras do Lote 5 da BR-116/BA no Anexo VI da LOA 2022 (da mesma forma como proposto por este Comitê em relação à LOA 2021) fosse uma proteção ao próprio DNIT (mormente ante liminares judiciais), e um fortíssimo desincentivo à empresa a utilizar-se de meios protelatórios para forçar uma decisão favorável (comportamento este que pode ser inferido pela conduta reiterada de apresentação de recursos perante o TCU), o Comitê deve levar em conta as sucessivas posições manifestadas pela CMO, que divergem destas posições, e sobretudo o relato do DNIT (confirmado por informações documentais) de que a rescisão do contrato é a posição defendida pela autarquia e já constitui o próprio objeto de ação judicial movida pelo contratado com essa finalidade. Não há dúvida, também para o Comitê, de que a rescisão desse contrato é a forma mais adequada de viabilizar a continuidade da obra no trecho. Além disso, ficou clara a condição fática de abandono físico da obra pela contratada, não havendo mais expectativa de qualquer nova medição física de serviços. Em síntese, o Comitê observa a posição assumida pelas duas partes de buscar a rescisão do contrato pela via judicial, o que já está em pleno andamento, bem como o abandono de qualquer iniciativa de execução física da obra. Considera também a realização de providências pelo DNIT no sentido de agilizar todos os trâmites necessários para a convocação do licitante seguinte, tão logo concluída a rescisão judicial, para continuidade da obra. Estas razões levam o Comitê a julgar que o bloqueio não será mais necessário, por ser extremamente

LexEdit
CD222468548200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque e outros
Para verificar as assinaturas, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22246.85482-00

> escassa a possibilidade de que venha a ocorrer qualquer modificação no curso de ação sendo seguido pelo administrador da obra, ou venha a ser executada qualquer medida que eleve o prejuízo já incorrido na obra.
> Ante todos os argumentos colocados, propõe-se não inserir o contrato atualmente vigente do Lote 5 no Anexo VI do PLOA/2022, referente às obras de Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA.

Fato é, portanto, que a obra permanece fora do Anexo VI da LOA desde o exercício de 2021; além disso, a manifestação do Aviso ora examinado é posterior em apenas um mês à avaliação procedida pelo COI e pela CMO, inexistindo no Acórdão do TCU qualquer referência a elementos novos que porventura tenham ocorrido e que possam indicar a reavaliação do quadro fático pelo Congresso Nacional. Eventual modificação na avaliação do COI somente poderia ser feita à luz dos dados das fiscalizações realizadas ao longo de 2022, as quais não poderiam constar do Acórdão examinado (que data de janeiro do corrente) e que, infelizmente, não estão disponíveis quando da presente deliberação. Assim, somente será possível abordar eventual mudança de posição do COI no momento posterior da apreciação das informações relativas a 2022, as quais, como já esclarecido no relatório, não foram encaminhadas tempestivamente para esta apreciação.

Desta forma, a deliberação sobre o Aviso no presente Relatório não dispõe de elementos para propor reavaliação da posição do COI e da CMO, dado que o quadro fático com que se defronta nos autos é, essencialmente, o mesmo que fundamentou a última deliberação vigente. Portanto, não há como propor uma decisão por bloqueio. Tendo em vista que a obra já não se encontra no Anexo VI da LOA/2022, não há falar-se em outras providências, cabendo tão somente o arquivamento do presente Aviso.

LexEdit
CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque e outros
Para verificar as assinaturas, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CÂMARA DOS DEPUTADOS
Infoleg - Autenticador

Relatório do Congresso Nacional
(Do Sr. AJ Albuquerque)

CD/22246.85482-00

O presente Relatório tem por objetivo analisar os avisos encaminhados em 2022 pelo Tribunal de Contas da União (TCU) ao Congresso Nacional, relativos às seguintes obras:

•Nova Subida da Serra - BR/040-RJ;

•BR-235/BA

•BR-116/BA

Assinaram eletronicamente o documento CD222468548200, nesta ordem:

1 Dep. AJ Albuquerque (PP/CE)
2 Dep. Enio Verri (PT/PR)
3 Dep. Zé Silva (SOLIDARI/MG)
4 Dep. Cleber Verde (REPUBLIC/MA)
5 Dep. Carlos Chiodini (MDB/SC)
6 Dep. General Peternelli (UNIÃO/SP)

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque e outros
Para verificar as assinaturas, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
30
- CMO

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/22456.40751-95

RELATÓRIO Nº 1/COI/CMO, DE 2022

COMITÊ DE AVALIAÇÃO DAS INFORMAÇÕES SOBRE OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES (COI)

*CD222468548200

AVN 001/2022-CN, AVN 002/2022-CN, e AVN 027/2022-CN, por meio dos quais o Tribunal de Contas da União encaminhou ao Congresso Nacional informações sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves no exercício de 2022.

SUMÁRIO

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

nº 1/COI/CMO, de 2022

1.1 Introdução 3
1.2 Análise 3
2 VOTO 4
Anexo 1 – Obras e serviços de engenharia com recomendação de paralisação 6
pelo TCU. Resumo dos indícios apontados. Proposta do COI 6
AVN 027/2022-CN: Construção da Nova Subida da Serra – BR/040-RJ 7
AVN 002/2022-CN: Obras de construção da BR-235/BA 21
AVN 001/2022-CN: Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA 23

SF/22456.40751-95
*CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
32
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
nº 1/COI/CMO, de 2022

SF/22456.40751-95

1.1 Introdução

O presente Relatório tem por objetivo analisar os avisos encaminhados em 2022 pelo Tribunal de Contas da União (TCU) ao Congresso Nacional, relativos às seguintes obras:

- Nova Subida da Serra - BR/040-RJ;
- BR-235/BA
- BR-116/BA

Os avisos referentes às obras listadas acima se encontravam pendentes de apreciação pela CMO em 30/11/2022. A apreciação destes avisos por este Comitê decorre do previsto no art. 122 da Resolução nº 1, de 2006-CN, que dispõe sobre a matéria nos seguintes termos:

> Art. 122. As informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União, de que trata o art. 2º, III, b, que, no último dia útil do mês de novembro, estiverem pendentes de deliberação no âmbito da CMO, bem como outras informações enviadas posteriormente, serão remetidas ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves que, sobre elas, se manifestará em relatório único.
> Parágrafo único. A deliberação da CMO sobre o relatório de que trata o caput precederá a do relatório do Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual.

1.2 Análise

O art. 138 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 (LDO 2022), estabelece que o Congresso Nacional considerará, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, financeira e orçamentária de obras e serviços com indícios de irregularidades graves diversos fatores que, no limite, possam desaconselhar o bloqueio se houver a possibilidade de esta decisão se revelar contrária aos interesses da Administração e da sociedade. A saber:

> Art. 138. O Congresso Nacional considerará, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira de empreendimentos, contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos de obras e serviços com indícios de irregularidades graves:
> I - a classificação da gravidade do indício, nos termos estabelecidos nos incisos IV, V e VI do § 1º do art. 138; e
> II - as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela execução, que devem abordar, em especial:

*CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

a) os impactos sociais, econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento pela população;
b) os riscos sociais, ambientais e à segurança da população local, decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento;
c) a motivação social e ambiental do empreendimento;
d) o custo da deterioração ou perda de materiais adquiridos ou serviços executados;
e) as despesas necessárias à preservação das instalações e dos serviços já executados;
f) as despesas inerentes à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;
g) as medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou da entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;
h) o custo total e o estágio de execução física e financeira de empreendimentos, contratos, convênios, obras ou parcelas envolvidas;
i) empregos diretos e indiretos perdidos em razão da paralisação;
j) custos para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato; e
k) custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

SF/22456.40751-95

Até o presente momento, não foram prestadas pelo TCU as informações relativas às fiscalizações de 2022, às quais alude o art. 139, inc. II, da LDO/2022. Assim, este Comitê vê-se na contingência de ter de deliberar sobre as matérias dispondo tão somente da informação histórica constante dos Avisos quando de seu recebimento pela CMO.

O **Anexo 1** a este Relatório descreve os empreendimentos objetos dos avisos sob análise, o resumo das informações constantes dos Avisos, e a proposta do COI para encaminhamento da questão, ou seja, bloqueio ou não da execução física, orçamentária e financeira dos objetos apontados pelo TCU como detentores de indícios de irregularidades graves nos termos da Lei nº 14.194/2021 (LDO 2022).

2 VOTO

Inicialmente, cabe a este Comitê informar que muitos dos avisos analisados neste relatório estão há meses pendentes de apreciação pela Comissão e, consequentemente, sem decisão definitiva sobre o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira dos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos com indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação pelo Tribunal de Contas da União. Este atraso prejudica a análise, por parte do Congresso Nacional como titular do Controle Externo, dos achados apontados pelo Tribunal, bem como prejudica a eficácia das decisões tomadas por esta Comissão.

*CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

nº 1/COI/CMO, de 2022

Feitos esses registros, este Comitê**,** após examinar os apontamentos feitos pelo TCU, as medidas corretivas adotadas ou a adotar pelos gestores, conforme consignado no Anexo 1, e a importância socioeconômica dos empreendimentos, decide:

- **ARQUIVAR** o Aviso AVN 002/2022, que trata das Obras de construção da BR-235/BA, sem providências adicionais necessárias, e o Aviso 001/2022, que trata de obras de Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA ;
- **MANTER O BLOQUEIO** da execução física, orçamentária e financeira das obras de construção da BR-040/RJ – Termo Aditivo 12/2014 ao Contrato de Concessão PG-138/9500, subtítulo que já integra o Anexo VI da LOA/2022;

Por fim, este Comitê submete este Relatório à apreciação do Plenário desta Comissão, na forma prevista nos arts. 24 e 122 da Resolução nº 1/2006-CN.

RELAÇÃO DE AVISOS EXAMINADOS PELO COI

AVN	AVISO TCU	ASSUNTO	PROPOSTA DO COI
AVN 001/2022-CN	41-GP/TCU	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA	Arquivar o Aviso, sem deliberação de mérito pelo Comitê.
AVN 002/2022-CN	81-GP/TCU	Obras de construção da BR235/BA	Arquivar o Aviso, sem deliberação de mérito pelo Comitê.
AVN 027/2022-CN	1272-GP/TCU	Obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ, no trecho Juiz de Fora – Rio de Janeiro da rodovia BR040/MG/RJ	Manter o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Termo Aditivo 12/2014 ao Contrato de Concessão PG138/95-00 (subtítulo que já integra o Anexo VI da LOA/2022) e arquivar o Aviso.

Brasília/DF, de _____ de 2022

Deputado AJ ALBUQUERQUE
(PP/CE)
Coordenador do COI

Membros do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves – COI

SF/22456.40751-95
*CD222468548200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

nº 1/COI/CMO, de 2022

SF/22456.40751-95

Deputado ALEXIS FONTEYNE
(NOVO/SP)

Deputado CARLOS CHIODINI
(MDB/SC)

Deputado CLEBER VERDe
(REPUBLICANOS/MA)

Deputado ENIO VERRI
(PT/PR)

Deputado GENERAL PETERNELLI
(UNIÃO/SP)

Deputado ZÉ SILVA
(SOLIDARIEDADE/MG)

Senador RODRIGO CUNHA
(UNIÃO/AL)

Senador ZENAIDE MAIA
(PROS/RN)

Anexo 1 – Obras e serviços de engenharia com recomendação de paralisação pelo TCU. Resumo dos indícios apontados. Proposta do COI

*CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
36
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

nº 1/COI/CMO, de 2022

AVN 027/2022-CN: Construção da Nova Subida da Serra – BR/040-RJ

39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT

SF/22456.40751-95

Programa de Trabalho:

26.846.2126.00O7.0030/2014 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG na Região Sudeste

26.846.2126.00O7.0030/2015 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG Na Região Sudeste

26.782.2087.15PB.0030/2017 - 15PB - Participação da União na Construção da Nova Subida da Serra de Petrópolis da BR 040/RJ - Concer - Na Região Sudeste

26.782.2087.15PB.0030/2019 - 15PB - Participação da União na Construção da Nova Subida da Serra de Petrópolis da BR 040/RJ - Concer - Na Região Sudeste

Objeto:

Termo Aditivo 12/2014, de 30/12/2014, ao Contrato PG-138/95-00, de 31/10/1995: Obras de implantação de novo trecho da BR-040-RJ para a subida da Serra de Petrópolis, Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio

Irregularidades:

Sobrepreço no orçamento da obra.

Sobrepreço no Fluxo de Caixa Marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo do IRPJ e CSSL.

Projeto básico e executivo desatualizados e deficientes.

Informação do TCU:

Trata-se de avaliação de um aditivo ao contrato de concessão da BR-040 (trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ), pelo qual a União contratou com a concessionária Concer um determinado trecho de obra, remunerando-a por meio de pagamentos diretos dos cofres públicos. A obra denomina-se “Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ” e, já em 2016, o relatório de fiscalização apontava:

*CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

37

nº 1/COI/CMO, de 2022

O orçamento estimado no edital de concessão para a referida obra foi de R$ 80.000.000,00 (ref. abril/1995), a ser realizada em prazo máximo de 5 anos após a assinatura do contrato.

Entretanto, após a apresentação dos projetos pela concessionária, em setembro de 2013, e a respectiva aprovação pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), o orçamento da obra ficou superior ao previsto em edital, motivo pelo qual houve a necessidade de se recompor à concessionária, os valores de investimentos que ultrapassaram os R$ 80.000.000,00 iniciais. Como forma alternativa ao aumento do valor do pedágio para a realização do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, a ANTT e o Ministério dos Transportes firmaram termo aditivo prevendo aporte de recursos diretamente do Orçamento Geral da União, ou, subsidiariamente, a prorrogação do contrato de concessão.

SF/22456.40751-95

Em 2016 e 2017, o Comitê expressou severas dúvidas sobre o conjunto da iniciativa: é preciso esclarecer a legalidade de encomendar uma obra pagando diretamente dos cofres públicos a uma concessionária quando tal circunstância não constava do edital de licitação da concessão (e evitou-se licitação específica para a mesma); além disso, é questionável a economicidade de uma obra que se encontrava estimada num edital a R$ 80 milhões e que ao final é reconhecida por R$ 291 milhões (todos a preço-base 1995), e só foi atacada pela concessionária em 2013 (mais de quinze anos após o início da concessão). O valor pactuado nesse modelo não é apurado na forma tradicional (uma licitação específica em torno do preço a ser pago à obra), mas sim por meio da inserção do custo da obra no fluxo de caixa da exploração da concessão e da verificação do efeito no equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Assim, entram no cálculo do valor não apenas os elementos de custo da obra, mas também variáveis financeiras relacionadas à montagem do fluxo de caixa da concessão. Tomando os dados da manifestação do representante do TCU na audiência de 28/11/2017, uma obra com preço orçado em R$ 1,02 bilhão terminou com a previsão de a União pagar R$ 1,4 bilhão à concessionária.

Com efeito, pelo Acórdão nº 738/2017-TCU-Plenário (confirmado, em sede de embargos, pelo Acórdão nº 356/2018-TCU-Plenário), o Tribunal afirma a nulidade da prorrogação da concessão da BR-040, exige da ANTT a verificação da regularidade da execução contratual pela Concer, impugna a realização do investimento (em razão da falta de previsão no PPA, da estimativa de impacto e da declaração de compatibilidade do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, por não existir comprovação objetiva do benefício dessa escolha contratual frente a uma nova licitação, e por estar inserido em programa orçamentário genérico não destinado a essa finalidade). Tais avaliações, porém, não foram objeto de decisão definitiva no Tribunal de Contas

*CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

da União no exercício de 2019, restando informados ao Congresso ao longo do período decorrido apenas questões sobre a razoabilidade dos valores considerados para realização da obra e pagamento direto à concessionária. Portanto, reiterou-se naquela oportunidade a ressalva de que a apreciação pelo Comitê não significava, de modo algum, qualquer ratificação ou anuência ao modelo concebido pela ANTT para a realização da obra.

Dentro desse limitado escopo, o Tribunal aponta inicialmente que o valor atribuído à obra pelo órgão regulador encontra-se superavaliado por várias causas (informações confirmadas pelos Acórdãos nº 18/2017-TCU-Plenário e nº 1701/2017-TCU-Plenário). A discussão analítica dessas diferenças foi procedida com grande detalhe no relatório de 2016, quando o COI deliberou que eram mais que suficientes para ensejar o bloqueio da execução do contrato. Uma primeira parcela desse sobrepreço apontado, equivalente a R$ 203,8 milhões (valores de maio/2012), decorre de parâmetros estritamente financeiros desse cálculo (alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo do IRPJ e CSSL).

Mas o valor do investimento ao qual seriam aplicados os parâmetros financeiros também se encontrava superestimado no projeto inicialmente aceito pela ANTT para efeito de celebração do termo aditivo em questão. Nos custos diretos, foram identificados duplicidade de pagamentos, superestimativa injustificada do custo do transporte de aço, utilização de referência errada de preço (indicando outro serviço distinto de valor muito superior) e de produtividade incompatível com as especificações dos produtos, troca de valores unitários de serviços e uso de serviços inadequados às condições técnicas da obra. Quanto ao BDI, foram identificadas a duplicidade de aplicação do BDI cheio para serviços cotados (os quais já incluem o BDI quando da cotação pelo fornecedor), e alíquotas indevidas de ISSQN. Por fim, o percentual a título de "risco" da composição de preços foi aplicado sobre o valor total da obra, não apenas sobre o custo direto.

As apurações de sobrepreço, ressaltou-se, eram apenas parciais (podendo ser efetivamente maiores na prática), pois as deficiências do projeto (que não possuíam detalhamento das soluções técnicas para várias etapas importantes) impediram que a auditoria fizesse uma análise conclusiva sobre a adequação dos quantitativos previstos na totalidade no orçamento. Estas deficiências foram inclusive reconhecidas por pareceres técnicos da ANTT, que foram desconsiderados quando da celebração do termo aditivo que formalizou os valores da obra.

Outro item de gravidade apontado na auditoria é a deficiência e desatualização dos projetos, reiteradamente apontada em pareceres técnicos da própria ANTT, que não impediram

SF/22456.40751-95
*CD222468548200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

que fosse aceito o projeto recebido da concessionária para celebração do aditivo e fixação do valor do aporte a ser pago pela União – em outras palavras, a renegociação que deu margem ao aditivo baseou-se em projetos completamente insuficientes para essa finalidade ou para permitirem a execução. Não por acaso, o cronograma de execução das obras apresenta significativo atraso em relação ao que foi previsto no termo aditivo, permanecendo a obra paralisada (circunstância reiterada neste contrato de concessão). Constam também apontamentos de omissão e deficiências na fiscalização das obras.

Em 2017 a verificação do TCU centrou-se no cumprimento pela ANTT das providências corretivas e da sua suficiência para elidir os riscos originais. Na questão do sobrepreço por razões financeiras (item 9.3.1 do Acórdão nº 18/2017-TCU-Plenário), a ANTT concordou em seus estudos técnicos com a posição do TCU, mas não formalizou o reequilíbrio do contrato em novo termo aditivo; portanto, a indicação de paralisação foi mantida porque não havia qualquer garantia de implementação das medidas corretivas, especialmente porque a concessionária manifestou expressa discordância da posição da ANTT.

Quanto aos dois demais pontos, o sobrepreço no orçamento da obra e o projeto deficiente (item 9.3.2 do Acórdão nº 18/2017-TCU-Plenário), não se verificou o cumprimento, pois embora a ANTT afirmasse já ter recebido os projetos, em sua resposta não opinou sobre a sua adequação, e tampouco os encaminhou ao Tribunal para avaliar a regularização das pendências (que incluía a imprescindível análise de quantificação exata do sobrepreço eventualmente remanescente).

Em 2018, o Acórdão nº 1452/2018-TCU-Plenário informou que não foram adotadas quaisquer medidas pela ANTT em relação à irregularidade de sobreavaliação do reequilíbrio econômico-financeiro em função de parâmetros financeiros da concessão, mantendo-se inalterada a indicação de paralisação. Quanto aos demais pontos, com base no novo projeto da concessionária encaminhado pela Agência, informou que a análise do sobrepreço não pode ser elidida, pelo simples fato de que o projeto sofreu alterações substanciais (aliás, provavelmente indispensáveis) em relação ao que fora analisado e achado em sobrepreço no Acórdão nº 18/2017-TCU-Plenário, razão pela qual uma posição acerca da adequação dos preços dependia crucialmente "da finalização do processo de consolidação dos projetos ora em curso, cuja conclusão produzirá os elementos necessários à elaboração do orçamento final das obras".

O último projeto apresentado, ainda que com substancial melhora, não foi sequer aprovado pela Diretoria ou por qualquer instância técnica da ANTT (de fato, o parecer técnico

SF/22456.40751-95
*CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22456.40751-95

de empresa contratada pela Agência contemplou diversos apontamentos de inconsistência). Nesse projeto, o processo de análise pela ANTT revelou-se frágil, inexistindo inspeções de campo para conferir as informações prestadas pela concessionária (inclusive dados sensíveis como o percentual de execução e o sistema construtivo efetivamente utilizado); várias obras de arte executadas em desconformidade com o projeto original foram analisadas apenas pelas quantidades no papel, sem verificação *in loco* do que efetivamente foi feito nem de sua adequação técnica.

Ainda assim, a auditoria fez algumas verificações pontuais nesse último projeto apresentado: o orçamento dele decorrente mostrava itens de serviço com preços superiores ao de mercado[1], além de itens com quantitativos majorados[2] (totalizando indícios de sobrepreço de R$ 276.922.657,93 a preços de maio/2012, ou 57,88% sobre a amostra analisada).

Por todos esses motivos, o acórdão concluiu pela manutenção integral da recomendação de paralisação: o projeto apresentado não foi aprovado pela ANTT, foi submetido a um processo de análise extremamente frágil, e mesmo com os elementos parciais já embutia um sobrepreço de mais de R$ 276 milhões. As providências saneadoras seriam a aprovação do projeto completo pela ANTT, em suas soluções técnicas e valores, com a comprovação de que o processo de verificação foi adequado e incluiu as necessárias checagens *in loco*; a correção do sobrepreço apontado na auditoria e todas as inconsistências técnicas nela detectadas; o detalhamento de

[1] Cujas principais ocorrências são decorrentes de majoração injustificada do percentual de BDI, acréscimos injustificados de valor na composição dos serviços relativos à escavação de túneis em rocha, uso de equipamento inadequado para execução dos serviços de barreira de segurança simples e dupla, manutenção do sobrepreço anterior no serviço de compactação de camada final de aterro de rocha, inclusão de novo sobrepreço no serviço de ancoragens passivas em rocha, permanência de quantitativo injustificável de consumo de fibras (polipropileno e metálicas) no serviço de concreto projetado reforçado com fibras, uso de produtividades, custos e quantitativos injustificados no serviço de tela metálica de alta resistência, acréscimo injustificado de distâncias de transporte de material em rodovia (inclusive levando em conta a possibilidade de uso de cortes e aterros para reordenar o transporte), uso injustificado de material (pó de pedra) para aterros que poderiam ser feitos com o próprio material escavado, uso injustificado de escavação manual (e não mecanizada) para implantação de cortina, e sobrepreços não justificados em diversos outros itens de serviço.

[2] Decorrente de uso exclusivo de técnica de fogo frontal na detonação para escavação de túneis (quando não havia restrição ao uso combinado de fogo de bancada, mais barato), do cálculo em duplicidade do consumo de aço nas obras de arte especiais, uso de tubulão de ar comprimido em escavações que não demandam pressurização por inexistir água no solo, detalhamento impreciso da estrutura e do consumo de materiais dos tirantes em cortina atirantada (o que prejudica, inclusive, a segurança da execução e da obra pronta), acréscimo injustificado na distância de transporte de vários tipos de material, inconsistências do cálculo de quantitativos de alguns elementos em relação ao projeto (tela metálica de alta resistência, concreto projetado reforçado com fibras, classificação geomecânica de trechos do túnel para fins de escavação).

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

preços unitários em todos os itens do novo projeto aprovado; e a correção dos componentes financeiros do superfaturamento, relacionados aos parâmetros do fluxo de caixa da concessão.

A fiscalização realizada em 2019, formalizada pelo Acórdão 2443/2019 – TCU – Plenário, teve também por objeto a verificação da eventual regularização dos mencionados apontamentos. Constatou-se, em síntese, que a ANTT contratou com a Universidade Federal de Santa Catarina uma profunda análise de engenharia do contrato, envolvendo tanto o desenho "*as built*" do que foi construído, quanto um parecer sobre a adequação das tecnologias utilizadas. O prazo previsto para conclusão desse estudo era dezembro de 2019. A partir da análise sob responsabilidade da Universidade Federal de Santa Catarina, a ANTT pretendia formar juízo sobre os eventuais valores adequados do projeto e respectivo orçamento, para só então poder avaliar as observações relativas ao cálculo do fluxo de caixa marginal.

A conclusão do Tribunal, ao final de 2019, era de que a Agência vinha, com diligência, buscando superar as limitações de informação que havia em relação ao projeto e à obra, como providência indispensável à emissão de uma posição regulatória a respeito do contrato. Por conseguinte, estando esse trabalho em pleno andamento à época, não haviam sido superadas quaisquer das irregularidades que motivaram originalmente a paralisação.

Em audiência pública promovida pelo COI em 05/11/2019, o representante do Tribunal confirmou os principais fatos da fiscalização já relatados acima, e – em resposta a perguntas do Comitê – reiterou que não havia ainda deliberação de mérito acerca da legalidade do modelo contratual adotado para a obra (embora as instruções técnicas realizadas como subsídio a essa decisão haviam convergido na desconformidade do contrato com o ordenamento jurídico), bem como apontou a escassa probabilidade de que uma obra dessa complexidade pudesse ser remobilizada, iniciada e concluída antes do final do atual contrato de concessão do trecho, que se encerraria em 2021 (razão pela qual se afiguravam mais razoáveis os cenários alternativos de licitação autônoma ou, mais promissor, a inclusão da obra na licitação da futura concessão, com um projeto revisto e adequado).

É útil recordar a resposta do representante do Tribunal, mencionada no Relatório de 2018, na qual o técnico (também respondendo a questionamento do Comitê) explicou que empreendimentos desse porte necessitam de um estudo de viabilidade econômica e um detalhamento de projeto bastante bem elaborados para que sejam validamente incluídos no

SF/22456.40751-95
*CD222468548200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

horizonte total da concessão, sendo portanto muito problemática, jurídica e economicamente, a opção adotada de simplesmente entregar o serviço à concessionaria mediante pagamento direto. Mesmo que tal condição venha a ser considerada juridicamente possível, do ponto de vista econômico a opção de licitar a obra nova é sempre melhor, pois dá ao mercado condições de avaliar competitivamente o empreendimento[3].

No Fiscobras 2020, a fim de atualizar o andamento das medidas adotadas quanto às irregularidades classificadas como IGP, a equipe técnica do TCU diligenciou à ANTT. De acordo com a análise dos técnicos do Tribunal, extraiu-se da resposta da autarquia (amparada em relato da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC): as apurações da Universidade ainda não haviam sido finalizadas, apesar de o prazo anteriormente definido para término dos trabalhos ter sido dezembro de 2019; foram detectados 66% de sobrepreço embutido no orçamento do projeto executivo da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ (NSS); o valor das obras executadas até o momento correspondiam a 34% do orçamento do projeto; não havia justificativas para as Distâncias Médias de Transportes adotadas no projeto; o método adotado para execução do túnel de 4,8 km da NSS (New Austrian Tunneling Method) foi pertinente.

De toda forma, ressaltou-se que a ANTT não aceitou, até então, os serviços prestados pela UFSC, considerando-os, assim, ainda não finalizados. Neste contexto, em função de os trabalhos da Universidade ainda estarem transcorrendo (à época), não foi gerado ato formal da ANTT revisando o projeto, o orçamento das obras e o cálculo do fluxo de caixa marginal utilizado no 12º Termo Aditivo 12/2014, de 30/12/2014, ao Contrato PG-13 8/95-00, de 31/20/1995. Complementou-se que, em razão de não ter sido aprovado o projeto executivo até o aquele momento, a agência reguladora não o enviou para análise do TCU.

Diante do contexto descrito, a unidade técnica do Tribunal propôs ao Ministro-Relator do feito a manutenção do IGP para os achados: a) sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômicofinanceiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo desses tributos; b) sobrepreço no orçamento da obra; e c) projetos básico e executivo desatualizados e deficientes. Por meio do Acórdão 2903/2020-TCU-Plenário, foi referendado o encaminhamento dos técnicos do Tribunal.

[3] Essa avaliação competitiva pode ser feita tanto pela inclusão da obra em uma licitação para a concessão quanto, se for imprescindível, pela licitação específica para uma obra realizada com aportes públicos.

SF/22456.40751-95
*CD222468548200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Adicionalmente, o Ministro de Estado da Infraestrutura afirmou, em audiência pública na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados em 22/06/2021, que as decisões judiciais favoráveis à concessionária fizeram com que o Ministério passasse a considerar um acordo que a própria empresa concessionária atual realizasse investimentos (um deles precisamente a Nova Subida da Serra objeto desta seção)[4].

O Aviso 16/2021 recebido no ano anterior trouxe o Acórdão 2450/2021-Plenário, que confirmou a recomendação de paralisação (IGP) para as três irregularidades[5]. Os apontamentos da mencionada perícia feita pela UFSC, que havia encerrado seus trabalhos, foram submetidos ao contraditório pela concessionária, tendo a ANTT contratado empresa de consultoria de engenharia para avaliar a controvérsia daí resultante. A posição da ANTT (com o respaldo das duas consultorias técnicas contratadas) permanece no sentido de que as irregularidades não foram sanadas, transcorrendo as relações com a concessionária CONCER de forma bastante difícil pela inflexibilidade desta última, negando-se à correção das irregularidades no projeto executivo e utilizando-se de todos os meios para tumultuar o processo administrativo. A ANTT relata ainda que a empresa vem-se valendo de decisões judiciais provisórias para eximir-se das medidas regulatórias mais relevantes da Agência em relação à concessão, inclusive o congelamento de tarifa em níveis mais altos do que o fixado pelo regulador , bem como a prorrogação da vigência do contrato de concessão como forma de "reequilíbrio financeiro em favor da concessionária", mesmo diante da ausência de interesse público na extensão dessa vigência além da originalmente licitada. No mesmo diapasão, o COI propôs na tramitação do PLOA/2022 a manutenção da obra no Anexo VI da lei orçamentária, o que foi aprovado pela CMO e pelo Congresso, constando a mesma no referido quadro.

No presente Aviso 27/2022, o Acórdão 2094/2022 – TCU – Plenário informa à CMO que "subsistem os indícios gravíssimos de irregularidades do tipo IGP, minudentemente apontados no empreendimento Nova Subida da Serra de Petrópolis, objeto do 12º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão PG-138/95-00, relativo ao trecho da BR-040/RJ, concedido à

[4] https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/61878

[5] *9.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que subsistem os indícios de irregularidades graves do tipo IGP apontados no empreendimento Nova Subida da Serra de Petrópolis, objeto do 12º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão PG-138/95-00, relativo ao trecho da BR-040/RJ concedido à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio S/ A - CONCER, com potencial dano ao Erário de R$ 276.922.657,93 (data base de maio/2012) , e que seu saneamento depende da adoção, pelo órgão gestor, das medidas elencadas no item 9.2 do Acórdão 1452/2018-TCU-Plenário;*

SF/22456.40751-95
*CD222468548200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio S/A – CONCER, com potencial dano ao Erário de R$ 276.922.657,93 (data base de maio/2012), bem como que seu saneamento depende da adoção, pelo órgão gestor, das medidas elencadas no item 9.2 do Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário;". Nesta oportunidade, o TCU relata que o trabalho de revisão dos projetos contratada pela ANTT, para fins de avaliação do realizado da obra, havia sido concluída, estando "em andamento os procedimentos para o cálculo da repercussão econômico-financeira no contrato de concessão, decorrentes dessa avaliação. Após esses cálculos, será concedida, à Concer oportunidade de manifestação e, após o encerramento das avaliações técnicas, será feita a avaliação jurídica por parte da Procuradoria Federal junto à ANTT." Desta forma, reitera a Corte que não houve a formalização das necessárias medidas retificadoras que permitiriam considerar sanado o problema. Reitera, também, a subsistência – por via judicial – do contrato de concessão envolvido, persistindo portanto a possibilidade de novos fluxos financeiros relativos ao contrato em questão.

SF/22456.40751-95

Informação do gestor:

Em reunião de audiência pública realizada em 05/11/2019 (COI 2019), o representante da ANTT confirmou as informações relatadas pelo TCU acima resenhadas, detalhando o amplo escopo do trabalho realizado pela UFSC, com previsão de término em dezembro de 2019 (e os estudos internos para avaliação dos resultados durariam seis meses após essa data). Informou, ainda, existirem litígios administrativos com a concessionária atual em torno da obra, alegando a empresa que teria sofrido desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em seu desfavor por não ter recebido todo o fluxo de caixa pactuado. Reiterou a importante informação, já enunciada na audiência de 2018, de que, haja vista a expiração em 2021 da atual concessão, a Agência não mais pretendia executar a obra no âmbito do contrato e, portanto, não retomaria as obras, sendo claro que a obra integraria uma nova licitação da concessão. De fato, informações disponíveis em novembro de 2019 denotavam que a ausência de recursos orçamentários fizera com que o próprio Ministério da Infraestrutura tivesse incluído a obra nos estudos prévios para a relicitação da concessão.

Em decorrência de pedido de informações do COI 2020, a ANTT informou (Ofício SEI Nº 5434/2021/DG/DIR-ANTT e da Nota Informativa SEI Nº

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

40/2021/SUROD/DIRDESPACHO/GPFER, de 25/2/2021): que inexistia previsão de que a Concessionária Concer prosseguisse com as obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis (paralisada desde julho de 2016), uma vez que o contrato de concessão se encerraria no dia 28 de fevereiro de 2021; que a continuidade do empreendimento poderia ser realizada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, a partir de 1/3/2021, ou futuramente, pela nova concessionária que viesse a assumir a gestão do trecho rodoviário em comento; que a ANTT avaliava as irregularidades apontadas pelo TCU em processos próprios, devendo concluir a fim de proceder ao encontro de contas com a Concessionária Concer; e que, em função do encerramento do contrato da concessão da BR-040 (trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ), solicitou descontinuar a classificação de IGP ao empreendimento.

No corrente ano, foi realizada audiência pública pelo COI em 23/11/2021, na qual os representantes da ANTT relataram inicialmente a situação dos dois processos judiciais que ensejaram a prorrogação do prazo da concessão: o de número 1025293-08.2019.4.01.3400, estendendo a prorrogação por 579 dias com pleito fundamentado exatamente no aporte realizado para a obra, e o de número 1025293-08.2019.4.01.3400 (Procedimento comum cível - 5ª Vara Federal Cível da SJDF), prorrogando por mais 138 dias (pelo menos) com base em circunstâncias advindas da pandemia. Em ambos os processos, relatam que a Agência vem tentando modificar o pronunciamento judicial e obter o encerramento da concessão. Informaram ainda que a Agência, tendo recebido e validado os dados da perícia, tem um mapa de valores do encontro de contas do aporte, num total, em favor da União, de R$ 194.237.150,59 na data-base de maio/2021 (este montante refere-se ao valor recebido pela concessionária que não correspondeu ao custo de obras efetivamente realizadas de forma regular) – isto sem considerar ainda eventuais efeitos financeiros da prorrogação judicial a esse título. Negaram o conhecimento da existência de qualquer tratativa, no âmbito da Agência, de reincluir a obra na concessão atual, e acrescentaram que a agência tem em estudo a retirada da ação orçamentária em questão do próprio sistema orçamentário do orçamento federal, para dificultar a possibilidade de retomada de pagamentos a qualquer título.

Pela inexistência de trabalhos de avaliação do COI em 2022, já descrita neste relatório, não se dispõe de elementos de informação trazidos pela Agência neste exercício.

Proposta do COI:

SF/22456.40751-95
*CD222468548200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Trata-se de caso que representa o paradigma da ação do Comitê, ou seja, a possibilidade de intervenção preventiva: o contrato ainda está em andamento (até o encerramento da concessão), e a obra ainda tem por concluir mais da metade.

Inicialmente, quanto ao mérito de dano ao Erário, ainda não foram afastados quaisquer dos fatores de risco mencionados nos anos anteriores: projetos precários e acompanhados de maneira insatisfatória (como reconhecido pela própria ANTT), longe de poder-se afirmar estarem regularizados; parcelas financeiras indevidamente incluídas no preço pago (mesmo considerando os termos do modelo de aporte direto à concessionária, altamente questionável), já reconhecidas em grande medida pela reguladora, mas que ainda não foram excluídas contratualmente. Ressaltese que todas essas irregularidades (mesmo as que têm solução puramente formal, como a repactuação dos parâmetros financeiros indevidos do fluxo de caixa da concessão) vêm-se arrastando há pelo menos cinco anos. Ao contrário, a fiscalização deste ano caracteriza de modo inequívoco o caráter contencioso da atitude da concessionária, e o risco elevado de "acordos" sugeridos pelo Ministério supervisor para reincluir a obra em contratos de concessão com a mesma empresa, sem licitação, além da continuidade do contrato forçada pela via judicial (o que implica em que todos os riscos de abusos na execução contratual permanecem vivos, não havendo sequer mais a expectativa anterior de que a discussão fosse remetida para um futuro acerto de contas). Ou seja, todos os fatores de risco estão agora aumentados.

Desde 2019, verificou-se, felizmente, avanço no que se refere à atuação da ANTT, que passou a não mais tentar assegurar (como pleiteava em anos anteriores) recursos orçamentários para eventuais "diferenças" à concessionária, não tendo sequer solicitado dotações orçamentárias para tanto no PLOA de 2020, 2021 e de 2022 (não havia o subtítulo correspondente no PLOA/2020 e no PLOA;2021, assim como não há no PLOA/2022). No que se refere à relação com a atual concessionária, rechaçou qualquer possibilidade de entendimento que não se baseie na revisão integral do projeto segundo os apontamentos do Tribunal.

No que se refere ao domínio do próprio projeto, a agência reguladora investe consideravelmente na superação da lacuna de informações, promovendo um amplo estudo por instituição especializada (UFSC) que visa a suprir a anterior ausência, praticamente completa, de capacidade de avaliação técnica do projeto e do estoque de obra já concluído. Tais estudos reforçam plenamente a convicção de que a paralisação da obra foi e permanece sendo absolutamente necessária (basta citar os inacreditáveis 66 % de sobrepreço no orçamento da obra

SF/22456.40751-95
*CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

que as conclusões divulgadas pela ANTT descrevem). Em 2020 e 2021, a posição da agência reguladora permanece a mesma, confirmada pelas sucessivas medidas administrativas e regulatórias que adotou para regularizar a situação (em grande medida frustradas em seu efeito por meio de decisões judiciais).

Como já se disse, remanesce a demanda do concessionário por "correções" e "reequilíbrios", agravada por uma postura belicosa e pela continuidade forçada do contrato, pelo que a hipotética liberação do orçamento significaria a possibilidade de que os prejuízos já estancados fossem novamente cometidos (prejudicando, inclusive e especialmente, os esforços que a ANTT vem desenvolvendo em sentido contrário).

Reiterando o argumento apresentado nos anos anteriores, a intervenção neste caso vai muito além dos valores pagos no contrato, tendo em vista ser este um caso paradigma. A anuência do Congresso a um empreendimento com distorções tais como as aqui apontadas significaria a pior sinalização possível para o futuro desses investimentos: o de que é possível e vantajoso aos concessionários propor e obter mudanças nos contratos de concessão que, por fragilidades na regulação e insuficiências no projeto técnico, desequilibrem o equilíbrio econômico-financeiro em seu favor.

Outro fator contrário à continuidade, já ressaltado pelo Comitê em anos anteriores, é a enorme insegurança jurídica colocada à modelagem do contrato pelas ponderações do Acórdão nº 738/2017-TCU-Plenário[6]: a referida decisão aponta para a nulidade jurídica tanto da prorrogação da concessão da BR-040/RJ, quanto da inclusão, no contrato de delegação do serviço público, dessa obra nos termos em que foi feita. Ora, ainda que se esteja desenvolvendo a discussão recursal desse julgado, a insegurança que gera sobre a continuidade dessa operação desaconselha completamente o desembolso de recursos nesse interregno.

Quanto aos custos e prejuízos de paralisação, continuam muito limitados: as obras já estão paralisadas, tanto por dificuldades da concessionária quanto por insuficiência financeira da União em transferir-lhe os recursos pactuados no termo aditivo do contrato de concessão. Assim, quaisquer custos adicionais de paralisação já ocorreram (e continuarão ocorrendo independentemente de intervenção legislativa) e o cronograma de retomada da obra não está

[6] Confirmado, em sede de embargos, pelo Acórdão 365/2018 – Plenário, mas objeto de pelo menos três recursos de mérito ainda em tramitação. Registra-se que há encaminhamento da Unidade Técnica negando o provimento dos recursos pela unidade técnica do TCU desde 11/12/2019, contudo ainda não há pronunciamento

SF/22456.40751-95
*CD222468548200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

sequer equacionado. Em 2020, o Comitê apontava que tanto a ANTT quanto o TCU convergiam (como continuam fazendo) na avaliação de que a retomada da obra pelo atual concessionário é materialmente inviável no horizonte de tempo que lhe restava da concessão (no prazo previsto na licitação), sendo muito mais racional investir tempo e recursos na revisão do projeto para que uma nova licitação (possivelmente, da própria concessão futura) dispute a obra em condições de mercado e com projetos adequados (o que, aliás, foi exatamente o objeto do trabalho da UFSC, materialmente concluído). Hoje, a situação é ainda pior: qualquer medida de inclusão da obra em contrato de concessão terá de utilizar o contrato antigo, prorrogado precariamente pela via judicial, ampliando os riscos em um instrumento que já foi impugnado por todos os aspectos: jurídico, técnico e econômico.

SF/22456.40751-95

Assim, o bloqueio permanecerá em uma conjuntura onde os danos reversos – que tanto preocupam a CMO – já ocorreram e em um contexto no qual existe tempo hábil para o total deslinde de qualquer pendência antes da retomada segura das obras mediante nova licitação, além de ser completamente temerário escolher o contrato atual, de subsistência precária, como veículo de qualquer tipo de inovação ou desenvolvimento da rodovia. O bloqueio ora proposto à CMO não é - nem assim o define a lei de diretrizes orçamentárias - providência tendente ao encerramento do contrato, mas tão somente a assegurar o Erário enquanto se regularizam as condições do projeto para que possa ser executado conforme a lei e as normas técnicas (o que implicará, quase inevitavelmente, sua inserção na concessão quando esta vier a ser relicitada).

definitivo do Plenário do TCU (consulta ao andamento do TC 014.689/2014-6 em 8/11/2021, em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo/*/PROC%253A01468920146/%2520).

Com efeito, a alternativa preconizada pela ANTT desde 2018 (realização de inventário da obra construída e elaboração de novo projeto, com desistência da execução sob o contrato atual) afigura-se como a única viável para preservação do interesse público. Neste ponto, merece aplausos deste Comitê a posição da agência.

Em síntese, entende o Comitê que não há cabimento – nem qualquer utilidade prática - na liberação da execução orçamentária quando nem o Congresso nem a própria Agência Reguladora estão convencidos de que o enorme rol de irregularidades aqui suscitado está sanado, e quando tanto o TCU quanto a Agência enxergam como inviável a continuação da obra sob o atual contrato antes que esse venha a extinguir-se. As medidas administrativas adotadas, corretamente, apontam exatamente no sentido oposto: assegurar respaldo técnico para um encontro de contas

*CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

legítimo da concessão atual e para a inclusão segura e econômica da obra em uma nova licitação. De momento, a providência acautelatória do bloqueio da execução dos aportes e das obras a eles relacionadas continua tendo vários impactos positivos: impediria a consumação de pagamentos a maior no âmbito do contrato atual que lesem os cofres públicos (reforçando a posição que passou a assumir a agência reguladora de recusa de "quitar pendências" até a solução dos problemas apontados); exigiria que a (improvável) retomada do empreendimento no contrato atual (caso viesse a ser suscitada por uma mudança de orientação do regulador) somente ocorresse quando os projetos e orçamentos apresentados pelo órgão regulador estiverem validados com segurança pelo controle externo; continuaria a manter no ambiente regulatório do programa de concessões uma forte expectativa de controle, condicionando de forma favorável o ambiente institucional em favor de condutas rigorosas para com o interesse público e a exigência constitucional de manutenção das condições da licitação quando da execução contratual; transformaria, enfim, a circunstância indesejável de uma paralisação já ocorrida por diferentes motivos em uma janela de oportunidade para realização de todos esses propósitos.

Os fatos supervenientes aos relatórios anteriores reforçam a posição do COI. Primeiro, não há mais meras estimativas de irregularidades: o minucioso trabalho de revisão de engenharia contratado pela ANTT já deixou patente que o valor do aporte público indevidamente utilizado pela concessionária é, com a melhor precisão possível em trabalhos periciais, equivalente a R$ 194 milhões de reais a valores de 2012 (o que, em valores atuais, alcançaria cifra nominal próxima ao bilhão de reais). Além disso, há preocupante ambiguidade nas manifestações públicas das autoridades do poder concedente: enquanto a Agência reguladora confirma a inexistência de qualquer entendimento formal para reabsorção da obra na concessão atual (o que é absolutamente coerente com o cenário adversarial das relações com a concessionária), o Ministério segue manifestando intenções de utilizar o contrato atual, precário como se acha, como veículo de algum tipo de encaminhamento do investimento. Por fim, o cenário da áspera judicialização da concessão e sua prorrogação precária, no qual a utilização da obra em questão é um dos argumentos contra a União, e na qual a posição da concessionária tem se mostrado inflexível no reconhecimento dos prejuízos aqui apontados, insere incertezas de tal monta que afastam a perspectiva de qualquer tipo de novo aporte orçamentário para a obra ou para reequilíbrio econômico-financeiro dela decorrente (ficando claro que o encontro de contas final somente será

SF/22456.40751-95
*CD222468548200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

atingido pela via judicial, e não pela execução orçamentária regular). Todos esses fatores afastam, inequivocamente, a hipótese de retomada de qualquer tipo de investimento orçamentário nessa programação. Neste sentido, repetimos, o bloqueio será um reforço aos atos de gestão que já vem sendo sistematicamente perseguidos pela ANTT.

Os elementos trazidos em 2022 confirmam a manutenção da situação acima descrita, indicando que a ANTT avança nas providências saneadoras, não tendo todavia concluído o rol de medidas necessárias ao saneamento dos problemas apontados.

A posição do Comitê, por todos esses motivos expostos, é inequivocamente de manter o *status quo* do bloqueio. Estando o Termo Aditivo já inserido Anexo VI da LOA/2022, com a necessária especificação de que o objeto do bloqueio é exclusivamente o Termo Aditivo 12/2014, de 30/12/2014, não há providências adicionais a propor para que tal manutenção se efetive, cabendo tão somente o arquivamento do Aviso sem alteração no que já consta do Anexo.

AVN 002/2022-CN: Obras de construção da BR-235/BA

39252 – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT

Programa de Trabalho:

26.782.2087.7F51.0029/2016 - Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PI/BA - Divisa BA/SE - na BR-235/BA no estado da Bahia

26.782.2087.7F51.0029/2017 - Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PI/BA - Divisa BA/SE - na BR-235/BA no estado da Bahia

26.782.2087.7F51.0029/2018 - Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PI/BA - Divisa BA/SE - na BR-235/BA no estado da Bahia

26.782.3006.7F51.0029/2021 – Construção de Trecho Rodoviário – Divisa PI/BA – Divisa BA/SE

- na BR-235/BA no estado da Bahia

26.782.3006.7F51.0029/2022 – Construção de Trecho Rodoviário – Divisa PI/BA – Divisa BA/SE - na BR-235/BA no estado da Bahia

Objeto:

Contrato: 05 00202/2014 - Execução das obras de construção da BR-235/BA, no segmento km 282,0 - km 357,4.

SF/22456.40751-95
*CD222468548200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

nº 1/COI/CMO, de 2022

Irregularidades:

Superfaturamento pela medição de serviços não executados - Remoção de solo mole e execução de colchão de areia.

Superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários - Substituição de subleito.

Informação do TCU:

O Acórdão nº 137/2022 – TCU – Plenário decide, dando ciência disso à CMO:

> 9.2 alterar a classificação do achado III.2 – "Superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários - Substituição de subleito" adotada no Relatório de Auditoria objeto do TC-025.760/2016-5, de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores (IGR) para grave que não prejudique a continuidade (IGC), com fundamento no art. 138, §1º da Lei 14.116/2020, sem prejuízo da manutenção da medida cautelar de retenção de valores proferida mediante Despacho do Relator (peça 136 do TC 025.760/2016-5) e referendada pelo Acórdão 52/2018-TCU-Plenário, até exame de mérito das irregularidades a serem debatidas no processo de tomada de contas especial (TC-027.060/2020-9).

O Voto condutor da mencionada decisão esclarece os fundamentos da medida:

> a alteração da classificação do Achado de Auditoria, de IGR para IGC, uma vez que a obra já se encontrava concluída e com a garantia contratual não mais vigente, não mais se enquadrando nos conceitos previstos na Lei 14.116/2020 (LDO) e na Resolução TCU 280/2016. Esse seria, segundo anotado na instrução, o encaminhamento necessário para o atendimento ao Comitê de Avaliação das Informações Sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) .

Com efeito, o COI já deliberara em 2021 precisamente por esta medida, com o mesmo fundamento:

> Quanto ao caminho a ser adotado por este Comitê, persiste o principal motivo pelo qual a dispensa do bloqueio, por parte do Congresso Nacional, vem sendo adotada desde que o caso foi trazido à consideração, qual seja, o elevado grau de execução da obra (no caso do trecho questionado, a execução total), o que tornaria inócua uma ordem de paralisação neste momento (além da disponibilidade, ainda que precária, de recursos retidos como garantia). Em 2021, por óbvio, reitera-se estar a obra concluída, além da informação do DNIT (não contraditada pelo TCU) de que as retenções unilaterais constantes da decisão do TCU foram realizadas normalmente, sem obstáculos por parte da contratada.
> Por tais razões, propõe o Comitê, mais uma vez, que a obra não seja incluída no Anexo VI da LOA 2022, exclusivamente pela execução total da obra do trecho em questão, não endossando os motivos originalmente utilizados pelo Relator no TCU para a reclassificação do achado para IGR, dado que não atendem às exigências da LDO, conforme ressalva feita há pelo menos três anos por este Comitê. Propõe ainda, em reiteração ao manifestado no ano de 2019 e 2020, que a Comissão solicite ao TCU que não aplique a recomendação de indício de irregularidade grave com recomendação de

SF/22456.40751-95
*CD222468548200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

retenção parcial de valores - IGR em situações nas quais estejam ausentes as condições demarcadas no art. 137, § 1º, inc. V, Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 (LDO/2022) para essa classificação, a saber, a autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário, condições estas que estão ausentes nas sucessivas deliberações no âmbito do processo TC 025.760/2016-5.

SF/22456.40751-95

Por tais motivos, a obra já não constou do Anexo VI da LOA/2022. O Acórdão ora recebido corrige o descompasso processual, no mesmo sentido da deliberação congressual, estando agora uníssonos o TCU e o COI no sentido da desnecessidade (por inútil e tecnicamente errada) da inclusão da obra no quadro, quer como IGP, quer como IGR. Assim sendo, nada mais há a fazer (uma vez que a obra já não está no Anexo VI) salvo o arquivamento do presente Aviso.

AVN 001/2022-CN: Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT

Programa de Trabalho:

26.782.2075.13X7.0029/2014 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

26.782.2075.13X7.0029/2015 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

26.782.2087.13X7.0029/2016 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

26.782.2087.13X7.0029/2017 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

26.782.2087.13X7.0029/2018 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

26.782.2087.13X7.0029/2019 - Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA

26.782.3006.13X7.0029/2020 - Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA

26.782.3006.13X7.0029/2021 - Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA

26.782.3006.13X7.0029/2022 - Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA

Objeto:

*CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

nº 1/COI/CMO, de 2022

SF/22456.40751-95

Contrato SR-05/00878/2014 – Contratação integrada dos projetos básico e executivo de engenharia e execução das obras de duplicação, implantação de vias laterais, adequação de capacidade, restauração com melhoramentos e obras-de-arte especiais na Rodovia BR 116/BA, Lote 05.

Irregularidades:

Projeto executivo de pavimentação em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório.

Projeto executivo de geometria em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório.

Projeto executivo de obras complementares e de concepção das passarelas em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório. Ausência de orçamento detalhado no projeto executivo.

Informação do TCU:

O Acórdão nº 76/2022 – TCU – Plenário, prolatado em 19 de janeiro de 2022, comunica à CMO que :

> 9.1 [..] persistem os indícios de irregularidades graves do tipo IGP apontados no contrato SR05/00878/2014, firmado entre o DNIT e o Consórcio HAP-Planex-Convap (Contratação Integrada do Lote 5 da BR-116/BA – entre o km 334,23 e o km 387,41), assim classificados com fundamento no art. 118, §1º, IV, da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), de mesmo teor do art. 137, §1º, IV, da Lei 14.194/2021 (LDO 2022).

A CMO deliberara em 2020, contra a proposta do COI, pela não-inclusão da obra no Anexo VI. Em 2021, o próprio Comitê posiciona-se pela não-inclusão, posição acolhida pela CMO em 14 de dezembro de 2021, alegando na oportunidade:

> Por todo o exposto, não vê o Comitê, a rigor, fatos novos em todo o exercício de 2021 sobre o vigente contrato do lote 5 da BR-116/BA no Anexo VI da LOA. Segue compreendendo que a intervenção legislativa de bloqueio físico, orçamentário e financeiro mostrou-se adequada.
> Para 2022, ainda que a inclusão do atual contrato das obras do Lote 5 da BR-116/BA no Anexo VI da LOA 2022 (da mesma forma como proposto por este Comitê em relação à LOA 2021) fosse uma proteção ao próprio DNIT (mormente ante liminares judiciais), e um fortíssimo desincentivo à empresa a utilizar-se de meios protelatórios para forçar uma decisão favorável (comportamento este que pode ser inferido pela conduta reiterada de apresentação de recursos perante o TCU), o Comitê deve levar em conta as sucessivas

*CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

posições manifestadas pela CMO, que divergem destas posições, e sobretudo o relato do DNIT (confirmado por informações documentais) de que a rescisão do contrato é a posição defendida pela autarquia e já constitui o próprio objeto de ação judicial movida pelo contratado com essa finalidade. Não há dúvida, também para o Comitê, de que a rescisão desse contrato é a forma mais adequada de viabilizar a continuidade da obra no trecho. Além disso, ficou clara a condição fática de abandono físico da obra pela contratada, não havendo mais expectativa de qualquer nova medição física de serviços. Em síntese, o Comitê observa a posição assumida pelas duas partes de buscar a rescisão do contrato pela via judicial, o que já está em pleno andamento, bem como o abandono de qualquer iniciativa de execução física da obra. Considera também a realização de providências pelo DNIT no sentido de agilizar todos os trâmites necessários para a convocação do licitante seguinte, tão logo concluída a rescisão judicial, para continuidade da obra. Estas razões levam o Comitê a julgar que o bloqueio não será mais necessário, por ser extremamente escassa a possibilidade de que venha a ocorrer qualquer modificação no curso de ação sendo seguido pelo administrador da obra, ou venha a ser executada qualquer medida que eleve o prejuízo já incorrido na obra.

Ante todos os argumentos colocados, propõe-se não inserir o contrato atualmente vigente do Lote 5 no Anexo VI do PLOA/2022, referente às obras de Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA.

Fato é, portanto, que a obra permanece fora do Anexo VI da LOA desde o exercício de 2021; além disso, a manifestação do Aviso ora examinado é posterior em apenas um mês à avaliação procedida pelo COI e pela CMO, inexistindo no Acórdão do TCU qualquer referência a elementos novos que porventura tenham ocorrido e que possam indicar a reavaliação do quadro fático pelo Congresso Nacional. Eventual modificação na avaliação do COI somente poderia ser feita à luz dos dados das fiscalizações realizadas ao longo de 2022, as quais não poderiam constar do Acórdão examinado (que data de janeiro do corrente) e que, infelizmente, não estão disponíveis quando da presente deliberação. Assim, somente será possível abordar eventual mudança de posição do COI no momento posterior da apreciação das informações relativas a 2022, as quais, como já esclarecido no relatório, não foram encaminhadas tempestivamente para esta apreciação.

Desta forma, a deliberação sobre o Aviso no presente Relatório não dispõe de elementos para propor reavaliação da posição do COI e da CMO, dado que o quadro fático com que se defronta nos autos é, essencialmente, o mesmo que fundamentou a última deliberação vigente. Portanto, não há como propor uma decisão por bloqueio. Tendo em vista que a obra já não se encontra no Anexo VI da LOA/2022, não há falar-se em outras providências, cabendo tão somente o arquivamento do presente Aviso.

SF/22456.40751-95
*CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

CONGRESSO NACIONAL

55 - CMO

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/22233.27623-99

RELATÓRIO Nº 1/COI/CMO, DE 2022

COMITÊ DE AVALIAÇÃO DAS INFORMAÇÕES SOBRE OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES (COI)

AVN 001/2022-CN, AVN 002/2022-CN, e AVN 027/2022-CN, por meio dos quais o Tribunal de Contas da União encaminhou ao Congresso Nacional informações sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves no exercício de 2022.

SUMÁRIO

*CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
56
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

nº 1/COI/CMO, de 2022

1.1 Introdução 3
1.2 Análise 3
2 VOTO 4
Anexo 1 – Obras e serviços de engenharia com recomendação de paralisação 6
pelo TCU. Resumo dos indícios apontados. Proposta do COI 6
AVN 027/2022-CN: Construção da Nova Subida da Serra – BR/040-RJ 7
AVN 002/2022-CN: Obras de construção da BR-235/BA 21
AVN 001/2022-CN: Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA 23

SF/22233.27623-99
*CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Nº 1/COI/CMO, de 2022

SF/22233.27623-99

1.1 Introdução

O presente Relatório tem por objetivo analisar os avisos encaminhados em 2022 pelo Tribunal de Contas da União (TCU) ao Congresso Nacional, relativos às seguintes obras:

- Nova Subida da Serra - BR/040-RJ;
- BR-235/BA
- BR-116/BA

Os avisos referentes às obras listadas acima se encontravam pendentes de apreciação pela CMO em 30/11/2022. A apreciação destes avisos por este Comitê decorre do previsto no art. 122 da Resolução nº 1, de 2006-CN, que dispõe sobre a matéria nos seguintes termos:

> Art. 122. As informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União, de que trata o art. 2º, III, b, que, no último dia útil do mês de novembro, estiverem pendentes de deliberação no âmbito da CMO, bem como outras informações enviadas posteriormente, serão remetidas ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves que, sobre elas, se manifestará em relatório único.
> Parágrafo único. A deliberação da CMO sobre o relatório de que trata o caput precederá a do relatório do Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual.

1.2 Análise

O art. 138 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 (LDO 2022), estabelece que o Congresso Nacional considerará, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, financeira e orçamentária de obras e serviços com indícios de irregularidades graves diversos fatores que, no limite, possam desaconselhar o bloqueio se houver a possibilidade de esta decisão se revelar contrária aos interesses da Administração e da sociedade. A saber:

> Art. 138. O Congresso Nacional considerará, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira de empreendimentos, contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos de obras e serviços com indícios de irregularidades graves:
> I - a classificação da gravidade do indício, nos termos estabelecidos nos incisos IV, V e VI do § 1º do art. 138; e
> II - as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela execução, que devem abordar, em especial:

*CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

a) os impactos sociais, econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento pela população;
b) os riscos sociais, ambientais e à segurança da população local, decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento;
c) a motivação social e ambiental do empreendimento;
d) o custo da deterioração ou perda de materiais adquiridos ou serviços executados;
e) as despesas necessárias à preservação das instalações e dos serviços já executados;
f) as despesas inerentes à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;
g) as medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou da entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;
h) o custo total e o estágio de execução física e financeira de empreendimentos, contratos, convênios, obras ou parcelas envolvidas;
i) empregos diretos e indiretos perdidos em razão da paralisação;
j) custos para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato; e
k) custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

SF/22233.27623-99

Até o presente momento, não foram prestadas pelo TCU as informações relativas às fiscalizações de 2022, às quais alude o art. 139, inc. II, da LDO/2022. Assim, este Comitê vê-se na contingência de ter de deliberar sobre as matérias dispondo tão somente da informação histórica constante dos Avisos quando de seu recebimento pela CMO.

O **Anexo 1** a este Relatório descreve os empreendimentos objetos dos avisos sob análise, o resumo das informações constantes dos Avisos, e a proposta do COI para encaminhamento da questão, ou seja, bloqueio ou não da execução física, orçamentária e financeira dos objetos apontados pelo TCU como detentores de indícios de irregularidades graves nos termos da Lei nº 14.194/2021 (LDO 2022).

2 VOTO

Inicialmente, cabe a este Comitê informar que muitos dos avisos analisados neste relatório estão há meses pendentes de apreciação pela Comissão e, consequentemente, sem decisão definitiva sobre o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira dos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos com indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação pelo Tribunal de Contas da União. Este atraso prejudica a análise, por parte do Congresso Nacional como titular do Controle Externo, dos achados apontados pelo Tribunal, bem como prejudica a eficácia das decisões tomadas por esta Comissão.

*CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Nº 1/COI/CMO, de 2022

Feitos esses registros, este Comitê, após examinar os apontamentos feitos pelo TCU, as medidas corretivas adotadas ou a adotar pelos gestores, conforme consignado no Anexo 1, e a importância socioeconômica dos empreendimentos, decide:

- **ARQUIVAR** o Aviso AVN 002/2022, que trata das Obras de construção da BR-235/BA, sem providências adicionais necessárias, e o Aviso 001/2022, que trata de obras de Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA ;
- **MANTER O BLOQUEIO** da execução física, orçamentária e financeira das obras de construção da BR-040/RJ – Termo Aditivo 12/2014 ao Contrato de Concessão PG-138/9500, subtítulo que já integra o Anexo VI da LOA/2022;

Por fim, este Comitê submete este Relatório à apreciação do Plenário desta Comissão, na forma prevista nos arts. 24 e 122 da Resolução nº 1/2006-CN.

RELAÇÃO DE AVISOS EXAMINADOS PELO COI

AVN	AVISO TCU	ASSUNTO	PROPOSTA DO COI
AVN 001/2022-CN	41-GP/TCU	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA	Arquivar o Aviso, sem deliberação de mérito pelo Comitê.
AVN 002/2022-CN	81-GP/TCU	Obras de construção da BR235/BA	Arquivar o Aviso, sem deliberação de mérito pelo Comitê.
AVN 027/2022-CN	1272-GP/TCU	Obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ, no trecho Juiz de Fora – Rio de Janeiro da rodovia BR040/MG/RJ	Manter o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Termo Aditivo 12/2014 ao Contrato de Concessão PG138/95-00 (subtítulo que já integra o Anexo VI da LOA/2022) e arquivar o Aviso.

Brasília/DF, de _____ de 2022

Deputado AJ ALBUQUERQUE
(PP/CE)
Coordenador do COI

Membros do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves – COI

SF/22233.27623-99
*CD222468548200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22233.27623-99

Deputado ALEXIS FONTEYNE
(NOVO/SP)

Deputado CARLOS CHIODINI
(MDB/SC)

Deputado CLEBER VERDe
(REPUBLICANOS/MA)

Deputado ENIO VERRI
(PT/PR)

Deputado GENERAL PETERNELLI
(UNIÃO/SP)

Deputado ZÉ SILVA
(SOLIDARIEDADE/MG)

Senador RODRIGO CUNHA
(UNIÃO/AL)

Senador ZENAIDE MAIA
(PROS/RN)

Anexo 1 – Obras e serviços de engenharia com recomendação de paralisação pelo TCU. Resumo dos indícios apontados. Proposta do COI

*CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

nº 1/COI/CMO, de 2022

AVN 027/2022-CN: Construção da Nova Subida da Serra – BR/040-RJ

39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT

Programa de Trabalho:

26.846.2126.00O7.0030/2014 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG na Região Sudeste

26.846.2126.00O7.0030/2015 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG Na Região Sudeste

26.782.2087.15PB.0030/2017 - 15PB - Participação da União na Construção da Nova Subida da Serra de Petrópolis da BR 040/RJ - Concer - Na Região Sudeste

26.782.2087.15PB.0030/2019 - 15PB - Participação da União na Construção da Nova Subida da Serra de Petrópolis da BR 040/RJ - Concer - Na Região Sudeste

Objeto:

Termo Aditivo 12/2014, de 30/12/2014, ao Contrato PG-138/95-00, de 31/10/1995: Obras de implantação de novo trecho da BR-040-RJ para a subida da Serra de Petrópolis, Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio

Irregularidades:

Sobrepreço no orçamento da obra.

Sobrepreço no Fluxo de Caixa Marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo do IRPJ e CSSL.

Projeto básico e executivo desatualizados e deficientes.

Informação do TCU:

Trata-se de avaliação de um aditivo ao contrato de concessão da BR-040 (trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ), pelo qual a União contratou com a concessionária Concer um determinado trecho de obra, remunerando-a por meio de pagamentos diretos dos cofres públicos. A obra denomina-se “Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ” e, já em 2016, o relatório de fiscalização apontava:

SF/22233.27623-99
*CD222468548200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

O orçamento estimado no edital de concessão para a referida obra foi de R$ 80.000.000,00 (ref. abril/1995), a ser realizada em prazo máximo de 5 anos após a assinatura do contrato.

Entretanto, após a apresentação dos projetos pela concessionária, em setembro de 2013, e a respectiva aprovação pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), o orçamento da obra ficou superior ao previsto em edital, motivo pelo qual houve a necessidade de se recompor à concessionária, os valores de investimentos que ultrapassaram os R$ 80.000.000,00 iniciais. Como forma alternativa ao aumento do valor do pedágio para a realização do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, a ANTT e o Ministério dos Transportes firmaram termo aditivo prevendo aporte de recursos diretamente do Orçamento Geral da União, ou, subsidiariamente, a prorrogação do contrato de concessão.

SF/22233.27623-99

Em 2016 e 2017, o Comitê expressou severas dúvidas sobre o conjunto da iniciativa: é preciso esclarecer a legalidade de encomendar uma obra pagando diretamente dos cofres públicos a uma concessionária quando tal circunstância não constava do edital de licitação da concessão (e evitou-se licitação específica para a mesma); além disso, é questionável a economicidade de uma obra que se encontrava estimada num edital a R$ 80 milhões e que ao final é reconhecida por R$ 291 milhões (todos a preço-base 1995), e só foi atacada pela concessionária em 2013 (mais de quinze anos após o início da concessão). O valor pactuado nesse modelo não é apurado na forma tradicional (uma licitação específica em torno do preço a ser pago à obra), mas sim por meio da inserção do custo da obra no fluxo de caixa da exploração da concessão e da verificação do efeito no equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Assim, entram no cálculo do valor não apenas os elementos de custo da obra, mas também variáveis financeiras relacionadas à montagem do fluxo de caixa da concessão. Tomando os dados da manifestação do representante do TCU na audiência de 28/11/2017, uma obra com preço orçado em R$ 1,02 bilhão terminou com a previsão de a União pagar R$ 1,4 bilhão à concessionária.

Com efeito, pelo Acórdão nº 738/2017-TCU-Plenário (confirmado, em sede de embargos, pelo Acórdão nº 356/2018-TCU-Plenário), o Tribunal afirma a nulidade da prorrogação da concessão da BR-040, exige da ANTT a verificação da regularidade da execução contratual pela Concer, impugna a realização do investimento (em razão da falta de previsão no PPA, da estimativa de impacto e da declaração de compatibilidade do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, por não existir comprovação objetiva do benefício dessa escolha contratual frente a uma nova licitação, e por estar inserido em programa orçamentário genérico não destinado a essa finalidade). Tais avaliações, porém, não foram objeto de decisão definitiva no Tribunal de Contas

*CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

da União no exercício de 2019, restando informados ao Congresso ao longo do período decorrido apenas questões sobre a razoabilidade dos valores considerados para realização da obra e pagamento direto à concessionária. Portanto, reiterou-se naquela oportunidade a ressalva de que a apreciação pelo Comitê não significava, de modo algum, qualquer ratificação ou anuência ao modelo concebido pela ANTT para a realização da obra.

Dentro desse limitado escopo, o Tribunal aponta inicialmente que o valor atribuído à obra pelo órgão regulador encontra-se superavaliado por várias causas (informações confirmadas pelos Acórdãos nº 18/2017-TCU-Plenário e nº 1701/2017-TCU-Plenário). A discussão analítica dessas diferenças foi procedida com grande detalhe no relatório de 2016, quando o COI deliberou que eram mais que suficientes para ensejar o bloqueio da execução do contrato. Uma primeira parcela desse sobrepreço apontado, equivalente a R$ 203,8 milhões (valores de maio/2012), decorre de parâmetros estritamente financeiros desse cálculo (alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo do IRPJ e CSSL).

Mas o valor do investimento ao qual seriam aplicados os parâmetros financeiros também se encontrava superestimado no projeto inicialmente aceito pela ANTT para efeito de celebração do termo aditivo em questão. Nos custos diretos, foram identificados duplicidade de pagamentos, superestimativa injustificada do custo do transporte de aço, utilização de referência errada de preço (indicando outro serviço distinto de valor muito superior) e de produtividade incompatível com as especificações dos produtos, troca de valores unitários de serviços e uso de serviços inadequados às condições técnicas da obra. Quanto ao BDI, foram identificadas a duplicidade de aplicação do BDI cheio para serviços cotados (os quais já incluem o BDI quando da cotação pelo fornecedor), e alíquotas indevidas de ISSQN. Por fim, o percentual a título de "risco" da composição de preços foi aplicado sobre o valor total da obra, não apenas sobre o custo direto.

As apurações de sobrepreço, ressaltou-se, eram apenas parciais (podendo ser efetivamente maiores na prática), pois as deficiências do projeto (que não possuíam detalhamento das soluções técnicas para várias etapas importantes) impediram que a auditoria fizesse uma análise conclusiva sobre a adequação dos quantitativos previstos na totalidade no orçamento. Estas deficiências foram inclusive reconhecidas por pareceres técnicos da ANTT, que foram desconsiderados quando da celebração do termo aditivo que formalizou os valores da obra.

Outro item de gravidade apontado na auditoria é a deficiência e desatualização dos projetos, reiteradamente apontada em pareceres técnicos da própria ANTT, que não impediram

SF/22233.27623-99
*CD222468548200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

que fosse aceito o projeto recebido da concessionária para celebração do aditivo e fixação do valor do aporte a ser pago pela União – em outras palavras, a renegociação que deu margem ao aditivo baseou-se em projetos completamente insuficientes para essa finalidade ou para permitirem a execução. Não por acaso, o cronograma de execução das obras apresenta significativo atraso em relação ao que foi previsto no termo aditivo, permanecendo a obra paralisada (circunstância reiterada neste contrato de concessão). Constam também apontamentos de omissão e deficiências na fiscalização das obras.

Em 2017 a verificação do TCU centrou-se no cumprimento pela ANTT das providências corretivas e da sua suficiência para elidir os riscos originais. Na questão do sobrepreço por razões financeiras (item 9.3.1 do Acórdão nº 18/2017-TCU-Plenário), a ANTT concordou em seus estudos técnicos com a posição do TCU, mas não formalizou o reequilíbrio do contrato em novo termo aditivo; portanto, a indicação de paralisação foi mantida porque não havia qualquer garantia de implementação das medidas corretivas, especialmente porque a concessionária manifestou expressa discordância da posição da ANTT.

Quanto aos dois demais pontos, o sobrepreço no orçamento da obra e o projeto deficiente (item 9.3.2 do Acórdão nº 18/2017-TCU-Plenário), não se verificou o cumprimento, pois embora a ANTT afirmasse já ter recebido os projetos, em sua resposta não opinou sobre a sua adequação, e tampouco os encaminhou ao Tribunal para avaliar a regularização das pendências (que incluía a imprescindível análise de quantificação exata do sobrepreço eventualmente remanescente).

Em 2018, o Acórdão nº 1452/2018-TCU-Plenário informou que não foram adotadas quaisquer medidas pela ANTT em relação à irregularidade de sobreavaliação do reequilíbrio econômico-financeiro em função de parâmetros financeiros da concessão, mantendo-se inalterada a indicação de paralisação. Quanto aos demais pontos, com base no novo projeto da concessionária encaminhado pela Agência, informou que a análise do sobrepreço não pode ser elidida, pelo simples fato de que o projeto sofreu alterações substanciais (aliás, provavelmente indispensáveis) em relação ao que fora analisado e achado em sobrepreço no Acórdão nº 18/2017-TCU-Plenário, razão pela qual uma posição acerca da adequação dos preços dependia crucialmente "da finalização do processo de consolidação dos projetos ora em curso, cuja conclusão produzirá os elementos necessários à elaboração do orçamento final das obras".

O último projeto apresentado, ainda que com substancial melhora, não foi sequer aprovado pela Diretoria ou por qualquer instância técnica da ANTT (de fato, o parecer técnico

SF/22233.27623-99
*CD222468548200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22233.27623-99

de empresa contratada pela Agência contemplou diversos apontamentos de inconsistência). Nesse projeto, o processo de análise pela ANTT revelou-se frágil, inexistindo inspeções de campo para conferir as informações prestadas pela concessionária (inclusive dados sensíveis como o percentual de execução e o sistema construtivo efetivamente utilizado); várias obras de arte executadas em desconformidade com o projeto original foram analisadas apenas pelas quantidades no papel, sem verificação *in loco* do que efetivamente foi feito nem de sua adequação técnica.

Ainda assim, a auditoria fez algumas verificações pontuais nesse último projeto apresentado: o orçamento dele decorrente mostrava itens de serviço com preços superiores ao de mercado[1], além de itens com quantitativos majorados[2] (totalizando indícios de sobrepreço de R$ 276.922.657,93 a preços de maio/2012, ou 57,88% sobre a amostra analisada).

Por todos esses motivos, o acórdão concluiu pela manutenção integral da recomendação de paralisação: o projeto apresentado não foi aprovado pela ANTT, foi submetido a um processo de análise extremamente frágil, e mesmo com os elementos parciais já embutia um sobrepreço de mais de R$ 276 milhões. As providências saneadoras seriam a aprovação do projeto completo pela ANTT, em suas soluções técnicas e valores, com a comprovação de que o processo de verificação foi adequado e incluiu as necessárias checagens *in loco*; a correção do sobrepreço apontado na auditoria e todas as inconsistências técnicas nela detectadas; o detalhamento de

[1] Cujas principais ocorrências são decorrentes de majoração injustificada do percentual de BDI, acréscimos injustificados de valor na composição dos serviços relativos à escavação de túneis em rocha, uso de equipamento inadequado para execução dos serviços de barreira de segurança simples e dupla, manutenção do sobrepreço anterior no serviço de compactação de camada final de aterro de rocha, inclusão de novo sobrepreço no serviço de ancoragens passivas em rocha, permanência de quantitativo injustificável de consumo de fibras (polipropileno e metálicas) no serviço de concreto projetado reforçado com fibras, uso de produtividades, custos e quantitativos injustificados no serviço de tela metálica de alta resistência, acréscimo injustificado de distâncias de transporte de material em rodovia (inclusive levando em conta a possibilidade de uso de cortes e aterros para reordenar o transporte), uso injustificado de material (pó de pedra) para aterros que poderiam ser feitos com o próprio material escavado, uso injustificado de escavação manual (e não mecanizada) para implantação de cortina, e sobrepreços não justificados em diversos outros itens de serviço.

[2] Decorrente de uso exclusivo de técnica de fogo frontal na detonação para escavação de túneis (quando não havia restrição ao uso combinado de fogo de bancada, mais barato), do cálculo em duplicidade do consumo de aço nas obras de arte especiais, uso de tubulão de ar comprimido em escavações que não demandam pressurização por inexistir água no solo, detalhamento impreciso da estrutura e do consumo de materiais dos tirantes em cortina atirantada (o que prejudica, inclusive, a segurança da execução e da obra pronta), acréscimo injustificado na distância de transporte de vários tipos de material, inconsistências do cálculo de quantitativos de alguns elementos em relação ao projeto (tela metálica de alta resistência, concreto projetado reforçado com fibras, classificação geomecânica de trechos do túnel para fins de escavação).

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

preços unitários em todos os itens do novo projeto aprovado; e a correção dos componentes financeiros do superfaturamento, relacionados aos parâmetros do fluxo de caixa da concessão.

A fiscalização realizada em 2019, formalizada pelo Acórdão 2443/2019 – TCU – Plenário, teve também por objeto a verificação da eventual regularização dos mencionados apontamentos. Constatou-se, em síntese, que a ANTT contratou com a Universidade Federal de Santa Catarina uma profunda análise de engenharia do contrato, envolvendo tanto o desenho "*as built*" do que foi construído, quanto um parecer sobre a adequação das tecnologias utilizadas. O prazo previsto para conclusão desse estudo era dezembro de 2019. A partir da análise sob responsabilidade da Universidade Federal de Santa Catarina, a ANTT pretendia formar juízo sobre os eventuais valores adequados do projeto e respectivo orçamento, para só então poder avaliar as observações relativas ao cálculo do fluxo de caixa marginal.

A conclusão do Tribunal, ao final de 2019, era de que a Agência vinha, com diligência, buscando superar as limitações de informação que havia em relação ao projeto e à obra, como providência indispensável à emissão de uma posição regulatória a respeito do contrato. Por conseguinte, estando esse trabalho em pleno andamento à época, não haviam sido superadas quaisquer das irregularidades que motivaram originalmente a paralisação.

Em audiência pública promovida pelo COI em 05/11/2019, o representante do Tribunal confirmou os principais fatos da fiscalização já relatados acima, e – em resposta a perguntas do Comitê – reiterou que não havia ainda deliberação de mérito acerca da legalidade do modelo contratual adotado para a obra (embora as instruções técnicas realizadas como subsídio a essa decisão haviam convergido na desconformidade do contrato com o ordenamento jurídico), bem como apontou a escassa probabilidade de que uma obra dessa complexidade pudesse ser remobilizada, iniciada e concluída antes do final do atual contrato de concessão do trecho, que se encerraria em 2021 (razão pela qual se afiguravam mais razoáveis os cenários alternativos de licitação autônoma ou, mais promissor, a inclusão da obra na licitação da futura concessão, com um projeto revisto e adequado).

É útil recordar a resposta do representante do Tribunal, mencionada no Relatório de 2018, na qual o técnico (também respondendo a questionamento do Comitê) explicou que empreendimentos desse porte necessitam de um estudo de viabilidade econômica e um detalhamento de projeto bastante bem elaborados para que sejam validamente incluídos no

SF/22233.27623-99
*CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

horizonte total da concessão, sendo portanto muito problemática, jurídica e economicamente, a opção adotada de simplesmente entregar o serviço à concessionaria mediante pagamento direto. Mesmo que tal condição venha a ser considerada juridicamente possível, do ponto de vista econômico a opção de licitar a obra nova é sempre melhor, pois dá ao mercado condições de avaliar competitivamente o empreendimento[3].

No Fiscobras 2020, a fim de atualizar o andamento das medidas adotadas quanto às irregularidades classificadas como IGP, a equipe técnica do TCU diligenciou à ANTT. De acordo com a análise dos técnicos do Tribunal, extraiu-se da resposta da autarquia (amparada em relato da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC): as apurações da Universidade ainda não haviam sido finalizadas, apesar de o prazo anteriormente definido para término dos trabalhos ter sido dezembro de 2019; foram detectados 66% de sobrepreço embutido no orçamento do projeto executivo da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ (NSS); o valor das obras executadas até o momento correspondiam a 34% do orçamento do projeto; não havia justificativas para as Distâncias Médias de Transportes adotadas no projeto; o método adotado para execução do túnel de 4,8 km da NSS (New Austrian Tunneling Method) foi pertinente.

De toda forma, ressaltou-se que a ANTT não aceitou, até então, os serviços prestados pela UFSC, considerando-os, assim, ainda não finalizados. Neste contexto, em função de os trabalhos da Universidade ainda estarem transcorrendo (à época), não foi gerado ato formal da ANTT revisando o projeto, o orçamento das obras e o cálculo do fluxo de caixa marginal utilizado no 12º Termo Aditivo 12/2014, de 30/12/2014, ao Contrato PG-13 8/95-00, de 31/20/1995. Complementou-se que, em razão de não ter sido aprovado o projeto executivo até o aquele momento, a agência reguladora não o enviou para análise do TCU.

Diante do contexto descrito, a unidade técnica do Tribunal propôs ao Ministro-Relator do feito a manutenção do IGP para os achados: a) sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômicofinanceiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo desses tributos; b) sobrepreço no orçamento da obra; e c) projetos básico e executivo desatualizados e deficientes. Por meio do Acórdão 2903/2020-TCU-Plenário, foi referendado o encaminhamento dos técnicos do Tribunal.

[3] Essa avaliação competitiva pode ser feita tanto pela inclusão da obra em uma licitação para a concessão quanto, se for imprescindível, pela licitação específica para uma obra realizada com aportes públicos.

SF/22233.27623-99
*CD222468548200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Adicionalmente, o Ministro de Estado da Infraestrutura afirmou, em audiência pública na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados em 22/06/2021, que as decisões judiciais favoráveis à concessionária fizeram com que o Ministério passasse a considerar um acordo que a própria empresa concessionária atual realizasse investimentos (um deles precisamente a Nova Subida da Serra objeto desta seção)[4].

O Aviso 16/2021 recebido no ano anterior trouxe o Acórdão 2450/2021-Plenário, que confirmou a recomendação de paralisação (IGP) para as três irregularidades[5]. Os apontamentos da mencionada perícia feita pela UFSC, que havia encerrado seus trabalhos, foram submetidos ao contraditório pela concessionária, tendo a ANTT contratado empresa de consultoria de engenharia para avaliar a controvérsia daí resultante. A posição da ANTT (com o respaldo das duas consultorias técnicas contratadas) permanece no sentido de que as irregularidades não foram sanadas, transcorrendo as relações com a concessionária CONCER de forma bastante difícil pela inflexibilidade desta última, negando-se à correção das irregularidades no projeto executivo e utilizando-se de todos os meios para tumultuar o processo administrativo. A ANTT relata ainda que a empresa vem-se valendo de decisões judiciais provisórias para eximir-se das medidas regulatórias mais relevantes da Agência em relação à concessão, inclusive o congelamento de tarifa em níveis mais altos do que o fixado pelo regulador , bem como a prorrogação da vigência do contrato de concessão como forma de "reequilíbrio financeiro em favor da concessionária", mesmo diante da ausência de interesse público na extensão dessa vigência além da originalmente licitada. No mesmo diapasão, o COI propôs na tramitação do PLOA/2022 a manutenção da obra no Anexo VI da lei orçamentária, o que foi aprovado pela CMO e pelo Congresso, constando a mesma no referido quadro.

No presente Aviso 27/2022, o Acórdão 2094/2022 – TCU – Plenário informa à CMO que "subsistem os indícios gravíssimos de irregularidades do tipo IGP, minudentemente apontados no empreendimento Nova Subida da Serra de Petrópolis, objeto do 12º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão PG-138/95-00, relativo ao trecho da BR-040/RJ, concedido à

[4] https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/61878

[5] *9.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que subsistem os indícios de irregularidades graves do tipo IGP apontados no empreendimento Nova Subida da Serra de Petrópolis, objeto do 12º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão PG-138/95-00, relativo ao trecho da BR-040/RJ concedido à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio S/ A - CONCER, com potencial dano ao Erário de R$ 276.922.657,93 (data base de maio/2012) , e que seu saneamento depende da adoção, pelo órgão gestor, das medidas elencadas no item 9.2 do Acórdão 1452/2018-TCU-Plenário;*

SF/22233.27623-99
*CD222468548200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

nº 1/COI/CMO, de 2022

SF/22233.27623-99

Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio S/A – CONCER, com potencial dano ao Erário de R$ 276.922.657,93 (data base de maio/2012), bem como que seu saneamento depende da adoção, pelo órgão gestor, das medidas elencadas no item 9.2 do Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário;". Nesta oportunidade, o TCU relata que o trabalho de revisão dos projetos contratada pela ANTT, para fins de avaliação do realizado da obra, havia sido concluída, estando "em andamento os procedimentos para o cálculo da repercussão econômico-financeira no contrato de concessão, decorrentes dessa avaliação. Após esses cálculos, será concedida, à Concer oportunidade de manifestação e, após o encerramento das avaliações técnicas, será feita a avaliação jurídica por parte da Procuradoria Federal junto à ANTT." Desta forma, reitera a Corte que não houve a formalização das necessárias medidas retificadoras que permitiriam considerar sanado o problema. Reitera, também, a subsistência – por via judicial – do contrato de concessão envolvido, persistindo portanto a possibilidade de novos fluxos financeiros relativos ao contrato em questão.

Informação do gestor:

Em reunião de audiência pública realizada em 05/11/2019 (COI 2019), o representante da ANTT confirmou as informações relatadas pelo TCU acima resenhadas, detalhando o amplo escopo do trabalho realizado pela UFSC, com previsão de término em dezembro de 2019 (e os estudos internos para avaliação dos resultados durariam seis meses após essa data). Informou, ainda, existirem litígios administrativos com a concessionária atual em torno da obra, alegando a empresa que teria sofrido desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em seu desfavor por não ter recebido todo o fluxo de caixa pactuado. Reiterou a importante informação, já enunciada na audiência de 2018, de que, haja vista a expiração em 2021 da atual concessão, a Agência não mais pretendia executar a obra no âmbito do contrato e, portanto, não retomaria as obras, sendo claro que a obra integraria uma nova licitação da concessão. De fato, informações disponíveis em novembro de 2019 denotavam que a ausência de recursos orçamentários fizera com que o próprio Ministério da Infraestrutura tivesse incluído a obra nos estudos prévios para a relicitação da concessão.

Em decorrência de pedido de informações do COI 2020, a ANTT informou (Ofício SEI Nº 5434/2021/DG/DIR-ANTT e da Nota Informativa SEI Nº

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

40/2021/SUROD/DIRDESPACHO/GPFER, de 25/2/2021): que inexistia previsão de que a Concessionária Concer prosseguisse com as obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis (paralisada desde julho de 2016), uma vez que o contrato de concessão se encerraria no dia 28 de fevereiro de 2021; que a continuidade do empreendimento poderia ser realizada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, a partir de 1/3/2021, ou futuramente, pela nova concessionária que viesse a assumir a gestão do trecho rodoviário em comento; que a ANTT avaliava as irregularidades apontadas pelo TCU em processos próprios, devendo concluir a fim de proceder ao encontro de contas com a Concessionária Concer; e que, em função do encerramento do contrato da concessão da BR-040 (trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ), solicitou descontinuar a classificação de IGP ao empreendimento.

No corrente ano, foi realizada audiência pública pelo COI em 23/11/2021, na qual os representantes da ANTT relataram inicialmente a situação dos dois processos judiciais que ensejaram a prorrogação do prazo da concessão: o de número 1025293-08.2019.4.01.3400, estendendo a prorrogação por 579 dias com pleito fundamentado exatamente no aporte realizado para a obra, e o de número 1025293-08.2019.4.01.3400 (Procedimento comum cível - 5ª Vara Federal Cível da SJDF), prorrogando por mais 138 dias (pelo menos) com base em circunstâncias advindas da pandemia. Em ambos os processos, relatam que a Agência vem tentando modificar o pronunciamento judicial e obter o encerramento da concessão. Informaram ainda que a Agência, tendo recebido e validado os dados da perícia, tem um mapa de valores do encontro de contas do aporte, num total, em favor da União, de R$ 194.237.150,59 na data-base de maio/2021 (este montante refere-se ao valor recebido pela concessionária que não correspondeu ao custo de obras efetivamente realizadas de forma regular) – isto sem considerar ainda eventuais efeitos financeiros da prorrogação judicial a esse título. Negaram o conhecimento da existência de qualquer tratativa, no âmbito da Agência, de reincluir a obra na concessão atual, e acrescentaram que a agência tem em estudo a retirada da ação orçamentária em questão do próprio sistema orçamentário do orçamento federal, para dificultar a possibilidade de retomada de pagamentos a qualquer título.

Pela inexistência de trabalhos de avaliação do COI em 2022, já descrita neste relatório, não se dispõe de elementos de informação trazidos pela Agência neste exercício.

Proposta do COI:

SF/22233.27623-99
*CD222468548200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Trata-se de caso que representa o paradigma da ação do Comitê, ou seja, a possibilidade de intervenção preventiva: o contrato ainda está em andamento (até o encerramento da concessão), e a obra ainda tem por concluir mais da metade.

Inicialmente, quanto ao mérito de dano ao Erário, ainda não foram afastados quaisquer dos fatores de risco mencionados nos anos anteriores: projetos precários e acompanhados de maneira insatisfatória (como reconhecido pela própria ANTT), longe de poder-se afirmar estarem regularizados; parcelas financeiras indevidamente incluídas no preço pago (mesmo considerando os termos do modelo de aporte direto à concessionária, altamente questionável), já reconhecidas em grande medida pela reguladora, mas que ainda não foram excluídas contratualmente. Ressaltese que todas essas irregularidades (mesmo as que têm solução puramente formal, como a repactuação dos parâmetros financeiros indevidos do fluxo de caixa da concessão) vêm-se arrastando há pelo menos cinco anos. Ao contrário, a fiscalização deste ano caracteriza de modo inequívoco o caráter contencioso da atitude da concessionária, e o risco elevado de "acordos" sugeridos pelo Ministério supervisor para reincluir a obra em contratos de concessão com a mesma empresa, sem licitação, além da continuidade do contrato forçada pela via judicial (o que implica em que todos os riscos de abusos na execução contratual permanecem vivos, não havendo sequer mais a expectativa anterior de que a discussão fosse remetida para um futuro acerto de contas). Ou seja, todos os fatores de risco estão agora aumentados.

Desde 2019, verificou-se, felizmente, avanço no que se refere à atuação da ANTT, que passou a não mais tentar assegurar (como pleiteava em anos anteriores) recursos orçamentários para eventuais "diferenças" à concessionária, não tendo sequer solicitado dotações orçamentárias para tanto no PLOA de 2020, 2021 e de 2022 (não havia o subtítulo correspondente no PLOA/2020 e no PLOA;2021, assim como não há no PLOA/2022). No que se refere à relação com a atual concessionária, rechaçou qualquer possibilidade de entendimento que não se baseie na revisão integral do projeto segundo os apontamentos do Tribunal.

No que se refere ao domínio do próprio projeto, a agência reguladora investe consideravelmente na superação da lacuna de informações, promovendo um amplo estudo por instituição especializada (UFSC) que visa a suprir a anterior ausência, praticamente completa, de capacidade de avaliação técnica do projeto e do estoque de obra já concluído. Tais estudos reforçam plenamente a convicção de que a paralisação da obra foi e permanece sendo absolutamente necessária (basta citar os inacreditáveis 66 % de sobrepreço no orçamento da obra

SF/22233.27623-99
*CD222468548200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

que as conclusões divulgadas pela ANTT descrevem). Em 2020 e 2021, a posição da agência reguladora permanece a mesma, confirmada pelas sucessivas medidas administrativas e regulatórias que adotou para regularizar a situação (em grande medida frustradas em seu efeito por meio de decisões judiciais).

Como já se disse, remanesce a demanda do concessionário por "correções" e "reequilíbrios", agravada por uma postura belicosa e pela continuidade forçada do contrato, pelo que a hipotética liberação do orçamento significaria a possibilidade de que os prejuízos já estancados fossem novamente cometidos (prejudicando, inclusive e especialmente, os esforços que a ANTT vem desenvolvendo em sentido contrário).

Reiterando o argumento apresentado nos anos anteriores, a intervenção neste caso vai muito além dos valores pagos no contrato, tendo em vista ser este um caso paradigma. A anuência do Congresso a um empreendimento com distorções tais como as aqui apontadas significaria a pior sinalização possível para o futuro desses investimentos: o de que é possível e vantajoso aos concessionários propor e obter mudanças nos contratos de concessão que, por fragilidades na regulação e insuficiências no projeto técnico, desequilibrem o equilíbrio econômico-financeiro em seu favor.

Outro fator contrário à continuidade, já ressaltado pelo Comitê em anos anteriores, é a enorme insegurança jurídica colocada à modelagem do contrato pelas ponderações do Acórdão nº 738/2017-TCU-Plenário[6]: a referida decisão aponta para a nulidade jurídica tanto da prorrogação da concessão da BR-040/RJ, quanto da inclusão, no contrato de delegação do serviço público, dessa obra nos termos em que foi feita. Ora, ainda que se esteja desenvolvendo a discussão recursal desse julgado, a insegurança que gera sobre a continuidade dessa operação desaconselha completamente o desembolso de recursos nesse interregno.

Quanto aos custos e prejuízos de paralisação, continuam muito limitados: as obras já estão paralisadas, tanto por dificuldades da concessionária quanto por insuficiência financeira da União em transferir-lhe os recursos pactuados no termo aditivo do contrato de concessão. Assim, quaisquer custos adicionais de paralisação já ocorreram (e continuarão ocorrendo independentemente de intervenção legislativa) e o cronograma de retomada da obra não está

[6] Confirmado, em sede de embargos, pelo Acórdão 365/2018 – Plenário, mas objeto de pelo menos três recursos de mérito ainda em tramitação. Registra-se que há encaminhamento da Unidade Técnica negando o provimento dos recursos pela unidade técnica do TCU desde 11/12/2019, contudo ainda não há pronunciamento

SF/22233.27623-99
*CD222468548200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22233.27623-99

sequer equacionado. Em 2020, o Comitê apontava que tanto a ANTT quanto o TCU convergiam (como continuam fazendo) na avaliação de que a retomada da obra pelo atual concessionário é materialmente inviável no horizonte de tempo que lhe restava da concessão (no prazo previsto na licitação), sendo muito mais racional investir tempo e recursos na revisão do projeto para que uma nova licitação (possivelmente, da própria concessão futura) dispute a obra em condições de mercado e com projetos adequados (o que, aliás, foi exatamente o objeto do trabalho da UFSC, materialmente concluído). Hoje, a situação é ainda pior: qualquer medida de inclusão da obra em contrato de concessão terá de utilizar o contrato antigo, prorrogado precariamente pela via judicial, ampliando os riscos em um instrumento que já foi impugnado por todos os aspectos: jurídico, técnico e econômico.

Assim, o bloqueio permanecerá em uma conjuntura onde os danos reversos – que tanto preocupam a CMO – já ocorreram e em um contexto no qual existe tempo hábil para o total deslinde de qualquer pendência antes da retomada segura das obras mediante nova licitação, além de ser completamente temerário escolher o contrato atual, de subsistência precária, como veículo de qualquer tipo de inovação ou desenvolvimento da rodovia. O bloqueio ora proposto à CMO não é - nem assim o define a lei de diretrizes orçamentárias - providência tendente ao encerramento do contrato, mas tão somente a assegurar o Erário enquanto se regularizam as condições do projeto para que possa ser executado conforme a lei e as normas técnicas (o que implicará, quase inevitavelmente, sua inserção na concessão quando esta vier a ser relicitada).

definitivo do Plenário do TCU (consulta ao andamento do TC 014.689/2014-6 em 8/11/2021, em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo/*/PROC%253A01468920146/%2520).

Com efeito, a alternativa preconizada pela ANTT desde 2018 (realização de inventário da obra construída e elaboração de novo projeto, com desistência da execução sob o contrato atual) afigura-se como a única viável para preservação do interesse público. Neste ponto, merece aplausos deste Comitê a posição da agência.

Em síntese, entende o Comitê que não há cabimento – nem qualquer utilidade prática - na liberação da execução orçamentária quando nem o Congresso nem a própria Agência Reguladora estão convencidos de que o enorme rol de irregularidades aqui suscitado está sanado, e quando tanto o TCU quanto a Agência enxergam como inviável a continuação da obra sob o atual contrato antes que esse venha a extinguir-se. As medidas administrativas adotadas, corretamente, apontam exatamente no sentido oposto: assegurar respaldo técnico para um encontro de contas

*CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

legítimo da concessão atual e para a inclusão segura e econômica da obra em uma nova licitação. De momento, a providência acautelatória do bloqueio da execução dos aportes e das obras a eles relacionadas continua tendo vários impactos positivos: impediria a consumação de pagamentos a maior no âmbito do contrato atual que lesem os cofres públicos (reforçando a posição que passou a assumir a agência reguladora de recusa de "quitar pendências" até a solução dos problemas apontados); exigiria que a (improvável) retomada do empreendimento no contrato atual (caso viesse a ser suscitada por uma mudança de orientação do regulador) somente ocorresse quando os projetos e orçamentos apresentados pelo órgão regulador estiverem validados com segurança pelo controle externo; continuaria a manter no ambiente regulatório do programa de concessões uma forte expectativa de controle, condicionando de forma favorável o ambiente institucional em favor de condutas rigorosas para com o interesse público e a exigência constitucional de manutenção das condições da licitação quando da execução contratual; transformaria, enfim, a circunstância indesejável de uma paralisação já ocorrida por diferentes motivos em uma janela de oportunidade para realização de todos esses propósitos.

Os fatos supervenientes aos relatórios anteriores reforçam a posição do COI. Primeiro, não há mais meras estimativas de irregularidades: o minucioso trabalho de revisão de engenharia contratado pela ANTT já deixou patente que o valor do aporte público indevidamente utilizado pela concessionária é, com a melhor precisão possível em trabalhos periciais, equivalente a R$ 194 milhões de reais a valores de 2012 (o que, em valores atuais, alcançaria cifra nominal próxima ao bilhão de reais). Além disso, há preocupante ambiguidade nas manifestações públicas das autoridades do poder concedente: enquanto a Agência reguladora confirma a inexistência de qualquer entendimento formal para reabsorção da obra na concessão atual (o que é absolutamente coerente com o cenário adversarial das relações com a concessionária), o Ministério segue manifestando intenções de utilizar o contrato atual, precário como se acha, como veículo de algum tipo de encaminhamento do investimento. Por fim, o cenário da áspera judicialização da concessão e sua prorrogação precária, no qual a utilização da obra em questão é um dos argumentos contra a União, e na qual a posição da concessionária tem se mostrado inflexível no reconhecimento dos prejuízos aqui apontados, insere incertezas de tal monta que afastam a perspectiva de qualquer tipo de novo aporte orçamentário para a obra ou para reequilíbrio econômico-financeiro dela decorrente (ficando claro que o encontro de contas final somente será

SF/22233.27623-99
*CD222468548200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

atingido pela via judicial, e não pela execução orçamentária regular). Todos esses fatores afastam, inequivocamente, a hipótese de retomada de qualquer tipo de investimento orçamentário nessa programação. Neste sentido, repetimos, o bloqueio será um reforço aos atos de gestão que já vem sendo sistematicamente perseguidos pela ANTT.

Os elementos trazidos em 2022 confirmam a manutenção da situação acima descrita, indicando que a ANTT avança nas providências saneadoras, não tendo todavia concluído o rol de medidas necessárias ao saneamento dos problemas apontados.

A posição do Comitê, por todos esses motivos expostos, é inequivocamente de manter o *status quo* do bloqueio. Estando o Termo Aditivo já inserido Anexo VI da LOA/2022, com a necessária especificação de que o objeto do bloqueio é exclusivamente o Termo Aditivo 12/2014, de 30/12/2014, não há providências adicionais a propor para que tal manutenção se efetive, cabendo tão somente o arquivamento do Aviso sem alteração no que já consta do Anexo.

AVN 002/2022-CN: Obras de construção da BR-235/BA

39252 – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT

Programa de Trabalho:

26.782.2087.7F51.0029/2016 - Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PI/BA - Divisa BA/SE - na BR-235/BA no estado da Bahia

26.782.2087.7F51.0029/2017 - Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PI/BA - Divisa BA/SE - na BR-235/BA no estado da Bahia

26.782.2087.7F51.0029/2018 - Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PI/BA - Divisa BA/SE - na BR-235/BA no estado da Bahia

26.782.3006.7F51.0029/2021 – Construção de Trecho Rodoviário – Divisa PI/BA – Divisa BA/SE

- na BR-235/BA no estado da Bahia

26.782.3006.7F51.0029/2022 – Construção de Trecho Rodoviário – Divisa PI/BA – Divisa BA/SE - na BR-235/BA no estado da Bahia

Objeto:

Contrato: 05 00202/2014 - Execução das obras de construção da BR-235/BA, no segmento km 282,0 - km 357,4.

SF/22233.27623-99
*CD222468548200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

nº 1/COI/CMO, de 2022

Irregularidades:

Superfaturamento pela medição de serviços não executados - Remoção de solo mole e execução de colchão de areia.

Superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários - Substituição de subleito.

Informação do TCU:

O Acórdão nº 137/2022 – TCU – Plenário decide, dando ciência disso à CMO:

> 9.2 alterar a classificação do achado III.2 – "Superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários - Substituição de subleito" adotada no Relatório de Auditoria objeto do TC-025.760/2016-5, de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores (IGR) para grave que não prejudique a continuidade (IGC), com fundamento no art. 138, §1º da Lei 14.116/2020, sem prejuízo da manutenção da medida cautelar de retenção de valores proferida mediante Despacho do Relator (peça 136 do TC 025.760/2016-5) e referendada pelo Acórdão 52/2018-TCU-Plenário, até exame de mérito das irregularidades a serem debatidas no processo de tomada de contas especial (TC-027.060/2020-9).

O Voto condutor da mencionada decisão esclarece os fundamentos da medida:

> a alteração da classificação do Achado de Auditoria, de IGR para IGC, uma vez que a obra já se encontrava concluída e com a garantia contratual não mais vigente, não mais se enquadrando nos conceitos previstos na Lei 14.116/2020 (LDO) e na Resolução TCU 280/2016. Esse seria, segundo anotado na instrução, o encaminhamento necessário para o atendimento ao Comitê de Avaliação das Informações Sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) .

Com efeito, o COI já deliberara em 2021 precisamente por esta medida, com o mesmo fundamento:

> Quanto ao caminho a ser adotado por este Comitê, persiste o principal motivo pelo qual a dispensa do bloqueio, por parte do Congresso Nacional, vem sendo adotada desde que o caso foi trazido à consideração, qual seja, o elevado grau de execução da obra (no caso do trecho questionado, a execução total), o que tornaria inócua uma ordem de paralisação neste momento (além da disponibilidade, ainda que precária, de recursos retidos como garantia). Em 2021, por óbvio, reitera-se estar a obra concluída, além da informação do DNIT (não contraditada pelo TCU) de que as retenções unilaterais constantes da decisão do TCU foram realizadas normalmente, sem obstáculos por parte da contratada.
> Por tais razões, propõe o Comitê, mais uma vez, que a obra não seja incluída no Anexo VI da LOA 2022, exclusivamente pela execução total da obra do trecho em questão, não endossando os motivos originalmente utilizados pelo Relator no TCU para a reclassificação do achado para IGR, dado que não atendem às exigências da LDO, conforme ressalva feita há pelo menos três anos por este Comitê. Propõe ainda, em reiteração ao manifestado no ano de 2019 e 2020, que a Comissão solicite ao TCU que não aplique a recomendação de indício de irregularidade grave com recomendação de

SF/22233.27623-99
*CD222468548200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

nº 1/COI/CMO, de 2022

retenção parcial de valores - IGR em situações nas quais estejam ausentes as condições demarcadas no art. 137, § 1º, inc. V, Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 (LDO/2022) para essa classificação, a saber, a autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário, condições estas que estão ausentes nas sucessivas deliberações no âmbito do processo TC 025.760/2016-5.

SF/22233.27623-99

Por tais motivos, a obra já não constou do Anexo VI da LOA/2022. O Acórdão ora recebido corrige o descompasso processual, no mesmo sentido da deliberação congressual, estando agora uníssonos o TCU e o COI no sentido da desnecessidade (por inútil e tecnicamente errada) da inclusão da obra no quadro, quer como IGP, quer como IGR. Assim sendo, nada mais há a fazer (uma vez que a obra já não está no Anexo VI) salvo o arquivamento do presente Aviso.

AVN 001/2022-CN: Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT

Programa de Trabalho:

26.782.2075.13X7.0029/2014 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

26.782.2075.13X7.0029/2015 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

26.782.2087.13X7.0029/2016 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

26.782.2087.13X7.0029/2017 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

26.782.2087.13X7.0029/2018 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

26.782.2087.13X7.0029/2019 - Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA

26.782.3006.13X7.0029/2020 - Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA

26.782.3006.13X7.0029/2021 - Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA

26.782.3006.13X7.0029/2022 - Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA

Objeto:

*CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Contrato SR-05/00878/2014 – Contratação integrada dos projetos básico e executivo de engenharia e execução das obras de duplicação, implantação de vias laterais, adequação de capacidade, restauração com melhoramentos e obras-de-arte especiais na Rodovia BR 116/BA, Lote 05.

Irregularidades:

Projeto executivo de pavimentação em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório.

Projeto executivo de geometria em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório.

Projeto executivo de obras complementares e de concepção das passarelas em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório. Ausência de orçamento detalhado no projeto executivo.

Informação do TCU:

O Acórdão nº 76/2022 – TCU – Plenário, prolatado em 19 de janeiro de 2022, comunica à CMO que :

> 9.1 [..] persistem os indícios de irregularidades graves do tipo IGP apontados no contrato SR05/00878/2014, firmado entre o DNIT e o Consórcio HAP-Planex-Convap (Contratação Integrada do Lote 5 da BR-116/BA – entre o km 334,23 e o km 387,41), assim classificados com fundamento no art. 118, §1º, IV, da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), de mesmo teor do art. 137, §1º, IV, da Lei 14.194/2021 (LDO 2022).

A CMO deliberara em 2020, contra a proposta do COI, pela não-inclusão da obra no Anexo VI. Em 2021, o próprio Comitê posiciona-se pela não-inclusão, posição acolhida pela CMO em 14 de dezembro de 2021, alegando na oportunidade:

> Por todo o exposto, não vê o Comitê, a rigor, fatos novos em todo o exercício de 2021 sobre o vigente contrato do lote 5 da BR-116/BA no Anexo VI da LOA. Segue compreendendo que a intervenção legislativa de bloqueio físico, orçamentário e financeiro mostrou-se adequada.
> Para 2022, ainda que a inclusão do atual contrato das obras do Lote 5 da BR-116/BA no Anexo VI da LOA 2022 (da mesma forma como proposto por este Comitê em relação à LOA 2021) fosse uma proteção ao próprio DNIT (mormente ante liminares judiciais), e um fortíssimo desincentivo à empresa a utilizar-se de meios protelatórios para forçar uma decisão favorável (comportamento este que pode ser inferido pela conduta reiterada de apresentação de recursos perante o TCU), o Comitê deve levar em conta as sucessivas

SF/22233.27623-99
*CD222468548200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

posições manifestadas pela CMO, que divergem destas posições, e sobretudo o relato do DNIT (confirmado por informações documentais) de que a rescisão do contrato é a posição defendida pela autarquia e já constitui o próprio objeto de ação judicial movida pelo contratado com essa finalidade. Não há dúvida, também para o Comitê, de que a rescisão desse contrato é a forma mais adequada de viabilizar a continuidade da obra no trecho. Além disso, ficou clara a condição fática de abandono físico da obra pela contratada, não havendo mais expectativa de qualquer nova medição física de serviços. Em síntese, o Comitê observa a posição assumida pelas duas partes de buscar a rescisão do contrato pela via judicial, o que já está em pleno andamento, bem como o abandono de qualquer iniciativa de execução física da obra. Considera também a realização de providências pelo DNIT no sentido de agilizar todos os trâmites necessários para a convocação do licitante seguinte, tão logo concluída a rescisão judicial, para continuidade da obra. Estas razões levam o Comitê a julgar que o bloqueio não será mais necessário, por ser extremamente escassa a possibilidade de que venha a ocorrer qualquer modificação no curso de ação sendo seguido pelo administrador da obra, ou venha a ser executada qualquer medida que eleve o prejuízo já incorrido na obra.

Ante todos os argumentos colocados, propõe-se não inserir o contrato atualmente vigente do Lote 5 no Anexo VI do PLOA/2022, referente às obras de Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA.

SF/22233.27623-99

Fato é, portanto, que a obra permanece fora do Anexo VI da LOA desde o exercício de 2021; além disso, a manifestação do Aviso ora examinado é posterior em apenas um mês à avaliação procedida pelo COI e pela CMO, inexistindo no Acórdão do TCU qualquer referência a elementos novos que porventura tenham ocorrido e que possam indicar a reavaliação do quadro fático pelo Congresso Nacional. Eventual modificação na avaliação do COI somente poderia ser feita à luz dos dados das fiscalizações realizadas ao longo de 2022, as quais não poderiam constar do Acórdão examinado (que data de janeiro do corrente) e que, infelizmente, não estão disponíveis quando da presente deliberação. Assim, somente será possível abordar eventual mudança de posição do COI no momento posterior da apreciação das informações relativas a 2022, as quais, como já esclarecido no relatório, não foram encaminhadas tempestivamente para esta apreciação.

Desta forma, a deliberação sobre o Aviso no presente Relatório não dispõe de elementos para propor reavaliação da posição do COI e da CMO, dado que o quadro fático com que se defronta nos autos é, essencialmente, o mesmo que fundamentou a última deliberação vigente. Portanto, não há como propor uma decisão por bloqueio. Tendo em vista que a obra já não se encontra no Anexo VI da LOA/2022, não há falar-se em outras providências, cabendo tão somente o arquivamento do presente Aviso.

*CD222468548200

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

C O N C L U S Ã O

A COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO, na continuação da Décima Segunda Reunião Extraordinária, realizada em 22 de dezembro de 2022, **APROVOU**, o Relatório **1/COI/CMO**, de 2022, do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves - COI, do Deputado Enio Verri, relator *ad hoc* (coordenador Deputado AJ ALBUQUERQUE), aos Avisos de nºs **1 e 2/2022-CN**, com voto favorável ao **ARQUIVAMENTO**, sem deliberação de mérito pelo Comitê, referente às obras de adequação de trecho Rodoviário na BR-116/BA; e Obras de Construção da BR-235/BA. Não foram apresentadas emendas ao Relatório **nº 1/COI/CMO.**

Compareceram os Senhores Deputados Celso Sabino, Presidente, AJ Albuquerque, Aline Sleutjes, Amaro Neto, Angela Amin, Beto Pereira, Cacá Leão, Carlos Chiodini, Carlos Henrique Gaguim, Cezinha de Madureira, Claudio Cajado, Cleber Verde, Delegado Waldir, Elias Vaz, Emanuel Pinheiro, Enio Verri, Euclydes Pettersen, Felipe Francischini, Fernanda Melchiona, General Peternelli, Hélio Leite, João Maia, Júlio César, Julio Cesar Ribeiro, Luiz Carlos, Marcel van Hattem, Mauro Benevides Filho, Nilto Tatto, Pedro Paulo, Roberto Alves, Rodrigo Agostinho, Rubens Bueno, Rui Falcão, Tiago Dimas, Waldenor Pereira e Zé Vitor; e os Senhores Senadores, Irajá, Primeiro Vice-Presidente, Carlos Viana, Confúcio Moura, Eliane Nogueira, Jorge Kajuru, Marcelo Castro, Marcos do Val, Plínio Valério, Rodrigo Cunha, Sérgio Petecão e Zenaide Maia

Sala de Reuniões, em 22 de dezembro de 2022.

Deputado CELSO SABINO
Presidente

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CONCLUSÃO

A COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO, na continuação Décima Segunda Reunião Extraordinária, realizada em 22 de dezembro de 2022, **APROVOU**, o Relatório **nº 1/COI/CMO, de 2022**, do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves – COI , do Deputado Enio Verri, relator *ad hoc (*coordenador Deputado AJ ALBUQUERQUE), ao Aviso de nº **27/2022,** com voto favorável à **MANUTENÇÃO DO BLOQUEIO** da execução física, orçamentária e financeira do Termo Aditivo 12/2014 ao Contrato de Concessão PG-138/95-00 (subtítulo que já integra o Anexo VI da LOA/20212 referente as Obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ no Trecho Juiz de Fora – Rio de Janeiro, da rodovia BR 040-MG/RJ e envio ao arquivo. Não foram apresentadas emendas ao Relatório **nº 1/COI/CMO.**

Compareceram os Senhores Deputados Celso Sabino, Presidente, AJ Albuquerque, Aline Sleutjes, Amaro Neto, Angela Amin, Beto Pereira, Cacá Leão, Carlos Chiodini, Carlos Henrique Gaguim, Cezinha de Madureira, Claudio Cajado, Cleber Verde, Delegado Waldir, Elias Vaz, Emanuel Pinheiro, Enio Verri, Euclydes Pettersen, Felipe Francischini, Fernanda Melchiona, General Peternelli, Hélio Leite, João Maia, Júlio César, Julio Cesar Ribeiro, Luiz Carlos, Marcel van Hattem, Mauro Benevides Filho, Nilto Tatto, Pedro Paulo, Roberto Alves, Rodrigo Agostinho, Rubens Bueno, Rui Falcão, Tiago Dimas, Waldenor Pereira e Zé Vitor; e os Senhores Senadores, Irajá, Primeiro Vice-Presidente, Carlos Viana, Confúcio Moura, Eliane Nogueira, Jorge Kajuru, Marcelo Castro, Marcos do Val, Plínio Valério, Rodrigo Cunha, Sérgio Petecão e Zenaide Maia

Sala de Reuniões, em 22 de dezembro de 2022.

Deputado CELSO SABINO
Presidente

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL

PARECER (CN) Nº 67, DE 2022

Da COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, sobre o Mensagem (CN) n° 5, de 2016, que Encaminha, em cumprimento ao art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal, a Prestação de Contas da Presidente da República referente ao exercício de 2015.

PRESIDENTE: Deputado Celso Sabino
RELATOR: Deputado Enio Verri

22 de dezembro de 2022

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

2

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22514.72163-00

CONTAS PRESTADAS PELA EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTA DA REPÚBLICA (EXERCÍCIO DE 2015)

RELATÓRIO

RELATOR: DEPUTADO ENIOVERRI (PT/PR)

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22514.72163-00

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SUMÁRIO

CD/22514.72163-00

Índice

1 RELATÓRIO....6
1.1 INTRODUÇÃO....6
1.2 O DEVER DE PRESTAR CONTAS....8
1.3 NATUREZA E CRITÉRIOS DE "JULGAMENTO POLÍTICO"....10
2 SÍNTESE DO RELATÓRIO DO TCU....15
2.1 DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA EM 2015....15
2.2 POLÍTICA MACROECONÔMICA E FISCAL....15
2.3 DOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES – ORÇAMENTO E RECURSOS FEDERAIS....17
2.3.1 Operações de crédito junto a instituições financeiras federais....17
2.3.1.1 Refinanciamento de dívidas junto ao Banco o Brasil....18
2.3.1.2 Refinanciamento de dívidas junto ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social....19
2.3.1.3 Operações da União junto ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social....19
2.3.1.4 Operações da União junto ao Banco do Brasil....19
2.3.2 Omissão no registro de passivos da União nas estatísticas fiscais....20
2.3.3. Pagamento de passivos junto a bancos públicos e FGTS....22
2.3.3.1 Pagamento de passivos junto a bancos públicos (Banco do Brasil e BNDES)....23
2.3.3.2 Pagamento de dívida contratual junto ao FGTS....24
2.3.3.3 Pagamento de dívida extracontratual junto ao FGTS sem procedimento adequado para reconhecimento do passivo....25
2.3.4 . Programação e execução orçamentária e financeira....26
2.3.4.1 Decretos de abertura de crédito suplementar sem autorização orçamentária....27
2.3.4.2 Programação Orçamentária e Financeira e Contingenciamento....28
2.3.4.3 Utilização de recursos vinculados em finalidades diversas, em desacordo com o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000....30
2.3.4.4 Execução de despesa superior à dotação do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais....32

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

2.3.4.5 Retenção irregular de recursos do orçamento fiscal da União e respectiva aplicação sem autorização legislativa.....34
2.3.5. Autorização indevida para aumento do Patrimônio de Referência do Banco da Amazônia.....35
2.3.6. Omissão de repasse de recursos do DPVAT ao Fundo Nacional da Saúde 35
2.4 DAS POSSÍVEIS DISTORÇÕES NAS INFORMAÇÕES DE DESEMPENHO E NO BALANÇO GERAL DA UNIÃO.....36
2.4.1. Distorções materiais em 21% das informações sobre cumprimento das metas do PPA analisadas.....36
2.4.2. Distorções relevantes no Balanço Geral da União.....37
3 ANÁLISE.....39
3.1 DAS NORMAS REGIMENTAIS.....39
3.2 DOS ASPECTOS FORMAIS NA ELABORAÇÃO DO PARECER PRÉVIO E NO JULGAMENTO.....49
3.2.1 Da necessidade de aferição dos aspectos formais.....49
3.2.2 Competência para definir o objeto das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo.....49
3.2.3 Delimitação do objeto do julgamento.....52
3.2.4 Conteúdo das contas do Presidente a ser objeto de Parecer Prévio.....54
3.2.5 Da recomendação do Tribunal ao Congresso Nacional.....58
3.2.6 O prazo para elaboração do parecer pelo TCU e o prazo utilizado.....62
3.3 IRREGULARIDADES SEGUNDO O PARECER PRÉVIO DO TCU.....64
3.3.1 Irregularidade 1- Operações de crédito junto a instituições financeiras federais - o Banco do Brasil e BNDES (manutenção e novas operações).....69
3.3.2 Irregularidade 2 - Omissão no registro de passivos da União nas estatísticas fiscais.....79
3.3.3 Irregularidade 3 - Pagamento de dívidas da União junto ao BB, ao BNDES e ao FGTS sem a autorização em lei orçamentária.....81
3.3.4 Irregularidade 4 - Abertura de créditos suplementares incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário.....89
3.3.5 Irregularidade 5 - Condução da programação orçamentária e financeira com amparo em meta fiscal prevista no PLN 5/2015 e Contingenciamento de despesas discricionárias em montantes inferiores aos necessários para atingimento da meta fiscal vigente.....102
3.3.6 Irregularidade 6 – Utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 em finalidade diversa do objeto da vinculação.....106

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

3.3.7 Irregularidade 7 –Execução de despesa em montante superior à dotação aprovada no Orçamento de Investimento.....112

3.3.8 Irregularidade 8 – Ausência de repasse referente ao seguro DPVAT destinado ao Fundo Nacional de Saúde.....115

3.3.9 Irregularidade 9 –Autorização indevida para aumento do Patrimônio de Referência do Banco da Amazônia.....116

3.3.10 Irregularidade 10 –Abertura de créditos extraordinários por meio das MPs 686, 697, 702 e 709/2015 em desacordo com dispositivos constitucionais e legais 118

3.3.11 Irregularidade 11 –Autorização para contratação de operação de crédito externa para financiamento do projeto FX-2.....125

3.3.12 Irregularidade 12 – Emissão direta de títulos públicos ao BB.....127

3.3.13 Ressalva 1 - Falta de consistência em informações de indicadores e metas do PPA 2012-2015.....129

3.3.14 Ressalva 2 - Auditoria no Balanço Geral da União.....131

4 VOTO.....134

4.1 Uma imensa lacuna normativa – a regulamentação do processo constitucional de contas presidenciais.....134

4.2 Posição do Relator sobre o mérito das contas.....135

4.3 O verdadeiro sentido do julgamento político – a preservação da democracia como valor constitucional.....141

CD/22514.72163-00

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22514.72163-00

PARECER Nº , DE 2022 – CN

Da **COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO** sobre as CONTAS PRESTADAS PELA EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTA DA REPÚBLICA relativas ao exercício financeiro de 2015, objeto da Mensagem Presidencial MCN nº 5/2016-CN (n° 116, de 2016, na origem) e do Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União, Acórdão n° 1.497/2016 (Parecer Preliminar) e no Acórdão nº 2523/2016 – TCU – Plenário (Parecer Prévio).

Relator: Deputado Enio Verri (PT/PR)

1 RELATÓRIO

1.1 INTRODUÇÃO

Por meio da Mensagem n° 5, de 2016-CN (Mensagem nº 116 de 2016, na origem) a Excelentíssima Senhora Presidenta da República encaminhou ao Congresso Nacional, no prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, sua prestação de contas relativa ao exercício financeiro de 2015, cumprindo o disposto nos arts. 84, inciso XXIV, e 49, inciso IX, da Constituição.

A matéria foi lida no Congresso Nacional em 20/04/2016 e publicada no Diário do Senado Federal n° 52, de 21/04/2016. No dia 26/04/2016, foi enviada ao Tribunal de Contas da União - TCU, pelo Presidente do Congresso Nacional, por meio do ofício CN n° 159, de 26/04/2016, para emissão de Parecer Prévio no prazo de sessenta dias, a contar do recebimento, conforme o inciso I do art. 71 da Constituição.

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

O TCU, por meio do Aviso n° 480-GP/TCU, de 15/06/2016, comunicou ao Senhor Presidente do Congresso Nacional que o Plenário da Corte, nos termos do Acórdão n° 1.497/2016, decidiu abrir o prazo de 30 dias à Senhora Presidenta da República, privilegiando o princípio da ampla defesa e do contraditório, para que ela pudesse se manifestar sobre as conclusões apresentadas. Comunicou, ademais, que o Parecer Prévio seria remetido ao Congresso Nacional após a análise conclusiva pelo Tribunal da manifestação presidencial.

O Tribunal de Contas da União recebeu o documento por meio do qual a Presidente da República aduz seus argumentos de defesa perante os indícios de irregularidades e possíveis distorções apontados no Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário (peças 53 e 54, TC 008.389/2016-0) em 8/9/2016. A peça principal (contrarrazões) contém 412 páginas e os anexos encaminhados em mídias digitais totalizam 975 páginas.

Posteriormente, em 05/10/2016, encaminhou, em meio físico e em mídia eletrônica, o por meio do Aviso n° 771-Seses/TCU, o próprio Parecer Prévio (Acórdão nº 2523/2016 – TCU – Plenário) e o respectivo Relatório, além do voto do Eminente Ministro Relator José Múcio Monteiro.

Mediante despacho do Presidente do Congresso Nacional, de 03/11/2016, a matéria foi despachada à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

As contas apresentadas pela Senhora Presidenta da República, o Parecer Prévio do TCU e o respectivo Relatório e os respectivos documentos anexos estão disponíveis para consulta no sítio da CMO na internet[1].

Tenho a exata consciência da imensa responsabilidade desta missão. As questões aqui discutidas foram o pivô de conturbado momento na política brasileira recente, tendo reflexos até mesmo na qualidade democrática de nosso País.

Essa excepcional relevância começa de uma singularidade histórica: a posição manifestada pelo TCU, em prol da rejeição das Contas de 2015, fato igualmente

CD225147216300

[1] Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/projetos/proposicoes/contas-do-governo-federal/contas-2015/contas-do-governo . Acesso em 06/12/2022.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

manifestado nas Contas de 2014, por apontamentos similares. Após a Constituição de 1988, caberá ao Parlamento pronunciar-se sobre a gestão presidencial da Senhora Presidenta da República à luz de um parecer contrário do Tribunal de Contas da União, quando se poderá debater a fundo os aspectos técnico, jurídico e político da questão.

É este o desafio que se abre a todos nós nesta decisão transcendente, do qual não nos afastaremos em momento algum.

1.2 O DEVER DE PRESTAR CONTAS

Devemos começar por discutir a própria razão de ser desta atividade do Congresso Nacional. Prestar contas é próprio dos regimes democráticos. Presta contas todo aquele, 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, em dever inafastável estabelecido pelo art. 70 da Constituição Federal.

O Presidente da República inclui-se também no rol daqueles que estão sujeitos a esta obrigação, embora em situação que, axiologicamente, tem suas singularidades. No regime presidencialista, o Presidente da República exerce as funções de Chefe de Governo e Chefe de Estado. No primeiro caso, é mandatário responsável por toda a administração pública federal, na esfera do Poder que comanda. No segundo, é o representante máximo da Nação junto a outros países e organismos internacionais. Em ambos os caos deve prestar contas, demonstrando o regular e devido exercício das nobres funções que lhe são cometidas pelo voto popular. As contas, certamente em razão da honorabilidade do cargo, devem ser prestadas diretamente ao Congresso Nacional, órgão político por natureza e destinação constitucional. Logo, é o resultado do debate de ideias, aspirações e visões dos legítimos representantes do povo que dará fecho ao julgamento, para dizer se o ocupante do mais alto posto da República procedeu como devia e, ainda, como prometeu.

Nessa linha de raciocínio, as conclusões ofertadas pela Egrégia Corte de Contas na forma de Parecer Prévio devem obrigatoriamente ser consideradas no julgamento e,

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

nessa condição podem, e até devem, influenciá-lo. Porém, jamais serão vinculantes, porque o parecer oferece apenas uma perspectiva das contas prestadas pelo Chefe do Executivo, ou seja, aquela relacionada aos aspectos técnicos, contábeis e legais, certamente relevantes no conjunto da responsabilidade presidencial, mas nunca os únicos, pois a conduta desse mandatário tem também uma faceta legítima e inquestionavelmente política. Até porque, pela imensidade da máquina administrativa governamental, o Presidente da República não é responsável, diretamente, por ordenação de despesa e elaboração de balanços, o que exige um grande cuidado ao avaliar a responsabilidade por aspectos contábeis.

CD/22514.72163-00

O tema da responsabilidade político-administrativa em geral tem projeção na doutrina jurídica clássica. Para o consagrado administrativista Hely Lopes Meirelles:

> *Responsabilidade político-administrativa* é a que resulta da violação de deveres éticos e funcionais de agentes políticos eleitos, que a lei especial indica e sanciona com a cassação do mandato. Essa responsabilidade é independente de qualquer outra e deriva de *infrações político-administrativas* apuradas e julgadas pela corporação legislativa da entidade estatal a que pertence o acusado, na forma procedimental e regimental estatuída para o colegiado julgador.[2]

Em outra oportunidade, disse mais o respeitado mestre acerca da obrigação de prestação de contas de qualquer mandatário:

> o dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios. Se o administrar corresponde ao desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário. No caso do administrador público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere aos bens e interesses da coletividade e assume o caráter de um múnus público, isto é, de um encargo para com a comunidade. Daí o dever indeclinável de todo administrador público - agente político ou simples funcionário - de prestar contas de sua gestão administrativa, e nesse sentido é a orientação de nossos Tribunais[3].

No campo da avaliação da alta gestão da receita e despesa pública, Aliomar Baleeiro insiste em definir a existência de ambos os aspectos, técnico e político, e a dificuldade de sopesar os respectivos valores na condução das decisões:

CD225147216300

[2] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 16. ed., atual. por Márcio S. Reis e Edgard N. da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, pp. 804/805.

[3] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 25. ed., atual. por Eurico de A. Azevedo, Délcio B. Aleixo e José E. Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2000, pp. 100/101.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

> Em todos os tempos e lugares, a escolha do objetivo da despesa envolve um ato político, que também se funda em critérios políticos. Isto é, nas ideias, convicções, aspirações e interesses revelados no entrechoque dos grupos detentores do poder. Tanto mais lúcidos, cultos e moralizados sejam os governantes quanto mais probabilidades existem de que se realiza aquele cálculo da máxima vantagem social.
> Isso põe em contraste o aspecto político e o aspecto técnico da despesa pública. A despesa pública deve ser encarada sob esse duplo aspecto.
> À luz do primeiro, o político, delibera-se o que deve ser objeto da despesa pública, isto é, que necessidades humanas de caráter coletivo devem ser satisfeitas pelo processo do serviço público. Assentada a deliberação nesse ponto preliminar cumpre investigar o aspecto técnico: como obter o máximo de eficiência e de conveniência social com o mínimo de sacrifício pecuniário correspondente. Ou como desse sacrifício se poderá esperar o maior rendimento de proveitos para a comunidade politicamente organizada. É a tarefa dos técnicos.
> Determinar quais as necessidades dum grupo social a serem satisfeitas por meio do serviço público, e, portanto, pelo processo da despesa pública, ressalvada a hipótese de concessão, constitui missão dos órgãos políticos e questão essencialmente política. Se o país for dominado por uma elite rica e requintada, esta exigirá do governo, provavelmente, construções de luxo e obras de conforto ou embelezamento.
> Se as circunstâncias mudam, e, nesse país, devido à natural evolução democrática ou graças a reformas especificas, como, por exemplo, a efetividade do sufrágio universal, as massas humildes conseguem a partilha do poder político, as despesas públicas se dirigirão para a construção de hospitais, maternidades, postos de puericultura, escolas primárias e outros serviços, que, de modo geral, correspondem aos interesses do proletariado. Não será difícil que, excessivamente cortejadas, essas massas provoquem ondas de demagogia e, em consequência, despesas adiáveis[4].

1.3 NATUREZA E CRITÉRIOS DE "JULGAMENTO POLÍTICO"

Estabelecido o caráter político e independente do julgamento a ser proferido, é imperativo que se estabeleça o que vem a ser "julgamento político". É impossível negar que, no mundo inteiro, os parlamentos, ao controlar, estão submetidos a influências distintas daquelas que se fazem sentir junto aos órgãos não-eleitos que também recebem encargos similares, como órgãos judiciais ou de auditoria:

> Um motivo para essas diferenças está em que parlamentos e órgãos de auditoria têm diferentes "racionalidades limitadas" (Rubinstein, 1998; Simon, 1991). Os órgãos de auditoria tendem a ser dominados pela racionalidade técnica e os parlamentos pela racionalidade política. Os incentivos que motivam o controle parlamentar são essencialmente políticos, determinados pelo equilíbrio de poder

[4] BALEEIRO. Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 14. ed . rev. e atual. por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1996. p. 70.

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

> político, pelas regras eleitorais e pela política das comissões a moldar as estruturas de incentivo dos parlamentares. Outra razão é a inconsistência nos horizontes temporais de políticos e auditores, entre a perspectiva de longo prazo do trabalho auditorial e os horizontes de prazo mais curto dos parlamentares, condicionados pelos ciclos eleitorais. Em alguns países, a política das comissões, incluindo a natureza partidária das comissões mais importantes e a rotatividade de seus membros, tem uma importante influência em suas capacidades de abordar o orçamento público. Na Colômbia, por exemplo, membros das comissões parlamentares rodiziam todos os anos, embora uma emenda constitucional esteja sendo discutida para alterar esse ponto. Além disso, em qualquer data, os parlamentares estão acompanhando três diferentes orçamentos, e os parlamentares têm mais incentivos a dedicar-se ao debate sobre a elaboração do orçamento do próximo ano fiscal do que analisar a execução do orçamento do ano anterior.[5]

Reconhecendo essa realidade, não admito, como parlamentar e Relator que por "julgamento político" se entenda "julgamento discricionário" ou apropriação do papel de defesa do interesse público pelo conflito de matriz meramente partidarista. É preciso ir além do senso comum e buscar um sentido constitucional legítimo para essa missão legislativa. No caso do específico instrumento de prestação de contas que são as contas presidenciais, a doutrina ainda é relativamente escassa, e mesmo assim com alguns matizes divergentes entre si. No que se refere ao papel de julgador, seguimos o entendimento de que, seja qual for o sentido de "político", o julgamento das contas deve seguir uma estrita imparcialidade, a qual é obtida cingindo-se a critérios muito claramente definidos, amparados no ordenamento constitucional e voltados ao interesse público. Vale a pena, neste ponto, trazer em maior extensão o pronunciamento doutrinário, o qual traduz o sentido profundo da abordagem aqui adotada:

[5] SANTISO, Carlos. Why budget accountability fails? The elusive links between parliaments and audit agencies in the oversight of the budget. **Revista de Economia Política,** 35 (3), 2015. p. 613. Tradução nossa.

> *A reason for these disjunctions lies in that parliaments and audit agencies have different "bounded rationalities" (Rubinstein, 1998; Simon, 1991). Audit agencies tend to be dominated by technical rationality and parliaments by political rationality. The incentives motivating parliamentary oversight are primarily political, determined by the balance of political power, electoral rules, and committee politics, framing parliamentarians' incentive structures. Another reason is the inconsistency in the time horizons of politicians and auditors, between the longer-term perspective of audit work and the shorter-term time horizons of parliamentarians determined by the electoral cycles. In some countries, committee politics, including the partisan nature of key committees and the rotation of their members, have an important influence on their capacities to engage in public budgeting. In Colombia, for example, members of parliamentary committees rotate every year, although a constitutional amendment is under consideration to change this. In addition, at any time, parliaments are overseeing three different budgets and parliamentarians have more incentives to engage in the debate on the preparation of the budget of the next fiscal year, than scrutinizing the execution the previous year's budget.*

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

A esse respeito, cabe subscrever a lição que, pioneiramente, o parecer prévio do Tribunal de Contas da União trazia já no longínquo ano de 1953:

> *São todos, por igual, políticos – os poderes e instituições firmados na Constituição, que é o Estatuto Político por excelência. Toda decisão encerra, pois, na essência, o conceito político. Isso, porém, não significa que o predicado substancial da imparcialidade, inerente à missão julgadora, sofra o mais leve abalo nos seus fundamentos morais. Qualquer que seja o julgador, singular ou coletivo, por profissão ou excepcionalmente, exigem-se dele as mesmas qualidades: honestidade, cultura, sentimento de justiça, etc. – com aquele requisito de imparcialidade.*
> ***Donde a consequência irredutível: o julgamento é um só, emana da autoridade do juiz, e, como ato eminentemente judiciário, não se pode desdobrar, segundo a origem eleitoral, em ato político ou de outra espécie. Se prevalecesse essa origem, haveria possível parcialidade, o que é incompatível com os deveres da função judicativa. Não se julga como político, no seu partidarismo, mas como juiz, na sua imparcialidade.***
> *Além da nobreza de suas demais atribuições, o Congresso Nacional exerce, excepcionalmente, essa função judicativa, porque tem o poder de julgar, de acordo com a competência que lhe foi conferida pela Constituição. Trata-se, como se vê, de um dos postulados do sistema democrático, no equilíbrio de poderes e instituições*.

Em outras palavras, os Relatores e os colegiados do Congresso Nacional devem haver-se com imparcialidade para que exerçam legitimamente o papel, que lhes foi atribuído pela Constituição, de julgadores das contas prestadas pelo presidente da República.

Dessa forma, se por um lado os critérios de julgamento político não são tão restritivos como, no limite, os tipicamente jurídico-penais, por outro não podem ser vagos e muito menos arbitrários. Devem, sim, ser claramente definidos e objetivamente deduzidos a partir de preceitos republicanos, constitucionais e legais.

Disso não resulta, sublinhe-se, que o julgamento político equivale a julgamento "de conveniência". Ao contrário, o poder-dever de enunciar e aplicar critérios de julgamento que vão além da constatação de condutas prévia e exaustivamente tipificadas em lei dá ao Legislativo a responsabilidade de exigir do Presidente sob julgamento não apenas os parâmetros de conduta formalmente codificados em lei, mas também os padrões de comportamento que expressem a ação político-institucional desejada pela Constituição, em termos muito mais amplos (sempre que, naturalmente, sejam claramente deduzidos a partir dos preceitos constitucionais). De igual modo, a possibilidade de raciocínios distintos dos estritamente jurídico-penais para aplicar os critérios pode ter um efeito excludente ou atenuante das faltas verificadas, mas pode também representar fatores agravantes dos atos sob censura.[6]

[6] BIJOS. Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República. Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015, pp. 8-9.

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

Pois bem, há que se evidenciar, desde o início dos trabalhos, os critérios de julgamento adotados. A esse respeito, ocorre alguma divergência na doutrina. Propostas existem que são bastante rigorosas, exigindo o atendimento de requisitos centrados no processo de execução e registro do orçamento, entendido como o instrumental básico de garantia democrática do uso do dinheiro público:

> Os critérios de julgamento, conforme descrito, são representados por três grandes grupos. No primeiro, deve-se avaliar a observância do princípio basilar da prestação de contas ou *accountability* por parte do Presidente, materializada na veracidade intrínseca das contas prestadas, bem como dos sistemas e registros que lhe dão suporte.
> Além disso, avalia-se a fiel execução, na letra e no espírito, dos instrumentos legais de planejamento e orçamento (nomeadamente as leis do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e orçamentária anual, considerados os parâmetros e critérios contidos na Lei nº 4.320, de 19 de março de 1964, e na Lei Complementar nº 101, de 14 de julho de 2000), na medida em que estes são os principais meios que a Constituição prevê para a materialização das decisões conjuntas de todo o espectro dos Poderes estatais para a implementação concreta das escolhas políticas da coletividade.
> Por fim, tendo em vista a centralidade, na Lei Magna, do princípio da legalidade para a administração pública, deve-se avaliar a eventual ocorrência de condutas prévia e especificamente tipificadas em lei como atos vedados ao chefe do Executivo ou aos titulares de Poder.[7]

Outras posições são mais consequencialistas, propondo julgar pelos resultados das políticas públicas implementadas no exercício, sem fixar atenção em eventuais irregularidades técnicas de implementação:

> A competência do Congresso Nacional para julgar as contas do Presidente da República faz parte do Controle Político que consiste, em essência, no contínuo acompanhamento, em nome do povo, do desempenho do Governo na execução dos planos e ações aprovados, bem como da adequação desses para a solução dos problemas apontados. Não se trata aqui de controle sobre atos de rotina administrativa, mas sobre aqueles que expressam escolhas ou diretrizes políticas, propiciando a avaliação e o debate sobre o mérito de medidas e diretrizes fundamentais para o País. Entende-se que esse deve ser o foco do exercício do controle externo por parte do Parlamento. As eventuais irregularidades surgem como incidentes naturais, no decurso dessa modalidade de controle, não constituindo a sua finalidade essencial. A malversação da *res publica* apresenta-se mais facilmente no exame da gestão específica dos administradores públicos, realizado pelos tribunais de contas. [...]

[7] BIJOS. Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República. Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015, pp. 18-19.

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

> Entende-se que a atenção do Parlamento, ao examinar a ação governamental, no nível agregado das contas, deve voltar-se, preponderantemente, para a avaliação do desempenho. Trata-se, portanto, de a apreciação e o julgamento das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República e pelos Presidentes dos demais Poderes responderem de maneira clara às seguintes questões: (a) as políticas públicas definidas e implementadas estão adequadas, no sentido de propiciar o alcance dos objetivos fundamentais estabelecidos na Constituição? (b) os resultados alcançados demonstram a necessidade de correção, reorientação ou redefinição dessas políticas? (c) o governo tem se esforçado para orientar corretamente a ação da administração pública para a realização das políticas definidas? (d) os planos, os programas e as ações que estão sendo executadas podem, de forma efetiva, contribuir para o alcance dos objetivos fundamentais delineados na Carta Magna?[8]

Inclino-me a este último entendimento: julgar pelos resultados das políticas públicas, evitando-se que sejam sobrevalorizadas as eventuais imperfeições técnicas e administrativas. Em outras palavras, o que deve importar ao Congresso Nacional ao julgar as contas é o conjunto da *performance* presidencial durante o exercício financeiro, não apenas nos aspectos técnicos, mas também e especialmente nos aspectos políticos.

E faço isso fundamentalmente porque um dos objetivos primordiais de qualquer programa governamental deve ser o de manter o regime democrático, insculpido no primeiro artigo da nossa Carta Magna. Como se verá adiante, as ameaças latentes - no dia de hoje - a esse objetivo maior exigem que se privilegie, entre os critérios "claramente definidos e objetivamente deduzidos a partir de preceitos republicanos, constitucionais e legais", aquele que contribua para, a partir desta ação de controle, mitigar as sombras que se projetam sobre o nosso regime de liberdades e direitos.

2 SÍNTESE DO RELATÓRIO DO TCU

2.1 DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA EM 2015

A meta de inflação para o exercício de 2015 estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) foi de 4,5% a.a., com intervalo de tolerância de 2 p.p. para menos ou

[8] PONTES, João Batista; PEDERIVA, João Henrique. **Contas Prestadas pelo Presidente da República: Apreciação do Congresso Nacional**. Textos para discussão nº 14, agosto/2004, Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 2004, p. 9.

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

para mais. O monitoramento da meta estabelecida é realizado pelo Banco Central do Brasil (Bacen) com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cabendo ao Bacen executar as políticas necessárias para cumprimento das metas fixadas. Em 2015, a taxa de inflação acumulada medida pelo IPCA foi de 10,67% a.a., superando o limite superior da meta prevista pelo CMN (6,5% a.a.) e muito superior à do ano anterior, que registrou 6,41%. Além disso, foi a maior taxa de inflação observada nos últimos treze anos. Dessa forma, a meta para 2015 não foi alcançada, uma vez que a inflação se situou acima do limite superior estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional por meio da Resolução 4.237/2013.

O Produto Interno Bruto em 2015 totalizou R$ 5.904,33 bilhões, com variação negativa de 3,8%, em termos reais (descontada a inflação), em relação ao PIB de 2014. Essa variação negativa foi a maior da série histórica mais recente, iniciada pelo IBGE em 1996. Se a comparação se der com a série anterior, o desempenho é o pior desde 1990, quando o recuo chegou a 4,3%.

2.2 POLÍTICA MACROECONÔMICA E FISCAL

Com relação à política fiscal, o resultado primário é definido pela diferença entre o total das receitas públicas (excluídas as de natureza financeira) e total das despesas públicas (excluídos os juros da dívida pública). Observa-se nas páginas 8 e 9 do Relatório do TCU que a reversão de superávit primário para déficit ocorre em novembro de 2014, no valor de 0,16% até alcançar um déficit, no valor de 1,88% do PIB em dezembro de 2015. De 2010 a 2015, constata-se deterioração da gestão fiscal e comprometimento do equilíbrio das contas públicas, com piora nos resultados primário e nominal.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 (Lei 13.080/2015) estabeleceu inicialmente a meta de superávit primário da União em R$ 55,2 bilhões, integralmente atribuídos ao governo central (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social). A seu turno, o Anexo de Metas Fiscais estipulou, ainda, no âmbito da União, a meta de resultado nominal deficitário em R$ 167,7 bilhões e de montante da dívida líquida em R$ 1,3 trilhão.

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

Posteriormente, em dezembro de 2015, a meta fiscal foi alterada pela Lei 13.199/2015, que estabeleceu resultado primário deficitário para a União de R$ 51,8 bilhões, totalmente atribuído ao governo central. Dispôs ainda a citada lei que a meta de resultado primário poderia ser reduzida em até R$ 68,06 bilhões, dos quais: (i) R$ 11,05 bilhões referentes ao montante da frustação de receita de concessões e permissões relativas aos leilões de usinas hidroelétricas não renovadas; (ii) R$ 57,01 bilhões relativos ao pagamento em 2015 de passivos e valores devidos ao FGTS, ao BNDES, ao Banco do Brasil e à Caixa. O valor efetivo de pagamento de passivos objeto de abatimento foi de R$ 55,8 bilhões, que somado ao valor de frustação de receitas de R$ 11,0 bilhões, totalizou o montante de R$ 66,8 bilhões de redução da meta para fins de análise do seu cumprimento. Desse modo, o valor de déficit primário fixado em R$ 51,8 bilhões, deduzido de R$ 66,8 bilhões, possibilitou a ampliação do déficit primário para R$ 118,6 bilhões. Tendo em vista que, no exercício de 2015, o governo federal realizou déficit primário de R$ 118,4 bilhões (sendo déficit do governo central de R$ 116,7 bilhões e déficit das estatais federais de R$ 1,7 bilhão), considera-se que a meta fiscal, alterada em dezembro de 2015, foi alcançada.

No que tange ao resultado nominal, o déficit de R$ 515,8 bilhões apurado em 2015 foi superior à meta de resultado deficitário, de R$ 456,3 bilhões, estabelecida pela Lei 13.199/2015, que alterou a LDO 2015. No entanto, vale observar que esta Corte já se manifestou no sentido de que a meta de resultado nominal tem caráter meramente indicativo, posto que não pode ser controlada apenas pela atuação do Poder Executivo, estando sujeita a efeitos de outras políticas (controle inflacionário, por exemplo), bem como de crises internacionais (Acórdão 1.788/2006-TCU-Plenário). A dívida líquida do governo federal (governo central mais empresas estatais federais), por seu turno, encerrou 2015 com saldo de R$ 1.310,9 bilhões, ou seja, 7,27% maior que o montante de R$ 1.222,1 bilhões estabelecido como limite máximo pela LDO. Eis, portanto, a situação atípica resultante da alteração da LDO 2015 que, ao tempo em que parece cumprir a meta de resultado primário, não atende à meta referente à dívida líquida. Ora, se o objetivo de se conceber o resultado primário é a manutenção de uma trajetória sustentável da dívida, não faz sentido o alcance de uma meta que resulta em aumento continuado da dívida.

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

2.3 DOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES – ORÇAMENTO E RECURSOS FEDERAIS

2.3.1 Operações de crédito junto a instituições financeiras federais

Em outubro de 2015 o Ministério Público de Contas junto ao TCU (MPTCU) apresentou representação argumentando sobre possível reiteração, por parte do Governo Federal, na prática de realização de operações de crédito irregulares junto ao Banco do Brasil (BB) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico de Social (BNDES). Também aduziu a reiteração de irregularidades quando do pagamento de débitos do Tesouro Nacional junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e a não captação e registro pelo Banco Central, nas estatísticas fiscais sob sua responsabilidade, dos passivos da União junto ao BB, BNDES, FGTS e ainda de passivo oriundo do atraso no pagamento de tarifas devidas à Caixa Econômica Federal (Caixa) pela prestação de serviços.

Com exceção dos débitos advindos de tarifas devidas à Caixa, os demais aspectos já haviam sido constatados por este Tribunal no âmbito do processo TC 021.643/2014-8, dando origem aos Acórdãos 825/2015-TCU-Plenário, de abril de 2015, e 3.297/2015-TCU-Plenário, de dezembro de 2015. Para apuração dos fatos mencionados na representação do MPTCU, foi autorizada inspeção junto aos bancos públicos federais, ao FGTS, à STN e ao Bacen, sob o processo TC 027.923/2015-0. Os tópicos subsequentes tratam das constatações obtidas na realização dessa inspeção, exceto as relativas ao FGTS, tratadas nos tópicos III.3.2 e III.3.3 do presente relatório.

No caso concreto, os responsáveis decidiram livremente agir por conta e risco, ao dar continuidade ao atraso do pagamento do valor do estoque referente a financiamento forçado de despesas próprias da União vencidas em 2014, o que, na prática, nada mais é do que 'rolagem' de dívida já configurada na decisão, hipótese inequívoca, para fins da LRF, de operação de crédito.

O que se verifica no exercício de 2015 são fenômenos econômicos que reproduzem o padrão de 2014 e, da mesma forma, constituem operação de crédito

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

vedada, seja à luz do conceito do art. 29 da LRF (fluxo), seja sob a forma de postergação de dívida já constituída (estoque), que, na prática, configura 'rolagem' da dívida referente a atos ocorridos em períodos anteriores.

Dessa forma, conclui-se que todos os atrasos de pagamento a instituições financeiras controladas pela União verificados no exercício de 2015 - fluxo e estoque - estão em descompasso com a vedação prevista no art. 36 da LRF, conforme descrito nos itens a seguir, e merecem igualmente a reprimenda do Tribunal, tanto os ocorridos antes quanto após a concessão do efeito suspensivo ao recurso apresentado em face do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário.

CD/22514.72163-00

2.3.1.1 Refinanciamento de dívidas junto ao Banco o Brasil

Concessão de crédito, em 1º de janeiro de 2015, no valor de R$ 8,3 bilhões pelo Banco do Brasil S.A. à União para refinanciamento/rolagem das dívidas existentes ao final de dezembro de 2014, contraídas em razão da concessão de operações de crédito do Banco do Brasil S.A. à União para quitação de equalizações de juros apuradas para períodos de equalização anteriores ao 2º semestre de 2014, em desacordo com o art. 36, caput, da Lei Complementar 101/2000.

Concessão de crédito, em 1º de julho de 2015, no valor de R$ 10,4 bilhões pelo Banco do Brasil S.A. à União para refinanciamento/rolagem das dívidas existentes ao final de junho de 2015, contraídas em razão da concessão de operações de crédito do Banco do Brasil S.A. à União para quitação de equalizações de juros apuradas para períodos de equalização anteriores ao 1º semestre de 2015, em desacordo com o art. 36, caput, da Lei Complementar 101/2000

2.3.1.2 Refinanciamento de dívidas junto ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social

Concessão de crédito, em 1º de janeiro de 2015, no valor de R$ 20 bilhões pelo BNDES/Finame à União para refinanciamento/rolagem das dívidas existentes ao final de dezembro de 2014, contraídas em razão da concessão de operações de crédito do BNDES/Finame à União para quitação de equalizações de juros apuradas para períodos de equalização anteriores ao 2º semestre de 2014, em desacordo com o art. 36, caput, da Lei Complementar 101/2000.

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Concessão de crédito, em 1º de julho de 2015, no valor de R$ 20,16 bilhões pelo BNDES/Finame à União para refinanciamento/rolagem das dívidas existentes ao final de junho de 2015, contraídas em razão da concessão de operações de crédito do BNDES/Finame à União para quitação de equalizações de juros apuradas para períodos de equalização anteriores ao 1º semestre de 2015, em desacordo com o art. 36, caput, da Lei Complementar 101/2000.*2.3.1.1 Indícios de irregularidades - Refinanciamento de dívidas junto ao Banco do Brasil*

CD/22514.72163-00

2.3.1.3 Operações da União junto ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social

Operações de crédito realizadas pela União junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social no primeiro e no segundo semestres do exercício de 2015, nos montantes de R$ 3,7 bilhões e R$ 4,37 bilhões, respectivamente, em virtude de passivos oriundos do Programa de Sustentação do Investimento, operacionalizado por aquela instituição financeira, em desacordo com os arts. 32, § 1º, incisos I e II, e 36, caput, da Lei Complementar 101/2000 e com os pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000.

2.3.1.4 Operações da União junto ao Banco do Brasil

Operações de crédito realizadas pela União junto ao Banco do Brasil no primeiro e no segundo semestre do exercício de 2015, nos montantes de R$ 2,6 bilhões e R$ 3,1 bilhões, respectivamente, em virtude de passivos oriundos da equalização de taxa de juros em operações de crédito rural, em desacordo com os arts. 32, § 1º, incisos I e II, e 36, caput, da Lei Complementar 101/2000 e com os pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000.

CD225147216300

2.3.2 Omissão no registro de passivos da União nas estatísticas fiscais

No curso do exercício de 2015, o Bacen, responsável por apurar os resultados primário e nominal para fins de avaliação do cumprimento das metas fiscais, não registrou

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

dívidas da União frente ao BB, ao BNDES, ao FGTS e à Caixa, com prejuízo da fidedigna apuração dos resultados fiscais e, por conseguinte, do acompanhamento quanto ao cumprimento das metas contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Nos termos do art. 11, inciso IV, da LDO 2015, foi atribuída ao Bacen, pela mensagem presidencial que encaminhou a Lei Orçamentária Anual de 2015 ao Congresso Nacional, a função de apurar as estatísticas fiscais para fins de cumprimento das metas estabelecidas. Portanto, as estatísticas fiscais apuradas e divulgadas mensalmente pelo Bacen são fundamentais para o monitoramento da execução orçamentária ao longo do exercício, no intento de avaliar a real possibilidade do cumprimento das metas fixadas.

Considerando que, no período de janeiro a novembro de 2015, o Bacen deixou de apurar e divulgar, nas estatísticas fiscais, passivos da União junto a instituições financeiras oficiais e ao FGTS, restou prejudicada a avaliação das metas bimestrais de resultado primário de que trata o art. 9º da LRF, com consequente impacto na programação orçamentária e financeira da União no exercício de 2015.

A ausência de registro de passivos da União nas estatísticas fiscais de 2013 e 2014 foi identificada, no âmbito desta Corte de Contas, no relatório de inspeção (TC 021.643/2014-8) que deu origem ao Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, de 15/4/2015. Naquela decisão, o Tribunal dirigiu determinações ao Bacen, dentre elas a de registrar, no rol de passivos da União na Dívida Líquida do Setor Público, as dívidas junto aos bancos oficiais e ao FGTS, e a de recalcular o resultado primário dos exercícios de 2013 e 2014, em função da não captação das mesmas dívidas naqueles exercícios.

Não obstante, as determinações exaradas ao Bacen estiveram sob efeito suspensivo em razão de pedido de reexame interposto por aquela Autarquia contra a decisão do Tribunal de abril de 2015. Posteriormente, em 9/12/2015, foi prolatado o Acórdão 3.297/2015-TCU-Plenário, que deu provimento parcial ao recurso, alterando o teor de alguns itens do acórdão recorrido. Restaram consignadas determinações ao Bacen no sentido de que registrasse, no rol de passivos do governo federal na DLSP, os valores devidos pela União no último dia do exercício financeiro de 2015, referentes às dívidas com bancos oficiais e o FGTS e também que publicasse quadro específico em que ficassem evidenciados os montantes da dívida líquida, do resultado nominal e do

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

resultado primário do governo federal e do setor público consolidado que deveriam ter sido apurados nos exercícios de 2010 a 2015 caso as estatísticas fiscais tivessem captado tempestivamente o montante devido pela União.

O Bacen publicou, em janeiro de 2016, quadro evidenciando os impactos nos resultados primário e nominal dos passivos até então não registrados nas estatísticas fiscais. Esses passivos envolviam valores expressivos, com destaque para equalização de taxas em operações de crédito rural junto ao Banco do Brasil e recursos destinados ao Programa de Sustentação do Investimento (PSI), operacionalizado pela Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame), empresa pública vinculada ao BNDES. Além desses passivos, há ainda débitos junto ao FGTS, principalmente relativos às Contribuições Sociais instituídas pela Lei Complementar 110/2001 e ao Programa Minha Casa Minha Vida, e também valores junto à Caixa, notadamente com tarifas devidas pela União àquela instituição financeira.

A omissão no registro de passivos da União e os consequentes impactos nos resultados apurados já haviam sido consignados no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República de 2014. Na ocasião, ficou caracterizado o comprometimento da ação planejada e transparente propugnada na Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que não foram prevenidos os riscos, tampouco corrigidos os desvios que ocasionaram o desequilíbrio das contas públicas da União naquele exercício, tendo sido geradas e omitidas dívidas em desobediência às condições impostas pela mesma LRF, desrespeitando-se o princípio constitucional da legalidade, bem como os pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável.

Portanto, é possível constatar que se afigura idêntica a situação no exercício de 2015 em relação ao observado em 2014, isto é, deixaram de ser captadas transações primárias da União junto aos bancos públicos federais e ao FGTS, irregularidade consignada nos itens 9.2.1 e 9.2.12 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário e reiteradas pelo Acórdão 2.461/2015-TCU-Plenário, decisões adotadas pelo Plenário desta Corte de Contas quando da apreciação e emissão de parecer prévio sobre as Contas do Governo de 2014. Não obstante o tema ter sido objeto de pedido de reexame pelo Banco Central

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

quando da decisão do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, estando em discussão até a decisão do recurso no Acórdão 3.297/2015-TCU-Plenário, observa-se que os efeitos práticos nas estatísticas fiscais são irreversíveis, isto é, a situação concreta é que passivos da União deixaram de ser considerados durante a execução orçamentária e financeira do exercício de 2015.

CD/22514.72163-00

Desse modo, reitera-se a conclusão de que, para os fins de apreciação das Contas do Governo de 2015, a situação encontrada foi a mesma do exercício de 2014, o que enseja, pois, o registro de idêntica irregularidade, conforme consignado naquela ocasião.

O indício de irregularidade decorre da Omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, à Caixa Econômica Federal, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico de Social e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço nas estatísticas da dívida pública divulgadas pelo Banco Central do Brasil ao longo do exercício de 2015, contrariando os pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000.

2.3.3. Pagamento de passivos junto a bancos públicos e FGTS

Em 2015, o Tribunal de Contas da União proferiu o Acórdão 825/2015–TCU–Plenário (TC 021.643/2014-8), por meio do qual considerou os adiantamentos realizados pelos bancos públicos e pelo FGTS para o pagamento de despesas decorrentes de programas governamentais como operações de crédito da União junto a essas entidades, com exceção da parte devida ao FGTS referente às contribuições da Lei Complementar 110/2001.

No caso dos bancos públicos, as operações de crédito foram consideradas irregulares em afronta ao que estabelecem o § 1º, inciso I, do art. 32, o art. 36 e o art. 38, inciso IV, “b”, todos da Lei Complementar 101/2000 (itens 9.5 e 9.6 do acórdão). Além de passivos junto aos bancos públicos, foram identificados atrasos em repasses para o FGTS. Nesse caso, os passivos eram decorrentes de subvenções do programa Minha Casa Minha Vida (Lei 11.977/2009) e de contribuições sobre remuneração devida ao trabalhador demitido sem justa causa (LC 110/2001).

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

No que concerne à parte dos passivos junto ao FGTS, decorrente de subvenções do programa Minha Casa Minha Vida, o Acórdão 3297/2015–TCU–Plenário considerou tais valores como adiantamentos autorizados pelo art. 82-A da Lei 11.977/2009, ou seja, operações de créditos autorizadas em lei.

2.3.3.1 Pagamento de passivos junto a bancos públicos (Banco do Brasil e BNDES)

Do total de passivos junto a bancos públicos e FGTS, aproximadamente R$ 21 bilhões se referiam à competência de 2015. Para pagar esse montante, o governo federal realizou empenhos e pagamentos ainda no exercício de 2015. Com isso, as despesas foram executadas no elemento de despesa e nas ações orçamentárias adequadas. Já em relação aos passivos anteriores a 2015, há que se observar que tais dívidas são consideradas operações de crédito. Dessa forma, os pagamentos deveriam ser registrados como amortização de dívida e juros, independentemente de serem ou não operações irregulares.

Não obstante, o que se constatou foi que os pagamentos foram executados, em grande parte, por meio de restos a pagar de subvenção econômica. Além disso, alguns pagamentos foram realizados também como despesas de exercícios anteriores (subitem 45) ou como despesas do próprio exercício, utilizando, no entanto, o elemento de despesa 45.

No caso da LRF e da Constituição Federal, ao pagar dívida pública, disfarçada de subvenção econômica, o governo federal acabou executando despesas de amortização de dívida contratual sem que houvesse autorização específica na Lei Orçamentária Anual (LOA) ou de créditos adicionais para realizar esse tipo de despesa, infringindo, assim, o art. 5º, § 1º, da LRF. Nessa situação, o procedimento que deveria ter sido adotado era, primeiramente, o reconhecimento da dívida contratual e, somente após a devida autorização na LOA, tais valores serem pagos.

O indício de irregularidade constatado tanto na execução da despesa, realizada sem autorização orçamentária, quanto nos registros contábeis da execução, que não espelham o verdadeiro objeto do, por realização de pagamento de dívidas da União junto ao Banco do Brasil e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social sem a

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

devida autorização na Lei Orçamentária Anual ou em lei de créditos adicionais, inclusive com o registro irregular de subvenções econômicas, contrariando o que estabelecem o art. 167, inciso II, da Constituição Federal, o art. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 e os artigos 12, § 3º, inciso II, e 13 da Lei 4.320/1964.

CD/22514.72163-00

2.3.3.2 Pagamento de dívida contratual junto ao FGTS

Os indícios de irregularidades foram identificados nos pagamentos de dívidas da União junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) relativas aos adiantamentos realizados pelo Fundo para subvenções econômicas concedidas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

No curso do exercício de 2015, dívidas consideradas como contratuais foram pagas em rubricas orçamentárias destinadas ao custeio de subvenções econômicas, fato já anteriormente alertado ao Poder Executivo pelo TCU como irregular (item 9.7.1 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário e também itens 3.3.3.7 e 8.3.2.3 do relatório sobre as Contas do Governo referentes ao exercício de 2014). Observa-se que, no curso do exercício de 2015, o Governo repassou recursos ao FGTS para quitação de dívidas anteriormente contraídas utilizando rubrica orçamentária destinada ao pagamento de subvenções econômicas.

A irregularidade verificada nos pagamentos ocorridos até outubro de 2015 se repetiu quando da quitação do restante dos passivos, em dezembro, havendo ainda, neste último caso, dois agravantes: i) o pagamento da atualização monetária prevista na Lei 11.977/2009 (Taxa Selic), no valor de R$ 2,86 bilhões (linha 11 da tabela), também ocorreu como se fossem despesas com subvenções econômicas e ii) os pagamentos do valor principal dos passivos remanescentes, no total de R$ 6,22 bilhões (ver linhas 12 e 14 da tabela), aparecem como sendo despesas orçamentárias do exercício de 2015, e não como despesas de exercícios pretéritos.

o fato de o Ministério das Cidades ter cancelado, em dezembro de 2015, os restos a pagar existentes, não elidiu a irregularidade, posto que, conforme já amplamente discorrido, a irregularidade não consiste exclusivamente na utilização de restos a pagar de exercícios anteriores, mas sobretudo do pagamento de dívida contratual junto ao FGTS com rubrica orçamentária de subvenções econômicas, sem, portanto, rubrica

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

específica no orçamento, ou seja, sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em Lei de Créditos Adicionais, como alerta claramente o item 9.7.1 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário.

Em síntese, a irregularidade refere-se à realização de pagamento de dívidas da União junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em lei de créditos adicionais, contrariando o que estabelecem o art. 167, inciso II, da Constituição Federal, o art. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 e os arts. 12, § 3º, inciso II, e 13 da Lei 4.320/1964.

2.3.3.3 Pagamento de dívida extracontratual junto ao FGTS sem procedimento adequado para reconhecimento do passivo

Em dezembro de 2015, parcela de dívida junto ao FGTS que foi contraída fora dos ditames legais foi quitada em conjunto com a parcela do débito regularmente constituída, ou seja, não houve o adequado procedimento de reconhecimento de dívida para a parte do passivo irregularmente constituída.

Considerou-se que não foi cumprido um requisito essencial estabelecido na legislação, o montante de R$ 869,10 milhões não deve ser entendido como fruto de uma operação de crédito regular entre o FGTS e o Tesouro Nacional, mas sim como a realização de uma despesa em nome da União sem autorização legal, sem a autorização legislativa conferida pelo OGU, devendo, pois, ser entendida como uma operação de crédito extracontratual.

O pagamento, em 2015, dos R$ 869,10 milhões despendidos em 2014 pelo FGTS em nome do Tesouro Nacional, sem cobertura em dotação orçamentária, foi realizado mediante abertura de crédito extraordinário por meio da Medida Provisória 702, de 17/12/2015. O crédito extraordinário aberto alcançou o montante de R$ 8,98 bilhões, valor compatível ao total da dívida da União registrado nas demonstrações contábeis do FGTS. Entretanto, não foi feita qualquer distinção entre a parcela da dívida contraída regularmente, nos preceitos da Lei 11.977/2009, e a parcela da dívida contraída sem a observância do ditame legal.

O pagamento de parcela da dívida junto ao FGTS da maneira como foi feito afrontou a Lei 11.977/2009, art. 82-A, a Lei 8.666/1993, arts. 59 e 60, a Orientação

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Normativa 4/2009 da AGU e a jurisprudência deste Tribunal. Ademais, a Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 15, caracteriza como não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não esteja adequada com a lei orçamentária anual.

Sinteticamente o indício de irregularidade refere-se à quitação, em dezembro de 2015, de débitos contraídos junto ao FGTS fora dos ditames da Lei 11.977/2009, art. 82-A e da Lei de Complementar 101/2000, arts. 15 e 16, §1º, inciso I, sem que houvesse o devido processo atinente ao reconhecimento da dívida com a constatação da boa-fé do credor e apuração de responsabilidades, o que contraria os arts. 59 e 60 da Lei 8.666/1993 e a Orientação Normativa nº 4/2009 da Advocacia Geral da União.

CD/22514.72163-00

2.3.4 . Programação e execução orçamentária e financeira

2.3.4.1 Decretos de abertura de crédito suplementar sem autorização orçamentária

A Constituição Federal de 1988 (CF 1988), art. 165, § 8º, expressa que a LOA pode conter autorização para abertura de créditos suplementares. Essa é uma das exceções ao princípio da exclusividade, segundo o qual a LOA não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. Nesse sentido, a Lei 13.115/2015 (LOA 2015), em seu art. 4º, dispôs o seguinte: Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais, para o atendimento de despesas.

O exame de compatibilidade imposto pela LOA 2015, art. 4º, deve ser realizado considerando a meta em vigor no momento da prática do ato, ainda que posteriormente a meta tenha sido alterada, entendimento do TCU exposto na análise das Contas de Governo de 2014, cujo Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas relativas ao exercício

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

de 2014 apontou a ocorrência de irregularidade na abertura de créditos suplementares por decreto sem número, no período em que a meta de resultado primário já estava comprometida, cuja apuração se deu no âmbito do TC 035.014/2015-6.

Considerou-se a abertura de crédito suplementar por decreto relativa a despesas primárias, discricionárias ou obrigatórias, decorrentes de superávit financeiro ou excesso de arrecadação, diante do cenário de comprometimento da meta, é uma medida incompatível com a obtenção da meta de resultado primário, assim, não está autorizada pelo art. 4º da LOA 2015, razão pela qual representa infração ao disposto na Constituição, art. 167, inciso V, que veda a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa.

Créditos Abertos sem Autorização Legislativa

R$ 1,00

Data	Decreto Sem Número	Indicador de Resultado Primário			Total por Decreto
		1 - Primária Obrigatória	2 - Primária Discricionária não PAC	6 – Primária Discricionária Decorrente de Emendas Individuais	
27/7/2015	14241	56.550.100			56.550.100
27/7/2015	14242		1.256.686.288	254.400	1.256.940.688
27/7/2015	14243		7.000.000		7.000.000
27/7/2015	14244		365.726		365.726
20/8/2015	14250		493.585.802		493.585.802
2/9/2015	14256		4.000.000		4.000.000
TOTAL		**56.550.100**	**1.761.637.816**	**254.400**	**1.818.442.316**

Fonte: Decretos sem número e Tesouro Gerencial

Fonte: Parecer Prévio do TCU sobre as Contas de Governo de 2015

Sinteticamente, o indício de irregularidade constituiu a abertura de créditos suplementares, entre 27/7/2015 e 2/9/2015, por meio dos Decretos Não Numerados 14241, 14242, 14243, 14244, 14250 e 14256, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2015, infringindo, por consequência, o art. 167, inciso V, da Constituição Federal.

2.3.4.2 Programação Orçamentária e Financeira e Contingenciamento

A Lei de Responsabilidade Fiscal determina, em seu art. 4º, que as leis de diretrizes orçamentárias deverão conter um anexo de metas fiscais. Com o objetivo de garantir os instrumentos necessários ao alcance das metas de resultado primário ou

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

nominal especificadas nas respectivas LDOs, a mesma LRF estabelece, em seu art. 9º, que, caso a realização de receita não seja compatível com a meta fiscal, deve ser realizada limitação de empenho e movimentação financeira, também conhecida como contingenciamento orçamentário. De acordo com o § 2º do sobredito artigo, tal limitação não pode atingir as dotações destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as despesas constitucionais e legais e as despesas ressalvadas pela LDO, denominadas despesas obrigatórias.

CD/22514.72163-00

Os critérios e a forma da limitação de empenho para o exercício de 2015 foram estabelecidos nos dois artigos da Seção VIII da LDO 2015, denominada “Da Limitação Orçamentária e Financeira”. O art. 51 da LDO 2015, em consonância com o art. 8º da LRF, determinou o estabelecimento da programação orçamentária e financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso em até trinta dias após a publicação da LOA, com vistas ao cumprimento da meta de resultado primário. O art. 52 estabeleceu os critérios de contingenciamento, sendo que o seu § 4º definiu o conteúdo dos relatórios bimestrais de avaliação das receitas e despesas primárias, contemplando informações referentes à necessidade de contingenciamento e o seu montante.

As projeções do Relatório de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2015, que contemplaram previsão de diminuição real do PIB de 1,49% e dados realizados em sua maioria até junho, redução das receitas líquidas previstas em R$ 46,7 bilhões, e ampliação da estimativa das despesas obrigatórias em R$ 11,4 bilhões, sendo R$ 3,9 bilhões referentes a aumentos de despesas com abono e seguro desemprego e R$ 3,5 bilhões decorrentes de créditos extraordinários. Em consequência, para o cumprimento da meta superavitária de R$ 55,3 bilhões estabelecida na LDO, deveria haver um contingenciamento adicional de R$ 58 bilhões.

CD225147216300

O Poder Executivo não estabeleceu um novo contingenciamento dessa magnitude. Alternativamente, optou-se por encaminhar ao Congresso Nacional, em 22/7/2015, um projeto de lei referente à mudança de meta e já incorporar os seus efeitos no Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2015. O Projeto de Lei PLN 5/2015, em sua redação original, propôs a fixação da meta de resultado primário para o setor público em R$ 8,7 bilhões, sendo a meta para o Governo Central de R$ 5,8

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

bilhões. Além da redução da meta original em R$ 49,5 bilhões, foi realizado um novo contingenciamento de R$ 8,6 bilhões. A justificativa do governo para a mudança foi a elevada frustração de receitas.

O TC 020.764/2015-4 funda-se no princípio de que a LRF deixa claro que as metas fiscais têm que ser cumpridas não apenas no final do exercício, mas avaliadas a cada bimestre, para que não se perca de vista o controle, a evolução e a limitação das despesas discricionárias, sujeitas ao contingenciamento, bem como a cobertura das despesas obrigatórias. A LRF tornou obrigatório o estabelecimento, ex ante, de uma meta de resultado primário, que deve ser avaliada bimestralmente durante a execução do orçamento. O contingenciamento estabelecido no terceiro bimestre com base na meta contida no PLN 5/2015 foi de R$ 8,6 bilhões, valor R$ 49,4 bilhões inferior ao necessário para o alcance da meta da LDO 2015 então vigente.

A primeira irregularidade apontada pelo TCU diz respeito ao fato de o Poder Executivo não ter indicado a limitação de empenho e movimentação financeira das despesas discricionárias no montante de R$ 58 bilhões ao final do terceiro bimestre de 2015, assinalando a necessidade de serem contingenciados somente R$ 8,6 bilhões, por ocasião da edição do Decreto 8.496/2015, para fins de atingimento da meta fiscal então vigente, aprovada pela Lei 13.080/2015 (LDO 2015), em descumprimento ao art. 9ª da Lei Complementar 101/2000. As justificativas apresentadas pelo Poder Executivo no âmbito do TC 020.764/2015-4 foram consideradas insuficientes pelo Tribunal. Cabe ressaltar que esse contingenciamento insuficiente efetivado ao final do terceiro bimestre foi mantido no mesmo patamar quando da edição do Decreto 8.532/2016, após o encerramento do quarto bimestre de 2015.

A segunda irregularidade refere-se à necessidade de se considerar, na elaboração dos Relatórios de Avaliação Bimestrais de Receitas e Despesas Primárias, a meta fiscal vigente ou alterada por lei, consoante o entendimento disposto no Acórdão 2.461/2015-TCU-Plenário, sobre o Parecer Prévio das Contas do Governo de 2014. Com efeito, no Relatório de Avaliação do 3º Bimestre, que culminou na edição do Decreto 8.496/2015, o Poder Executivo adotou a meta fiscal proposta no PLN 5/2015 como balizadora das respectivas projeções e no Relatório de Avaliação do 4º Bimestre, que culminou na edição

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

do Decreto 8.532/2015, o Poder Executivo ratificou os resultados da avaliação do bimestre anterior, mantendo os limites de empenho e movimentação financeira que haviam sido definidos com base na meta proposta no PLN/2015.

2.3.4.3 Utilização de recursos vinculados em finalidades diversas, em desacordo com o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000

Ao final de 2015, a Presidente da República editou a Medida Provisória 704, de 23/12/2015, a qual estabeleceu a possibilidade de utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 para pagamento de despesas primárias de 2015, excluindo dessa desvinculação apenas as vinculações estabelecidas por normas constitucionais

A exposição de motivos, o governo alega que a edição da norma se justifica pelo fato de as vinculações de receitas não coincidirem com a maior parte das demandas da União, fazendo com que sobre recursos em determinadas áreas e falte em outras. Ademais, o governo argumentou que as vinculações de receitas engessam a eficiente alocação orçamentária e financeira, registrando-se, não raro, a existência de recursos estancados nessas fontes vinculadas, os quais poderiam ser redirecionados à cobertura de outras despesas primárias obrigatórias que necessariamente a União deve honrar, em especial despesas com pessoal, benefícios previdenciários e assistenciais, bolsa família e ações e serviços públicos de saúde.

Após a publicação da MP 704/2015, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), através da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), publicou a Portaria 138, de 29 de dezembro de 2015, modificando fontes de recursos constantes da Lei Orçamentária Anual de 2015 (LOA 2015)

Cabe ressaltar também que a referida medida provisória foi rejeitada em apreciação preliminar, na sessão extraordinária da Câmara dos Deputados de 4 de maio de 2016. Segundo o teor da Mensagem 9/2016, da Câmara dos Deputados, encaminhada à Presidente da República, o Plenário daquela casa “rejeitou [...] o atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência e de adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória 704, de 23 de dezembro de 2015”.

Aa exigência disposta do parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000, in verbis: “Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso". Dessa forma, como lei geral não tem o condão de alterar vinculação de recursos estabelecida em lei especial, a MP 704/2015 não desvinculou as referidas fontes de recursos e, dessa forma, o superávit financeiro dessas fontes não poderia ter sido aplicado em finalidade diversa, em atenção ao dispositivo da LRF em comento.

CD/22514.72163-00

Um exemplo de autorização específica, para desvinculação de receita, é o que ocorre com o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel). Esse fundo teve a sua lei de criação (Lei 5.070/1966) alterada pela Lei 9.472/1997, para que constasse, naquela, a autorização de transferência de parte de suas receitas para o Tesouro Nacional, ou seja, autorizou a desvinculação de parte dos recursos destinado ao fundo.

Assim, a irregularidade apontada pelo TCU foi a utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 em finalidade diversa do objeto da vinculação, em ofensa ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000, bem como a utilização de recursos de fundos especiais em finalidade diversa do objeto da vinculação, em desacordo com o estabelecido no art. 73 da Lei 4.320/1964 e em ofensa ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000.

2.3.4.4 Execução de despesa superior à dotação do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais

De acordo com o art. 107 da Lei 4.320/1964, os orçamentos das empresas estatais serão aprovados, na esfera federal, por decreto do Presidente da República, salvo se disposição legal expressa determinar que a aprovação se dê pelo Poder Legislativo. Nessa esfera, elabora-se a peça denominada Programa de Dispêndios Globais (PDG) para apresentar informações econômico financeiras que permitam avaliar e acompanhar a execução orçamentária anual das referidas empresas.

CD225147216300

O PDG é composto pelos dispêndios correntes e de capital das empresas estatais não dependentes e o Orçamento de Investimento é um dos itens das despesas de capital. O montante total anualmente proposto para o OI deriva de análise global do PDG e é obtido, para cada empresa, a partir da estimativa da disponibilidade de recursos próprios e de terceiros, deduzida dos compromissos com despesas incomprimíveis, como o

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

serviço da dívida, gastos correntes e gastos de capital em níveis adequados para o exercício.

Conforme o inciso II do § 5º do art. 165 da Constituição Federal, a lei orçamentária compreenderá o orçamento de investimento (OI) das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

A Lei 13.080/2015 (LDO 2015) estabelece, em seu art. 37, § 1º, que, para efeito de compatibilidade da programação orçamentária do OI com a Lei 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações), serão consideradas investimento, exclusivamente, as despesas com: i) aquisição de bens classificáveis no ativo imobilizado, excetuados os que envolvam arrendamento mercantil para uso próprio da empresa ou de terceiros e os valores do custo dos empréstimos contabilizados no ativo imobilizado; ii) benfeitorias realizadas em bens da União por empresas estatais; e iii) benfeitorias necessárias à infraestrutura de serviços públicos concedidos pela União.

Segundo os arts. 5º e 6º da Lei 13.115/2015 (LOA 2015), aprovaram-se para o OI, no exercício, R$ 105,9 bilhões como fonte de recursos para financiamento das despesas fixadas, conforme especificado, respectivamente, nos Anexos III e IV da LOA. A programação detalhada desses investimentos consta do Volume VI da referida lei.

Em 2015, duas empresas apresentaram programações, no nível de subtítulo, com realização superior à dotação aprovada, devido a problemas operacionais nas atividades dessas estatais, consoante apurado pela Controladoria-Geral da União e registrado na Prestação de Contas da Presidente da República de 2015.

Ações sem Cobertura Orçamentária

R$

Código do Localizador	Ação-Localizador	Dotação Final (DF)	Realizado (R)	R-DF (% do excesso)
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)				
32860033	Instalação de bens imóveis – no Estado do Rio de Janeiro	9.961.048	32.195.697	22.234.649 (223,2%)
Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)				
65560020	Manutenção da Infraestrutura Operacional de Usinas Termelétricas - na Região Nordeste	189.811.000	204.618.882	14.807.882 (7,8%)

Fonte: Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest/MP).

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Fonte: Parecer Prévio do TCU sobre as Contas de Governo de 2015

A irregularidade apontada pelo TCU ocorreu na execução de despesa em montante superior à dotação aprovada no Orçamento de Investimento pelas empresas estatais Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Petróleo Brasileiro S.A (Petrobras), em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal.

CD/22514.72163-00

2.3.4.5 Retenção irregular de recursos do orçamento fiscal da União e respectiva aplicação sem autorização legislativa

No ano de 2015, o Tribunal de Contas da União realizou auditoria operacional com objetivo de avaliar a sustentabilidade econômico-financeira da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) (TC 025.043/2015-3) e constatou que a estatal vem realizando a retenção do Adicional de Tarifa Aeroportuária (Ataero) e do Adicional da Tarifa de Embarque Internacional (Atei) para cobrir suas necessidades de caixa.

Segundo informações da própria empresa, encontra-se registrado em passivo o montante de R$ 3 bilhões que deixou de ser repassado ao Fundo entre 2012 e 2015. Somente no exercício de 2015, os valores não transferidos atingem R$ 518 milhões (TC 008.948/2016-0, peça 18, p. 90-91).

O Tribunal concluiu que tanto as receitas previstas quanto as despesas fixadas para o Fnac devem figurar na Lei Orçamentária Anual (LOA), a qual, nos termos do inciso I do § 5º do art. 165 da CF/1988, compreenderá o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. Considerou que houve, no exercício de 2015, irregular retenção de recursos do orçamento fiscal da União e a respectiva aplicação para realização de despesas sem autorização legislativa, uma vez que a Infraero, vinculada à SAC/PR, além de não observar o regular processo orçamentário insculpido nos arts. 165 e 166 da CF/1988

CD225147216300

Sinteticamente, o indício de irregularidade decorreu da retenção irregular de recursos do orçamento fiscal da União e respectiva aplicação para realização de despesas sem autorização legislativa pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), em descumprimento ao art. 1° da Lei 9.825/1999, e utilização

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

desses recursos em desacordo com o processo orçamentário insculpido nos arts. 165 e 166 e as vedações dispostas nos incisos II e VIII do art. 167 da CF/1988 e inciso III do art. 2º e parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000.

CD/22514.72163-00

2.3.5. Autorização indevida para aumento do Patrimônio de Referência do Banco da Amazônia

No âmbito do TC 010.173/2015-3 o TCU identificou irregularidade no processo que, ao final, resultou em autorização indevida concedida pelo Banco Central do Brasil (Bacen) ao Banco da Amazônia S.A. (Basa) para que referida instituição financeira efetuasse o registro de R$ 982,1 milhões no Nível I de seu Patrimônio de Referência, na qualidade de Capital Principal.

O indício de irregularidade constatado pelo TCU foi a concessão indevida de autorização pelo Banco Central do Brasil (Bacen) ao Banco da Amazônia S.A. (Basa) para que referida instituição financeira efetuasse o registro de R$ 982,1 milhões no Nível I de seu Patrimônio de Referência, na qualidade de Capital Principal, contrariando o que estabelecem o art. 16, inciso XI, e § 1º, I, da Resolução-CMN 4.192/2013 e com inobservância das determinações contidas nos arts. 9º e 10, inciso IX, ambos da Lei 4.595/1964.

2.3.6. Omissão de repasse de recursos do DPVAT ao Fundo Nacional da Saúde

As receitas do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres de que trata a Lei 6.194/1974 (DPVAT) devem indenizar vítimas de acidentes e em caso de morte e de invalidez permanente. Além disso, reembolsam eventuais despesas comprovadas com atendimento médico-hospitalar.

A destinação dos recursos arrecadados por meio do seguro DPVAT segue o disposto no parágrafo único do art. 27 da Lei 8.212/91 e no parágrafo único do art. 78 da

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Lei 9.503/97, bem como a Resolução-CNSP 192/2008. Assim, do valor arrecadado anualmente pela Seguradora Líder, 45% devem ser repassados à Seguridade Social e 5% ao Departamento Nacional de Trânsito (Denatran).

O TCU constatou ausência de repasse referente ao Seguro DPVAT, no valor de R$ 89,7 milhões, destinado ao Fundo Nacional de Saúde, vinculado ao Ministério da Saúde, em inobservância aos dispositivos das Leis 8.212/91 e 9.503/97.

CD/22514.72163-00

2.4 DAS POSSÍVEIS DISTORÇÕES NAS INFORMAÇÕES DE DESEMPENHO E NO BALANÇO GERAL DA UNIÃO

2.4.1. Distorções materiais em 21% das informações sobre cumprimento das metas do PPA analisadas

O trabalho realizado pelo TCU sobre as contas prestadas pela Presidente da República referentes ao exercício de 2015, o exame empreendido pelo TCU buscou aferir se as informações relacionadas às metas poderiam ser consideradas evidências aptas a sustentar a opinião do controle externo. A ênfase na avaliação das metas justifica-se, pois o PPA previu para as metas apenas índices a serem alcançados ao final do período, em 2015. Além disso, no plano tático, os resultados da ação governamental explicitada no PPA são representados pelas metas. Assim, diante dos padrões estabelecidos pelas Normas de Auditoria do Tribunal, foram analisadas a qualidade e a confiabilidade das metas, relacionando-se os atributos qualidade e confiabilidade com as características desejáveis a uma boa meta.

Do total de 2.402 metas presentes no PPA 2012-2015, foram examinadas neste trabalho 161 (6,7%), conforme critérios de materialidade e relevância. Dessa amostra, 71 metas (44%) apresentaram problemas de qualidade e/ou de confiabilidade.

Quanto à qualidade, foram apontadas deficiências em 40 metas (25%). Seguem algumas falhas encontradas: os sistemas de gestão da informação não permitem a

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

agregação dos contratos pelo público definido na meta (Programa Temático 2012 – Agricultura Familiar); e impossibilidade de identificar e medir de maneira objetiva o que se pretende atingir (Programa Temático 2015 – Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde e programa 2037 – Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social).

Com relação à confiabilidade dos dados apresentados, 34 metas (21%) foram refutadas pelas análises. Exemplos de problemas verificados:

● unidade de medida inadequada (número de famílias beneficiadas x número de contratos celebrados, Programa 2012 – Agricultura Familiar; moradias contratadas x moradias disponibilizadas, Programa 2049 – Moradia Digna; alunos matriculados x alunos que concluíram cursos de qualificação – Programa 2071 – Trabalho, Emprego e Renda);

● uso de critérios em desacordo com a legislação para contabilização de moradias acessíveis (Programa 2049 – Moradia Digna);

● incompletude de informações utilizadas para apuração dos dados (Programa 2061 – Previdência Social.

Verificou-se também em diversos casos que o dado de execução das metas mostrado no Siop mostrou-se diferente do dado apresentado na PCPR.

Sinteticamente, constatou-se falhas na confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas às metas previstas no Plano Plurianual 2012-2015.

2.4.2. Distorções relevantes no Balanço Geral da União

Algumas dessas constatações já haviam sido identificadas nos últimos anos. Nesse sentido, cabe ressaltar que, em relação às constatações recorrentes, a administração teve oportunidade, em decorrência das recomendações e alertas consignados nas auditorias das demonstrações consolidadas de exercícios anteriores, de se manifestar e corrigir as distorções apontadas, com o agravante de não têlo feito novamente no exercício de 2015. As principais conclusões podem ser assim sumarizadas:

● As distorções quantificáveis totalizam R$ 423,74 bilhões;

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

● O Passivo está subavaliado em pelo menos R$ 17,74 bilhões, em razão da ausência de provisões para fazer face a passivos relativos a demandas judiciais contra a União, bem como a despesas futuras relativas às pensões militares e militares inativos;

● O valor do Passivo Financeiro de 2014, no Balanço Patrimonial de 2015, está superavaliado em R$ 221 bilhões, comprometendo a comparabilidade das informações de um ano para outro;

● O Ativo está superavaliado em pelo menos R$ 4,1 bilhões, em razão da superavaliação de do cálculo das Participações Societárias da União no Banco do Brasil;

● O Resultado Patrimonial está superavaliado em R$ 11,9 bilhões, em decorrência da superavaliação das Variações Patrimoniais Aumentativas relacionadas a Participações Societárias da União;

● A auditoria identificou remanejamento irregular no montante de R$ 60 bilhões, após liquidação e pagamento, da rubrica despesa com refinanciamento da dívida para a rubrica despesa com resgate da dívida;

● Há distorções decorrentes de classificações contábeis incorretas no montante de R$ 28,1 bilhões, alterando as informações apresentadas nas demonstrações consolidadas;

● Há distorções de R$ 80,1 bilhões decorrentes de falha na consolidação, causadas pela não exclusão de operações intragovernamentais;

● Foram identificadas distorções não quantificáveis relacionadas a estimativas inadequadas ou inexistentes, cujos montantes, caso confirmados, poderiam representar uma parcela substancial do total de passivos da União. Essas possíveis distorções estão relacionadas às estimativas das despesas futuras da União com pensões e inativos militares e do Fundo do Regime Geral de Previdência Social;

● Foram identificados Ativos superavaliados relativos à Créditos Tributários a Receber e a Créditos de Dívida Ativa, em decorrência de falhas nas rotinas de classificação desses créditos; ● O Ativo Imobilizado não reflete adequadamente a situação patrimonial da União, em decorrência de deficiências identificadas na avaliação e

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

mensuração dos imóveis de uso especial e dominiais, bem como da não contabilização dos imóveis funcionais;

● Há falhas de divulgação em notas explicativas sobre dos critérios de Ajuste para Perdas da Dívida Ativa não Tributária do Fundo do Regime Geral da Previdência Social.

Sinteticamente, os achados de auditoria que comprometem a fidedignidade das informações contábeis constantes do Balanço Geral da União apresentado na Prestação de Contas da Presidente da República do exercício de 2015.

CD/22514.72163-00

3 ANÁLISE

3.1 DAS NORMAS REGIMENTAIS[9]

As normas estabelecidas no Regimento Comum ainda não atendem plenamente os diversos aspectos a serem observados pelos agentes envolvidos (Poder Executivo, TCU e Congresso Nacional) na elaboração e análise das contas presidenciais e na final deliberação. Tal insuficiência decorre do fato de o Congresso Nacional nunca ter editado norma para regular adequadamente a forma de apresentação e o conteúdo tanto das contas a serem prestadas pelo Chefe do Poder Executivo quanto do Parecer Prévio elaborado pelo TCU. O Parecer Prévio favorável do Tribunal, invariável desde o episódio de 1936, propiciava uma tramitação legislativa sem questionamentos mais aprofundados, o que não contribuiu para ajustá-lo a práticas mais consentâneas com a transparência e os princípios constitucionais do processo.

Nesta ocasião, foi corrigida parcela da lacuna regimental, ao ofertar à Senhora Presidenta da República, por decisão do Presidente do Congresso Nacional, a oportunidade de se manifestar sobre o Parecer Prévio que lhe é negativo. O contraditório foi assegurado pelo Legislativo.

CD225147216300

[9] Conclusões baseadas na Nota Técnica n° 137/2015, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

Outro exemplo, esse bastante mais grave, de falta ou inadequação da regulamentação sobre tão importante matéria pôde ser observado durante a tramitação inicial, quando iniciativa da então Presidenta deste Colegiado, Senadora Rose de Freitas (PMDB/ES), ensejou o Mandado de Segurança n° 33.729-DF, pelo qual a nobre parlamentar solicitava pronunciamento do Pretório Excelso no sentido de que as contas presidenciais devam ser apreciadas pelo Congresso Nacional em sessão conjunta, presidida pelo Presidente do Senado Federal, e não por sessões isoladas de ambas as Casas. Em 13/08/2015, o Exmo. Ministro Luís Roberto Barroso expediu, em Medida Cautelar, apreciação de que "[d]ecorre do sistema constitucional a conclusão de que o julgamento das contas do Presidente da República deve ser feito pelo Congresso Nacional em sessão conjunta de ambas as Casas, e não em sessões separadas". Contudo, não concedeu medida liminar no sentido de suspender os efeitos de votações anteriores já realizadas de forma diversa, tendo em vista a longa prática estabelecida até então, ressalvando que "os futuros julgamentos de contas presidenciais anuais sejam feitos em sessão conjunta do Congresso Nacional". Em 03/09/2015, o Alto Tribunal não conheceu de Agravo Regimental em sentido contrário, impetrado pelo Presidente da Câmara dos Deputados, solicitando mudança na orientação em relação às contas futuras. No Voto do então Relator, Ministro Edson Fachin, fica expresso que a manifestação do Relator original da Medida Cautelar "[...] se traduz na constatação de que há verossimilhança nas alegações da parte Impetrante, isto é, constatou-se a presença de *fumus boni iuris* em sede de cognição sumária", ou seja, estar-se-ia diante de "uma preocupação institucional por parte de um agente público cioso do Estado de Direito, tendo em vista a sensibilidade política que circunda o caso concreto", mas não uma manifestação de mérito capaz de alterar a situação jurídica da parte então recorrente, e foi lançada aos autos para evidenciar o *fumus bonis iuris*. No debate que se seguiu, o próprio Relator original, Ministro Barroso, afirma que, na manifestação da cautelar, "[...] já sinalizei como eu vou votar no mérito, mas não tenho competência para, neste caso, vincular situações futuras"[10], sendo a posição não-vinculante expressamente reconhecida

CD225147216300

[10] Em maior detalhe estendem-se o próprio Ministro Luís Roberto Barroso e outros magistrados no debate:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR) - *Foi exatamente o que eu fiz. Em vez de colocar "determino", porque entendi que não deveria fazer isso monocraticamente, eu deixei inequívoco o meu ponto de vista, porque, de resto, não me parece haver outra interpretação razoável. Enfim, as pessoas têm visões diferentes, eu entendo e respeito, mas me parece que é*

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

nas manifestações dos Ministros Ricardo Levandovsky, Teori Zavascki e Luiz Fux. Após essa decisão, não houve posterior manifestação sobre o mérito do pedido[11].

Em sua manifestação de mérito[12], a douta Procuradoria-Geral da República posiciona-se favoravelmente à apreciação das contas em sessão plenária do Congresso, inclusive com a concessão de ordem para a cassação dos julgamentos pretéritos que não tiveram observado esse rito. Também falando sobre o mérito, em sua fundamentação sobre o *fumus bonnis juris*, o Ministro Barroso aponta, entre outros argumentos no mesmo sentido: (a) que o rol de hipóteses previstas no art. 57, § 3º, da Constituição, nas quais as Casas devem se reunir conjuntamente, não é taxativo; (b) a apreciação das contas presidenciais faz-se na forma do Regimento Comum do Congresso Nacional (CF, art. 166, caput e § 2º); (c) este prevê que seu objeto é disciplinar a reunião da Câmara e do Senado "em sessão conjunta" (art. 1º); (d) para apreciação das prestações de contas, o parecer da CMO é encaminhado à Mesa do Congresso Nacional, e as decisões finais a serem sistematizadas são aquelas do Plenário do Congresso Nacional (art. 116, incs. V e VI, da Resolução 1/2006-CN[13]); (e) não existe qualquer regulação da matéria nos Regimentos Internos de qualquer das Casas (a esse respeito, quando a Constituição pretendeu a atuação isolada de uma das Casas, instituiu-a expressamente - tomada de contas pela Câmara dos Deputados quando as mesmas não forem prestadas

inequívoca essa interpretação. Por isso, em lugar de determinar, porque era uma decisão monocrática com fumus boni iuris, eu sinalizei. Portanto, sinalizar não é determinar, sinalizar é: se quiser levar em conta a minha opinião, eu sou um Ministro do Supremo, e a minha opinião foi manifestada de maneira inequívoca. De modo que não é uma determinação, é uma sinalização de que um Ministro entende dessa forma, um Ministro acostumado a interpretar a Constituição. E acho que não há muitas alternativas aqui, mas é sinalização.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - *Eu acho que, com esses esclarecimentos que constam dos debates, inclusive, não vai haver dúvidas de que o Ministro Luís Roberto Barroso se limitou a sinalizar. [...]*

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - *Senhor Presidente, gostaria de acrescentar que este agravo é importante no sentido de funcionar como esclarecimento, como se fossem embargos declaratórios, do que significa a palavra sinalizar. E está muito claro, agora, pela palavra do próprio Relator, que sinalizar não significa determinar, até porque ele sinalizou ao Congresso e não à autoridade impetrada. De modo que, considerando assim, significa dizer que a autoridade impetrada não está proibida de continuar com a prática se assim entender conveniente, porque é uma mera sinalização.*

[11] Cfe. pesquisa na página do STF em 11/07/2019: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4819038

[12] Parecer nº 209296/2015 – ASJCIV/SAJ/PGR, de 09/10/2015.

[13] Tal normativo, por decisão do próprio Congresso Nacional, é "parte integrante do Regimento Comum" (art. 1º). Na ocasião, a exposição do Ministro relembra que tais disposições são de longa tradição, constando também nas antecessoras da atual normativa (Resolução nº 01, de 1991-CN e Resolução nº 02, de 1995-CN).

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

CD/22514.72163-00

CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

tempestivamente, art. 51, II, da CF; nesse caso, o Regimento Interno da Câmara também aponta em seu art. 215, § 5º, que o parecer produzido naquela Casa seja encaminhado ao Congresso Nacional para deliberação). Em prol da mesma conclusão, milita a Nota Técnica n° 132/2015, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, uma das fontes argumentativas mencionadas no próprio Voto do Ministro Barroso.

Neste ponto, não posso, como Relator da matéria, omitir uma manifestação expressa sobre esse encaminhamento: considero inequívoca a exigência constitucional de que as contas, após o Parecer da CMO, sejam julgadas pelo Congresso Nacional em sessão conjunta. Ainda que não tenha havido pelo Supremo Tribunal Federal uma determinação formal a quem quer que seja, como expressamente manifestou a Corte em seu julgamento, creio ser essa a conclusão a que qualquer intérprete certamente deve chegar. Os fundamentos do órgão técnico, do parecer ministerial e da fundamentação da plausibilidade jurídica da medida cautelar são, todos, cristalinos na lógica de sua argumentação e irretorquíveis em sua conclusão de que agir conforme a Constituição é reconhecer a titularidade do Congresso Nacional como órgão julgador, e não de suas Casas individualmente. Trata-se, como bem define o Ministro Barroso, não de uma criação jurisprudencial, mas do reconhecimento de repetidas e expressas manifestações do próprio Poder Legislativo ao desenhar as normas constitucionais e sua regulamentação infraconstitucional. A circunstância de ter havido uma prática reiterada no passado não condiciona de modo algum os passos futuros do Parlamento, cujo compromisso é, primeiramente, com a fiel execução da Carta Magna, tal como juramos todos nós, legisladores, quando da nossa posse no mandato.

Há outras lacunas procedimentais severas ainda pendentes de definição. Nosso Regimento Comum (Resolução n° 1, de 2006-CN) estabelece um cronograma de tramitação das contas presidenciais (art. 116). Prevê prazos específicos, possibilidades de emendas e debates diversos. Contudo, não regula o teor de tais emendas, nem o campo de incidência delas, tal qual a própria Resolução prevê para as medidas provisórias, que também são caso específico de deliberação.

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

Não nos encontramos num ambiente de discussão de proposição legislativa, em que as possibilidades de modificação do texto apresentado são múltiplas. Estamos em situação de julgamento, para "aprovar" ou "rejeitar" contas. Porém, a Resolução não diz se é cabível, por exemplo, a aprovação de emenda que inverta totalmente o sentido da proposição (projeto de decreto legislativo - PDL), de aprovado para rejeitado, ou se tal pretensão somente poderia ser atendida mediante a apresentação de voto em separado.

Na mesma linha, questiona-se a possibilidade de temas novos eventualmente trazidos ao conhecimento desta Comissão, mas não contemplados no processo de prestação de contas e no parecer elaborado pelo TCU, serem incluídos no Parecer da CMO, uma vez que o texto constitucional exige o Parecer Prévio do Tribunal sobre a matéria.

De qualquer sorte, não resta dúvida que qualquer apontamento novo que vier a ser feito pelo Congresso Nacional sobre as contas apresentadas exigirá a abertura de novo prazo ao interessado, no caso à ex-Presidenta Dilma Rousseff, para a apresentação das suas razões de defesa, de forma a lhe assegurar o devido processo legal, aspectos estes que também precisam ser regulados.

Observa-se que tem sido usual a aprovação de contas com "ressalvas", muitas destas relacionadas a procedimentos técnicos e operacionais sem qualquer nexo com a atuação dos Presidentes da República. Entendemos que é necessária melhor regulamentação da matéria de forma a só incluí-las nas contas do primeiro mandatário do País quando atenderem a determinados requisitos de pertinência e relevância objetivamente definidos, em especial aqueles delineados na Seção 1.3 deste Parecer.

Neste sentido, e para efeitos da aplicação deste julgamento (e possível aproveitamento na regulamentação em tela), tendo em vista a ausência de um entendimento claro do que venha a ser exatamente uma "ressalva", bem como da diferenciação dessa manifestação em relação à "irregularidade", precisamos enunciar qual critério será aqui anunciado. Do ponto de vista do julgamento de contas de gestores pelo TCU (art. 71, inciso II, CF), a imposição de ressalva no julgamento decorre de "impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário" (art. 16, inciso II, da Lei 8.443/1992). Não nos parece ser exatamente essa a

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

natureza das ressalvas explicitadas no julgamento de contas presidenciais, quer pelo TCU neste relatório[14], quer naqueles anteriores que já foram apreciados por esta CMO[15]. Em todos esses casos, o que se depreende do apontamento realizado pela auditoria e mantido pelo TCU é um conjunto de falhas, quer na técnica de evidenciação contábil (em extensão que não seja capaz de descaracterizar os demonstrativos como imagem fiel das contas do exercício), quer na observância de leis, regulamentos e controles internos do conjunto da administração (em grau e escopo que não impliquem na responsabilização do Chefe do Executivo). Explicitando a natureza técnica do procedimento (que se encontra apenas implícita nos relatórios debatidos), trata-se dos clássicos fundamentos para uma "opinião qualificada" ou modificada das demonstrações financeiras, nos termos dos padrões internacionais de auditoria. Para uma descrição técnica do primeiro caso (ressalva em demonstrações financeiras):

> Se as demonstrações financeiras não são preparadas de acordo com os princípios de contabilidade aplicáveis, o relatório do auditor deve identificar o afastamento em relação aos Princípios Contábeis Geralmente Aceitos e seu efeito sobre as demonstrações financeiras. Dependendo da magnitude do afastamento e de seu efeito subsequente, o auditor irá emitir uma opinião qualificada ou adversa sobre os demonstrativos financeiros da agência envolvida.
>
> • Se o auditor não é capaz de obter evidências necessárias para apoiar as afirmações da administração suas convicções, deve abster-se de emitir opinião ou, a depender da sua avaliação sobre o potencial impacto da incerteza criada pela insuficiência dessas evidências, emitir uma opinião qualificada ("exceto por"). Qualquer opinião qualificada de auditoria deve explicar a natureza da incerteza. Incertezas surgem como resultado de um grande número de fatores, incluindo:
>
> ◦ Limitações de escopo impostas externamente (incluindo a limitação de acesso do auditor aos dados, bem como a impossibilidade de obter evidências antes do fim do prazo de conclusão do relatório).
>
> ◦ Fragilidades de controle interno que não possam ser superadas pela realização de procedimentos de auditoria adicionais ou estendidos.
>
> ◦ A presença de contingências que não possam ser razoavelmente estimadas para atender aos requisitos de evidenciação das demonstrações financeiras [...] (KEARNEY, Edward F. et. al. **Federal Government Auditing: Laws, Regulations, Standards, Practices & Sarbanes-Oxley**: Second Edition. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 2013, p. 267[16])

[14] Elencadas a p. 21-22 e 24 do Relatório TCU.

[15] Tome-se, a título de exemplo, as últimas contas que tiveram parecer da CMO, relativas ao exercício de 2013, que endossaram as ressalvas do TCU (MCN 6/2014, pp. 5-9). Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=BFF016529402C17280FFDDDD511C5F1F.proposicoesWebExterno2?codteor=1402882&filename=Tramitacao-MCN+6/2014+CN.

[16] *If the financial statements are not prepared in accordance with applicable accounting principles, the auditor's report should identify the GAAP departure and its effect on the financial statements. Depending on the magnitude of the departure and its subsequent effect, the auditor will qualify or issue an adverse opinion on the agency's financial statements.*

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

Para o caso de apontamentos de conformidade legal e regulamentar, na mesma fonte:

> Acerca do relatório do auditor sobre a observância de leis e regulamentos por parte de uma Agência Federal [...]:
>
> • O auditor deve relatar eventos de desconformidade com leis e regulamentos revelados pela auditoria (a menos que os considere irrelevantes).
> • O auditor deve relatar o descumprimento de exigências de controle interno federais [...].
> • O auditor deve relatar a abrangência dos testes realizados e oferecer ou uma opinião de auditoria sobre a conformidade ou (o que é mais comum) uma abstenção de opinião. (KEARNEY, Edward F. et. al. **Federal Government Auditing: Laws, Regulations, Standards, Practices & Sarbanes-Oxley**: Second Edition. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 2013, p. 272[17])

Trata-se de critério adequado para as finalidades institucionais do julgamento de contas, e que utilizarei na avaliação de eventuais ressalvas a serem propostas, as quais só serão mencionadas se representarem, cada uma, falhas de técnica de evidenciação contábil, ou de observância de leis, regulamentos e controles internos do conjunto da administração, que sejam materialmente relevantes mas que, em grau e escopo, não possam ser consideradas como elemento de responsabilização individual do Chefe do Executivo.

Cabe discutir, em relação às ressalvas, também a aplicabilidade de sua anotação após tanto tempo decorrido, especialmente quando o ponto ressalvado tiver sido já corrigido nas práticas administrativas (ou, eventualmente, quando não mais tiver efeito fático significativo, perdendo o seu objeto por fatores alheios à própria ação

---

> • *If the auditor is unable to obtain sufficient competent evidential matter to support management's assertions, he or she should disclaim an opinion or, depending on the auditor's evaluation of the potential impact of the uncertainty created by the lack of sufficient evidential matter, issue a qualified ("except for") opinion. Any qualified audit opinion should explain the nature of the uncertainty. Uncertainties arise as a result of a number of factors, including:*
> ◦ *Externally imposed scope limitations (including limiting auditor access to data as well as inability to obtain competent evidential matter prior to reporting deadlines).*
> ◦ *Internal control weaknesses that cannot be overcome by performing additional or extended audit procedures.*
> ◦ *The presence of contingencies that cannot be reasonably estimated to meet the financial statement reporting requirements [...]* (p. 267) – tradução nossa

[17] *With respect to the auditor's report on a Federal Agency's compliance with laws and regulations [...]:*

> • *The auditor must report events of noncompliance with laws and regulations disclosed by the audit (unless deemed inconsequential by the auditor).*
> • *The auditor must report noncompliance with Federal internal control requirements [...].*
> • *The auditor must report on the scope of tests performed and provide either an audit opinion on compliance or (as is the more common practice) a disclaimer of an audit opinion.* (p. 272) – tradução nossa.

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

governamental). Entendo que sim, fundamentalmente por razões de equidade: um presidente não pode ser julgado diferente de outro apenas porque o decurso do tempo modificou as circunstâncias que tornariam uma ressalva aplicável. Como já discorri acima, a confortável perspectiva temporal de uma apreciação feita muitos anos depois, quando todos os fatos e tendências já são conhecidos, não pode ignorar que os atos julgados decorreram no exercício original, com todo o conjunto de incertezas e estimativas que o gestor se viu obrigado a fazer. Nesse sentido, a gestão deve ser julgada pelo que podia conhecer e avaliar no tempo presente em que ocorreu: eventuais constatações *a posteriori* podem, sim, vir a beneficiar um gestor no que se avalia sua conduta (tal como a formação posterior, pelo TCU, de opinião diversa e mais favorável sobre o apontamento). Porém, em relação a fatos que persistam em sua natureza como ressalva, é justo que se registre a correta apreciação mesmo que não mais tenham impactos no universo de hoje. Ademais, também há o aspecto de aprendizado institucional: as contas do governo são oportunidade de reflexão dos Poderes acerca da boa gestão, e todo o patrimônio de experiências acumuladas (inclusive na forma de eventuais erros) deve ser nela refletido para uso das futuras gerações de administradores e parlamentares.

Tampouco é admissível a ausência de uma definição de termo para a votação das contas presidenciais. Na Constituição de 1934, em seu art. 29, já havia previsão de julgamento das contas do exercício pretérito tão logo os trabalhos legislativos fossem iniciados. Atualmente, o Presidente da República tem prazo para enviar as contas ao Legislativo e o Tribunal de Contas tem prazo para elaborar o respectivo parecer técnico. No entanto, inexiste prazo para nós, congressistas. Seria bastante razoável que o Parlamento, a cada ano, julgasse as contas do exercício anterior, dentro de determinado período (preferencialmente, antes da aprovação do orçamento anual). Vejam todos que, no caso de rejeição das contas, é de se esperar que, inclusive por força da pressão social, o Congresso Nacional venha a adotar cautelas diversas antes de aprovar o orçamento para o exercício seguinte.

Deixar para votar muito tempo depois desprestigia o interesse público, além de permitir ficar no esquecimento fatos que poderiam contribuir para o debate e geração de conhecimento sobre a gestão.

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

Nas contas ora em exame, é preciso enfrentar as consequências do atraso de pelo menos três anos entre a data atual e aquela quando deveria ter sido julgado o caso. Neste sentido, é preciso considerar, na formação de juízo sobre cada situação e cada ato, a posição de incerteza e antecipação com que se defrontava a mandatária no exercício original, sendo inteiramente descabido julgar as ações de 2014 a partir das informações e desdobramentos que se veio a conhecer apenas posteriormente – e que os agentes não poderiam conhecer no momento das decisões. Por isso, a própria elaboração do relatório privilegia as informações originais do Parecer Prévio, que continham em muitos casos projeções e estimativas (hoje já superadas por dados históricos mais precisos), pois é com tais elementos que a gestão avaliada podia contar.

O conhecimento posterior dos fatos será, evidentemente, levado em conta, mas em sua exata natureza: algo que não podia ser considerado no momento dos fatos, porque não existia. Também os posicionamentos posteriores do TCU e do Congresso sobre fatos e atos de gestão serão aqui ponderados – e exaustivamente, como se verá. Porém, cada posicionamento será colocado em sua perspectiva histórico-temporal, de forma a evidenciar eventuais evoluções de entendimento (passíveis de aproveitamento, quando favoráveis ao agente cujas contas são julgadas, nos termos do art. 5º, inciso XL, da Carta Magna) e uma melhor compreensão dos fenômenos sob apreciação do julgador.

Quanto à relevante questão da ampla defesa e do contraditório em processo como o que ora analisamos, não faltam exemplos de rejeição de contas e de judicialização do procedimento na esfera municipal, em razão do seu descumprimento. Como tem previsão constitucional (arts. 31, 49, inciso IX, 71, incisos I e II, e 75), a matéria acaba sendo alçada à discussão no STF, que já tem ampla jurisprudência a respeito. Se acontecer a rejeição no âmbito do Congresso, não se esperaria comportamento diferente que não o do recurso ao Judiciário. Por isso, mais uma vez, é preciso resguardar o trabalho deste Parlamento, corrigindo as falhas procedimentais, os vícios formais.

CD225147216300

Nessa linha de raciocínio, a Resolução n° 1, de 2006-CN prevê, no parágrafo único do art. 115, a possibilidade de audiência pública com o Ministro Relator das contas. No entanto, não há previsão de audiência do Chefe do Poder Executivo, sequer por meio de

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

seu defensor. Entendemos que tal falha precisa ser corrigida, tendo em vista a necessidade de habilitar a paridade de armas e de recursos aos envolvidos no processo.

Faz-se mister, Senhoras e Senhores congressistas, que o julgamento das contas presidenciais não seja apenas um procedimento formal, mas que desse processo surjam avanços em benefício da coletividade, esta sim a real detentora do direito de conhecer a regularidade da conduta de seu representante maior, de modo que tal julgamento sirva especialmente para aferir avanços no cumprimento das funções sociais, distributivas e reguladoras do Estado. Do nosso ponto de vista, tais questões não podem ficar fora do debate de uma mudança de nosso Regimento Comum e do seu desenvolvimento procedimental na forma das adequadas Resoluções.

Não tenho, na Relatoria destas contas, a prerrogativa de formular novos conteúdos normativos. Nesta seção, cabe-me tão somente alertar veementemente o colegiado acerca da necessidade de tais aperfeiçoamentos, além de explicitar as decisões adotadas neste processo individual para colmatar as lacunas e limitações mais urgentes do procedimento, constituindo parte das razões de decidir.

Dito isso, passemos a averiguar se a elaboração do Parecer Prévio atendeu, do nosso ponto de vista, aos ditames do ordenamento pátrio.

3.2 DOS ASPECTOS FORMAIS NA ELABORAÇÃO DO PARECER PRÉVIO E NO JULGAMENTO

3.2.1 Da necessidade de aferição dos aspectos formais

Como já definimos na seção inicial, estamos todos a julgar, e não apenas a manifestar opinião partidária. A manifestação do Congresso Nacional sobre as contas, apesar de seu caráter político, precisa atender rigorosamente aos balizamentos legislativos em torno do tema, mormente quanto ao rito processual. Afinal, nossa democracia rege-se por regras e procedimentos previamente estabelecidos (neste caso, inclusive no próprio texto da Constituição), que constituem o cerne do Estado

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Democrático de Direito e que, se não observados, tornam qualquer ato definitivamente nulo, por vício de inconstitucionalidade (art. 5°, inciso LIV, da Carta Política).

Em razão disso, iniciamos nossa análise pela verificação do cumprimento dos aspectos formais inerentes à elaboração do Parecer Prévio pelo TCU, que iremos considerar no nosso julgamento.

CD/22514.72163-00

3.2.2 Competência para definir o objeto das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo

Em primeiríssimo lugar, cabe assentar que é a esta instância, o Congresso Nacional, que cabe definir o exato contorno do que é julgado nesta ocasião. De fato, por uma questão de soberania, não poderia ser diferente. A história do parlamento se confunde com a história dos orçamentos, tendo em conta que o próprio parlamento tem sua origem histórica na necessidade de controle (pelo povo) do poder dos governantes de impor tributos para arrecadar receitas. Aos parlamentos, desde sua origem – portanto, é atribuição inata a este Poder – a arquitetura institucional democrática confere a prerrogativa de autorizar as receitas e as despesas para os governos cumprirem seus planos em relação à sociedade. Em contrapartida, os órgãos legislativos assumem o poder-dever de fiscalizar e controlar a fiel aplicação dos recursos. A razão de ser dessa competência é magistralmente sintetizada por Aliomar Baleeiro, um dos próceres do direito financeiro do Estado em nosso país:

> De nada valeria a competência do Poder Legislativo para aceitar ou rejeitar o programa de governo, autorizar ou vedar receitas e despesas, se não tivesse meios e órgãos técnicos de fiscalização da execução orçamentária.
> O direito de conceder implica o poder de verificar se o emprego das autorizações foi feito para os estritos fins a que se destinavam[18].

CD225147216300

Nosso modelo constitucional acompanha rigorosamente esse entendimento, mencionando explicitamente as contas presidenciais como um de seus instrumentos. Desde a primeira Constituição do país independente, e ininterruptamente desde então

[18] BALEEIRO. Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 14. ed., rev. e atual. por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense. 1996, p. 419.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

durante toda a história constitucional[19], sempre foi fixada na Carta Magna a competência do Congresso Nacional (embora nem sempre como atribuição de ambas as Casas Legislativas) para julgar as contas do Presidente da República – traço esse que permanece de pleno nos dias atuais[20].

É verdade que a função de controle, em sentido amplo, compete ao Congresso, mas não de modo absoluto, pois outros órgãos têm a sua participação resguardada pela Constituição. Nos termos muito precisos dos arts. 70 e 71 da Carta:

> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
> Parágrafo único. Prestará contas 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.
> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
> I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; [...]

Ou seja, há outros atores no controle: o controle interno compete aos sistemas próprios de cada Poder; o controle externo, ao Congresso Nacional, mas com o auxílio do Tribunal de Contas nos estritos casos elencados especialmente nos incisos do art. 71. Porém, em matéria de julgamento das contas do Presidente da República, a competência é exclusiva, é única, é monopólio do Congresso Nacional. Embora haja o caráter opinativo do parecer do Tribunal, como se veio de apontar, a Constituição explicitamente estabelece em seu art. 49, inciso IX[21]:

[19] Ressalvada a Constituição de 1937, de matriz assumidamente totalitária e que silenciou a respeito.

[20] CF/1824, art. 172; CF/1891, art. 34, 1º; CF/1934, arts. 29 e 102; CF/1946, art. 66 VIII e art. 87, XVII; CF/1967, art. 47, VIII, e art.83, XVIII; CF/1969, art. 44, VIII, e art. 81, XX; CF/1988, art. 49, IX, e art. 84, XXIV.

[21] De igual modo, ao fixar a obrigação do Chefe do Executivo de prestar contas, estabelece a Constituição aquele a quem devem ser prestadas, ou seja, o Congresso Nacional:

> *Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...]*
> *XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior.*

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

> Art. 49. Compete exclusivamente ao Congresso Nacional: [...]
> IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

CD/22514.72163-00

Assim, o Tribunal de Contas opina, e o Congresso julga. Tal competência é mais ampla que a letra desse dispositivo, pois inclui também a de legislar a respeito das condições da própria prestação de contas a ser julgada e seu procedimento. Não adiantaria o poder de julgar sem o de dispor sobre as regras para tanto. Quem autoriza a execução deve fiscalizá-la. Assim, ao regulamentar a questão, o Congresso deve fazê-lo por si, sem submeter o regulamento à aceitação ou chancela do órgão ou Poder fiscalizado. Este é também o entendimento, neste particularíssimo detalhe, do mestre José Afonso da Silva:

> Vimos que o Congresso Nacional é o órgão legislativo da União. Apesar disso, suas atribuições não se resumem na competência para elaborar leis. Exerce outras de relevante importância, e todas podem ser classificadas em cinco grupos: [...]
> (2) atribuições meramente deliberativas, envolvendo a prática de atos concretos, de resoluções referendárias, de autorizações, de aprovações, de sustação de atos, de fixação de situações e de julgamento técnico, consignados no art. 49, o que é feito por via de decreto legislativo ou de resoluções, segundo procedimento deliberativo especial de sua competência exclusiva, vale dizer, sem participação do Presidente da República, de acordo com regras regimentais[22];

3.2.3 Delimitação do objeto do julgamento

Nesse exercício de dispor sobre o próprio julgamento, é preciso desde logo definir sem ambiguidade o objeto do julgamento que o Congresso Nacional deve realizar, para que os congressistas possam exercer plenamente suas prerrogativas sobre a matéria, mas sem excedê-las. A delimitação é relevante, porque não parece ser razoável atribuir todas as minúcias do funcionamento da máquina pública à responsabilidade do Chefe do Governo. Por outro lado, está em questão no julgamento não um governo em abstrato, uma política em tese. Trata-se de julgar a conduta de um mandatário, de um titular de poderes políticos conferidos pela Constituição e pelo voto popular, a partir dos elementos trazidos nas contas.

CD225147216300

[22] SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 14. ed. rev. e atual. nos termos da Reforma Constitucional (até a EC n. 45, de 8/12/2004, publicada em 31/12/2004). São Paulo: Malheiros Editores, 2005, pp. 520 e 527.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

A Carta Magna, não por acaso, diferencia esses tipos de apreciação em seu art. 49, inciso IX: por um lado, o Congresso aprecia os relatórios sobre os planos de governo, mas julga as contas prestadas pelo Presidente da República. Ou seja, parece não restar dúvidas que o julgamento é personalíssimo. É o mandatário quem tem as contas julgadas, não o governo em geral.

Mais especificamente, tem suas contas julgadas do ponto de vista da condução política mais ampla, não sob a perspectiva dos atos individuais efetuados na condição de ordenador de despesas. Tal diferenciação é bastante enfatizada pelo Pretório Excelso, ao decidir (com repercussão geral) sobre a competência de julgamento da matéria:

> 3. As contas de governo, também denominadas contas de desempenho ou de resultados, objetivam demonstrar o cumprimento do orçamento, dos planos e programas de governo. Referem-se, portanto, à atuação do chefe do Executivo como agente político. A Constituição reserva à Casa Legislativa correspondente a competência para julgá-las em definitivo, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas, conforme determina o art. 71, I da Constituição Federal.
> 4. Já as contas de gestão, também chamadas de contas de ordenação de despesas, possibilitam o exame, não dos gastos globais, mas de cada ato administrativo que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade. A competência para julgá-las é do Tribunal de Contas, em definitivo – portanto, sem a participação da Casa Legislativa respectiva –, conforme determina o art. 71, II da Constituição Federal.[23]

Com ainda maior didatismo, Bandeira de Mello apontou a grave consequência de não se apartar as contas diretas e pessoalmente imputáveis ao Presidente da República, que no seu entendimento terão de passar por exame substancial, daquelas concernentes aos ordenadores de despesa:

> Sem embargo, tal competência, diga-se de passagem, tem sido tradicional e erroneamente confundida com a apreciação substancial das contas do Governo, em geral, de tal sorte que, absurdamente, nas órbitas estaduais ou municipais, Tribunais de Contas destas esferas têm rejeitado contas de Governador ou Prefeito, por atos que, muitas vezes, não lhes podem ser diretamente imputáveis, pois não se faz a devida acepção entre o que é de responsabilidade direta das autoridades em questão e o que é de responsabilidade de subordinados seus. Com efeito, possivelmente não há e talvez jamais venha a haver alguma administração, considerada em seu todo, livre de falha ou irregularidade na gestão de recursos públicos.

[23]Recurso Extraordinário 848.826 CE. Plenário, j. 17/08/2016. Redator do Acórdão> Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente). DJE 24/08/2017 - ATA Nº 118/2017. DJE nº 187, divulgado em 23/08/2017.

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

> Sempre existirá algum servidor da administração direta ou indireta que cometerá deslizes, faltas ou mesmo incorreções graves em detrimento do bom e honesto manejo dos recursos públicos, para não se falar de meras impropriedades técnicas no que concerne a registros relativos à receita e despesa públicas. É um contra-senso absoluto considerar a aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo dependente da miríade de atos praticados por terceiros, conquanto agentes da administração direta ou indireta: atos que, nos respectivos escalões, o Presidente, Governadores e Prefeitos centenas de milhares de vezes sequer poderão saber que foram praticados ou como o foram e se, em cada caso, foi obedecida cada particularizada exigência técnica ou legal. Sem embargo, a sanção pela rejeição de contas do Chefe do Poder Executivo (que ocorrerá se o Legislativo acolher o parecer do Tribunal de Contas neste sentido) é politicamente grave.[24]

Esta distinção tem ensejado até mesmo alguma incorreção na própria nomenclatura utilizada pelo TCU, que tem enviado anualmente o Parecer Prévio que elabora intitulando-o "Contas do Governo da República - Exercício 'x' ", para o julgamento do Congresso Nacional, como se fossem as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo. Tal denominação remete a uma abrangência que parece não se ajustar, para efeitos de julgamento, à delimitação que acima se fez em conformidade com o ordenamento jurídico. Este Colegiado já identificou por diversas vezes a impropriedade da nomenclatura: em relação às contas de 2013, por exemplo, o respectivo relatório ajustou a denominação para "Contas do Presidente da República do Exercício 2013".

No entanto, a iniciativa da Comissão não enfrentou a essência da questão: determinar qual deve ser o conteúdo das contas presidenciais, sobre o qual o Tribunal deve emitir Parecer Prévio. Neste sentido, alguns poderiam aventar que a Corte estar-se-ia extralimitando ao oferecer informação tão granular e detalhada como o faz no Parecer Prévio, dado que este deve cingir-se às contas do Presidente da República, e não às "contas do governo" como um todo. Não obstante, considero que a ausência de especificação expressa dos itens a analisar, por parte do Congresso Nacional (único titular do indelegável poder regulamentar sobre a matéria), que já deploramos acima, tem deixado a critério do próprio Tribunal essa delimitação. Nesse sentido, é compreensível (de fato, aconselhável) a opção conservadora da Corte de acrescentar o máximo possível de informação e abrangência à manifestação opinativa: competirá ao Congresso, como

CD225147216300

[24] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo. 7 ed . rev., atual. e amp. São Paulo: Malheiros, 1995, pp. 126-127.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

julgador, selecionar do universo de apontamentos e manifestações técnicas aqueles que cabem, constitucionalmente, a um julgamento dessa natureza. Assim o faremos.

CD/22514.72163-00

3.2.4 Conteúdo das contas do Presidente a ser objeto de Parecer Prévio

Como insistentemente destacamos, o Congresso jamais regulou o conteúdo, a abrangência, a delimitação das contas a serem apresentadas pelo Presidente, apreciadas pelo TCU e julgadas pelo Parlamento. Ao contrário, o costume de receber pareceres da Egrégia Corte de Contas com recomendação pela aprovação e o usual pouco interesse da sociedade pelo tema levaram raras vezes a se debater com maior profundidade a questão, optando o Legislativo, quando decidiu julgar, por aprovar as contas em rito sumário. É habitual a ausência de qualquer debate no Congresso, de onde "nunca se levantaram maiores restrições a essa maneira de proceder"[25], na elaboração do Parecer Prévio e no seu exame parlamentar. O mesmo se verifica com o conteúdo substantivo dos atos a julgar: contas dos anos de 1990, 1991, 1998, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017 ainda se encontravam pendentes de decisão pelo Congresso Nacional, quando da elaboração deste Relatório. Por outro lado, no curto espaço de dois meses (outubro e novembro de 2015) este Colegiado apreciou de forma apressada seis contas (de 2009 a 2013)[26] para emitir parecer.

Inerte o Legislativo, tanto na fixação das regras procedimentais e axiológicas quanto na própria ação de julgar. Diante desta lacuna, compreensível até que o próprio Parecer Prévio do Tribunal possa, ocasionalmente, mencionar atos de governo (aqui julgados nos termos do art. 49, inciso IX, da Constituição) e atos de pura e simples gestão

[25] RAMOS, J. Baptista. **Tribunal de Contas - princípio da legalidade e legalidade da despesa**. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 178. Lembra esse ex-Presidente do TCU que oposição mais severa ao trabalho do Tribunal só ocorreu em relação ao relatório de 1974, "em que as críticas foram maiores ao desempenho econômico-financeiro do Governo quanto ao exercício anterior, ocasionando algumas reações nas áreas político-partidárias".

[26] Informações extraídas do relatório da CMO, disponível em http://www.camara.leg.br/ReportServer_PROD/Pages/ReportViewer.aspx?/CMO/CMO/Relatorios/cmorpt270&rs:Command=Render&rc:Parameters=false&rs:ParameterLanguage=pt-br&AnoExercicioFinanceiro:isnull=true&IndCompleto=1, acesso 15/07/2019.

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

administrativa (que, se ocorrerem, cabem na jurisdição do próprio TCU fixada no art. 71, inciso II, da Carta)[27].

Neste sentido, recorremos uma vez mais à doutrina recente[28]: estando em questão o governo de um mandatário em particular (e não um governo em abstrato ou uma política em tese), julgam-se contas objetivas, mas aquelas prestadas pelo Presidente da República e de responsabilidade direta deste. São os documentos contábeis formais, mas para apreciação de "atos ou indevidas omissões próprios e específicos do Chefe do Poder Executivo, de responsabilidade pessoal dele, vale dizer, que lhe sejam direta e pessoalmente imputáveis e que, estas sim, terão de passar por um crivo substancial"[29]. Julgar as contas do Presidente, desse modo, envolve fundamentalmente a sua responsabilidade pessoal sobre eventuais atos e fatos impugnados. Para isso, há que se examinar em relação a cada ato ou fato:

> a) a conduta, mediante identificação de ação ou omissão, culposa (por negligência, imprudência ou imperícia) ou dolosa, no exercício das suas funções;
> b) o nexo de causalidade, com explicitação do vínculo entre a conduta e o resultado reprovado, evidenciando que a conduta foi causa significativa do resultado; e
> c) a reprovabilidade da conduta, de modo que sejam sopesados aspectos como: desconhecimento escusável dos fatos atribuídos ou de sua ilicitude; o papel de pareceres ou manifestações técnicas para efeitos da decisão; e inexigibilidade de conduta diversa.[30]

[27] Com efeito, o Tribunal alerta, no item 1.1.3 do parecer, que sobre as contas individuais "pode haver erros e irregularidades não detectados no nível consolidado que venham a ser constatados e julgados no futuro, em atendimento ao que dispõe o art. 71, inciso II, da Constituição Federal". Esclarece, ainda, que as contas atribuíveis a outros gestores serão julgadas posteriormente pelo Tribunal. Esta ressalva sugere a possibilidade de um *bis in idem* de julgamento, com desprestígio ao Parlamento, pois o mesmo fato ou conduta pode vir a ser julgado primeiro pelo Congresso, e, posteriormente, pelo Tribunal, onde a decisão parlamentar poderá ser revista.

[28] BIJOS. Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. **Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República.** Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015, pp. 8-10.

[29] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26 ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional nº 57 de 18/12/2008. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 934.

[30] BIJOS. Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. **Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República.** Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015. p. 10 Os componentes de caracterização da responsabilidade foram desenvolvidos a partir dos conceitos aplicáveis aos gestores de recursos públicos federais em geral contidos na Decisão Normativa – TCU nº 132, de 02 de outubro de 2013.

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

Em que sentido concreto, portanto, pode-se falar em "conduta" do primeiro mandatário a atender a tais critérios? Vários cursos de ação desse dirigente em seu papel decisório podem ser considerados, uma vez que dão ensejo à ocorrência dos resultados reprovados e à causalidade indispensável à responsabilização. São situações como:

> a) ato que represente o exercício formal de qualquer das prerrogativas privativas do presidente da república ou de titular de poder nos termos da constituição e das leis;
> b) conduta tipificada em lei como de responsabilidade pessoal do presidente da república ou de titular de poder;
> c) ato ou conjunto de atos que, ainda que praticados por subordinado hierárquico, representem a concretização de ação de governo de gravidade, materialidade e relevância tais que não permitam a presunção de que fossem desconhecidos pelo mandatário (especialmente se de conhecimento público e discutidos pela opinião pública), circunstância da qual se deduz a sua anuência às práticas ou a inobservância da diligência mínima exigível de qualquer exercente de tão altas funções[31].

No âmbito material, existem inúmeros comandos estritamente constitucionais que não deixam nenhuma dúvida quanto a prerrogativas ou obrigações do Chefe do Executivo, que devem ser consideradas na formatação de suas contas. O art. 84, por exemplo, além de outros encargos privativos, dispõe que o Presidente da República deve enviar mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias. O art. 85, por seu turno, estabelece os crimes de responsabilidade do Presidente da República que atentam contra a Constituição Federal, cuja ocorrência é diretamente vinculada ao mandatário. A Constituição estabelece, ainda, que a União deve aplicar pelo menos 18% (dezoito por cento) da receita de imposto na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212), aplicar 15% (quinze por cento) da receita corrente líquida em ações e serviços de saúde (art. 198, § 2º, inciso I)[32], obedecer aos limites

[31] BIJOS. Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. **Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República.** Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015, pp. 10-11.

[32] Durante a vigência do Novo Regime Fiscal, que estabelece o teto de gastos da União, as aplicações mínimas em manutenção e desenvolvimento do ensino e em ações e serviços públicos de saúde corresponderão aos montantes apurados com base no art. 110 do ADCT:
Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:
I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e
II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

máximos de gastos com pessoal (art. 169, § 1°), segundo os termos da LRF, bem assim observar a repartição tributária e a pontual entrega dos recursos aos demais entes da Federação (arts. 157 a 162) e os necessários ao custeio dos demais Poderes e do Ministério Público (art. 168). Nenhuma dessas atribuições poderia ser deferida a outro agente, que não o Chefe de Governo, revelando que existe, assim, vasta orientação constitucional, que, pela sua substância, deveria ser o objeto específico das contas presidenciais.

Não há, porém, a devida regulamentação, o que, no entanto, não inviabiliza a prestação de contas, a elaboração do Parecer Prévio e o julgamento. É preciso, para tanto, configurar a vinculação direta do ato com o Chefe de Governo, analisar a legitimidade, eficiência e economicidade, sua repercussão financeira e orçamentária, o atingimento dos fins pretendidos, o potencial de ofensa à coisa pública.

Não ignoro que se trata de critérios ainda tentativos, bem alicerçados na literatura técnica, mas ainda carentes do pronunciamento definitivo do mérito político dessa regulamentação por parte do Congresso Nacional. Portanto, o esforço de enunciar mais claramente a lógica do julgamento servirá não somente para conduzir com segurança a manifestação sobre estas contas, mas igualmente como forte precedente a ancorar a construção de regramento mais sólido e permanente.

Proponho, assim, que a sistemática adotada no Parecer Prévio relativo às contas presidenciais de 2014 seja acolhida nesse processo, em respeito à praxe até então instituída, mas tomando-se a cautela de somente considerar, para efeito de julgamento das contas, aqueles fatos e atos que possam ser diretamente imputados ao Chefe do Poder Executivo, nos termos delineados nestas seções.

3.2.5 Da recomendação do Tribunal ao Congresso Nacional

O Parecer Prévio ora em debate consigna, em manifestação final, que que "as Contas não estão em condições de serem aprovadas, recomendando-se a sua rejeição pelo Congresso Nacional".

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

Há que discutir a adequação em que o Parecer Prévio, documento de natureza eminentemente técnica, contenha recomendações ou aconselhamentos ao Parlamento com o objetivo de influir na decisão a ser tomada por este. Dois pontos devem ser postos em evidência: primeiro, deveria o Parecer Prévio restringir-se a apontar, de forma objetiva, os atos e fatos relevantes identificados na prestação de contas e que estão em desconformidade com a legislação vigente?; segundo, qual o poder vinculativo de tal recomendação de julgamento final sobre o Congresso Nacional?

A Constituição Federal (art. 71, inciso I) determina a elaboração de Parecer Prévio. A Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 57) detalha que tal parecer deve ser "conclusivo". Já o art. 228 do Regimento Interno do Tribunal esclarece o que se deve entender por "conclusivo", em relação ao Parecer Prévio das contas presidenciais:

> Art. 228. O parecer prévio a que se refere o caput do art. 221 será conclusivo no sentido de exprimir se as contas prestadas pelo Presidente da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro, bem como sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal.
> § 1° O parecer prévio conterá registros sobre a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.
> § 2° O relatório, que acompanhara o parecer prévio, conterá informações sobre:
> I - o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destes com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
> II - o reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do País.
> III - o cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar n° 101, de 4/5/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

É fato que não consta, sequer no Regimento Interno, uma previsão inequívoca sobre como deve ser a conclusão opinativa do TCU em relação às contas presidenciais. É certo que há diferença entre um parecer apenas conclusivo (terminativo, concludente, quanto ao cumprimento ou não das normas pela autoridade e um parecer que chega a ser aconselhador, enunciando uma posição final recomendada no julgamento das contas. Manifestação desse tipo somente deve ser entendida como sugestão para que o Congresso Nacional acompanhe a análise da Corte, sem obviamente vinculá-lo.

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

A Lei Orgânica do TCU (Lei n° 8.443, de 1992), ainda que pudesse ser utilizada como amparo à Corte, tampouco contempla a tipologia das conclusões a serem consignadas do Parecer Prévio. De fato, seus arts. 10, § 2°, 15 e 16 preveem apenas os termos relativos ao julgamento definitivo de contas dos gestores públicos em geral (regulares, regulares com ressalva ou irregulares), não das Contas do Chefe do Poder Executivo, cujo julgamento a Corte não realiza.

Por outro lado, a já denunciada ausência de regulamentação do tema legitima, a nosso ver, uma visão ampliativa que a Corte possa fazer do sentido de "parecer conclusivo" tal como consta na LRF. Não se pode recriminar uma opção da instituição por oferecer o máximo possível de subsídios, se não há uma clara manifestação do do Congresso Nacional quanto à extensão das informações e do sentido opinativo do Parecer Prévio. Com efeito, esse silêncio vem desde antes da Constituição Federal. Um levantamento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) feito especificamente sobre o trabalho de avaliação das contas de governo do TCU mapeia as tentativas, pela Corte, de definir formas mais adequadas de emitir o Parecer Prévio[33]. Desde 1977, o Tribunal vem sucessivamente ampliando, em seu Regimento Interno, o conteúdo e abrangência das manifestações opinativas que deve entregar ao Congresso, sem que tenha havido qualquer confirmação ou rechaço por parte do Legislativo. O conteúdo da manifestação atual do TCU é maior do que alguns homólogos internacionais (como Austrália, Canadá, África do Sul e Estados Unidos), mas corresponde a outros similares como França, México e Portugal[34], não representando, portanto, um caso desviante na prática internacional. De outra sorte, não se afigura descabido o paralelismo da manifestação opinativa (aprovação, aprovação com ressalvas, não-aprovação) com aquela exigida pela lei orgânica do TCU para o julgamento das contas de sua competência (regulares, regulares com ressalva, irregulares). Ora, no vácuo de uma diretriz expressa, que outro parâmetro orientativo mais sólido, para exaurir os possíveis sentidos de um "parecer conclusivo", que a própria legislação aplicável ao

[33] OECD – Organization for Economic Cooperation and Development. **Avaliações da OCDE sobre Governança Pública: Brasil – Tribunal de Contas da União: Parecer prévio e relatório sobre as contas do Presidente da República**. Paris: OECD, 2012, p. 20.

[34] OECD – Organization for Economic Cooperation and Development. **Avaliações da OCDE sobre Governança Pública: Brasil – Tribunal de Contas da União: Parecer prévio e relatório sobre as contas do Presidente da República**. Paris: OECD, 2012, pp. 19 e 21-22.

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

TCU em sua outra vertente? Por fim, cabe ressaltar que a prática opinativa verificada no Parecer Prévio já foi validada plenamente (ainda que de modo tácito) pelo Congresso Nacional. De fato, as contas de 2007 e 2008, as últimas julgadas, foram aprovadas pelo Legislativo a partir de pareceres prévios que afirmaram estarem "as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2007/2008, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional". Ora, se não houve qualquer motivo para recusar, por impróprias ou abusivas, as manifestações do TCU por contas "em condições de serem aprovadas, com ressalvas", não haveria qualquer motivo para fazê-lo quando as mesmas manifestações apontam que as contas "não estão em condições de serem aprovadas". A recomendação pela rejeição, posteriormente acrescentada, é simples decorrência lógica da manifestação anterior, pois não se concebe que uma opinião contrária à aprovação sugira outra coisa.

A correta especificação do conteúdo da manifestação do Tribunal somente será alcançada quando da tão reclamada regulamentação, pelo Congresso Nacional, de todo o processo de julgamento das contas presidenciais. Até lá, entendo mesmo desejável que o Tribunal empenhe-se na produção do máximo possível de informação e fundamentação para subsidiar as deliberações do Legislativo.

Tais subsídios somente representariam constrangimento caso o Congresso se visse compelido a abdicar de sua prerrogativa soberana de julgamento, e, como tal, obrigado a acompanhar de alguma forma a posição do TCU. A obrigação do Parlamento, como exaustivamente temos demonstrado ao longo deste relatório, é exatamente oposta: manter e sustentar os seus julgamentos independentes, embasados no subsídio técnico e no julgamento político que somente a si pertencem. Tal foi, aliás, o precedente da posição da própria CMO em relação às contas de 1991, que, contrariando o Parecer Prévio, deliberou pela rejeição:

> A esse respeito, constitui nosso entendimento que o Programa de Governo apresentado à Sociedade Brasileira no Congresso Nacional constitui um compromisso político da maior seriedade, que o Presidente assume com a Nação, e nessa condição passa a servir como balizamento para toda a ação governamental, com intensos reflexos na vida da sociedade nacional e de cada cidadão. Não podemos, portanto, continuar a interpretar a apresentação do Programa de Governo como mera formalidade, devendo, sim, ser objeto de

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

> avaliação quando do julgamento da atuação do Presidente da República pelo Congresso Nacional, especialmente, para que se verifique até que ponto e com que zelo os mais genuínos interesses da sociedade brasileira foram defendidos pelo Primeiro Mandatário da Nação. [...]
> A Sociedade Brasileira, que acompanhou atentamente os trabalhos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito criada através do Requerimento nº 52/92-CN, repudia frontalmente esta forma de tratar a questão da imputabilidade do Presidente da República por seus atos, e assim também a Constituição Federal, em diversos dispositivos. O que se espera do Congresso Nacional, simplesmente, é que aja com coerência, e não rasgue o Relatório Final a que chegou aquela CPMI, em 23 de agosto de 1992.

Em síntese, não identifico extralimitação imposta pelo Tribunal de Contas da União na forma e dicção do parecer submetido à nossa apreciação, tendo em vista a ausência de padrões explícitos determinados pelo próprio Legislativo. Dito isto, porém, reafirmo a absoluta liberdade do Congresso Nacional de tomar as manifestações ali contidas como um subsídio, devendo considerá-las, por expressa menção da Constituição, nas suas razões de decidir, sem, no entanto, se vincular às suas conclusões.

3.2.6 O prazo para elaboração do parecer pelo TCU e o prazo utilizado

O Parecer Prévio elaborado pelo Tribunal, apesar de técnico e não vinculante, é indispensável. Ainda que o Tribunal atrase sua conclusão, o Congresso Nacional não pode proceder ao julgamento sem considerá-lo. A tempestividade na sua entrega, portanto, é fator essencial para o bom funcionamento desse mecanismo institucional.

A Carta Política estabelece o prazo de sessenta dias para a elaboração do Parecer Prévio, a contar do recebimento da documentação remetida pelo Congresso Nacional (art. 71, inciso I, da Constituição). A fixação de prazos tem o propósito de estabelecer limite para a tomada de decisões e, enfim, estabilizar as disputas e liberar os interessados. Além disso, evita a duração infinita dos procedimentos, trazendo previsibilidade e segurança jurídica aos julgamentos.

As contas da Chefe do Poder Executivo relativas a 2015 foram recebidas no TCU em 26/04/2016. Logo, segundo o termo constitucionalmente estabelecido, deveriam ter sido analisadas até o dia 25/06/2016. O TCU, por meio do Aviso n° 480-GP/TCU, de 15/06/2016, comunicou ao Senhor Presidente do Congresso Nacional que o Plenário da

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Corte, nos termos do Acórdão n° 1.497/2016, decidiu abrir o prazo de 30 dias à Senhora Presidenta da República, privilegiando o princípio da ampla defesa e do contraditório, para que ela pudesse se manifestar sobre as conclusões apresentadas.

A deliberação do TCU se deu por meio do Acórdão nº 2523/2016 – TCU – Plenário em sessão realizada em 5/10/2016.

Assim, o prazo não foi cumprido pela Corte, sob o argumento de ter de abrir procedimentos que assegurassem a ampla defesa. Embora o prazo para apresentação do Parecer tenha sido extrapolado, a necessidade de privilegiar o princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório impõe-se, sem qualquer dúvida, como fato até então imprevisto que, *in casu*, possa originar atraso na entrega do Parecer. Com efeito, como adiante veremos, os prazos processuais devem absorver também a abertura do contraditório e a ampla defesa, mas excepcionalmente – tendo em vista a ausência de precedentes, considero justificável o atraso verificado.

Em que pesem as razões que levaram o TCU a utilizar o prazo adicional para emitir, em definitivo, o Parecer Prévio a seu cargo, temos que tal dilação não encontra amparo na Carta Política, pois, obviamente, o prazo peremptório de 60 dias estabelecido pela Constituição já haveria de contemplar aquele necessário para o estabelecimento do contraditório e da ampla defesa do responsável pelas contas em análise.

A imprevisão quanto à necessidade de manifestação da Presidenta certamente não poderia impedir-lhe a garantia processual do contraditório e da ampla defesa, o que, todavia, não deveria justificar a dilação habitual do prazo para emissão do Parecer Prévio. Diante das exigências constitucionais expressas, considero necessário que o processo de trabalho interno do Tribunal leve em conta, de forma permanente, a eventualidade de ter de abrir os prazos necessários à efetivação da garantia de ampla defesa do Chefe do Executivo, sem que tal circunstância implique descumprimento dos prazos do art. 71, inciso I, da Carta Magna.

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

3.3 IRREGULARIDADES SEGUNDO O PARECER PRÉVIO DO TCU

Passamos ao exame individualizado das complexas questões suscitadas pelo parecer da Corte de Contas, inicialmente tratando dos apontamentos de irregularidades consignados no Acórdão n° 1.497/2016 (Parecer Preliminar) e no Acórdão nº 2523/2016 – TCU – Plenário (Parecer Prévio).

Desde logo, há que contemplar a imensa controvérsia sobre o assunto, ainda hoje não inteiramente pacificada, o que indica o grau de polêmica e incerteza técnica e jurídica com que se debatiam os gestores no ano de 2015.

Inicialmente, cumpre esclarecer que o TCU concedeu prazo de trinta dias à Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, para manifestação, se assim desejasse, acerca dos achados apontados nos itens 9.2.1 a 9.2.23 do referido acórdão (páginas 432 e 433 do Relatório do Ministro Relator[35]), reproduzidos a seguir:

> 9.2.1. manutenção do estoque de operações de crédito vencidas até 31/12/2014 durante praticamente todo o exercício de 2015, relativamente a atrasos nos repasses ao Banco do Brasil respeitantes à equalização de juros do Plano Safra, tendo iniciado aquele ano com valor aproximado de R$ 8,3 bilhões, em desacordo com o art. 36, caput, da Lei Complementar 101/2000 (item III.1.1 da instrução da Semag);
>
> 9.2.2. manutenção do estoque de operações de crédito vencidas até 31/12/2014 durante praticamente todo o exercício de 2015, relativamente a atrasos nos repasses ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social respeitantes à equalização de juros do Programa de Sustentação do Investimento, tendo iniciado aquele ano com valor aproximado de R$ 20 bilhões, em desacordo com o art. 36, caput, da Lei Complementar 101/2000 (item III.1.2);
>
> 9.2.3. realização de novas operações de crédito pela União junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, no primeiro e no segundo semestres do

[35]Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/contas/2015/03-TCU_-_Contas_do_Governo_-_Exercicio_de_2015/03-TC-008-389-2016-0-RELATORIO-Exercicio_de_2015.pdf

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

exercício de 2015, nos valores de R$ 3,7 bilhões e R$ 4,37 bilhões, respectivamente, em virtude de passivos oriundos do Programa de Sustentação do Investimento, operacionalizado por aquela instituição financeira, em desacordo com os arts. 32, § 1º, incisos I e II, e 36, caput, da Lei Complementar 101/2000 e com os pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 (item III.1.3);

9.2.4. realização de novas operações de crédito pela União junto ao Banco do Brasil no primeiro e no segundo semestre do exercício de 2015, nos montantes de R$ 2,6 bilhões e R$ 3,1 bilhões, respectivamente, em virtude de passivos oriundos da equalização de taxa de juros em operações de crédito rural, em desacordo com o art. 165, § 8ª, c/c o art. 32, § 1º, incisos I e II, da Lei Complementar 101/2000, bem como com o art. e 36, caput, da mesma lei e com os pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 (item III.1.4);

9.2.5. omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, à Caixa Econômica Federal, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico de Social e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço nas estatísticas da dívida pública divulgadas pelo Banco Central do Brasil ao longo do exercício de 2015, contrariando os pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 (item III.2);

9.2.6. pagamento de dívidas da União junto ao Banco do Brasil e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social sem a devida autorização na Lei Orçamentária Anual ou em lei de créditos adicionais, inclusive com o registro irregular de subvenções econômicas, contrariando o que estabelecem o art. 167, inciso II, da Constituição Federal, o art. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 e os arts. 12, § 3º, inciso II, e § 6º, e 13 da Lei 4.320/1964 (item III.3.1);

9.2.7. pagamento de dívidas da União junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em lei de créditos adicionais, e também com o registro irregular de subvenções econômicas, incluindo o pagamento de R$ 869,10 milhões executados em 2014 sem que constassem da respectiva dotação orçamentária (Lei 12.952/2014), contrariando o que estabelecem o art. 167, inciso II, da Constituição Federal, o art. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 e os arts. 12, § 3º, inciso II, e § 6º, e 13 da Lei 4.320/1964 (itens III.3.2 e III.3.3);

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

9.2.8. abertura de créditos suplementares, entre 27/7/2015 e 2/9/2015, por meio dos Decretos Não Numerados 14241, 14242, 14243, 14244, 14250 e 14256, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2015, infringindo por consequência, o art. 167, inciso V, da Constituição Federal (item III.4.1);

9.2.9. condução da programação orçamentária e financeira com amparo na proposta de meta fiscal constante do Projeto de Lei PLN 5/2015, e não na meta fiscal legalmente 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, contrariando o disposto nos arts. 9º da Lei Complementar 101/2000 e 52 da Lei 13.080/2015 (item III.4.2);

9.2.10. contingenciamentos de despesas discricionárias da União em montantes inferiores aos necessários para atingimento da meta fiscal vigente nas datas de edição dos Decretos 8.496, de 30/7/2015, e 8.532, de 30/9/2015, amparados, respectivamente, pelos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º e 4º Bimestres de 2015, contrariando o disposto nos arts. 9º da Lei Complementar 101/2000 e 52 da Lei 13.080/2015 (item III.4.2);

9.2.11. utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 em finalidade diversa do objeto da vinculação, em ofensa ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000 (item III.4.3);

9.2.12. utilização de recursos de fundos especiais em finalidade diversa do objeto da vinculação, em desacordo com o estabelecido no art. 73 da Lei 4.320/1964 e em ofensa ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000 (item III.4.3);

9.2.13. execução de despesa em montante superior à dotação aprovada no Orçamento de Investimento pelas empresas estatais Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e Petróleo Brasileiro S.A., em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (item III.4.4);

9.2.14. ausência de repasse referente ao Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres, no valor de R$ 89,7 milhões, destinado ao Fundo Nacional de Saúde, vinculado ao Ministério da Saúde, em inobservância aos dispositivos das Leis 8.212/1991 e 9.503/1997 (item III.6);

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

9.2.15. concessão indevida de autorização pelo Banco Central do Brasil ao Banco da Amazônia S.A. para que referida instituição financeira efetuasse o registro de R$ 982,1 milhões no Nível I de seu Patrimônio de Referência, na qualidade de Capital Principal, contrariando o que estabelecem o art. 16, inciso XI, e § 1º, inciso I, da Resolução-CMN 4.192/2013 e com inobservância das determinações contidas nos arts. 9º e 10, inciso IX, da Lei 4.595/1964 (item III.5);

9.2.16. abertura de créditos extraordinários por meio das Medidas Provisórias 686/2015, 697/2015, 702/2015 e 709/2015, em desacordo com os requisitos constitucionais de urgência e imprevisibilidade previstos no art. 167, § 3º (parecer do Ministério Público);

9.2.17. abertura de créditos extraordinários por meio das Medidas Provisórias 686/2015, 697/2015, 702/2015 e 709/2015, com características de créditos suplementares e especiais, em desacordo com os arts. 167, inciso V, e 62, § 1º, alínea “d”, da Constituição Federal, c/c os arts. 40 e 41, inciso III, da Lei 4.320/64 (parecer do Ministério Público);

9.2.18. abertura de créditos suplementares para o FIES, qualificados indevidamente como crédito extraordinário, por meio da MP 686/2015, para viabilizar a contratação de novas operações de financiamento estudantil, criando despesas obrigatórias de caráter continuado com duração de mais de dois exercícios, com a inobservância dos arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), c/c o art. 43 da Lei 4.320/64 (parecer do Ministério Público);

9.2.19. abertura de créditos suplementares qualificados indevidamente como créditos extraordinários, por meio das MPs 686/2015 e 697/2015, que aumentaram as despesas primárias da União de forma incompatível com o alcance do resultado primário do exercício, com infringência ao art. 167, inciso V, da Constituição Federal; ao art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2015 – Lei 13.115/2015, bem como em desacordo com o art. 9º da Lei Complementar 101/2000 (parecer do Ministério Público);

CD225147216300

9.2.20. autorização para contratação de operação de crédito externa para financiamento do projeto FX-2 sem observar os requisitos previstos no art. 32, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, uma vez não haver prévia autorização na lei orçamentária ou em créditos adicionais e não ter ocorrido por meio de lei específica (parecer do Ministério Público);

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

9.2.21. emissão direta de títulos públicos ao Banco do Brasil com inobservância de condição estabelecida na legislação (Resolução CMN 2.238/1996), incorrendo em operação de crédito vedada pelo art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal (voto do Relator);

9.2.22. falta de consistência de parcela significativa das informações relacionadas a metas previstas no Plano Plurianual 2012-2015 (item IV.1 e anexo I da instrução da Semag);

9.2.23. achados de auditoria que comprometem a fidedignidade das informações contábeis constantes do Balanço Geral da União apresentado na Prestação de Contas da Presidente da República do exercício de 2015 (item IV.2 e anexo II).

Em 19/7/2016, a Presidente da República requereu, por meio do seu advogado, a prorrogação do prazo final para apresentação de suas considerações por mais trinta dias úteis (peça 39, TC 008.389/2016-0). O Ministro Relator acatou o pedido, mediante despacho acostado à peça 43 do processo, com a ressalva de que a contagem do novo prazo de trinta dias deveria ocorrer em dias contínuos, conforme previsto no art. 183, caput, do Regimento Interno do TCU. Posteriormente, em 24/8/2016, o Tribunal aprovou nova prorrogação de prazo, a pedido da interessada, por quinze dias (peças 49 e 50, TC 008.389/2016-0).

Em 8/9/2016, o Tribunal de Contas da União recebeu o documento por meio do qual a Presidente da República aduz seus argumentos de defesa perante os indícios de irregularidades e possíveis distorções apontados no Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário (peças 53 e 54, TC 008.389/2016- 0), denominado “contrarrazões”. A peça principal dessas contrarrazões contém 412 páginas e os anexos encaminhados em mídias digitais totalizam 975 páginas.

CD225147216300

3.3.1 Irregularidade 1- Operações de crédito junto a instituições financeiras federais - o Banco do Brasil e BNDES (manutenção e novas operações)

O Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário, de 15/6/2016, apontou a realização de operações de crédito da União junto ao Banco do Brasil (BB) e ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), instituições financeiras federais,

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

caracterizando indícios de irregularidade, uma vez que tais operações são vedadas pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Sistematicamente, podem ser listadas:

- Concessão de crédito, em 1º de janeiro de 2015, no valor de R$ 8,3 bilhões pelo Banco do Brasil S.A. à União para refinanciamento/rolagem das dívidas existentes ao final de dezembro de 2014, contraídas em razão da concessão de operações de crédito do Banco do Brasil S.A. à União para quitação de equalizações de juros apuradas para períodos de equalização anteriores ao 2º semestre de 2014, em desacordo com o art. 36, caput, da Lei Complementar 101/2000.
- Concessão de crédito, em 1º de julho de 2015, no valor de R$ 10,4 bilhões pelo Banco do Brasil S.A. à União para refinanciamento/rolagem das dívidas existentes ao final de junho de 2015, contraídas em razão da concessão de operações de crédito do Banco do Brasil S.A. à União para quitação de equalizações de juros apuradas para períodos de equalização anteriores ao 1º semestre de 2015, em desacordo com o art. 36, caput, da Lei Complementar 101/2000.
- Concessão de crédito, em 1º de janeiro de 2015, no valor de R$ 20 bilhões pelo BNDES/Finame à União para refinanciamento/rolagem das dívidas existentes ao final de dezembro de 2014, contraídas em razão da concessão de operações de crédito do BNDES/Finame à União para quitação de equalizações de juros apuradas para períodos de equalização anteriores ao 2º semestre de 2014, em desacordo com o art. 36, caput, da Lei Complementar 101/2000.
- Concessão de crédito, em 1º de julho de 2015, no valor de R$ 20,16 bilhões pelo BNDES/Finame à União para refinanciamento/rolagem das dívidas existentes ao final de junho de 2015, contraídas em razão da concessão de operações de crédito do BNDES/Finame à União para quitação de equalizações de juros apuradas para períodos de equalização anteriores ao 1º semestre de 2015, em desacordo com o art. 36, caput, da Lei Complementar 101/2000.
- Operações de crédito realizadas pela União junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social no primeiro e no segundo semestres do exercício de 2015, nos montantes de R$ 3,7 bilhões e R$ 4,37 bilhões, respectivamente, em virtude de passivos oriundos do Programa de Sustentação do Investimento, operacionalizado por aquela instituição financeira, em desacordo com os arts. 32, § 1º, incisos I e II, e 36, caput, da Lei Complementar 101/2000 e com os

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000.

- Operações de crédito realizadas pela União junto ao Banco do Brasil no primeiro e no segundo semestre do exercício de 2015, nos montantes de R$ 2,6 bilhões e R$ 3,1 bilhões, respectivamente, em virtude de passivos oriundos da equalização de taxa de juros em operações de crédito rural, em desacordo com os arts. 32, § 1º, incisos I e II, e 36, caput, da Lei Complementar 101/2000 e com os pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000.

CD/22514.72163-00

Contrarrazões

Inicialmente, as contrarrazões traz interpretação sobre o que seriam operações de crédito à luz da legislação (peça 53, p. 62-71), aduzindo que não estariam contemplados no rol de proibições do art. 36 da LRF situações que não decorram de negócio jurídico bilateral, constituído com o propósito da instituição financeira entregar ou colocar à disposição do ente estatal que a controle, recursos financeiros a serem restituídos mediante pagamento de uma taxa de juros.

Nos exatos termos alegados (peça 53, p. 64):

> (...) a operação de crédito pressupõe a transferência de propriedade dos recursos da instituição para o mutuário, acarretando o reconhecimento, por parte deste de um passivo. Quando o mutuário da operação de crédito é o poder público, alguns requisitos devem estar presentes, como a prévia autorização orçamentária, a necessidade de lei específica e o controle exercido pelo Senado Federal. Mas de todo modo, os recursos que são objeto da operação de crédito devem necessariamente circular pelo Tesouro Nacional.

Adentra no conceito de subvenções econômicas (peça 53, p. 72-76), mencionando a Lei 4.320/1964 e o Manual Técnico de Orçamento (MTO), da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), o qual define que as subvenções econômicas englobam as despesas com: cobertura, direta ou indireta, de parcela de encargos de empréstimos e financiamentos e dos custos de aquisição, de produção, de escoamento, de distribuição, de venda e de manutenção de bens, produtos e serviços em geral; e, ainda, outras

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

operações com características semelhantes. Menciona que as subvenções econômicas, desde que devidamente autorizadas, integram o orçamento da União como despesa pública, sendo este o caso das subvenções em operações de crédito rural conduzidas pelo Banco do Brasil, autorizadas mediante a Lei 8.427/1992, e também das subvenções concedidas no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), autorizadas na Lei 12.096/2009. Explana que (peça 53, p. 75):

> De modo geral, por meio dos referidos programas, o Governo Federal equaliza a taxa de juros praticada pelos bancos em contratos de concessão de crédito firmado entre os próprios bancos e o tomador do crédito ou mesmo concede o próprio crédito. Ou seja, o BB e o BNDES emprestam dinheiro para os produtores com taxas beneficiadas e o Governo Federal lhe paga a diferença entre a taxa de juros praticada e a taxa de mercado.

Sobre a gestão orçamentária, financeira e fiscal (peça 53, p. 90-94), destaca que os acórdãos exarados pelo TCU teriam repercutido, no que era possível, na forma como foi realizada a gestão no exercício de 2015. Assevera que teria sido realizada uma gestão responsável e transparente, não obstante o cenário econômico desafiador.

Argumenta que, apesar dos desafios econômicos enfrentados, ao final do exercício de 2015 todos os passivos apontados pelo TCU foram quitados. Transcreve trecho de nota à imprensa elaborada pelo Ministério da Fazenda e divulgada em 30/12/2015, na qual é mencionado o montante pago, no total de R$ 72,38 bilhões, sendo R$ 55,57 bilhões referentes a dívidas existentes até o término do exercício de 2014 e R$ 16,80 bilhões de valores referentes ao exercício de 2015. Quanto aos efeitos fiscais da dívida existente, expõe que foram devidamente capturados e divulgados pelo Banco Central, conforme Nota para Imprensa – Política Fiscal, de janeiro de 2016.

Aduz que o inadimplemento de obrigações ex-lege, como é o caso dos passivos junto ao BB, BNDES e FGTS, este último decorrente da implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida, não pode ser enquadrado em qualquer dos sentidos possíveis da literalidade do texto da LRF, uma vez que este somente contemplaria situações "que delineiam o núcleo central de uma operação de crédito, há muito revelada pelo Direito Privado como sendo um contrato em que o credor de bens fungíveis (geralmente dinheiro) dê seu patrimônio para o devedor; que se compromete a devolvê-lo, ou o seu equivalente da mesma espécie e quantidade, em determinado prazo (peça 53, p. 95/96).

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

Discorre ainda mais sobre as características do que considera operação de crédito: deriva da vontade das partes e não da lei; é troca de uma prestação presente pela promessa de uma prestação futura; existência do aspecto temporal e de confiança; envolve quase sempre o pagamento de juros pelo devedor, mas a existência de juros não caracterizaria um operação de crédito, uma vez que pode estar presente em outras relações contratuais, como forma de mensurar o inadimplemento no cumprimento de obrigações.

Argumenta que esses elementos centrais estão presentes em todos os negócios elencados no art. 29, inciso III, da LRF, não se podendo interpretar o termo da lei "outras operações assemelhadas" como aplicável a operações que não possuam tais elementos característicos. Assim, entende que o enquadramento dos passivos da União junto aos bancos públicos como operações de crédito não decorre da interpretação da lei, mas de tentativa de integração analógica, o que não seria permitido no ordenamento jurídico em relação a normas proibitivas.

Por fim, transcreve trechos de dois pareceres que corroborariam a ideia de que os atrasos nos pagamentos junto a instituições financeiras oficiais não seriam operações de crédito: PARECER/PGFN/CAF/35-2015, de 1º/4/2015, da Procuradoria da Fazenda Nacional e Parecer do Ministério Público Federal exarado nos autos do procedimento 1.16.000.0001686/2015-25, destinado a investigar as consequências penais das condutas verificadas no caso dos passivos junto aos bancos púbicos.

Análise das Contrarrazões e Conclusão do TCU (páginas 456 a 463)

Da análise do texto apresentado a título de contestação inicial ao apontamento de irregularidade na realização de operações de crédito junto ao Banco do Brasil e ao BNDES, é possível constatar que a tese principal defendida é a de que os débitos acumulados junto aos bancos públicos não podem ser caracterizados como operações de crédito para os fins legais.

Considerou-se que o assunto foi objeto de análise e decisão pelo Plenário do TCU. No curso do ano de 2015 houve deliberação sobre a matéria por quatro vezes: Acordão

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

825, de 15/4, Acórdão 3.297, de 7/12, - estes no âmbito do processo TC 021.643/2014-8, que trata da inspeção realizada junto aos bancos públicos -, Acórdão 1.464, de 17/6, e Acórdão 2.461, de 7/10, estes últimos no âmbito do processo TC 005.335/2015-9, relativo às Contas do Governo da República do exercício de 2014.

Os itens 9.2.1 e 9.2.2 apontaram a manutenção do estoque de operações de crédito vencidas até 31/12/2014 durante praticamente todo o exercício de 2015, enquanto os itens 9.2.3 e 9.2.4 indicaram a realização de novas operações de crédito junto aos bancos públicos no ano de 2015.

Com relação à realização de **novas operações de crédito pela União** junto ao Banco do Brasil e BNDES, sinteticamente:

- Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário (...)
  9.2.3. realização de novas operações de crédito pela União junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, no primeiro e no segundo semestres do exercício de 2015, nos valores de R$ 3,7 bilhões e R$ 4,37 bilhões, respectivamente, em virtude de passivos oriundos do Programa de Sustentação do Investimento, operacionalizado por aquela instituição financeira, em desacordo com os arts. 32, § 1º, incisos I e II, e 36, caput, da Lei Complementar 101/2000 e com os pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 (item III.1.3);
  9.2.4. realização de novas operações de crédito pela União junto ao Banco do Brasil no primeiro e no segundo semestre do exercício de 2015, nos montantes de R$ 2,6 bilhões e R$ 3,1 bilhões, respectivamente, em virtude de passivos oriundos da equalização de taxa de juros em operações de crédito rural, em desacordo com o art. 165, § 8ª, c/c o art. 32, § 1º, incisos I e II, da Lei Complementar 101/2000, bem como com o art. e 36, caput, da mesma lei e com os pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 (item III.1.4);

Contrarrazões

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

As contrarrazões acerca do apontamento de realização de novas operações de crédito no exercício de 2015 encontram-se à peça 53, p. 114-137. Inicialmente é mencionado que o ponto central do debate sobre a natureza das operações realizadas entre a União e os bancos públicos é o lapso de tempo decorrido entre a constituição da despesa e o seu efetivo pagamento. Aduz que o enquadramento da questão como operação de crédito vedada pela legislação ou como simples inadimplemento de obrigações depende de juízo de razoabilidade, mesmo que subjetivo. Expõe que o TCU considera razoável o período de seis meses para que sejam realizadas as apurações do montante devido a título de equalização de taxa de juros. Menciona que, no relatório que embasou o Acórdão 1.497/2015-TCU-Plenário, é admitido também prazo adicional para que o pagamento seja realizado após a apresentação dos valores ao Tesouro Nacional pelos bancos.

Citou-se inicialmente que a Instrução Preliminar das Contas de Governo do exercício de 2015 considerou como operações de crédito vedadas pela LRF o atraso de cinco e de onze meses no pagamento da União aos bancos públicos.

Prossegue alegando sobre a razoabilidade do fato que passivos gerados e quitados dentro do mesmo exercício e que, em seu entendimento, não geraram repercussão fiscal, não sejam considerados atos irregulares.

Cita trecho do Relatório das Contas de Governo 2014, em que, no contexto de análise do atraso no repasse de recursos do INSS para instituições financeiras públicas federais e privadas é mencionado que:

> classificar esses atrasos esporádicos e de curtíssimo período como operação de crédito clássica vedada pelo art. 36 da LRF, sem que haja evidência de intenção deliberada de manipulação da programação financeira e cronograma mensal de desembolso, do contingenciamento e do resultado fiscal, não seria tratar a questão com honestidade (peça 53, p. 120).

Desse modo, conclui que não são todos os atrasos que caracterizam a realização de uma operação de crédito vedada, devendo ser feita, em cada caso, avaliação norteada pelo princípio da razoabilidade e proporcionalidade.

Pondera ainda que foram realizados diversos pagamentos ao longo do exercício de 2015, entre janeiro e outubro, contemplando quase a totalidade das dívidas

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

constituídas no mesmo período, embora “os recursos da programação financeira tenham sido empregados, de boa-fé, no pagamento de despesas anteriores ao exercício, num esforço dirigido à regularização do fluxo de pagamentos das subvenções econômicas” (peça 53, p. 121/122).

Com relação à ordem de quitação das dívidas, a Nota Técnica da STN menciona que houve priorização pelo pagamento dos débitos na ordem cronológica em que foram gerados, estando tal conduta em consonância com a Constituição Federal, art. 100, com o Código Civil, arts. 352 a 355 e com a Lei 4.320/1964.

Prossegue com a descrição dos fatos relativos ao encerramento do exercício de 2015: alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2015, com alteração da meta de resultado primário do exercício; alteração da Lei Orçamentária Anual de 2015, com a edição da Medida Provisória 702, abrindo créditos extraordinários no valor de R$ 37,5 bilhões; alteração dos normativos do PSI, com revogação da Portaria MF 193/2014 e pagamento integral dos passivos junto aos bancos públicos e ao FGTS, embora a decisão do TCU tenha sido no sentido que fosse apresentado cronograma para realização dos desembolso.

Concluiu a Nota 10/2016/COPEC/STN/MF-DF mencionando a existência de efeito suspensivo às decisões do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário e asseverando ainda que (peça 53, p.136):

> Ao longo de 2015, buscou-se executar a programação e execução financeira realizada da melhor maneira possível, com acentuado esforço de liquidação dos passivos anteriores ao referido exercício em que pese, o cenário econômico desafiador e o seu consequente impacto fiscal.

Análise das Contrarrazões e Conclusão do TCU (páginas 471 a 476)

O TCU conclui que as contrarrazões apresentadas não são suficientes para afastar, no todo ou em parte, os indícios de irregularidades identificados nos itens 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário, caracterizados pela realização de novas operações de crédito da União junto ao BNDES e ao Banco do Brasil, no primeiro e no segundo semestres do exercício de 2015, em desacordo com os arts. 32, § 1º, incisos I e II, e 36, caput, da Lei Complementar 101/2000 e com os pressupostos do planejamento,

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

da transparência e da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000.

Com relação à realização de Manutenção do estoque de operações de crédito junto ao Banco do Brasil e BNDES, sinteticamente:

- Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário (...) 9.2.1. manutenção do estoque de operações de crédito vencidas até 31/12/2014 durante praticamente todo o exercício de 2015, relativamente a atrasos nos repasses ao Banco do Brasil respeitantes à equalização de juros do Plano Safra, tendo iniciado aquele ano com valor aproximado de R$ 8,3 bilhões, em desacordo com o art. 36, caput, da Lei Complementar 101/2000 (item III.1.1 da instrução da Semag); 9.2.2. manutenção do estoque de operações de crédito vencidas até 31/12/2014 durante praticamente todo o exercício de 2015, relativamente a atrasos nos repasses ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social respeitantes à equalização de juros do Programa de Sustentação do Investimento, tendo iniciado aquele ano com valor aproximado de R$ 20 bilhões, em desacordo com o art. 36, caput, da Lei Complementar 101/2000 (item III.1.2);

Contrarrazões

Inicialmente é destacado no texto apresentado a título de contrarrazões (peça 53, p. 98-114) que no Relatório Preliminar da Unidade Técnica relativo às contas de 2015 é mencionado que a irregularidade teria sido caracterizada pela concessão de crédito do Banco do Brasil e do BNDES para o refinanciamento/rolagem das dívidas da União existentes junto a estas instituições em 1º de janeiro e em 1º de julho de 2015, ou seja, o não-pagamento do saldo devedor existente nestas datas caracterizaria uma nova operação de crédito. Não obstante, segundo relata:

> A Corte rechaçou a tese de refinanciamento/rolagem das dívidas existentes, todavia, entendeu que tais condutas se tratavam de manutenção de estoque de operação de crédito vencida até 31 de dezembro de 2014, também considerada, em princípio, operação de crédito vedada, nos termos do art. 36, caput, da LRF, AC-1497/2016- TCUPlenário.

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

Quanto à manutenção do estoque de operações de crédito junto ao Banco do Brasil e BNDES as contrarrazões (peça 53, p. 98-114) destaca que no Relatório Preliminar da Unidade Técnica relativo às contas de 2015 que a irregularidade teria sido caracterizada pela concessão de crédito do Banco do Brasil e do BNDES para o refinanciamento/rolagem das dívidas da União existentes junto a estas instituições em 1º de janeiro e em 1º de julho de 2015, ou seja, o não-pagamento do saldo devedor existente nestas datas caracterizaria uma nova operação de crédito.

Segundo o Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário retirou dos indícios de irregularidade o termo “refinanciamento”, restando apenas, como possível irregularidade, a manutenção do estoque de operações de crédito vencidas até 31/12/2014. Argumenta que não se trata realmente de refinanciamento, uma vez que este pressuporia a alteração nas condições originais do financiamento. Expõe que, segundo o conceito do Banco Central na Resolução 2682/1999, considera-se renegociação a composição de dívida, a prorrogação, a novação, a concessão de nova operação para liquidação parcial ou integral de operação anterior ou qualquer outro tipo de acordo que implique em alteração nos prazos de vencimento ou nas condições de pagamento originalmente pactuadas.

Ademais, nos termos da argumentação das contrarrazões, o Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, o Tribunal entendeu cabível a concessão de prazo para regularização dos passivos, uma vez que determinou que tal regularização fosse feita “de acordo com cronograma, de duração a mais curta possível, a ser apresentado ao TCU dentro de 30 (trinta) dias”. Tal determinação teria conflitado com a proposta constante no relatório de inspeção que culminou no referido acórdão, uma vez que no relatório a proposição original da Unidade Técnica era para que fosse determinada o imediato pagamento dos valores devidos pela União.

Argumenta-se ainda, que irregularidade em questão já foi objeto de análise e repercussão na Prestação de Contas da Presidente da República no exercício de 2014, sendo um dos fatos motivadores da recomendação de rejeição da Prestação de Contas, conforme deliberado no Acórdão 2.461/2015-TCU-Plenário, de 7/10/2015. Assim, eventual nova sanção não poderia recair sobre fatos já ensejadores de reprimenda.

Nos termos do que foi argumentado (peça 53, p. 107):

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Observa-se que o AC-825-13/15-P foi proferido em 17 de abril de 2015, logo, já no exercício de 2015 e, portanto, ciente de que as operações identificadas em 2014 ainda não haviam ainda sido pagas. Nesses termos, o comando do citado acórdão, tanto no que se referia ao Plano Safra quanto ao PSI, foi dirigido a todas as operações que, no seu entendimento "representaram a assunção de compromisso financeiro de que trata o art. 29, inciso III, da Lei Complementar 101/2000", o que abrangia o estoque da dívida ora apontado como nova irregularidade. Assim, não há que se alegar que o não pagamento do passivo constituído até 31 de dezembro de 2014 tenha constituído nova violação, sob pena de o Tribunal incorrer em violação ao princípio do *non bis in idem*.

Análise das Contrarrazões e Conclusão do TCU (páginas 465 a 469)

O TCU conclui que as contrarrazões apresentadas não são suficientes para afastar, no todo ou em parte, os indícios de irregularidades identificados, caracterizados pela manutenção junto ao Banco do Brasil e ao BNDES do estoque de operações de crédito vencidas até 31/12/2014 durante praticamente todo o exercício de 2015, em desacordo com o art. 36, caput, da Lei Complementar 101/2000, itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário.

3.3.2 Irregularidade 2 - Omissão no registro de passivos da União nas estatísticas fiscais

- Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário (...) 9.2.5. omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, à Caixa Econômica Federal, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico de Social e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço nas estatísticas da dívida pública divulgadas pelo Banco Central do Brasil ao longo do exercício de 2015, contrariando os pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 (item III.2);

Contrarrazões

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Com relação ao tema, as contrarrazões apresentadas encontram-se na peça 53 dos autos, mais especificamente no Anexo 3.1 (peça 53, p. 155-165). Em breve síntese, é argumentado que:

a) diferentemente dos argumentos que suportam a irregularidade, o que norteia a programação e execução orçamentária e financeira é a análise das receitas e despesas, o que não estaria sob responsabilidade do Banco Central do Brasil (Bacen); as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal não acarretaram qualquer prejuízo às ações das autoridades fiscais no âmbito do acompanhamento da execução orçamentária do período;

b) não há que se falar em meta bimestral de resultado primário (RP). Em todas as avaliações bimestrais de receitas e despesas primárias, o que se considera é a meta de resultado primário do exercício;

c) os efeitos fiscais decorrentes do pagamento dos passivos da União junto aos bancos públicos e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) repercutiram ainda no exercício de 2015, o que tornaria equivocada e despropositada a conclusão havida de que, para fins de apreciação das Contas de Governo de 2015, a situação encontrada foi a mesma do exercício de 2014;

d) o fato da omissão de passivos nas estatísticas fiscais ter sido apontada como irregularidade, quando da apreciação do processo de Contas do Governo do exercício de 2014, compondo o rol que ensejou a emissão de parecer com proposta de rejeição das Contas, impediria a cominação de nova sanção em 2015, uma vez que incorreria em bis in idem ou desrespeitaria a decisão anterior;

e) a preocupação de ordem prática seria o eventual efeito da omissão dos passivos na apuração do resultado fiscal do exercício, situação que teria ocorrido com relação aos exercícios de 2013 e 2014, mas não em 2015, uma vez que todos os passivos repercutiram no cômputo do resultado fiscal do próprio exercício; e

f) o Bacen interpôs recurso contra os termos do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, que foi recebido com efeito suspensivo e resultou na reforma parcial da decisão, conforme Acórdão 3.297/2015- TCU-Plenário, permitindo que as estatísticas fiscais pretéritas não fossem republicadas, mas sim divulgas em quadro contendo os impactos nos resultados

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

primários do Governo Federal caso os passivos houvessem sido tempestivamente captados.

CD/22514.72163-00

Análise das Contrarrazões e Conclusão do TCU (páginas 477 a 482)

O TCU considerou que ao longo de onze meses do exercício de 2015 houve a omissão de passivos da União nas estatísticas fiscais oficiais para fins de apuração dos resultados fiscais, não há como aquiescer que houve plena observância aos princípios e normas constitucionais, legais e regulamentares. A interposição de recursos com efeito suspensivo suspende provisoriamente os efeitos das decisões do Tribunal, para efeito do recurso, mas não autoriza o recorrente a, antes do julgamento do mérito do recurso, praticar atos ou adotar providências que direta ou indiretamente violem e contrariem a legislação que dá suporte à decisão, qual seja, a Constituição da República e a LRF.

Conclui que as contrarrazões apresentadas não foram suficientes para afastar, no todo ou em parte, a irregularidade apontada, caracterizada pela omissão do fluxo de passivos da União nas estatísticas da dívida pública divulgadas pelo Banco Central do Brasil no transcorrer do exercício de 2015.

3.3.3 Irregularidade 3 - Pagamento de dívidas da União junto ao BB, ao BNDES e ao FGTS sem a autorização em lei orçamentária

- Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário (...) 9.2.6. pagamento de dívidas da União junto ao Banco do Brasil e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social sem a devida autorização na Lei Orçamentária Anual ou em lei de créditos adicionais, inclusive com o registro irregular de subvenções econômicas, contrariando o que estabelecem o art. 167, inciso II, da Constituição Federal, o art. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 e os arts. 12, § 3º, inciso II, e § 6º, e 13 da Lei 4.320/1964 (item III.3.1);
- 9.2.7. pagamento de dívidas da União junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em lei de créditos

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

adicionais, e também com o registro irregular de subvenções econômicas, incluindo o pagamento de R$ 869,10 milhões executados em 2014 sem que constassem da respectiva dotação orçamentária (Lei 12.952/2014), contrariando o que estabelecem o art. 167, inciso II, da Constituição Federal, o art. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 e os arts. 12, § 3º, inciso II, e § 6º, e 13 da Lei 4.320/1964 (itens III.3.2 e III.3.3);

CD/22514.72163-00

Contrarrazões

Quanto ao pagamento de operações de crédito junto ao BB e ao BNDES sem autorização orçamentária, contrariando o que estabelecem o art. 167, inciso II, da Constituição Federal, o art. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 e os arts. 12, § 3º, inciso II, e § 6º, e 13 da Lei 4.320/1964

a) o arcabouço legal e normativo aplicável à matéria não permite chegar à conclusão a que chegou o TCU;

b) a incorporação de operações de crédito no orçamento se dá no mesmo ano da sua contratação, incorporando a receita de operação de crédito, bem como alguma despesa que seja custeada com essa fonte de receita;

c) em exercício posterior, o pagamento da operação de crédito é considerado uma despesa financeira e é realizado utilizando-se uma receita primária;

d) em consonância com o que prevê o parágrafo 1º do art. 29 da LRF, há a impossibilidade de incorporá-la ao orçamento como operação de crédito na origem, no momento da contratação, uma vez que, a conversão da subvenção econômica em operação de crédito, em decorrência do inadimplemento financeiro da obrigação, ocorre após encerrado o planejamento e execução orçamentária da despesa. Ou seja, a despesa já havia sido originalmente prevista na LOA do correspondente exercício e também nele empenhada;

e) segundo a Nota Técnica 17/STN/COPEC, de 14/7/2016, os pagamentos foram feitos em estrita observância aos princípios da transparência e da finalidade, que

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

estabelecem que a execução da despesa deve explicitar a finalidade a que se destina a despesa pública, ou seja, permitir visualizar se a despesa contribui para a criação, expansão ou aprimoramento da ação de governo;

f) na Lei Orçamentária Anual (LOA) ou na Lei de Créditos Adicionais, as despesas com subvenções econômicas devem vir explicitadas, do contrário, caso as despesas figurassem como operações de crédito, não restaria demonstrada a finalidade do gasto público em apreço, que é a equalização de taxa de juros e outros encargos financeiros; g) a formalização desta operação de crédito ensejaria, como contrapartida orçamentária, a estimativa de entrada de receita financeira na natureza 2119.00.00 - Outras Operações de Crédito Internas, cuja fonte para a despesa é a 146, contudo, frisa-se que tal combinação não foi possível de ser realizada nesta operação, sendo impraticável de ser configurada conforme entendimento da Corte de Contas;

h) o atual arcabouço normativo orçamentário público não prevê a possibilidade de considerar “receitas de exercícios anteriores”, tendo em vista que o período considerado pelo Tribunal como de realização das operações de crédito foi de 2010 a 2014, ou seja, dever-se-ia considerar receitas pretéritas ao exercício corrente e, para esta situação, não há amparo na legislação em vigor;

i) a mudança de natureza da despesa e o reconhecimento da receita de operação de crédito, após o encerramento do exercício a que se refere, viola o próprio princípio da anualidade orçamentária;

j) Segundo Nota 17/STN/COPEC, as dívidas da União junto ao BB e ao BNDES estão vinculadas legalmente (autorizadas em leis específicas) como subvenção econômica e o item 9.1.2 do Acórdão 1.634/2016-TCU-Plenário, descreve que as despesas da União não decorrem de decisões do TCU, mas de determinações legais;

k) as despesas com pagamento de equalização (Crédito Rural e PSI) foram devidamente autorizadas na LOA e em lei de créditos adicionais no exercício de 2015, assim, não houve registro irregular de subvenções econômicas, portanto, não houve violação ao que estabelecem o art. 167, inciso II, da Constituição Federal, o art. 5°, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 e os arts. 12, § 3°, inciso II, e § 6°, e 1 3 da Lei 4.320/1964;

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

l) o pagamento nos termos efetuados, em virtude da impossibilidade demonstrada de se efetuar os ajustes pretendidos pelo TCU, apenas exauriu a conduta irregular já reprovada nas contas de 2014, não podendo se constituir em uma nova irregularidade;

m) os Acórdãos 825/2015-TCU-Plenário e 3.297/2015-TCU-Plenário não enfrentaram os aspectos relacionados à forma de se realizar o pagamento, tendo apenas determinado que os pagamentos fossem realizados no menor prazo possível, o que ocorreu no final de 2015, conforme entendimento entre os Poderes Executivo e Legislativo;

n) se os passivos pagos em 2015 tivessem sido pagos como amortização de dívida, ainda que já tenha sido demonstrada a inconsistência orçamentária desse fato, haveria também uma inconsistência fiscal, posto que o resultado de 2015 teria sido de cerca de R$ 55,0 bilhões menor do que o efetivamente alcançado, reduzindo de forma incorreta o resultado fiscal obtido.

Quanto ao pagamento de dívidas da União junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em lei de créditos adicionais, e também com o registro irregular de subvenções econômicas, incluindo o pagamento de R$ 869,10 milhões executados em 2014 sem que constassem da respectiva dotação orçamentária

o) pelos mesmos argumentos demonstrados no item anterior, argumenta que é impossível efetuar os pagamentos como operações de crédito;

p) a Lei 11.977/2009 autoriza a utilização das disponibilidades do FGTS em contratações no âmbito do PMCMV e dispõe que o Agente Operador do fundo (Caixa) terá direito ao ressarcimento das quantias desembolsadas, devidamente atualizadas pela taxa Selic;

q) isso assegura a continuidade da execução das contratações do programa e demonstra que essas são custeadas por meio de subvenções econômicas;

r) a descrição da ação 00CW – Subvenções Econômicas Destinadas à Implantação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei 11.977/2009), constante do cadastro de ações da LOA 2015, afirma que a referida ação abarca tanto os

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

valores normais de subvenções econômicas como os ressarcimentos e atualizações dos adiantamentos feitos pelo FGTS, com base no art. 82-A da Lei 11.977/2009;

s) a descrição da referida ação está de acordo com o que dispõe a Lei 11.977/2009, caracterizando a abrangência da subvenção econômica em questão, que inclui o ressarcimento e a remuneração de capital necessário para viabilizar a execução do PMCMV;

t) com isso, os custos associados em conceder a subvenção incluem a remuneração dos serviços prestados pelo Gestor Operacional do Programa (Caixa), inclusive aqueles referentes aos adiantamentos realizados pelo FGTS;

u) o ato de conceder a subvenção econômica, que a lei autoriza que seja feita pelo inciso I do art. 2º da Lei 11.977/2009, é de responsabilidade da União, caso contrário, seria o FGTS que estaria realizando a subvenção econômica, situação essa que não está autorizada pela referida lei e, portanto, seria irregular;

v) o relatório do Senador Acir Gurgacs, relator das contas de 2014 na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), dispõe que a autorização legal para realizar despesas orçamentárias sob a forma de subvenção econômica não se confunde com autorização para contratar operação de crédito com o objetivo de ampliar receitas para a satisfação de compromissos assumidos, cobrir déficit de caixa ou instituir fonte de financiamento;

w) o cancelamento dos restos a pagar e a configuração de operações de crédito para o pagamento da dívida com o FGTS até 2014 requer a elaboração de instrumento específico de contratação da União junto ao FGTS para que se configure uma receita de "outras operações de crédito internas" e, consequentemente, inserção na dívida consolidada;

x) esse procedimento torna-se inconsistente sob o aspecto orçamentário, tendo em vista que a receita proveniente da inscrição de restos a pagar é classificada como extraorçamentária (parágrafo único do art. 103 da Lei 4.320/1964), o que impossibilita o ingresso desta receita para financiar a referida operação de crédito, inviabilizando o

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

pagamento das despesas decorrentes da dívida em questão na fonte 146 – Operações de crédito internas – em Moeda;

y) segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), o cancelamento de restos a pagar gera o restabelecimento de saldo de disponibilidade comprometida, originária de receitas arrecadas em exercícios anteriores e não de uma nova receita a ser registrada;

z) esse saldo restabelecido compõe o superávit financeiro na fonte a qual os empenhos de restos a pagar foram emitidos, no caso específico a fonte 100 – Recursos Ordinários do Tesouro, no entanto, não seria possível utilizar tal saldo para pagar as despesas decorrentes da configuração de operação de crédito, já que tais pagamentos deveriam ser feitos através da fonte 146;

aa) conforme trecho do Relatório Preliminar sobre as Contas de 2015 (“Em dezembro de 2015, parcela de dívida junto ao FGTS que foi contraída fora dos ditames legais foi quitada em conjunto com a parcela do débito regularmente constituída...”), nem mesmo o TCU nega a regularidade da despesa, no momento de sua constituição;

bb) a SOF, por meio da Nota Técnica Conjunta 01 DEINF/SECAD/SOF/MP/2016, entende que as determinações dos Acórdãos 825/2015-TCU-Plenário e 3.297/2015-TCU-Plenário, quando exigiram o reconhecimento na LOA das operações de crédito junto ao FGTS, referiam-se apenas aos próximos exercícios;

cc) em relação às situações constituídas (adiantamentos feitos pelo FGTS até 2014), o TCU reconheceu a sua irregularidade e, na impossibilidade de exigir medidas com vistas a sua imediata correção, nos termos do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, limitou-se a determinar que, quando da elaboração das propostas orçamentárias ou da aprovação de créditos adicionais, tais adiantamentos fossem consignados como operações de crédito;

dd) já que o Acórdão 3.297/2015-TCU-Plenário foi exarado apenas em 9/12/2015, período de apreciação do Projeto de Lei Orçamentária no Congresso Nacional, e até então as determinações do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário estavam suspensas por conta de recurso de reexame, não houve prazo para implantar a determinação referente

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

ao reconhecimento das operações de crédito do FGTS nem na LOA de 2016, nem na LOA de 2015;

ee) o próprio Relatório Preliminar das Contas de 2015 revela que é impossível o pagamento dos valores como operações de crédito já que era necessário que a receita oriunda dos empréstimos estivesse inscrita nos orçamentos anuais dos exercícios em que o FGTS realizou a transferência de subvenções em nome da União;

ff) se o entendimento do Relatório Preliminar do TCU é verdadeiro, não há como questionar o procedimento realizado nos pagamentos dos passivos ao FGTS, o qual deve ser considerado como mero exaurimento da irregularidade, tendo em vista a impossibilidade de se alterar leis orçamentárias de exercícios anteriores já encerrados;

gg) em 2015, após o TCU considerar que os adiantamentos do FGTS são operações de crédito, a União não utilizou da permissão do art. 82-A da Lei 11.977/2009 para conceder subvenções econômicas;

hh) merece esclarecer que o cancelamento de restos a pagar de subvenções econômicas foi medida de aperfeiçoamento da gestão fiscal, principalmente para fins de impacto no endividamento da União e, por consequência, no resultado nominal.

ii) assevera que desde de 2013, no âmbito da elaboração do PLOA 2013, reduziu o número de ações orçamentárias existentes para que constassem na LOA somente as ações orçamentárias que entreguem produtos e serviços “finais” à sociedade ou ao Estado;

jj) para evitar a perda de informação e aumentar a transparência da execução orçamentária, foi criado o Plano Orçamentário (PO);

kk) dessa forma, a ação orçamentária 00CW foi distribuída em POs, com o intuito de identificar os valores devidos em cada situação considerada na Lei 11.977/2009, de modo a evidenciar com maior precisão: a subvenção concedida, o passivo junto ao FGTS (ressarcimento e atualização pela Selic) e a remuneração de outros serviços do Gestor Operacional do programa;

CD/22514.72163-00

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

ll) os mecanismos de controle realizados pelos POs foram objeto de auditoria operacional do TCU (TC 022.750/2013-4) que, apesar de ter identificado oportunidades de melhorias, enalteceu os mecanismos;

mm) o pagamento dos passivos teve consenso do Poder Legislativo em relação aos meios empregados, uma vez que não apenas aprovou o PLN 5/2015, alterando a meta orçamentária e abrindo espaço fiscal para quitação dos passivos apontados, mas também aprovou a Medida Provisória 702/2015 de crédito extraordinário que previa o pagamento dos passivos nas referidas ações que agora são questionadas.

CD/22514.72163-00

Análise das Contrarrazões e Conclusão do TCU (páginas 487 a 497)

O TCU concluiu que existia a possibilidade de realizar os pagamentos da forma correta, qual seja, por meio do reconhecimento de uma dívida no passivo e posterior pagamento como amortização de operações de crédito, inclusive com o cancelamento dos restos a pagar inscritos indevidamente. Quando o governo federal resolveu quitar tais dívidas, constatou-se que os pagamentos foram executados, em grande parte, por meio de restos a pagar de subvenção econômica. Além disso, alguns pagamentos foram feitos também como despesas de exercícios anteriores (elemento de despesa 92, subelemento 45) ou como despesas do próprio exercício, utilizando o elemento de despesa 45.

Cita o tribunal que houve o reconhecimento da dívida como operação de crédito, por meio das Notas Técnicas Conjuntas 9 e 32/2015/CCONF/CCONT/COPEC/STN/MF-DF, de 16/9/2015 (peça 55, p. 100 e 163), que reconheceu que os valores referentes a equalização de taxas de juros, não reconhecidos em anos anteriores, devem ser contabilizados no passivo em contrapartida de uma baixa no patrimônio líquido (ajuste patrimonial).

O TCU não ter enfrentado a forma de pagamento dos passivos, junto ao BB e BNDES, não autoriza o gestor público a realizar tais pagamentos de forma irregular, sem seguir o princípio da legalidade.

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

Quanto a irregularidade a sistemática de pagamento adotada para liquidar as operações de crédito realizadas pela União junto ao FGTS citou-se o Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, de abril de 2015, caracterizou como operações de crédito os adiantamentos realizados pelo FGTS sem o posterior ressarcimento pela União em prazo razoável. No entanto, tais operações de crédito, por estarem autorizadas pela Lei 11.977/2009, não são alcançadas pela vedação da LRF. O TCU considerou irregular o repasse de recursos ao FGTS para quitação de dívidas anteriormente contraídas utilizando rubrica orçamentária destinada ao pagamento de subvenções econômicas

As irregularidades nos pagamentos dos passivos junto ao BB, BNDES e FGTS constituem flagrante afronta ao inciso II do 167 da Constituição Federal c/c § 1º do art. 5º da Lei Complementar 101/2000 e com o inciso II do § 3º e § 6º do art. 12 e art. 13 da Lei 4.320/1964.

3.3.4 Irregularidade 4 - Abertura de créditos suplementares incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário

- Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário (...) 9.2.8. abertura de créditos suplementares, entre 27/7/2015 e 2/9/2015, por meio dos Decretos Não Numerados 14241, 14242, 14243, 14244, 14250 e 14256, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2015, infringindo por consequência, o art. 167, inciso V, da Constituição Federal (item III.4.1);

Contrarrazões

CD225147216300

Os decretos de crédito suplementar questionados eram compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015 (peça 53, p. 282-290 e itens não digitalizáveis; peça 54, p. 1-53):

a) a abertura de créditos observou as normas regentes da matéria, especialmente quanto às condições dispostas na Lei Orçamentária Anual (LOA). Toda a discussão existente sobre a autorização prévia para a edição desses decretos tem como ponto de

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

partida duas controvérsias jurídicas. O que significa, juridicamente, esta “compatibilidade” com a obtenção da meta? Em que plano essa “compatibilidade” deve ser expressa? A segunda controvérsia projeta-se para a questão da dimensão temporal com que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) fixa a “meta de resultado primário”, ou seja, sobre a interpretação referente à “obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015”.

b) o orçamento público é uma peça prospectiva, formulada com mais de seis meses de antecedência de sua vigência e que precisa ser alterada com frequência durante a execução. A abertura de créditos suplementares pode se dar tanto por lei quanto por decreto. Essa previsão é disciplinada no § 8º, do art. 165, somado ao inciso V, do art. 167, ambos da Constituição Federal.

c) da jurisprudência do Legislativo e do Tribunal de Contas da União (TCU) conferia legalidade no momento da edição dos atos questionados. Os pronunciamentos da Corte de Contas permitiam extrair os seguintes entendimentos:

• a “meta é anual, não havendo nenhum dispositivo legal que disponha que a mesma deva ser observada mensal ou semestralmente”;

• o atingimento da meta não é um objetivo em si mesmo, sendo a tempestiva alteração da meta de resultado primário ou a justificativa de seu não alcance consideradas opções legitimamente válidas e prudentes;

• a verificação de que a meta de resultado primário não será atingida ao final do exercício exige a adoção de medidas com vistas a assegurar o seu cumprimento;

• a verificação pelo TCU de que a meta de resultado primário não será atingida ao final do exercício enseja a expedição de alerta ao governo federal, a fim de que se adotem as medidas para o seu cumprimento;

• uma vez atendido os termos de eventual alerta, não há que se falar em irregularidade.

d) a adequação ao interesse público dos créditos suplementares abertos. A autorização para abertura de créditos suplementares diretamente pelo Poder Executivo (CF/1988, art. 165, § 8º), é a óbvia compreensão, por parte do Constituinte, de que certas

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

ações e políticas públicas poderiam ter a ampliação da sua "autorização" orçamentária facilitada para a adequada prestação de serviços públicos. Um projeto de lei de crédito suplementar pode levar meses até ser efetivamente aprovado. A partir do Acórdão 2.731/2008-TCU-Plenário, a LOA de 2009 trouxe um novo inciso, permitindo justamente maior agilidade na edição de decretos de suplementações orçamentárias para as Ifes (Institutos Federais de Ensino Superior), em especial, os incisos XIV e XV, do art. 4º da LOA 2009.

e) Da interpretação dominante de compatibilidade com a obtenção da meta desde a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O art. 4º da LOA diz que a edição de decretos de crédito suplementar deve ser "compatível" com a "obtenção" da meta fiscal, e não "limitado à meta fiscal". Se a lei quisesse limitar os valores contidos nos decretos de crédito suplementar aos valores da meta fiscal, teria usado a expressão "limitação". Quando a LRF criou os conceitos de meta fiscal e programação financeira ela estabeleceu os instrumentos de sua implementação. A LRF prevê que seja definida uma programação financeira – sobre a qual será avaliado o cumprimento da meta –, e não sobre a dotação orçamentária aprovada na LOA. O instrumento para a obtenção da meta de resultado primário é a limitação de empenho e movimentação financeira (pagamento). Conforme a LDO 2015, art. 52, § 13º, a execução das despesas primárias discricionárias (...) decorrentes da abertura de créditos suplementares (...) fica condicionada aos limites de empenho e movimentação financeira (...). Dessa forma, a regra sobre a execução de créditos suplementares que constava da LDO de 2015 garantia que essa execução estava limitada aos decretos de contingenciamento. Ao longo do tempo, a partir da interpretação vigente e pacífica da LRF acerca da matéria em exame, toda a estrutura legal para execução orçamentária foi sendo adaptada para garantir a compatibilidade da abertura dos créditos com a meta.

f) Da neutralidade dos decretos em relação à obtenção da meta fiscal. Na tese da ausência de autorização legal, há o entendimento de que algumas das alterações promovidas na programação orçamentária seriam neutras em relação à obtenção da meta e, portanto, compatíveis com ela. O que se deve entender por "alterações neutras"? Todas as exposições de motivos dos decretos afirmam: "as alterações decorrentes da

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

abertura deste crédito não afetam a obtenção da meta". A execução financeira das despesas discricionárias e obrigatórias segue regras diferentes. O impacto da sua autorização não se dá da mesma forma.

g) Das fontes de receita e a neutralidade dos decretos. As fontes questionadas ampliam a dotação orçamentária total, mas não ampliam os limites definidos para a despesa total, por isso, não teriam qualquer impacto sobre a obtenção da meta de resultado primário. Grande parte da receita decorrente de superávit financeiro e do excesso de arrecadação tem vinculação à despesa específica, seja em função de lei ou de doações e convênios, não podendo ser gasta em outras finalidades. A utilização de superávit financeiro de anos anteriores não afeta o resultado primário em curso, posto que, na definição do contingenciamento, essa receita não será levada em consideração para fins de cálculo da receita primária existente. A suplementação de despesa primária à conta do superávit financeiro, por não constituir nova receita arrecadada no exercício, teria sempre efeito fiscal primário negativo. Logo, o art. 4º da LOA seria incongruente ao prever como fonte para abertura de decreto de crédito suplementar a utilização dessa fonte. Transferências aos entes da federação, cujas receitas a eles pertencem, jamais poderiam ser mantidas em caixa, não ampliando gastos. Essa regra vale para receitas de doações e convênios, pois não haveria sentido lógico contingenciar os gastos custeados com recursos que não são estritamente da União e que só estão no orçamento porque têm uma finalidade específica. Além disso, mesmo na lógica proposta, do ponto de vista fiscal o seu impacto é neutro. Uma variação positiva da despesa é compensada pelo aumento da receita. Com relação ao cancelamento de dotação, cabe ressaltar que não é uma atitude corriqueira. Há limites para o cancelamento de dotações e há incisos do art. 4º da LOA que só permitem a suplementação por meio de superávit financeiro.

h) Da inadequação de compatibilidade da autorização orçamentária com a obtenção da meta. Não havia dúvida que a meta de resultado primário referida no caput do art. 4º da LOA tratava-se de uma meta financeira, de acordo com a metodologia definida pelo Banco Central do Brasil. No entanto, afirma-se no Relatório Preliminar que a compatibilidade com a meta também deveria ser analisada no plano das autorizações orçamentárias. O entendimento em tela parece ser uma adaptação das regras para

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

elaboração e aprovação do orçamento. A LRF, no art. 5º, inciso I, dispõe que "O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º; A LDO 2015, no art. 2º diz que "A aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2015 e a execução da referida Lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário". O primeiro dispositivo trata apenas do Projeto de Lei Orçamentária, enquanto o segundo é o que estabelece a meta para o exercício e afirma que tanto a aprovação quanto a execução terão que ser compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário. Com base nesses dois artigos, não se pode afirmar necessariamente que haveria uma regra para aferição da compatibilidade com a meta no momento da elaboração do PLOA e da aprovação do mesmo e que esta seria a mesma e aplicável aos decretos de créditos orçamentários. A LOA contém uma estimativa de receitas e de despesas compatível com a meta estabelecida na LDO. No entanto, esta estimativa, via de regra, não se sustenta por muito tempo, em decorrência das reestimativas de receita, ou ainda quando da reabertura de créditos especiais e extraordinários abertos no último quadrimestre do exercício anterior. É sobre esta programação financeira que se avalia a obtenção da meta e não sobre a dotação orçamentária aprovada na LOA. Cabe exclusivamente aos decretos de programação financeira e ao contingenciamento – e não às dotações orçamentárias da LOA e aos decretos de suplementação – a obtenção da meta de resultado primário. No sistema jurídico brasileiro, os comandos da LRF e os decretos de contingenciamento tem o condão de tornar o orçamento público apenas um indicativo e não mais o limite de gasto.

i) Da condicionalidade para abertura de créditos por decreto e por projeto de lei. A partir da condição do art. 4º da LOA, houve uma evolução dos instrumentos legais e operacionais para garantir que a condicionalidade do caput do art. 4º fosse atendida. Logo, dentro da visão vigente até outubro de 2015, ao contrário do que se sustenta no relatório preliminar, este dispositivo da lei orçamentária efetivamente condicionou as atuações do Poder Executivo. Pelo histórico do art. 4º da LOA, verifica-se, conforme o Parecer da CMO ao PLN 31 de 2003 (PLOA 2004), que o objetivo da inserção da

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

condição foi guardar compatibilidade da abertura dos créditos por decreto com a obtenção da meta, para manter o "paralelismo" com os créditos autorizados por lei. Os argumentos utilizados para demonstrar a condicionalidade dos decretos e dos projetos de lei são exatamente as mesmas e jamais haviam sido questionados. Desde 2006, foi mantida a redação do artigo 4º da LOA como constou da LOA de 2015. Sendo assim, foi possível desenvolver diversos controles para garantir que a compatibilidade dos decretos de crédito suplementar com a obtenção da meta fosse atendida. Dentre os principais está o § 13 do art. 52 da LDO 2015, o qual diz que a execução das despesas primárias discricionárias decorrente da abertura de créditos suplementares e especiais e da reabertura de créditos especiais, no exercício de 2015, fica condicionada aos limites de empenho e movimentação financeira.

j) A sistemática de abertura de créditos suplementares por decreto é a mesma desde 2001 A sistemática de abertura de créditos suplementares por decreto é a mesma desde 2001, ou seja desde o momento em que se fez aplicar a LRF. Sempre houve a previsão de crédito por decreto na LOA, com a condicionalidade da compatibilidade do crédito com a meta fiscal. Em 2015, não só o decreto de contingenciamento deixava expresso que os créditos suplementares de despesa discricionárias estavam sujeitos aos limites impostos, mas também a LDO 2015 trazia a regra sobre a execução de créditos suplementares. Desse modo, estava estabelecido em uma lei a garantia de que essa execução estava limitada aos decretos de contingenciamento. O entendimento de que a abertura de crédito suplementar não implica descumprimento da condicionante prevista no art. 4º da LOA está pautado, portanto, na evolução do ordenamento jurídico que rege a matéria desde 2001.

k) Do procedimento parametrizado e dos pareceres técnicos que constaram da instrução do procedimento que ensejou a expedição dos decretos. Os decretos de crédito suplementar são instrumentos administrativos comuns, corriqueiros, e que sempre viabilizaram a alocação orçamentária de bilhões de reais por ano. O processo de solicitação de um crédito é extremamente complexo. Contempla uma vasta rede de atores e é operacionalizado por esse sistema de informações parametrizado para executar uma série de verificações. Com isso se busca evitar erros e ilegalidades nestes pedidos. A

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

edição de créditos suplementares envolve uma complexa cadeia de atos administrativos. Aproximadamente vinte técnicos de diversos órgãos e, muitas vezes, de Poderes distintos, elaboram, revisam e firmam pareceres no processo de edição de tais decretos. Em todos os documentos que embasaram tais decretos não houve apontamento de incompatibilidade com a meta fiscal. Para justificar que tais créditos estariam compatíveis com a obtenção da meta, o Ministério do Planejamento apresentou os mesmos argumentos que têm sido apresentados há anos, tanto nas exposições de motivos dos decretos, quanto nos projetos de lei de crédito conforme explicado acima. Os decretos questionados foram editados dentro da rotina administrativa estabelecida há décadas, sem qualquer atipicidade.

l) Os decretos de crédito suplementar em 2001 e 2009. A edição de decretos de crédito suplementar sempre foi praticada em exercícios anteriores sem ser considerada irregular pelo TCU. Em 2015, a Corte de Contas, por meio do Acórdão 2.461/2015-TCUPlenário, considerou, pela primeira vez, irregular a edição dos decretos que abriram créditos suplementares, com fundamento de que eram incompatíveis com a obtenção da meta fiscal. Isso contrariou o entendimento até então consolidado no âmbito do próprio Tribunal quando do exame de casos similares, como os ocorridos nos exercícios de 2001 e 2009. Em 2001, o Presidente Fernando Henrique alterou a meta por meio da Medida Provisória 2.046- 33, de 25/8 2000. Ao final de 2001, o Governo Federal não conseguiu cumprir a meta. Considerando apenas o período em que a medida provisória entrou em vigor e o final do exercício, foram editados decretos de abertura de créditos suplementar, à conta de superávit financeiro do exercício anterior ou de excesso de arrecadação, no valor total de R$ 4,4 bilhões. A avaliação na prestação de Contas de 2001 não mencionou qualquer irregularidade sobre os decretos. Em 2009, o Congresso discutiu a redução da meta de superávit entre 15/5 e 8/10. Durante esse período, foram publicados 32 decretos de abertura de crédito suplementar. Ao examinar novamente a regularidade dessa prática, o TCU, recorrendo ao seu tradicional entendimento sobre a matéria, não fez qualquer ressalva sobre os créditos suplementares abertos. Verifica-se que os decretos de abertura de crédito suplementar publicados entre 27/7 e 20/8/2015 observaram a prática orçamentária consolidada ao longo dos anos, bem como ratificada até então pelo TCU.

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

m) Da anualidade da meta fiscal. De acordo com o Parecer Preliminar do TCU em 2015, o retrato parcial revelado pelos relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas primárias já pode ser utilizado para verificar o descumprimento da meta, o que já ensejaria, automaticamente, o cancelamento da autorização para a abertura de créditos suplementares por decreto. Somente após o encerramento do exercício financeiro é possível constatar-se se a meta foi cumprida. E no caso concreto, com a edição da Lei 13.199/2015, oriunda do PLN 5/15, a meta foi cumprida. Em 2009, o Tribunal considerava que a votação do projeto de lei que modifica a meta de resultado constante da LDO tornaria o alerta quanto situação prevista no art. 9º da LRF inócua. A LOA se refere à necessidade de compatibilidade com a meta fiscal para abertura de créditos, e não ao cumprimento da meta, que só poderá ser avaliado ao fim do exercício. A lei é literal ao determinar compatibilidade com a obtenção da meta, significando que os créditos estão sujeitos ao limite de gastos, nos termos do já citado art. 52, § 13, da LDO 2015. Os decretos, se não ampliam o limite de gasto, não podem ser incompatíveis com a obtenção da meta. O art. 4º da LOA 2015 prevê uma condição futura e incerta, desrespeito à meta, cuja ocorrência afastaria a eficácia dos decretos de abertura do crédito suplementar. Ou seja, uma condição resolutória cujo implemento só seria possível verificar ao final do ano, haja vista o caráter anual não só do orçamento, mas da própria meta, nos termos do art. 4º, § 1º, da LRF. Tendo a meta sido modificada pela Lei 13.199/2015, oriunda do PLN 5/15, o seu atingimento em 31/12/15 configurou a ausência de implemento da condição resolutória que afastaria a validade dos decretos. Com isso, estes são confirmados pelo Congresso Nacional. Tendo sido essa cumprida, está autorizada a abertura de créditos suplementares por decreto, conforme a previsão da LOA. A produção de efeitos da lei que altera a meta em relação a todo o exercício financeiro é matéria que já foi objeto de apreciação pelo TCU, em relação ao julgamento das contas do Presidente da República em 2009. Naquela oportunidade, a Corte de Contas entendeu que os limites de contingenciamento do exercício poderiam se referir à meta que fora objeto de alteração por lei. A relevância maior do referido precedente do TCU está na possibilidade da aprovação legal de uma nova meta poder ser aplicada em relação a condicionamentos que a ela subordinam-se durante o tempo que a proposta tramitou no Parlamento. Aliás, se a nova meta retroage para modificar os limites de contingenciamento, fenômeno

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

diretamente relacionado com o atingimento do resultado primário, com muito mais razão é aplicável retroativamente em relação à autorização para abertura de crédito suplementar, que não se refere diretamente à obtenção de superávit primário. Se a meta não tivesse sido alterada, e tivessem ocorrido, pela edição dos decretos, efetivos prejuízos a ela, aí sim, poderia se caracterizar uma irregularidade. A convalidação dos atos administrativos é um instituto reconhecido pacificamente hoje por todos os doutrinadores de direito administrativo, nacionais e estrangeiros. Se atos administrativos foram praticados na busca da satisfação dos interesses públicos, a segurança jurídica recomenda que sejam mantidos, em todos os seus efeitos, e não eliminados. É incabível tratarmos da meta senão considerada ao final do exercício, em homenagem ao princípio da anualidade. O diagnóstico bimestral é mera projeção da meta e com esta não se confunde.

n) Da não ofensa à obtenção da meta dos créditos questionados. O relatório preliminar de 2015 do TCU afirma que mesmo diante de uma meta comprometida, ainda seria viável a abertura de créditos com impacto neutro no resultado fiscal. Por sua vez, o relatório concorda com a tese de que é sobre o impacto no resultado fiscal que se deve analisar a abertura de crédito. Se não houvesse qualquer regramento, uma abertura de crédito suplementar que ampliasse a dotação orçamentária, (mediante a utilização de excesso de arrecadação ou superávit financeiro de exercícios anteriores) de fato seria incompatível com a meta. Ao ampliar a dotação orçamentária, os decretos estariam ampliando a autorização dada pelo Congresso, que, sem qualquer limitação, levaria a um maior gasto e, consequentemente, seria incompatível com a meta de resultado primário.

n.1) Despesas discricionárias A LDO 2015 e os decretos de contingenciamento trazem um dispositivo que obriga que os créditos suplementares de despesas primárias discricionárias estejam sujeitos aos limites de empenho e movimentação financeira definidos nos decretos de contingenciamento. Independentemente da fonte utilizada para abertura de créditos, sempre haveria a sujeição a estas limitações. E, assim, se garantia que a abertura de crédito suplementar seria, portanto, compatível com a meta. Ao se respeitar o § 13 do art. 52 da LDO 2015 e ao se promover um contingenciamento, as referidas suplementações seriam compatíveis com a meta. A ampliação da autorização de crédito por decreto não se transforma diretamente em despesa primária. Os valores

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

efetivamente empenhados e pagos se restringiram ao limite definido pelos decretos de contingenciamento. Se a meta fiscal só pode ser afetada com o pagamento efetivo do crédito, é um absurdo argumentar que o crédito criado por meio do decreto foi incompatível com a meta.

n.2) Despesa obrigatória É insustentável a tese da alegada inadequação entre suplementação de despesa obrigatória e a obtenção da meta de superávit. Isso porque, quando necessário eventual reforço na dotação orçamentária referente a despesas dessa natureza, deve-se adequar as previsões fiscais correspondentes, e não o contrário, uma vez que se trata de despesa de execução legal obrigatória. A Administração não tem governança sobre tais despesas, as quais decorrem de obrigações legais e constitucionais do Poder Público. Seu inadimplemento implicaria descumprir a legislação, o que não se afigura plausível, conforme se extrai da leitura dos comandos previstos no § 2º e no caput do art. 9º da LRF. A despesa obrigatória será necessariamente considerada no relatório bimestral anterior ou seguinte, o que conduzirá ao contingenciamento de despesas discricionárias suficientes para que se garanta o atingimento daquela meta. Dentre os R$ 1,8 bilhão de despesas primárias constantes nos decretos, com as fontes apontadas pelo relatório, apenas R$ 56,6 milhões são relativos às despesas obrigatórias. A Exposição de Motivos 98, de 9/7/2015, que acompanhou o projeto desse decreto esclareceu que essa despesa seria considerada no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 3º Bimestre.

n.3) Doações e Convênios Despesas com doações e convênios também não estão sujeitas ao decreto de contingenciamento, logo, seu efeito é inserido explicitamente nos relatórios exigidos pela LRF. Essas despesas, por não serem objeto de limitação de empenho e de movimentação financeira, são previstas, no relatório, como despesas obrigatórias. Quando os decretos de crédito suplementar foram editados, o impacto daqueles que não são contingenciáveis já havia sido considerado. A execução das despesas decorrentes de doações e convênios foi inferior à dotação autorizada na LOA. Não houve uma ampliação das despesas decorrentes da suplementação orçamentária. A observação sobre a incorporação das despesas decorrentes de doações e convênios no

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

relatório bimestral foi feita explicitamente nas exposições de motivos que acompanharam os decretos.

o) Da nova interpretação após a edição dos decretos questionados. O relatório preliminar do TCU relativo às contas de 2014, de autoria do Ministro relator, apresentado em 17/6/2015, não apontava essa "irregularidade". A nova posição do TCU só surgiu depois da expedição dos decretos, em 7/10/2015. Houve clara guinada na interpretação do TCU. Nesse sentido, o Relatório pretende aplicar interpretação nova a fatos pretéritos, o que seria, por evidência, uma aplicação retroativa vedada pela Constituição, uma clara ofensa ao princípio da segurança jurídica e da razoabilidade.

o.1) Do posicionamento do Ministério Público junto ao TCU. Até a manifestação do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira ocorrida em 15/6/2015, jamais havia ocorrido qualquer questionamento quanto à publicação desses decretos. No entanto, o douto Procurador apresentou teses diferentes. A primeira aponta irregularidades apenas nos decretos que utilizam como fonte superávit financeiro de exercícios anteriores. O Procurador chegou a afirmar que a fonte excesso de arrecadação seria "neutra". A segunda foi apresentada na representação enviada ao TCU sobre os supostos decretos irregulares de 2015, em que se apontam irregularidades também para os decretos cuja fonte para suplementação foi o excesso de arrecadação.

A manifestação do Procurador junto ao TCU de 15/6/2015, encaminhada ao Ministro Relator das Contas do Governo de 2014, Augusto Nardes O Procurador apresenta, na sequência, uma argumentação que não pôde ser completamente compreendida, pois mistura conceitos muito distintos. Diz ainda que a Presidente da República somente poderia fazer uso da autorização de que trata o artigo 4º da LOA 2014 nas hipóteses de utilização de fontes de abertura consideradas neutras do ponto de vista fiscal, tais como o excesso de arrecadação de fontes primárias e os remanejamentos.

Representação do Procurador Júlio Marcelo junto ao TCU de 9/10/2015. O Procurador ressalta que esses decretos teriam ampliado despesas. Além disso, agora incorpora nos seus questionamentos, também, o excesso de arrecadação.

o.2) Do posicionamento do Plenário do TCU

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

● O parecer prévio sobre as Contas de 2014 do Governo da República A análise dos referidos decretos não constou do Relatório Preliminar apresentado em junho de 2015, tendo sido incluída posteriormente. A tese do TCU sobre eventual ilegalidade nos decretos só foi esclarecida em 7/10/2015. Para o Tribunal, o argumento central é o fato de que o não contingenciamento no volume necessário para obtenção da meta vigente retiraria a possibilidade da edição dos decretos.

● O relatório Preliminar das Contas do Governo da República de 2015 Claramente, o peso do decreto de contingenciamento foi diminuído na análise, e a análise da compatibilidade com a obtenção da meta passou a ser vista do ponto de vista da simples autorização orçamentária e não mais decorrente da execução.

p) A adequação do Poder Executivo à nova interpretação do TCU. Conforme informado pela SOF, não houve, em qualquer exercício financeiro, alerta de órgãos de controle sobre indícios de irregularidade na gestão orçamentária, especialmente quanto à abertura de créditos suplementar que pudesse impactar na obtenção da meta de resultado primário do exercício, salvo em relação ao exercício financeiro de 2014, o que somente ocorreu em 7/10/2015. Diversos técnicos da SOF, bem como dos ministérios setoriais, se mostraram surpresos quanto ao novo entendimento. Entretanto, tão logo teve ciência da nova interpretação, o Poder Executivo alterou os seus procedimentos, deixou de editar decretos de abertura de crédito suplementar à conta de excesso de arrecadação ou superávit financeiro do exercício anterior, adaptando-se, portanto, ao novo entendimento. E quanto à execução financeira, a demonstração da total aderência às prescrições emanadas do TCU deu-se pela edição do Decreto de contingenciamento 8.580, de 27/10/2015. Foi imposto o contingenciamento de todo o limite disponível para execução financeira das despesas discricionárias dos ministérios, revelando extrema cautela fiscal e respeito às decisões definitivas do órgão de controle. Ainda que fosse a primeira vez que o TCU tivesse firmado uma posição acerca da matéria, como sustentam, teria sido correto que, antes de firmar um posicionamento definitivo e condenatório, tivesse feito auditorias prévias e estabelecido ressalvas para o conhecimento e providências por parte do Poder Executivo. O que se deve ter por absolutamente inaceitável, é a mudança de opinião a partir de um certo momento, com a penalização

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

para o período pretérito à alteração dessa compreensão. Em 2009, a situação foi idêntica à de 2015, com um agravante: mesmo antes de a meta ser mudada, houve descontingenciamento com base na meta futura. Em 2015, mesmo após o envio do PLN 5, houve o contingenciamento total do 5º bimestre de 2015. Assim, em 2015, no último relatório bimestral (referente ao 5º bimestre), foi observada a meta vigente à época, realizando um bloqueio de todo o limite orçamentário e financeiro que estava disponível, o que caracterizaria um comportamento condizente com a determinação que poderia ter sido feita em relação aos relatórios bimestrais de 2009.

q) A ausência de lesão ao bem jurídico tutelado Ao alçar o cumprimento da meta fiscal como elemento essencial à verificação da licitude dos atos de autorizar ou não, por meio de decreto, os referidos créditos suplementares, a análise desconsidera dois fatores essenciais:

● Os decretos de créditos suplementares não implicaram em aumento de gasto público, pois mesmo que tenham ampliado a dotação orçamentária, não alteraram o limite fiscal.

● Não há como dissociar o regime de metas do princípio da anualidade orçamentária. O Congresso Nacional aprovou o PLN 5/2015, que, ao alterar a própria meta fiscal, afastou qualquer possibilidade de acolhimento da tese sustentada. Não há possibilidade de interpretação do regime de metas dissociado da noção de anualidade orçamentária. Pelo princípio da anualidade orçamentária a meta e o seu atingimento só podem ser revelados no dia de encerramento do exercício fiscal.

Análise das Contrarrazões e Conclusão do TCU (páginas 506 a 513)

O TCU considera que o fato de a meta de resultado primário estabelecida pela LDO 2015 ser anual não significa que a condução da política fiscal ao longo do exercício não deva observar a meta. Há dispositivos da LRF que exigem que a meta de resultado primário seja determinante no gerenciamento da política fiscal, tais como o art. 9º,

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

segundo o qual é necessário contingenciar despesas se, ao final de um bimestre, for verificado que a meta poderá não ser atingida ao final do exercício.

A meta de resultado primário estabelecida pela LDO 2015 é anual, mas a LRF e a LDO exigem que a meta vigente seja determinante na condução da gestão fiscal e orçamentária, não apenas nas avaliações bimestrais e quadrimestrais, mas também nos atos ao longo do exercício que se relacionam com a busca de atingimento da meta. O indício de irregularidade referente aos créditos suplementares abertos por decreto não está relacionado ao cumprimento ou não da meta ao final do exercício, nem a esse fato se condiciona.

A CF/1988 (art. 165, § 8º), a LOA autoriza que o Poder Executivo abra crédito suplementar diretamente, respeitados os limites e condições estabelecidos e a observância da condição exigida na LOA 2015, art. 4º (compatíveis com a obtenção da meta).

A primeira decisão definitiva do TCU sobre a análise da condição exigida pela LOA 2015, art. 4º, referente a abertura de crédito suplementar ocorreu em 7/10/2015, por ocasião do Acórdão 2.461/2015. Se esse assunto nunca havia sido analisado pela Corte de Contas, então não há que se falar em mudança de interpretação.

3.3.5 Irregularidade 5 - Condução da programação orçamentária e financeira com amparo em meta fiscal prevista no PLN 5/2015 e Contingenciamento de despesas discricionárias em montantes inferiores aos necessários para atingimento da meta fiscal vigente

- Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário (...)

  9.2.9. condução da programação orçamentária e financeira com amparo na proposta de meta fiscal constante do Projeto de Lei PLN 5/2015, e não na meta fiscal legalmente 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, contrariando o disposto nos arts. 9º da Lei Complementar 101/2000 e 52 da Lei 13.080/2015 (item III.4.2);

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

9.2.10. contingenciamentos de despesas discricionárias da União em montantes inferiores aos necessários para atingimento da meta fiscal vigente nas datas de edição dos Decretos 8.496, de 30/7/2015, e 8.532, de 30/9/2015, amparados, respectivamente, pelos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º e 4º Bimestres de 2015, contrariando o disposto nos arts. 9º da Lei Complementar 101/2000 e 52 da Lei 13.080/2015 (item III.4.2);

Contrarrazões

Nas contrarrazões, os indícios de irregularidades apresentados nos itens 9.2.9 e 9.2.10 são tratados em conjunto no Anexo 3.2, denominado “Dos aspectos relativos à programação orçamentária e financeira” (peça 53, p. 155-262 e itens não digitalizáveis). Alega-se, de forma global, em relação a esses itens, que durante todo o exercício a condução da programação orçamentária e financeira deu-se de acordo com os entendimentos do TCU, o que houve foi uma mudança de entendimento durante o exercício de 2015, mudança essa acompanhada imediatamente por alterações na condução da programação orçamentária e financeira, apesar da grave crise econômica pela qual o país passava, que ocasionou uma significativa queda das receitas primárias.

Os argumentos que sustentaram essa alegação podem ser resumidos nos seguintes pontos:

● as mudanças de entendimento do TCU;

● crise econômica;

● semelhança entre os exercícios de 2009 e 2015; ● transparência e condução econômica responsável durante todo o exercício;

● mudança da condução da programação financeira tão logo foi prolatado o Acórdão 2.461/2015- TCU-Plenário referente às contas de 2014. Um argumento central da defesa em relação a esse item refere-se à questão da mudança de entendimento do TCU. Afirma-se que “os pronunciamentos da Corte de Contas permitiam extrair os seguintes entendimentos”:

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

● a “meta é anual, não havendo nenhum dispositivo legal que disponha que a mesma deva ser observada mensal ou semestralmente” (Acórdãos 2.659/2009-TCU-Plenário, 263/2010-TCUPlenário e 1.143/2011-TCU-Plenário);

● o atingimento da meta não é um objetivo em si mesmo, sendo a tempestiva alteração da meta de resultado primário ou a justificativa de seu não alcance consideradas opções legitimamente válidas e prudentes (Acórdãos 1.274/2013-TCU-Plenário, 1.338/2014-TCU-Plenário, 1.464/2015-TCU-Plenário e 2.461/2015-TCU-Plenário);

● a verificação, pelo governo federal, ao longo da execução da programação orçamentária e financeira, de que a meta de resultado primário não será atingida ao final do exercício exige a adoção de medidas com vistas a assegurar o seu cumprimento (Acórdãos 2.659/2009-TCUPlenário, 263/2010-TCU-Plenário e 1.143/2011-TCU-Plenário);

● a verificação, pelo TCU, por ocasião do acompanhamento da execução da programação orçamentária e financeira, de que a meta de resultado primário não será atingida ao final do exercício enseja a expedição de alerta ao governo federal, a fim de que sejam adotadas as medidas com vistas a assegurar o seu cumprimento, pelo menos até a realização da última avaliação bimestral, portanto, do quinto relatório bimestral (Acórdãos 2.659/2009-TCUPlenário, 263/2010-TCU-Plenário e 1.143/2011-TCU-Plenário); e,

● uma vez atendido os termos de eventual alerta, não há que se falar em irregularidade a ser carreada para a análise da prestação de contas referente ao exercício (Acórdãos 263/2010-TCUPlenário, 296/2007-TCU-Plenário e 3.297/2015-TCU-Plenário). TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 008.389/2016-0 515 Em 2015, o entendimento então vigente foi alterado. Resumidamente, quanto aos seguintes aspectos:

● a meta de resultado primário, anteriormente considerada “anual, não havendo nenhum dispositivo legal que disponha que a mesma deva ser observada mensal ou semestralmente”, passou a ser vinculante para cada bimestre (Acórdão 3.324/2015-TCU-Plenário) e

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

● a verificação, pelo governo federal, por ocasião de cada avaliação de receitas e despesas do exercício, de que a meta de resultado primário não será atingida, exige a adoção de medidas imediatas com vistas a assegurar o seu cumprimento (Acórdãos 2.461/2015-TCU-Plenário e 3.324/2015-TCU-Plenário).

Análise das Contrarrazões e Conclusão do TCU (páginas 515 a 522)

Em 22/7/2015, quando o Poder Executivo publicou o Relatório do 3º Bimestre, já estava ciente que a forma de condução da programação orçamentária e financeira mediante projeto de lei estava sendo apontada como uma das irregularidades da conduta de 2014. Ainda assim, na mensagem aos ministros, a SOF e a STN deixam clara a opção por repetir a conduta que estava sendo questionada pelo Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário:

> 4. Importa ressaltar que as estimativas constantes deste Relatório já consideram os efeitos da proposta encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, de alteração da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, que "Dispõe sobre as diretrizes para a Elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015", no sentido de reduzir a meta de resultado primário do setor público consolidado não-financeiro.

Dessa forma, mostra-se incabível o argumento de que o Tribunal não havia se manifestado sobre o tema. O que se observa é que o Poder Executivo optou por repetir a conduta apontada como irregular. Conduta minimamente prudente seria não se adotar para o exercício de 2015 a mesma conduta tida como irregular em 2014.

O Poder Executivo não corrigiu a irregularidade do contingenciamento inferior ao necessário após o 3º bimestre de 2015, vez que, por ocasião da 4ª avaliação bimestral, promoveu a manutenção dos limites de empenho e movimentação financeira das despesas discricionárias em relação aos limites constantes da avaliação do bimestre anterior, desconsiderando a meta de resultado primário estabelecida na LDO 2015, e baseando-se na meta constante de projeto de lei pendente de aprovação no Congresso.

Após a reavaliação de receitas e despesas primárias do 3º bimestre de 2015, impunha-se a obrigação de o governo federal fazer o contingenciamento de despesas, pois houve frustação de receitas e a meta fiscal em vigor não oferecia margem para se

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

executar todas as despesas autorizadas. Contudo, como já havia um projeto de lei no Congresso para alterar a meta fiscal, a conduta prudente para o conjunto das contas públicas, segundo a LRF, seria considerar a meta em vigor e realizar o contingenciamento nos montantes devidos, aguardando a aprovação do referido projeto para então restabelecer os gastos compatíveis com a nova meta de resultado primário definida.

O Tribunal concluiu que as contrarrazões não foram suficientes para afastar, no todo ou em parte, os indícios de irregularidades apontados nos itens 9.2.9 e 9.2.10 do Acórdão 1.497/2016-TCUPlenário.

CD/22514.72163-00

3.3.6 Irregularidade 6 – Utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 em finalidade diversa do objeto da vinculação

- Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário (...)
  9.2.11. utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 em finalidade diversa do objeto da vinculação, em ofensa ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000 (item III.4.3);
  9.2.12. utilização de recursos de fundos especiais em finalidade diversa do objeto da vinculação, em desacordo com o estabelecido no art. 73 da Lei 4.320/1964 e em ofensa ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000 (item III.4.3);

Contrarrazões

De forma resumida, foram apresentados os seguintes argumentos para contestar os indícios de irregularidades na utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 (peça 54, p. 54-85):

- ***Da utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014*** em finalidade diversa do objeto da vinculação (art. 8º da Lei Complementar 101/2000)

a) a Presidente da República realizou a desvinculação de acordo com o art. 62 da CF/88 e, ainda, com base em proposta feita pelos ministros da Fazenda e do Planejamento, os quais demonstravam, em exposição de motivos interministerial, a presença dos requisitos constitucionais de relevância e urgência da medida provisória;

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

b) a MP 704/2015 não tratou de matéria orçamentária, posto que versou exclusivamente de vinculação legal de recursos. Além disso, a referida medida provisória teve seu processamento regular na Comissão Mista Especial e não na Comissão Mista de Orçamento, o que demonstra que o parlamento considera que não se trata de matéria orçamentária;

c) o art. 8º da LRF não tem o condão de fixar vinculação de receita em caráter geral, mas sim de vetar a utilização de recursos que estão vinculados a determinada finalidade por força de lei;

d) a MP 704/2015 não foi inédita, tendo sido editados atos normativos dessa natureza em outras ocasiões, sem a incidência de qualquer contencioso administrativo ou judicial (por exemplo: art. 9º da Lei 12.306, de 6/8/2010 - conversão da Medida Provisória 484, de 2010);

e) considera adequada a mudança da situação jurídica da receita, já que a alteração se processou por meio de uma MP válida e eficaz, de maneira que todas as vinculações instituídas por lei ordinária de recursos arrecadados em anos anteriores restaram desvinculados;

f) não se pode afastar a qualidade da norma em exame pelo fato de ter sido rejeitada no Congresso Nacional, haja vista ter sido aprovada pela Comissão Mista Especial, que concluiu pela constitucionalidade e juridicidade da proposta, pelo atendimento dos pressupostos de relevância, urgência e adequação orçamentária e financeira;

g) apesar de MP 704/2015 ter sido rejeitada pela Câmara dos Deputados, o Congresso Nacional não editou o Decreto Legislativo (§ 11 do art. 62 da CF/88), restando induvidoso, à míngua de contrariedade, que devem ser mantidos hígidos todos os atos praticados durante a vigência da norma;

h) as indicações de possíveis irregularidades sobre as desvinculações guardam propriamente mais relação com o campo formal da técnica legislativa do que com o campo material;

CD/22514.72163-00

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

i) o fato de a Chefe do Poder Executivo Federal ter optado pela adoção de uma norma compreendida, para o que importa à presente discussão, como norma de caráter temporário e não em lei especifica, não gera ipsu facto a antinomia aparente de segundo grau;

j) a MP 704/2015 possui natureza temporária e excepcional, uma vez que restrita ao exercício financeiro do ano de 2015, assim editada para atendimento de circunstância específica, consoante se depreende de sua intepretação literal. A norma em comento acabou por tratar de hipótese especial e prédeterminada, qual seja, a utilização do superávit financeiro das fontes existentes no Tesouro Nacional em 31/12/2014 para cobertura de despesas primárias obrigatórias no exercício de 2015;

k) trata-se, na verdade, de clássico caso de convivência de leis no tempo com a admissão pela compatibilidade e coexistência, haja vista que o ordenamento jurídico pátrio autoriza que lei nova estabeleça disposições gerais ou específicas a par das já existentes (§ 2º, art. 2º, do Decreto-lei 4.657/42);

l) não há qualquer antinomia entre o art. 1º da MP 704/2015 e as diversas normas de vinculação de recursos, pois a MP 704/2015 não revogou a vinculação dos recursos afetados por disposição legal, mas permitiu apenas uma desvinculação temporária de receitas.

- ***Da utilização de recursos de fundos especiais em finalidade diversa*** *do objeto da vinculação sem autorização específica (art. 73 da Lei 4.320/1964 e art. 8º da Lei Complementar 101/2000)*

m) o que se depreende com maior clareza e segurança do art. 73, da Lei 4.320/1964, é que inexistindo contrariedade da lei de instituição do fundo, em todos os exercícios financeiros, o superávit verificado no balanço do fundo será transportado para o exercício posterior;

n) os fundos especiais têm o direito de se apropriar dos saldos apurados nos balanços dos anos anteriores. Trata-se de regra da maior relevância para concretização dos objetivos e prestação dos serviços estabelecidos na lei instituidora;

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

o) não se pode compreender como correto o apontamento decorrente da necessidade de autorização específica na própria lei de criação do fundo especial para desvinculação de receitas;

p) o STF já decidiu sobre a constitucionalidade de o Chefe do Poder Executivo dispor acerca de fundos por meio de medida provisória;

q) em razão do exposto, compreende-se como constitucional a Portaria 138/2015, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que alterou fontes de recursos originariamente vinculados.

- ***necessidade da desvinculação dos recursos***

r) as mudanças na economia modificaram as estimativas de arrecadação, exigindo uma grande flexibilidade na gestão das fontes de recursos dos orçamentos públicos;

s) mais de 90% do orçamento é de despesas obrigatórias e mais de 80% das receitas são vinculadas a determinadas despesas, no entanto, não há uma relação direta entre as vinculações de receitas e as obrigações de despesas, levando a um acúmulo de superávit financeiro;

t) esses acúmulos de superávit financeiro são reforçados pela necessidade de obtenção de resultado primário;

u) algumas fontes de recursos, como é o caso da 42 (compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural), acumulam saldos volumosos frente à necessidade do setor a que os recursos são destinados, o que impossibilita a utilização desses recursos pelos fundos especiais;

v) os técnicos do TCU analisaram essa matéria e apontaram que a inexistência de espaço fiscal é responsável tanto pela geração de recursos disponíveis que se tornaram, posteriormente, superávit financeiro, como a impossibilidade de alocação desses recursos no exercício seguinte; w) as despesas previdenciárias não podem deixar de ser realizadas, mas, nos anos recentes, observou-se que a despesa manteve o seu crescimento vegetativo somado ao crescimento do salário mínimo, enquanto que a receita previdenciária teve uma forte mudança de trajetória, com clara desaceleração;

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

x) em 2015 havia uma expectativa de frustação de receitas tanto nas fontes 53 - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social e 54 - Contribuição dos Empregadores dos Trabalhadores para a Seguridade Social como na fonte 100 – Recursos do Tesouro, conforme Nota Técnica Conjunta 01/2016/SEAFI/SECAD/SOF/MP, em resposta ao Ofício de requisição 03-107/2016-TCU/SEMAG, de 2/5/2016;

y) as fontes alteradas pela Portaria SOF 138/2015 explicam quase 60% da frustação de receita em relação à LOA;

- **excludentes de responsabilidade/culpabilidade**

z) ao final de 2015, é possível observar que, mesmo após a desvinculação, não houve redução dos saldos destinados aos fundos especiais, pois a receita arrecadada em 2015 não foi desvinculada;

aa) no caso da fonte 78 (Recursos do Fistel), apesar de o seu saldo ter sido reduzido ao final de 2015, o TCU já se manifestou quanto a essa desvinculação, haja vista haver previsão legal na lei criação do fundo para destinação de recursos desvinculados ao Tesouro Nacional.

bb) o TCU, no relatório sobre as contas de 2010, faz menção à utilização do superávit financeiro desvinculado para o pagamento de dívida, mas não faz qualquer ressalva quanto ao procedimento de desvinculação;

cc) no mesmo relatório, o TCU fez ressalva quanto à execução de despesas sem suficiente disponibilidade financeira e recomendou à STN e à SOF que realizassem estudos para coibir a execução orçamentária com fontes de recursos sem suficiente disponibilidade financeira;

dd) atendendo à recomendação do TCU, a STN e a SOF realizou levantamento para realizar remanejamentos de dotações orçamentárias com as necessárias trocas de fontes de recursos, ajustandose assim as dotações disponíveis para evitar a execução orçamentária com fontes de recursos sem suficiente disponibilidade financeira no final de cada exercício;

ee) a MP 704 foi enviada ao Congresso em 23/12/2015, devido à necessidade de fazer frente à recomendação do TCU de evitar a execução orçamentária com fontes de recursos sem suficiente disponibilidade financeira;

ff) a MP 704/2015 não é matéria nova, nem mesmo trata de tema que tenha tido questionada sua constitucionalidade nesses quase vinte anos; gg) nesse período, as únicas medidas provisórias que não foram aprovadas são as MP 661/2014 e MP 704/2015. No entanto, o motivo da não aprovação da MP 661/2014 foi que o texto enviado não definia o ano a que se referia a desvinculação e, portanto, se aprovado levaria à desvinculação do superávit financeiro de forma permanente, e não apenas para o ano de 2014;

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

hh) a decisão pela desvinculação só foi tomada após a emissão do Parecer 01579/2015/CONJURMP/CGU/AGU, o qual opinou pela regularidade jurídica da proposta;

ii) o parecer do relator, na Comissão Mista que apreciou tal matéria, reforçou a importância da MP e concluiu pela relevância, urgência, constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, compatibilidade, adequação orçamentária e financeira, bem como, no mérito, pela aprovação da Medida Provisória 661, de 2014;

jj) nos demais anos, todas as medidas provisórias sobre a mesma matéria foram aprovadas;

kk) a Exposição de Motivos da MP 704/2015 deixava claro que a desvinculação se aplicaria a todas as vinculações, exceto àquelas decorrentes de vinculação constitucional. Em particular, a EM mencionava que um dos objetivos era justamente desvincular alguns fundos;

- **MP foi aprovada na Comissão Mista** na sua forma original, sem acatar qualquer das dez emendas parlamentares apresentadas;

mm) o relator da matéria conclui que o tema tratado não era vedado pelo art. 62, § 1º, da Constituição Federal, que a matéria tinha relevância e urgência para ser submetida aos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e que tinha compatibilidade e adequação orçamentária e financeira;

nn) os motivos pela rejeição não eram exatamente pela inconstitucionalidade objetiva da matéria, mas por uma avaliação subjetiva, dentro do contexto político em que estava sendo discutida.

Análise das Contrarrazões e Conclusão do TCU (páginas 526 a 533)

O TCU considera que o governo federal não poderia ter utilizado os recursos vinculados. Isso porque, com a sucessão de leis no tempo, surgiu o conflito entre normas e, por serem normas especiais anteriores, as leis que estabelecem as vinculações prevalecem sobre a norma geral posterior, no caso, a MP 704/2015. Apesar de ambas as normas coexistirem, a medida provisória sobre desvinculação de receitas não possui eficácia jurídica, o que impossibilita a utilização de tais recursos para fins diversos daqueles definidos em leis específicas, ouse seja, vinculados a fundos especiais sem a referida autorização específica na lei de criação dos fundos, baseando-se apenas no art. 1º da MP 704/2015.

Também considerou que não há que se falar em mudança de entendimento, já que, conforme demonstrado anteriormente, o TCU através do Acórdão 2.926/2010-TCU-

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Plenário, apesar de não emitir determinações ou recomendações ao governo federal, considerou que tais procedimentos de desvinculação eram irregulares.

Entendeu que as contrarrazões apresentadas não são suficientes para afastar os motivos que levaram à consignação das irregularidades apontadas nos itens 9.2.11 e 9.2.12 do Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário.

CD/22514.72163-00

3.3.7 Irregularidade 7 –Execução de despesa em montante superior à dotação aprovada no Orçamento de Investimento

- Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário (...)
  9.2.13. execução de despesa em montante superior à dotação aprovada no Orçamento de Investimento pelas empresas estatais Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e Petróleo Brasileiro S.A., em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (item III.4.4);

Contrarrazões

O item 7 das Contrarrazões aos indícios de irregularidades apontados no Acórdão 1.497/2016- TCU-Plenário registra que, em relação aos atos de governo, nos quais a Presidente da República não teve qualquer participação por não serem da sua competência privativa, sua defesa se limitará a encaminhar as explicações fornecidas pelos ministérios e órgãos envolvidos (peça 53, p. 12).

No tocante ao indício de irregularidade 9.2.13 e conforme os anexos relacionados no item 3.7.1 das Contrarrazões (peça 53, itens não digitalizáveis), a Nota Técnica elaborada por Murilo Francisco Barella, ex-Diretor do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest/MP), argumenta, em síntese, que:

● embora obrigadas a seguir os limites aprovados em seu OI, as empresas estatais possuem autonomia administrativa, operacional e financeira – definida no inciso IV do art. 26 do Decreto-Lei 200/1967– bem como caixa e sistemas de execução financeira próprios, sobre os quais não há controle direto de nenhum órgão da Administração,

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

tampouco possibilidade de contingenciamento, monitoramento em tempo real e correção unilateral pelo Dest (itens 6, 7 e 13);

● as extrapolações verificadas no OI 2015 não tem materialidade, pois representam 0,5% do montante executado no exercício. Ademais, esse índice apresenta tendência de queda ao longo dos anos, com redução do número e do valor das ações extrapoladas, resultado das medidas de controle das próprias empresas e dos alertas e monitoramento realizados pelo MP (itens 9 e 10);

● a execução das ações se manteve dentro dos limites orçados até o mês de novembro de 2015 (item 8). No caso da Petrobrás, a extrapolação decorreu de custos urgentes, imprevistos e próximos ao fim do ano, quando já não havia tempo hábil para a realização de créditos orçamentários (item 12). Em relação ao BNDES, a extrapolação decorreu de erro operacional a ser tratado e corrigido (item 11). Em 2015, nenhuma empresa ultrapassou o valor total de investimentos aprovados (item 5); e

● em sua atividade, o Dest deu continuidade a diversas medidas de organização, acompanhamento e alerta referentes à execução orçamentária das estatais, com introdução de aprimoramentos em 2015, os quais apresentaram excelentes resultados (itens 13 a 16).

Análise das Contrarrazões e Conclusão do TCU (páginas 534 a 537)

A análise da execução do Orçamento de Investimento das Estatais insere-se no campo de verificação da apreciação das contas prestadas pelo Presidente da República e, por conseguinte, submete-se à sistemática prevista pelos incisos IX do art. 49 e I do art. 71 da CF/1988.

O inciso IV do art. 26 do Decreto-Lei 200/1967, de fato, defina que as estatais possuem autonomia administrativa, operacional e financeira – como destacado nas contrarrazões – os incisos I, II e VII do art. 25, por outro lado, destacam que a supervisão ministerial tem por principal objetivo, respectivamente, assegurar a observância da

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

legislação federal, promover a execução dos programas de governo e fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos.

A execução da despesa pública deve ser precedida de autorização legislativa, constante na LOA, e de dotação orçamentária disponível. Quando a dotação para realizar determinada despesa for insuficiente para suportá-la, deve ser aberto um crédito adicional, nos termos dos arts. 38 a 50 da Lei 13.080/2015 (LDO 2015) ou do art. 7º da Lei 13.115/2015 (LOA 2015).

Em nenhum dos últimos dezesseis anos a execução orçamentária das empresas estatais respeitou o estabelecido na Lei Orçamentária Anual, no tocante às despesas autorizadas para o OI e, mais gravemente, ao disposto no já citado inciso II do art. 167 da CF/1988.

O Tribunal concluiu que as contrarrazões apresentadas não são suficientes para afastar os motivos que levaram à consignação da irregularidade apontada no item 9.2.13 do Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário.

Contudo, a completa eliminação da realização de despesas em valor superior ao limite global de dotação, correspondente à soma de todas as fontes de financiamento, e de execução acima do limite aprovado para cada fonte de recursos; a redução de 88% no número de ações orçamentárias executadas em valor superior à dotação aprovada (de 17 para 2); e o decréscimo de 84% no montante realizado que excedeu a dotação aprovada para o OI (de R$ 228,8 milhões para R$ 37 milhões), em comparação a 2014, conquanto não sejam circunstâncias que elidam a irregularidade, reduzem o grau de reprovabilidade da conduta.

3.3.8 Irregularidade 8 – Ausência de repasse referente ao seguro DPVAT destinado ao Fundo Nacional de Saúde

- Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário (...)
  9.2.14. ausência de repasse referente ao Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres, no valor de R$ 89,7 milhões,

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

destinado ao Fundo Nacional de Saúde, vinculado ao Ministério da Saúde, em inobservância aos dispositivos das Leis 8.212/1991 e 9.503/1997 (item III.6);

CD/22514.72163-00

Contrarrazões

No parágrafo 7 de suas contrarrazões (peça 53, p. 12), a defesa conclui: Assim, em relação aos atos de governo, nos quais a Ex-Presidenta da República não teve qualquer participação por não serem da sua competência privativa, sua defesa se limitará a encaminhar em anexo as explicações fornecidas pelos ministérios e órgãos envolvidos, a partir de informações que foram fornecidas pela AdvocaciaGeral da União, nos termos de Protocolo de Acesso a Informações firmado entre a então Presidenta da República afastada e o Advogado-Geral da União.

Assim, as explicações concernentes ao item 9.2.14 do Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário, foram encaminhadas por meio do anexo 3.7.2 do documento das contrarrazões (peça 53, itens não digitalizáveis), a saber:

a) Aviso 36/2016 – BCB – PE 20366;

b) Processo SUSEP 15414.001465/2016-69;

c) Processo SUSEP 15414.001482/2016-04; d) Ofício 314/2016/SUSEP/GABIN.

Análise das Contrarrazões e Conclusão do TCU (páginas 539 a 537)

CD225147216300

Inicialmente, é conveniente esclarecer que esse tema vem sendo objeto de registro no Relatório sobre as Contas do Governo desde de 2010. O Tribunal considerou com base nas informações recebidas durante a análise preliminar e por meio das

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

contrarrazões, é que não existem mecanismos de controle sobre os valores que devem ser repassados ao FNS em função da arrecadação do DPVAT.

O Tribunal concluiu que as informações apresentadas não são suficientes para afastar o indício de irregularidade em questão

CD/22514.72163-00

3.3.9 Irregularidade 9 –Autorização indevida para aumento do Patrimônio de Referência do Banco da Amazônia

- Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário
  (...) 9.2.15. concessão indevida de autorização pelo Banco Central do Brasil ao Banco da Amazônia S.A. para que referida instituição financeira efetuasse o registro de R$ 982,1 milhões no Nível I de seu Patrimônio de Referência, na qualidade de Capital Principal, contrariando o que estabelecem o art. 16, inciso XI, e § 1º, inciso I, da Resolução-CMN 4.192/2013 e com inobservância das determinações contidas nos arts. 9º e 10, inciso IX, da Lei 4.595/1964 (item III.5);

Contrarrazões

Quanto ao indício de irregularidade 9.2.15, registrado no Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário, a defesa alega que a Presidente da República não teve qualquer participação no procedimento questionado, por não se tratar de ato de sua competência privativa, e, nesse caso, se limitou a encaminhar as explicações fornecidas pelos órgãos envolvidos (peça 53, p. 12, e itens não digitalizáveis, anexo 3.7.3).

De acordo com os documentos encaminhados, os procedimentos aplicados pelo Banco Central do Brasil na elegibilidade de passivo subordinado para compor o patrimônio de referência do Banco da Amazônia S.A. (Basa) estariam de acordo com os normativos prudenciais em vigor e aplicáveis à matéria. Nesses termos, para a União, não teria sido cometida a irregularidade definida pelo art. 16, § 1º, inciso I, da Resolução CMN 4.192/2013. Ou seja, a integralização de passivo (Contrato de Mútuo 1.016/PGFN/CAF) emitido pelo Basa para a União com o uso de títulos públicos federais cedidos à instituição financeira pelo Tesouro Nacional não teria sido irregular, pois a integralização só teria sido considerada realizada após a monetização, pelo Basa, desses títulos, em

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

operações compromissadas no mercado. Adicionalmente, argumenta que não há indício de que a instituição financeira tenha financiado a União, afrontando a proibição contida no art. 16, inciso XI, da Resolução CMN 4.192/2013. Esse dispositivo veda que a compra de instrumento – a ser elegível a patrimônio de referência – emitido pela instituição financeira seja financiada pela própria instituição emissora. Assim, segundo os documentos encaminhados, "não há nenhum indício de que o Basa tenha fornecido, à União, recursos que pudessem caracterizar financiamento para a compra dos títulos, com base na Lei nº 12.712, de 2012", conforme letra "g" do item 80 da Nota 244/2016-BCB/DEORF/GABIN, de 8/7/2016, em afronta à vedação mencionada.

Análise das Contrarrazões e Conclusão do TCU (páginas 539 a 542)

O Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário restringiu-se tão somente à autorização pelo Banco Central do Brasil ao Banco da Amazônia S.A. para que referida instituição financeira efetuasse o registro de R$ 982,1 milhões no Nível I de seu Patrimônio de Referência, na qualidade de Capital Principal, contrariando o que estabelecem o art. 16, inciso XI, e § 1º, inciso I, da Resolução-CMN – autorização concedida, por sua vez, já nos primeiros dias de 2015.

A possível incompatibilidade do ato de autorização do Bacen face a seus deveres de zelar pelo devido cumprimento das normas do Conselho Monetário Nacional. Merece prosperar, portanto, ante o que se conhece da questão até o momento, a alegação de que se está diante de um ato de gestão próprio de uma autarquia, no exercício do seu dever de supervisão das normas de regência do sistema financeiro – ainda que, neste caso, fiscalizando a relação entre a União e uma instituição financeira pública por ela controlada

O Tribunal entendeu apropriada a retirada do item em análise desta apreciação de contas presidenciais, sem prejuízo de que eventuais conclusões posteriores, por sua relevância, possam vir a ser informadas ao Congresso Nacional para as providências julgadas pertinentes, inclusive em relação à eventual responsabilidade do Chefe do Poder Executivo.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

3.3.10 Irregularidade 10 –Abertura de créditos extraordinários por meio das MPs 686, 697, 702 e 709/2015 em desacordo com dispositivos constitucionais e legais

- Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário (...)

  9.2.16. abertura de créditos extraordinários por meio das Medidas Provisórias 686/2015, 697/2015, 702/2015 e 709/2015, em desacordo com os requisitos constitucionais de urgência e imprevisibilidade previstos no art. 167, § 3º (parecer do Ministério Público);

  9.2.17. abertura de créditos extraordinários por meio das Medidas Provisórias 686/2015, 697/2015, 702/2015 e 709/2015, com características de créditos suplementares e especiais, em desacordo com os arts. 167, inciso V, e 62, § 1º, alínea "d", da Constituição Federal, c/c os arts. 40 e 41, inciso III, da Lei 4.320/64 (parecer do Ministério Público);

  9.2.18. abertura de créditos suplementares para o FIES, qualificados indevidamente como crédito extraordinário, por meio da MP 686/2015, para viabilizar a contratação de novas operações de financiamento estudantil, criando despesas obrigatórias de caráter continuado com duração de mais de dois exercícios, com a inobservância dos arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), c/c o art. 43 da Lei 4.320/64 (parecer do Ministério Público);

  9.2.19. abertura de créditos suplementares qualificados indevidamente como créditos extraordinários, por meio das MPs 686/2015 e 697/2015, que aumentaram as despesas primárias da União de forma incompatível com o alcance do resultado primário do exercício, com infringência ao art. 167, inciso V, da Constituição Federal; ao art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2015 – Lei 13.115/2015, bem como em desacordo com o art. 9º da Lei Complementar 101/2000 (parecer do Ministério Público);

Contrarrazões

CD225147216300

No tocante aos indícios de irregularidades 9.2.16 a 9.2.19, as contrarrazões apresentadas (peça 53, p. 357-379) argumentam, em apertada síntese, que:

a) o exame dos requisitos de relevância e urgência para a edição de medida provisória (MP), de acordo com a jurisprudência do STF (ADI-MC 162-DF), compete

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

precipuamente ao Presidente da República e ao Congresso Nacional (CN), cabendo controle jurisdicional somente em casos de abuso do poder discricionário (item 830). Assim, a fim de preservar o juízo do Congresso Nacional, o TCU não poderia formar juízo quanto à existência ou não desses requisitos (item 833);

b) o STF vem reconhecendo (ADI 1.721-3/DF) que o controle jurisdicional dos requisitos de relevância e urgência se afasta quando a medida provisória já foi convertida em lei pelo Congresso Nacional, a quem cabe o juízo quanto à presença desses pressupostos (item 831). A Constituição Federal (CF), nos termos do § 11 do art. 62, determina que a MP mantém seus efeitos quando, no caso de não aprovação, o CN deixar de editar decreto legislativo regulando seus efeitos. Desse modo, cabe ao próprio Congresso, se julgar necessário, regular eventuais efeitos negativos de possível medida provisória que não porte os requisitos ou que, supostamente, ameace o equilíbrio entre os Poderes ou represente uma fraude (item 832);

c) a Medida Provisória 686/2015, de 30/7/2015, abriu créditos extraordinários, no montante de R$ 9,8 bilhões, caracterizados como imprevisíveis devido a mudanças em projeções de custos, volume e regras dos programas que só ocorreram ao longo do primeiro semestre de 2015 (itens 864 e 874). No caso da despesa com a aplicação do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), a evolução dos custos e da quantidade de estudantes gerou um aumento da despesa não previsto na LOA (item 867). Em relação ao Programa de Sustentação do Investimento (PSI), a imprevisibilidade da despesa decorreu do aumento do gasto com a equalização da taxa de juros, a partir da aplicação de nova metodologia, que previa o pagamento ao Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) após 24 meses em que a obrigação era devida pela União. Ressalta-se que a LOA 2015 foi aprovada pelo Congresso Nacional em 17/3/2015 (sic), ou seja, antes de ser prolatado o Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, de 15/4/2015, o que, por si só, já inviabilizaria a adequação da dotação orçamentária do PSI, em 2015, às determinações do TCU. Porém, a fim de impedir o aumento dos atrasos em pagamentos ao BNDES, enquanto a questão ainda era objeto de recurso junto ao TCU, o Ministério da Fazenda solicitou a abertura de créditos extraordinários para aumentar o pagamento da equalização de taxa de juros já no segundo semestre de 2015 (itens 868 a 870). No que

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

tange ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), a imprevisibilidade do crédito extraordinário se justifica pelas mudanças substanciais nas condições do programa, que, contestadas judicialmente, resultaram em longa negociação com o setor privado ao longo do primeiro semestre de 2015. Desse modo, somente ao final de junho foi possível definir precisamente a dotação orçamentária necessária para manutenção do programa no decorrer do exercício (itens 871 a 873);

c.1) em 2015, o Fies já era um programa com cerca de catorze anos de existência. Por isso, não há que se falar em criação de programa por meio de um ato de crédito extraordinário. Quando a LRF define despesas obrigatórias de caráter continuado, ela não está referindo-se aos atos normativos de abertura de crédito adicional ao orçamento, mas sim a atos complexos que conjuguem três requisitos: (i) fixação de uma obrigação legal garantindo que a despesa será obrigatoriamente executada nos dois exercícios seguintes; (ii) criação de despesa corrente; e (iii) utilização de lei, medida provisória ou ato normativo. Assim, créditos adicionais só produzem efeitos legais de acrescentar valores ao orçamento original. Portanto, em hipótese alguma significa que essa programação possa regrar as relações de direitos e deveres entre o Estado e os cidadãos ou as empresas. Logo, como a Medida Provisória 686/2015 se restringia a inserir créditos extraordinários no orçamento, que é anual, afirmar que o crédito criou despesa obrigatória de caráter continuado fere a legalidade (itens 906 a 916);

d) a Medida Provisória 697/2015, de 8/10/2015, abriu créditos extraordinários, no montante de R$ 950,2 milhões, todos decorrentes de fatores imprevisíveis e que requereram urgência no seu encaminhamento, como reconhecido pelo próprio MPTCU no caso dos créditos abertos em favor dos Ministérios da Justiça, dos Transportes e da Defesa (itens 875 e 876). Quanto ao crédito extraordinário aberto para o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o governo já havia divulgado a previsão da taxa de câmbio média anual no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesa Primárias (RARDP), publicado no dia 22/9/2015, ou seja, apenas dezesseis dias antes da edição da MP. Assim, não poderia o MPTCU argumentar que a exposição de motivos da MP não demonstrou com qual parâmetro de variação cambial contava o governo. Além disso, assevera a defesa que o MPTCU demonstra desconhecimento do processo orçamentário

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

ao afirmar que o impacto da alta do dólar deveria ter sido estimado nos primeiros meses de 2015, pois tal estimativa foi feita e revisada ao longo de todo exercício, conforme divulgado nos relatórios produzidos pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) (itens 877 a 882). Em relação ao crédito aberto para o Ministério da Integração Nacional (MI), a exposição de motivos da MP indica claramente que os créditos abertos destinam-se a ações específicas, cada uma com um valor prédefinido. Ademais, a afirmação do MPTCU de que os créditos se destinariam a calamidades futuras não se aplica, uma vez que nas semanas imediatamente anteriores e posteriores à publicação da MP, o MI reconheceu estado de calamidade em vários municípios do Brasil, porquanto os governos municipais podem solicitar recursos somente após esse ato. Portanto, a abertura de créditos extraordinários para a defesa civil não teve por objetivo destinar recursos para enfrentar calamidades futuras, como argumenta o MPTCU, mas sim aumentar os recursos para enfrentar calamidades reais, imediatas e já reconhecidas pelo Governo Federal. A MP não menciona especificamente os desastres ou calamidades públicas que justificam a abertura de créditos, porque isso é realizado mediante portarias do Ministério da Integração Nacional (itens 883 a 891);

d.1) o art. 4º da LOA 2015 autoriza somente atos infralegais de abertura de créditos adicionais do tipo suplementar. Portanto, os créditos do tipo extraordinários não são regrados por ele. Ademais, a acusação de que as Medidas Provisórias 686/2015 e 697/2015 desrespeitaram o art. 9º da LRF não se sustenta, porque esses créditos extraordinários foram considerados nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias dos 4º e 5º bimestres de 2015. Assim, foram feitos os lançamentos do impacto fiscal seguindo a lógica do regime fiscal vigente no país, conforme prescrito na LRF, na LDO e nos dispositivos legais deles decorrentes (itens 917 a 924);

e) a Medida Provisória 702, de 17/12/2015, abriu créditos extraordinários, no montante de R$ 37,6 bilhões, tendo em vista recomendação final do TCU sobre o pagamento de passivos da União junto aos bancos públicos federais e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), conforme Acórdão 3.296/2015-TCU-Plenário, de 9/12/2015 (pedido de reexame do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário). A imprevisibilidade da despesa decorreu da necessidade de pagamento desses passivos da União, evento

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

imprevisível enquanto não concluída a apreciação final do TCU sobre o tema, o que ocorreu em dezembro de 2015 (itens 854 a 857). O resultado da recomendação do TCU não pode ser considerado um evento previsível, pois se tratava de uma análise na qual a União entrou com pedido de reexame e sobre a qual o TCU somente se manifestou, de modo definitivo, em dezembro de 2015, dias antes da edição da MP. Além disso, a abertura de tais créditos dependia da aprovação do PLN 5/2015, ocorrida em 2/12/2015, que reduziu a meta fiscal de 2015 para viabilizar esse pagamento. Assim, não é possível afirmar que havia previsibilidade da despesa, uma vez que as decisões que fundamentaram parte dos créditos da MP só foram conhecidas em dezembro de 2015. Da mesma forma que o afastamento da Presidente da República, no dia 12/5/2016, foi apontado como um evento imprevisível no Acórdão 1.634/2016-TCU-Plenário, pois dependia da aprovação do Congresso Nacional, a abertura de créditos para pagamento dos passivos da União juntos aos bancos públicos e ao FGTS também foi um evento imprevisível até o final de 2015, porque dependia de decisão do CN e da recomendação final do TCU. A evolução das decisões do Congresso Nacional e do próprio TCU no final de 2015 justificam a imprevisibilidade dos créditos abertos pela MP. Também o recente pronunciamento do TCU sobre um caso semelhante, referendando a abertura de créditos extraordinários por medida provisória em 2016, deixa claro que algumas decisões do Congresso Nacional podem ser consideradas como imprevisíveis até que elas efetivamente aconteçam (itens 892 a 900);

f) a Medida Provisória 709/2015, de 30/12/2015, foi editada no último dia útil do exercício e abriu créditos extraordinários, no montante de R$ 1,3 bilhões. Com o encerramento da sessão legislativa, estando o Congresso Nacional em recesso, torna-se legítima a abertura de créditos extraordinários por meio de medida provisória para despesas imprevistas (itens 901 a 904);

g) os Acórdãos 1.634/2016, 1.716/2016 e 1.863/2016, nos quais o Plenário do TCU se pronunciou em resposta a consultas formuladas pelo Ministro da Fazenda nomeado pelo Governo Interino, sinalizam compreensão contrária à linha adotada na apreciação prévia do TCU acerca da Prestação de Contas da Presidente da República relativas ao exercício de 2015 (itens 834 e 845), porque, na resposta a essas consultas, o Tribunal

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

admitiu que despesas com o mesmo grau de previsibilidade daquelas constantes nas medidas provisórias sob exame fossem custeadas por créditos extraordinários (item 858). Ademais, a ausência de questionamentos em relação às Medidas Provisórias 736/2016 e 738/2016, editadas pelo Presidente da República interino, comprova que mesmo uma ação ou programa conhecido, com dotação já estabelecida na LOA, pode ser objeto de fatores urgentes e imprevisíveis, que justifiquem a abertura de créditos extraordinários (item 842);

CD/22514.72163-00

g.1) uma das razões da imprevisibilidade da transferência ao Estado do Rio de Janeiro, realizada mediante abertura de crédito extraordinário por meio da MP 736/2016, foi a edição da MP 734/2016. Desse modo, uma decisão do próprio Poder Executivo serviu como justificativa para caracterizar a imprevisibilidade de uma despesa relacionada a um evento de amplo conhecimento e programação prévia pelas autoridades federais e estaduais (itens 846 e 847); e

g.2) o mesmo raciocínio utilizado para justificar a edição da MP 738/2016 – editada pelo Presidente da República interino e que abriu crédito extraordinário para pagamento de passivos da União junto aos bancos públicos federais e ao FGTS, tendo em vista o fato imprevisível de afastamento da Presidente da República – pode ser utilizado para justificar a imprevisibilidade do crédito extraordinário aberto por meio da MP 702/2015, que, à época, aumentou a dotação orçamentária de 2015 com a mesma finalidade, pois, enquanto o processo não havia sido votado pelo Senado Federal, o afastamento da Presidente da República e de sua equipe econômica era um fato imprevisível (itens 848 a 853). Em 2015, as providências cabíveis foram tomadas pelo governo federal e foi o afastamento da Presidente da República que inviabilizou a abertura de créditos orçamentários por projeto de lei ao invés de uma medida provisória (item 851).

Análise das Contrarrazões e Conclusão do TCU (páginas 544 a 564)

CD225147216300

Os indícios de irregularidades 9.2.16 a 9.2.19, registrados no Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário, foram apontados pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) (peça 16)

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

e tratam da abertura de créditos adicionais extraordinários sem observância dos requisitos constitucionais e legais.

A análise do TCU recaiu sobre os pressupostos constitucionais da imprevisibilidade da despesa relacionada aos créditos extraordinários abertos pelas Medidas Provisórias 686/2015, 697/2015, 702/2015 e 709/2015, matéria esta que se insere no campo de competência e atuação do TCU. Ressalta-se que não está em discussão o mérito das despesas objeto das MPs, mas sim a consonância dos respectivos créditos extraordinários com o ordenamento jurídico vigente.

O crédito extraordinário, nos termos do § 3º do art. 167 dispõe que sua abertura somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

Assim, nota-se que o rol taxativo da lei passou a ser, na Constituição, exemplificativo das situações fáticas nas quais se torna possível a abertura do crédito adicional do tipo extraordinário, como bem assinalou a peça de defesa (peça 53, item 829). Destaca-se, ainda, que o termo “imprevistas” foi alterado para “imprevisíveis”.

Em complemento, o art. 62 da CF/1988 prescreve que, em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. Porém, a alínea “d” do inciso I do § 1º desse mesmo artigo veda a edição de medidas provisórias sobre matéria relativa a planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no já mencionado § 3º do art. 167, que trata justamente dos créditos extraordinários.

Logo, a partir da leitura combinada dos arts. 62 e 167 da CF/1988, depreende-se que é vedada a edição de medidas provisórias para tratar de matéria orçamentária, exceto no que se refere a créditos extraordinários, que devem advir somente em casos de relevância e urgência e para atender despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna e calamidade pública. Isso porque os créditos extraordinários constituem-se instrumento de exceção a ser empregado pelo Poder

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

Executivo diante de situações imprevisíveis em que, devido à urgência e relevância, não se torna possível a adoção do rito ordinário de abertura de créditos adicionais.

Sobre essa questão, importante resgatar que a partir da decisão proferida na ADI 4.048/DF, em 2008, o STF revisou sua jurisprudência ao reconhecer a possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade e ao confirmar que, além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender despesas imprevisíveis e urgentes (art. 167, § 3º).

A esse respeito, o TCU entende, em conformidade com a atual jurisprudência do STF, que o exame dos pressupostos constitucionais da relevância e urgência da medida provisória, de fato, compete ao Congresso Nacional. Assim, a avaliação do TCU, no caso, recairá sobre os requisitos da imprevisibilidade e urgência da despesa. Por fim, analisadas as justificativas apresentadas, constatando que na essência tinham características de crédito suplementar ou especiais.

3.3.11 Irregularidade 11 –Autorização para contratação de operação de crédito externa para financiamento do projeto FX-2

- Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário (...)
  9.2.20. autorização para contratação de operação de crédito externa para financiamento do projeto FX-2 sem observar os requisitos previstos no art. 32, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, uma vez não haver prévia autorização na lei orçamentária ou em créditos adicionais e não ter ocorrido por meio de lei específica (parecer do Ministério Público);

Contrarrazões

No tocante ao indício de irregularidade 9.2.20, as contrarrazões apresentadas (peça 53) argumentam, em síntese, que:

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

- o inciso I do § 1º do art. 32 da LRF faz alusão indistintamente aos créditos adicionais, que, de acordo com o art. 41 da Lei 4.320/1964, classificam-se em suplementares, especiais e extraordinários. A menção explícita e genérica aos créditos adicionais corrobora o entendimento de que a autorização pode ocorrer na abertura do crédito extraordinário (peça 53, itens não digitalizáveis, anexo 3.6, itens 4 e 6);

- a Medida Provisória (MP) 686/2015 tramitou pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal e recebeu pareceres favoráveis quanto ao atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência e de sua adequação financeira e orçamentária (itens 934 a 936); o Congresso Nacional, ao converter a MP 686/2015 na Lei 13.181/2015, corroborou o entendimento de que o instrumento utilizado foi adequado para a necessária autorização prévia (peça 53, itens não digitalizáveis, anexo 3.6, itens 3 e 12); e

- A Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) emitiu parecer atestando que todas as formalidades prévias necessárias à contratação foram obedecidas e, naquele momento, dependia apenas da autorização do Senado Federal, nos termos do disposto no inciso V do art. 52 da Constituição Federal (CF), o que se deu por meio da Resolução 9, de 5/8/2015 (itens 939 e 942).

Análise das Contrarrazões e Conclusão do TCU (páginas 566 a 569)

O indício de irregularidade 9.2.20, registrado no Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário, foi apontado pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) e trata de autorização para contratação de operação de crédito externa sem observar o requisito prescrito no inciso I do § 1º do art. 32 da Lei Complementar 101/2000 (LRF)

Em seu Parecer, o MPTCU aponta que a MP 686/2015, além da abertura de créditos extraordinários, autoriza a contratação de operação de crédito externa para financiamento do Projeto FX2, a cargo do Ministério da Defesa. Prossegue afirmando que: a autorização para realização da operação de crédito deveria se dar por meio de lei específica, pois o texto da LOA 2015 não contém essa autorização; a autorização

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

concedida no art. 2º da MP não possui característica de crédito adicional; e a MP não é uma lei específica, uma vez que trata de dois objetos distintos (peça 16, itens 43 a 45).

A programação orçamentária relacionada ao projeto FX-2 estava consignada na LOA 2015. A autorização para a contratar a operação de crédito, não. Assim, o Poder Executivo editou a MP 686/2015 para proceder à abertura de créditos extraordinários em favor do Ministério da Educação, Encargos Financeiros da União e Operações Oficiais de Crédito, bem como obter a autorização necessária.

Por isso, o art. 2º da aludida MP assim dispôs:

> Art. 2º Fica autorizada, para atender ao disposto no art. 32, § 1º, inciso I, da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, a contratação da operação de crédito externa para financiamento do Projeto FX-2, a cargo do Ministério da Defesa, sem prejuízo da competência privativa do Senado Federal estabelecida no art. 52, caput, inciso V, da Constituição.

O Tribunal acolheu a argumentação da defesa contida na alínea a e propõe-se a exclusão da irregularidade 9.2.20, uma vez que a exigência de autorização prévia e expressa para contratação da operação de crédito externa para financiamento do Projeto FX-2 constou no art. 2º da MP 686/2015, destinada à abertura de créditos extraordinários, restando cumprida, portanto, a exigência disposta no inciso I do § 1º do art. 32 da LRF.

3.3.12 Irregularidade 12 – Emissão direta de títulos públicos ao BB

- Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário (...)
  9.2.21. emissão direta de títulos públicos ao Banco do Brasil com inobservância de condição estabelecida na legislação (Resolução CMN 2.238/1996), incorrendo em operação de crédito vedada pelo art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal (voto do Relator);

Contrarrazões

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

A defesa da Presidente da República apresentou contrarrazões sobre a emissão direta de títulos públicos ao Banco do Brasil com quatro alegações que podem ser assim resumidas (peça 53, itens não digitalizáveis):

i) assinala que a irregularidade não é decorrente de um ato da Presidente da República;

ii) aduz que a matéria também é objeto de processo específico (TC 010.173/2015-3) e, por essa razão, não poderia figurar na apreciação do parecer prévio das contas de 2015, sob pena de constituir violação do amplo direito de defesa;

iii) questiona que a questão só foi incluída no voto do Relator “no último minuto”, como atesta o próprio relator.

iv) registra, em complemento, que a defesa buscou informações para produção das contrarrazões referentes à matéria objeto desta análise (itens 171 a 190 do Voto do Relatório Preliminar), tendo recebido da STN Informativo COFIS/GERAT de 14/7/2016 e anexos nele mencionados

A PGFN/CAF, segundo o Informativo, emitiu Parecer PGFN/CAF 1896/2015, de 29/12/2015, submetendo a matéria à autorização ministerial. O Contrato 17/PGFN/CAF foi celebrado em 30/12/2015, data da emissão direta dos títulos (item 55 do Informativo).

Análise das Contrarrazões e Conclusão do TCU (páginas 571 a 573)

A análise empreendida neste tópico refere-se à emissão direta, pela União, de 1.099.015 títulos públicos em favor do Banco do Brasil, conforme Contrato 17/PGFN/CAF, visando à quitação de operações contratadas com equivalência em produtos, com base na Lei 9.138/1995, cujo contrato foi celebrado anteriormente à edição da LRF, em 2000.

A autorização da emissão direta de título se deu por meio da Portaria 780, de 30/12/2015, no valor econômico de R$ 1.506.232.999,24. Os títulos emitidos têm previsão de vencimento de 1/1/2017 a 15/8/2022, conforme consta no voto do Relatório Preliminar (item 187).

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

O Informativo da STN não expõe os esclarecimentos devidos, faz-se necessário realizar procedimento fiscalizatório adicional, tendo em vista a complexidade da operação que decorre de assunção de obrigação anteriormente à edição da LRF em 2000, o que não é exequível realizá-lo no prazo exíguo para emissão do parecer prévio.

Não se pode afastar, de pronto, a possibilidade de existência de excludentes de ilicitude ou de culpabilidade para o caso específico, a depender do resultado das diligências que se fazem necessárias.

As alegações não foram suficientes para afastar o indício de irregularidade apontado no relatório preliminar sobre a emissão direta de títulos para instituição financeira controlada. Porém, em vista das razões expostas na análise precedente, sugere-se que o item 9.2.21 seja excluído desta apreciação de contas presidenciais de 2015, sem prejuízo de que, posteriormente, as conclusões dos procedimentos fiscalizatórios adicionais venham a ser informadas ao Congresso Nacional para as providências que julgar cabíveis.

3.3.13 Ressalva 1 - Falta de consistência em informações de indicadores e metas do PPA 2012-2015

- Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário (...)
  9.2.22. falta de consistência de parcela significativa das informações relacionadas a metas previstas no Plano Plurianual 2012-2015 (item IV.1 e anexo I da instrução da Semag);

Contrarrazões

O Tribunal verificou a existência de possíveis distorções materiais que afastam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas às metas selecionadas. Do total de 2.402 metas do PPA 2012-2015, foram examinadas 161 (6,7%), conforme critérios de materialidade e relevância. Dessa amostra, 71 metas (44%) apresentaram problemas de qualidade e/ou de confiabilidade.

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

As metas com problemas de confiabilidade representam possíveis distorções nas informações de desempenho apresentadas pelo Poder Executivo e, por este motivo, foram encaminhadas, juntamente com outras distorções e irregularidades, para que a senhora Presidente da República apresentasse contrarrazões, as quais foram encaminhadas a este Tribunal por meio da Nota Técnica 10033/2016-MP, elaborada pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), cujas atribuições foram incorporadas pela Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (Seplan), conforme Decreto 8.818, de 21/7/2016 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP).

A Nota Técnica, a SPI confirma a existência de distorções relacionadas às metas do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 e argumenta que os problemas de confiabilidade identificados pelo TCU podem estar relacionados à implantação de mecanismos de aprimoramento no processo de elaboração da Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR). Entre os mecanismos de aprimoramento citados está a edição, pela Controladoria Geral da União (CGU), da Norma de Execução 3, de 8/12/2015, que estabeleceu que a então Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), agora Seplan, deveria analisar os relatórios selecionados para a PCPR e, por meio de contato com os órgãos setoriais, buscar efetuar possíveis alterações, correções e melhorias nas informações. No entanto, segundo a Nota Técnica, em alguns casos, pode não ter havido tempo hábil para que tais correções constassem da PCPR, em face da data de fechamento do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) ter ocorrido antes da conclusão da correção das inconformidades.

Análise das Contrarrazões e Conclusão do TCU (páginas 575 a 577)

CD225147216300

Considerando os argumentos apresentados, entende-se que não há elementos suficientes para elidir as distorções apontadas no item 9.2.22 do Acordão 1.497/2016-TCU-Plenário, visto que, em que pese o aperfeiçoamento do processo nos últimos anos, permanecem distorções em parcela expressiva das informações sobre as metas analisadas. Permaneceu assim o registro referente às distorções verificadas nas metas do

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

PPA 2012-2015 analisadas pelo TCUl na forma de ressalva a ser consignada no Parecer Prévio sobre as Contas do Governo relativas exercício de 2015.

CD/22514.72163-00

3.3.14 Ressalva 2 - Auditoria no Balanço Geral da União

O TCU comunicou ao Congresso Nacional que as referidas contas não estavam em condições de serem apreciadas pelo Tribunal naquele momento, em virtude de indícios de irregularidades e de possíveis distorções indicados no relatório preliminar, acarretando a necessidade de abertura de prazo para apresentação de contrarrazões por parte da Presidente da República, em nome do devido processo legal e em respeito ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa. Assim, trata-se da análise dos argumentos das contrarrazões apresentados na Nota Técnica 11/2016/CCONT/SUCON-STN e Anexos I e II, que trata dos achados relativos à auditoria do Balanço Geral da União (BGU) de 2015, apontados no item 9.2.23 do referido acórdão

- 9.2.23. achados de auditoria que comprometem a fidedignidade das informações contábeis constantes do Balanço Geral da União apresentado na Prestação de Contas da Presidente da República do exercício de 2015 (item IV.2 e anexo II).

A seguir são sintetizadas as ressalvas e recomendações e as conclusões do TCU.

- Subavaliação do passivo por falta de reconhecimento de provisão para passivos judiciais da União no montante de R$ 17,74 bilhões

Considerando que as medidas adotadas para o regular registro da provisão ocorreram após o encerramento do exercício de 2015, conclui-se por manter a ressalva apontada

- Superavaliação do Passivo Financeiro de 2014 em R$ 221 bilhões

Após a análise das justificativas apresentadas, considerando as medidas já adotadas pela STN a fim de corrigir a distorção apontada, não será feita recomendação acerca desse assunto, permanecendo apenas a ressalva.

- Superavaliação de R$ 4,1 bilhões nas Participações Societárias da União no Banco do Brasil

Os argumentos apresentados reconhecem a distorção apontada e indicam as medidas corretivas já implementadas.

- Superavaliação das Variações Patrimoniais Aumentativas relacionadas a Participações Societárias em R$ 11,9 bilhões (mantida)

Os argumentos apresentados são de que o mérito da recomendação será analisado mais detidamente por aquela Secretaria por Grupo de Trabalho constituído com o objetivo de avaliar e aprimorar os procedimentos orçamentários, financeiros e patrimoniais referentes

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

ao registro das participações societárias e seu reconhecimento nas demonstrações contábeis consolidadas da União.

- Classificação incorreta de R$ 7,7 bilhões referente a Juros e Encargos de Empréstimos e Financiamentos Concedidos

Os argumentos apresentados reconhecem as distorções apontadas pela auditoria e evidenciam as medidas corretivas a fim de corrigir as informações contábeis relativas às variações patrimoniais aumentativas a partir do exercício de 2016, não será feita recomendação acerca desse assunto, permanecendo apenas a ressalva correspondente.

- Classificação incorreta de R$ 20,4 bilhões do saldo de Empréstimos e Financiamentos Concedidos

Após a análise das justificativas apresentadas, considerando as medidas adotadas pela STN a fim de corrigir as distorções apontadas a partir do exercício de 2016, não será feita recomendação acerca desse assunto, permanecendo apenas a ressalva correspondente.

- Remanejamento, após regular liquidação e pagamento, de R$ 60 bilhões de despesa com refinanciamento da dívida para despesa com resgate da dívida

Conclui-se pela manutenção da ressalva referente à distorção apontada na auditoria e a recomendação de revisão da Macrofunção “02.11.11- Execução Orçamentária para o Exercício”, constante do Manual Siafi.

- Reincidência de falha na exclusão de operações intragovernamentais

Conclui-se pela manutenção da ressalva referente à distorção apontada preliminarmente na auditoria. No entanto, foi alterada a redação da distorção inicial, pois refere-se a falha de divulgação e não a “Reincidência de falha na exclusão de operações intragovernamentais”.

- Pensões militares: ausência de mensuração, reconhecimento e evidenciação de despesas futuras

Conclui-se pela a manutenção da ressalva referente à distorção apontada na auditoria.

- Militares inativos: ausência de projeção e de política de registros contábeis

Conclui-se pela manutenção da ressalva referente à distorção apontada na auditoria.

- Subavaliação do Passivo em decorrência de obrigações não reconhecidas

Após a análise das justificativas apresentadas, considerando as medidas adotadas pelos órgãos responsáveis a fim de corrigir as distorções apontadas a partir do exercício de 2016, não será feita recomendação acerca desse assunto, permanecendo apenas a ressalva correspondente.

- Superavaliação do ativo do Fundo do Regime Geral de Previdência Social em razão da ausência da constituição de ajuste para perdas referente à conta Créditos por Danos ao Patrimônio

Conclui-se pela manutenção da ressalva referente à distorção apontada na auditoria.

- Classificação dos Créditos Tributários a Receber do Ativo Circulante e Não Circulante não seguem critérios contábeis (RFB)

Conclui-se, a partir da análise dos argumentos apresentados, pela manutenção da ressalva e das recomendações no âmbito de processo específico (TC 030.786/2015-0),

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

destinado a verificar a confiabilidade das informações financeiras da Secretaria da Receita Federal do Brasil e da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional no exercício de 2015.

- Superavaliação dos Créditos Tributários a Receber

Conclui-se, a partir da análise dos argumentos apresentados, pela manutenção da ressalva. Eventuais recomendações serão tratadas no âmbito de processo específico (TC 030.786/2015-0).

- Superavaliação de Créditos de Dívida Ativa Tributária

Conclui-se, a partir da análise dos argumentos apresentados, pela manutenção da ressalva. Eventuais recomendações serão tratadas no âmbito de processo específico (TC 030.786/2015-0).

- Falta de comparabilidade nas informações apresentadas nas demonstrações contábeis de 2015 com o exercício anterior

A partir da análise dos argumentos apresentados, conclui-se pela manutenção da distorção apontada inicialmente.

- Deficiências na gestão e falta de registros contábeis nos imóveis funcionais da União

Não foi apresentado argumento acerca desse assunto. Sendo assim, conclui-se pela manutenção da ressalva referente à distorção apontada na auditoria.

- Deficiências na divulgação das Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis

As justificativas apresentadas explicam mas não eliminam a deficiência apontada na auditoria.

- Não divulgação dos critérios de Ajuste para Perdas da Dívida Ativa não Tributária do FRGPS

Não foi apresentado argumento acerca desse assunto. Sendo assim, conclui-se pela manutenção da ressalva referente à distorção apontada na auditoria.

CD/22514.72163-00

4 VOTO

Senhoras e Senhores Congressistas, as contas presidenciais relativas ao exercício financeiro de 2015 tem relevância que extrapolam os aspecto ora analisados. Todos os pontos da nossa análise terão forte repercussão sobre os anos vindouros, para o governo federal e também, como precedente por força do art. 75 da Constituição Federal, para a relação entre Executivo e Legislativo nos estados, no Distrito federal e nos municípios.

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

O presente Relatório tratou de forma sintética, sem perder a minúcia dos apontamentos do Parecer Prévio do TCU. Mas serei muito breve nestas considerações de voto, para colocar os holofotes sobre os pontos verdadeiramente importantes.

Neste Voto, nesta manifestação, cumpro dois deveres. O primeiro é o de manifestar minha convicção sobre o mérito das contas que estão sendo julgadas. O segundo é abrir mão dessa minha posição pessoal e partidária, para oferecer razões de decidir baseadas em um valor político-institucional maior em favor de nossa Nação.

CD/22514.72163-00

4.1 Uma imensa lacuna normativa – a regulamentação do processo constitucional de contas presidenciais

Inicialmente, lanço um alerta e um apelo, que creio será recepcionado por todos os parlamentares sem distinção de partido ou posição: o processo relativo à elaboração e apreciação das contas presidenciais, envolvendo providências no âmbito de órgãos técnicos do Poder Executivo, do Tribunal de Contas da União, deste Colegiado e do Plenário do Congresso Nacional, está absolutamente carente de disciplinamento por parte do Parlamento, a quem cabe, com exclusividade, regulamentar a matéria.

Não se trata de detalhe menor ou tecnicalidade: o processo de prestação de contas tem papel central nos freios e contrapesos estabelecidos pela Constituição Federal como garantia da democracia, além de ter um potencial caráter sancionador. Nesse sentido, falhas processuais que levem à inobservância ou comprometimento de direitos podem vir a resultar na integral anulação dos processos respectivos, bem como na geração de conflitos institucionais entre Poderes, que ameaçam o bom governo de nosso país.

Já discorri longamente sobre essa preliminar nas seções 3.1 e 3.2 deste Relatório. Aqui faço tão somente um apelo: debrucemo-nos, sem demora, sobre essa regulamentação. Não deixemos, em nosso turno de responsabilidade sobre as leis orçamentárias, um vazio normativo dessa gravidade. Para materializar esse compromisso, proponho, no próprio Projeto de Decreto Legislativo no qual culmina o Relatório, um dispositivo que determina a elaboração dessa tão importante matéria por parte desta Comissão.

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

4.2 Posição do Relator sobre o mérito das contas

Sobre o mérito intrínseco das contas, devo inicialmente expressar sem rodeios a minha posição.

Quanto aos critérios de julgamento, reitero que:

I - sua natureza política não afasta o dever de imparcialidade de cada um de nós, e tem por natureza o exigir do Presidente sob julgamento os parâmetros de conduta formalmente codificados em lei e todos aqueles padrões de comportamento que expressem a ação político-institucional desejada pela Constituição, sempre que sejam claramente deduzidos a partir dos preceitos constitucionais;

II – o critério básico para apuração da ação presidencial deve ser preponderantemente o desempenho, em especial a adequação das políticas públicas examinadas em seu desenho, implementação e resultados, ao alcance dos objetivos fundamentais estabelecidos na Constituição;

III – a responsabilização do Chefe do Executivo é pessoal e direta, ou seja, abrange atos de sua formal responsabilidade pessoal assim definidos no ordenamento jurídico e também atos que representem a concretização de ação de governo de gravidade, materialidade e relevância tais que não permitam a presunção de que fossem desconhecidos pelo mandatário.

No mérito substantivo, não posso senão concluir pela **aprovação das contas com ressalvas.**

Aprovação com ressalva, pois:

- considero insubsistentes os apontamentos de irregularidades feitos pelo Parecer Prévio do TCU, como exaustivamente debatido e demonstrado na seção 3.3 deste Relatório;

- o exame das contas pode e deve ensejar aprendizado, aperfeiçoamento da administração governamental, tanto para a equidade no registro histórico do desempenho

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

de cada governante quanto, sobretudo, para deixar disponível todo o patrimônio de experiências acumuladas (inclusive na forma de eventuais erros) para o aprendizado institucional e das futuras gerações de administradores e parlamentares.

Para maior transparência, resumo aqui as minhas conclusões sobre as objeções do Parecer Prévio, agrupadas por tema:

I – Operações de crédito junto a instituições financeiras federais - o Banco do Brasil e BNDES (apontamentos 9.2.1 e 9.2.2, 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão 1.497/2016-TCUPlenário): não é possível nem legítimo entender a caracterização dos procedimentos adotados como operação de crédito à luz da LRF, tendo em vista os diferentes entendimentos válidos dessa caracterização; até mesmo no momento atual, a interpretação que veio a ser construída posteriormente acerca do ponto é sujeita a polêmica; em 2014, portanto, tal interpretação isolada jamais poderia prevalecer e caracterizar a antijuridicidade dos procedimentos adotados;

II - omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, BNDES e FGTS nas estatísticas fiscais (apontamento 9.2.5 do Acórdão 1.497/2016-TCUPlenário): não houve qualquer omissão, sendo as estatísticas fiscais calculadas rigorosamente de acordo com os padrões técnicos internacionais que regem a matéria, conforme foi formal e completamente reconhecido pelo próprio TCU pelo Acórdão 1824/2018 - Plenário, prolatado em data posterior ao Parecer Prévio;

III – pagamento de dívidas da União junto ao BB, ao BNDES e ao FGTS sem a autorização em lei orçamentária (apontamentos 9.2.6 e 92.7 do Acórdão 1.497/2016-TCUPlenário):

a) como tal, tais despesas não representam empréstimos, antecipações de receita orçamentária, adiantamentos ou qualquer outra transação que possa ser enquadrada no conceito jurídico de operação de crédito estabelecido pela LRF, o que fez com que o registro contábil-orçamentário da despesa tenha ocorrido em conformidade com a legislação vigente;

b) não se identificam irregularidades na metodologia de apuração e pagamento da equalização da taxa de juros, pois a lei específica delega expressamente tal competência ao Ministério da Fazenda e não existe, no ordenamento jurídico, qualquer critério predeterminado e exigível para a definição do fluxo de caixa do pagamento da equalização ao agente financeiro;

c) as despesas com subvenções econômicas envolvidas constituem-se em transferências correntes, sem contraprestação direta ou indireta para a União, e têm como destinatário o próprio FGTS, como ressarcimento da aplicação que tenha feito nessa finalidade; como tal, o ressarcimento é obrigação pendente de condição, não diferente dos empenhos regulares de despesa pública.

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

IV – abertura de créditos suplementares incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário (apontamento 9.2.8 do Acórdão 1.497/2016-TCUPlenário):

a) os créditos suplementares foram abertos no exercício de uma legítima opção de política econômica por arriscar o não-cumprimento exato da meta-objetivo traçada, com a consequente assunção da responsabilidade política pelo resultado, com o objetivo de minimizar, pela via da política fiscal, os efeitos sociais e econômicos negativos da desaceleração econômica (risco este que, ao final do exercício, não se materializou);

b) os créditos foram abertos levando-se em conta uma perspectiva anual para a gestão das metas fiscais, nos termos dos arts. 4°, § 1°, e 9° da LRF;

c) os créditos foram abertos com apoio nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, cuja finalidade é, exatamente, orientar a necessidade ou não de contingenciamentos, nos termos do art. 9° da LRF e da LD0 2015;

d) os créditos foram abertos, em parte, para atender a demandas de Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos relativas a excesso de arrecadação de seus recursos próprios diretamente arrecadados, em conformidade com as prescrições específicas da lei de diretrizes orçamentárias a respeito, cuja recusa teria implicado violação das prerrogativas constitucionais desses entes;

e) os créditos foram abertos com base na interpretação sobre a natureza das metas da LRF que prevalecia na época em todas as instâncias técnicas (inclusive no TCU e no Congresso Nacional), segundo a qual a abertura dos créditos em questão se fez nas condições e limites autorizados pelo Congresso Nacional, nos exatos termos do art. 4° da LOA 2015;

V – Condução da programação orçamentária e financeira com amparo em meta fiscal prevista no PLN 5/2015 e Contingenciamento de despesas discricionárias em montantes inferiores aos necessários para atingimento da meta fiscal vigente (apontamentos 9.2.9 e 9.2.10 do Acórdão 1.497/2016-TCUPlenário):

a) a decisão de programação financeira foi adotada no exercício de uma legítima opção de política econômica por arriscar o não-cumprimento exato da meta-objetivo traçada, com a consequente assunção da responsabilidade política pelo resultado, com o objetivo de minimizar, pela via da política fiscal, os efeitos sociais e econômicos negativos da desaceleração econômica (risco este que, ao final do exercício, não se materializou);

b) a decisão de programação financeira foi adotada levando em conta uma perspectiva anual para a gestão das metas fiscais, nos termos dos arts. 4°, § 1°, e 9° da LRF;

c) a decisão de programação financeira foi adotada com apoio nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, cuja finalidade é, exatamente, orientar a necessidade ou não de contingenciamentos, nos termos do art. 9° da LRF e na LD0 2015.

CD/22514.72163-00

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22514.72163-00

VI – Utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 em finalidade diversa do objeto da vinculação (apontamentos 9.2.11 e 9.2.12 do Acórdão 1.497/2016-TCUPlenário):

a) a Presidente da República realizou a desvinculação de acordo com o art. 62 da CF/88 e, ainda, com base em proposta feita pelos ministros da Fazenda e do Planejamento, os quais demonstravam, em exposição de motivos interministerial, a presença dos requisitos constitucionais de relevância e urgência da medida provisória. A decisão pela desvinculação só foi tomada após a emissão do Parecer 01579/2015/CONJURMP/CGU/AGU, o qual opinou pela regularidade jurídica da proposta;

b) a MP 704/2015 não foi inédita, tendo sido editados atos normativos dessa natureza em outras ocasiões, sem a incidência de qualquer contencioso administrativo ou judicial (por exemplo: art. 9º da Lei 12.306, de 6/8/2010 - conversão da Medida Provisória 484, de 2010). O TCU, no relatório sobre as contas de 2010, faz menção à utilização do superávit financeiro desvinculado para o pagamento de dívida, mas não faz qualquer ressalva quanto ao procedimento de desvinculação;

c) ao final de 2015, é possível observar que, mesmo após a desvinculação, não houve redução dos saldos destinados aos fundos especiais, pois a receita arrecadada em 2015 não foi desvinculada.

VII – Execução de despesa em montante superior à dotação aprovada no Orçamento de Investimento apontamento 9.2.13 do Acórdão 1.497/2016-TCUPlenário):

a) as condutas impugnadas não pertencem à esfera de decisão do primeiro mandatário, vez que ocorrem no âmbito da gestão interna de cada uma das empresas citadas, não sendo a Presidência da República ordenadora de quaisquer das despesas impugnadas;

b) os motivos alegados pelos administradores para cada ocorrência evidenciam que a observância do limite formal de gasto com recursos próprios das companhias poderia comprometer a sua capacidade concorrencial ou de mercado, surgindo, portanto, a obrigatoriedade de cumprir o dever fiduciário de administrador estabelecido pela lei societária;

c) o TCU aponta que a prática foi apontada, nos Pareceres Prévios das contas de 2010 a 2013, apenas como ressalva, sem indicar o critério pelo qual passou a considerá-las irregularidades;

CD225147216300

VIII –Ausência de repasse referente ao seguro DPVAT destinado ao Fundo Nacional de Saúde apontamento 9.2.14. do Acórdão 1.497/2016-TCUPlenário): as condutas impugnadas não pertencem à esfera de decisão do primeiro mandatário, vez

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

que ocorrem no âmbito da gestão interna de cada uma das empresas citadas, não sendo a Presidência da República ordenadora de quaisquer das despesas impugnadas;

IX –Abertura de créditos extraordinários por meio das MPs 686, 697, 702 e 709/2015 em desacordo com dispositivos constitucionais e legais (apontamentos 9.2.16 a 9.2.20 do Acórdão 1.497/2016-TCUPlenário): cabe ao Congresso Nacional formar juízo quanto à existência ou não dos requisitos constitucionais para edição de medida provisória.

CD/22514.72163-00

No que tange às demais supostas irregularidades (9 –Autorização indevida para aumento do Patrimônio de Referência do Banco da Amazônia; 11 –Autorização para contratação de operação de crédito externa para financiamento do projeto FX-2 e 12 – Emissão direta de títulos públicos ao BB), o próprio Tribunal de Contas reconheceu a improcedência ou a retirada de análise das irregularidades.

Quanto às ressalvas (1 - falta de consistência em informações de indicadores e metas do PPA 2012-2015 e 2 - auditoria no Balanço Geral da União), constituem falhas de técnica de evidenciação contábil, ou de observância de leis, regulamentos e controles internos do conjunto da administração, que sejam materialmente relevantes mas que, em grau e escopo, não possam ser consideradas como elemento de responsabilização individual do Chefe do Executivo, sendo que as relativas ao Balanço Geral da União em boa medida corrigidas na apreciação das contas ou no cursos das execuções.

No mérito, cabem as **seguintes ressalvas às contas**:

I – Operações de crédito junto a instituições financeiras federais, em desacordo com inciso II do 167 da Constituição Federal c/c a Lei Complementar 101/2000 e com a Lei 4.320/1964;

II - omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, BNDES e FGTS nas estatísticas fiscais;

III – pagamento de dívidas da União junto ao BB, ao BNDES e ao FGTS sem a autorização em lei orçamentária;

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22514.72163-00

IV - abertura de créditos suplementares incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário;

V – abertura de créditos extraordinários por meio das MPs 686, 697, 702 e 709/2015 em desacordo com dispositivos constitucionais e legais;

VI - condução da programação orçamentária e financeira com amparo em meta fiscal prevista no PLN 5/2015 e Contingenciamento de despesas discricionárias em montantes inferiores aos necessários para atingimento da meta fiscal vigente;

VII – utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 em finalidade diversa do objeto da vinculação;

VIII – execução de despesa em montante superior à dotação aprovada no Orçamento de Investimento, em descumprimento aos arts. 165, § 5º, inciso II, e 167, inciso II, da Constituição;

IX – ausência de repasse referente ao seguro DPVAT destinado ao Fundo Nacional de Saúde;

IX – falta de consistência em informações de indicadores e metas do PPA 2012-2015.

4.3 O verdadeiro sentido do julgamento político – a preservação da democracia como valor constitucional

Tendo exposto a minha convicção pessoal, que gostaria de ver reconhecida pelo Parlamento por ter fundamentos para tanto, devo agora oferecer ao país a renúncia a esta posição política em nome de um bem maior.

Como já reafirmei, entendo que o julgamento político de contas presidenciais deve exigir do Presidente da República os padrões que levem à ação político-institucional desejada pela Constituição, claramente deduzidos a partir dos próprios preceitos constitucionais. Devemos estar todos, Presidente e parlamentares, responsável e

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

julgador, interessados em um único resultado fundamental para nossas ações e decisões: o alcance dos objetivos fundamentais estabelecidos na Constituição.

E existe um valor constitucional crucial que está em perigo neste exato momento no Brasil: a própria democracia. E a trajetória dessa ameaça inicia-se precisamente nos fatos discutidos neste julgamento de contas.

Como parlamentar e relator, tenho convicção da regularidade da conduta da Presidenta da República, como expressei de forma inequívoca.

Senhores e senhoras parlamentares, estamos hoje no papel de magistrados, de julgadores. Nesse papel, o que nos aconselha a "Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro" (Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942)? Em seu artigo quinto, esse estatuto orienta que "**na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum**".

Em síntese: uma rejeição das contas neste momento intempestivo em nada acrescentará ao bem comum. Tudo o que se poderia pensar em obter com essa medida ou já foi materializado na forma de sanção ou (no caso das correções de rumo que ainda forem válidas de propor) não é alcançável por qualquer medida punitiva.

O resgate do diálogo político é fundamental no atual momento e pode trazer o Congresso de volta ao seu protagonismo como sede do entendimento, espaço de construção da convivência entre todos. Este foi o papel que o Legislativo cumpriu na transição democrática, e que pelas mesmas razões é chamado a cumprir novamente, para evitar que a polarização irresponsável ponha em risco a institucionalidade democrática que todos esperávamos que estivesse consolidada a ponto de não sofrer mais ameaças. Infelizmente, vemos que essa garantia vai ficando cada vez mais tênue, a necessitar da coragem e do apoio de todos os comprometidos com a democracia.

Representaria um gesto do Congresso de contrapor-se aos brotes autoritários, ao ovo da serpente da radicalização política. Um passo à frente para bloquear o caminho daqueles que pretendem ganhar com a fragilização de nosso Estado Democrático de Direito. Dirijo-me especialmente àqueles parlamentares que não compartilham da nossa posição ideológica, mas estão comprometidos com a sobrevivência da ordem política

CD/22514.72163-00

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

democrática: é da nossa ação conjunta nas diferenças que pode nascer a segurança das liberdades[36].

É esse o sacrifício que ofereço a esta Casa: abro mão das minhas convicções pessoais. Não proponho aos parlamentares comprometidos com a democracia que votem a favor dos argumentos com que sustento a regularidade da gestão no exercício de 2015. Quem não concordar com minha posição, não precisa subscrevê-la. Coloco diante dos parlamentares um outro fundamento, ainda mais relevante, para o seu voto. Votar pela superação das diferenças partidárias em nome de um bem mais precioso, resgatando a essência do julgamento político que nos cabe neste momento histórico.

Proponho como razões de decidir do voto pela aprovação das contas com ressalvas, exclusivamente, a retomada do diálogo e da convivência democrática, recusando a desqualificação recíproca, uma missão honrosa para a qual, talvez, só o Congresso Nacional tenha hoje a sabedoria e a capacidade institucional. Faço isso por considerar que essa singela manifestação política contribuirá, e muito, para preservação dos valores constitucionais do Estado Democrático de Direito. Tudo isso sem prejudicar os fins sociais a que se destina o julgamento de contas, pois quaisquer erros que possam ter sido cometidos – e o foram, inevitavelmente, como qualquer obra humana em sociedade – já foram reconhecidos, enfrentados, sanados. Quaisquer potenciais efeitos de uma sanção nestas contas já foram obtidos por outros caminhos na longa e atribulada trajetória histórica da política e da administração desde então.

Ponderados todos esses elementos, este Relator VOTA pela aprovação, com as ressalvas constantes deste Relatório, das contas apresentadas pela Excelentíssima

[36] Lembro a lição de Juan Linz sobre uma das características marcantes dos leais participantes de um jogo democrático, especialmente quando este estiver ameaçado:

> *7) A disposição de unir-se com oponentes ideologicamente distantes mas comprometidos com a sobrevivência da ordem política democrática. [...] Isso pode ocorrer mesmo contra partidos que estão mais próximos ideologicamente mas estão comprometidos a ajudar a minar o processo político democrático pelo uso ou pela retórica da violência e pelo esforço em restringir as liberdades civis de uma oposição legítima.* (tradução nossa)
>
> *7) The willingness to join with opponents ideologically distant but committed to the survival of the democratic political order. [...] It might apply even against parties that are closer ideologically but are committed to helping to undermine the democratic political process by the use or the rethoric of violence and an effort to curtail the civil liberties of a legitimate opposition.* (LINZ, Juan José. **The breakdown of democratic regimes: Crisis, breakdown and reequilibration**. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1978, p. 81.)

CD/22514.72163-00
CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Senhora Presidenta da República, DILMA VANA RUSSEFF, referentes ao exercício financeiro de 2015, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo anexo.

CD/22514.72163-00

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado Federal CELSO SABINO
Presidente

Deputado ENIO VERRI
Relator

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

142

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

CD/22514.72163-00

Aprova, com ressalvas, as contas da Excelentíssima Senhora Presidenta da República relativas ao exercício de 2015.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam aprovadas, com ressalvas, as contas de responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidenta da República, Dilma Vana Rousseff, atinentes ao exercício de 2015, nos termos do inciso IX do artigo 49, combinado com o inciso XXIV do artigo 84 da Constituição Federal.

§ 1° As ressalvas mencionadas no caput, descritas no Parecer da Comissão a que se refere o art. 166, § 1°, da Constituição Federal, decorrem da:

I – Operações de crédito junto a instituições financeiras federais, em desacordo com a legislação;

II - omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, BNDES e FGTS nas estatísticas fiscais;

III – pagamento de dívidas da União junto ao BB, ao BNDES e ao FGTS sem a autorização em lei orçamentária;

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22514.72163-00

IV Abertura de créditos suplementares incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário;

V –Abertura de créditos extraordinários por meio das MPs 686, 697, 702 e 709/2015 em desacordo com dispositivos constitucionais e legais;

VI - Condução da programação orçamentária e financeira com amparo em meta fiscal prevista no PLN 5/2015 e Contingenciamento de despesas discricionárias em montantes inferiores aos necessários para atingimento da meta fiscal vigente;

VII – Utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 em finalidade diversa do objeto da vinculação;

VIII – Execução de despesa em montante superior à dotação aprovada no Orçamento de Investimento;

IX – Ausência de repasse referente ao seguro DPVAT destinado ao Fundo Nacional de Saúde;

IX – falta de consistência em informações de indicadores e metas do PPA 2012-2015.

§ 2° Compete ao Chefe do Poder Executivo, à vista das ressalvas consignadas no § 1 ° deste artigo, determinar aos órgãos e entidades responsáveis que adotem as medidas pertinentes para aperfeiçoar e corrigir os respectivos processos, métodos e sistemáticas com vistas ao aprimoramento da gestão pública.

§ 3° A ausência das medidas saneadoras a que se refere o § 2°, não justificada, será ponderada, pelo Congresso Nacional, no julgamento das contas presidenciais relativas ao exercício seguinte ao da entrada em vigor deste Decreto Legislativo.

Art. 2° A Comissão a que se refere o art. 166, § 1°, da Constituição Federal elaborará e submeterá ao Plenário do Congresso Nacional, no prazo de um ano, projeto de Resolução contendo a regulamentação do processo relativo à elaboração e apreciação das contas presidenciais de que tratam os arts. 49, inciso IX, e 71, inciso I, da Constituição Federal.

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Art. 3° Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2022.

CD/22514.72163-00

Deputado ENIO VERRI
Relator

Deputado Federal CELSO SABINO
Presidente da CMO

CD225147216300

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

C O N C L U S Ã O

A COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO na continuação da Décima Segunda Reunião Extraordinária, em 22 de dezembro de 2022, **APROVOU**, o Relatório do Deputado ENIO VERRI, que nos termos do Projeto de Decreto Legislativo apresentado foi favorável à **APROVAÇÃO, com ressalvas,** constantes deste Relatório das contas apresentadas pela Excelentíssima Senhora Presidenta da República, DILMA VANA ROUSSEFF, referente ao exercício de 2015, à **Mensagem nº 5/2016-CN,** que "Encaminha, em cumprimento ao art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal, a Prestação de Contas da Presidente da República referente ao exercício de 2015." Ao Relatório e ao Projeto de Decreto Legislativo, não foram apresentadas emendas.

Compareceram os Senhores Deputados Celso Sabino, Presidente, AJ Albuquerque, Aline Sleutjes, Amaro Neto, Angela Amin, Beto Pereira, Cacá Leão, Carlos Chiodini, Carlos Henrique Gaguim, Cezinha de Madureira, Claudio Cajado, Cleber Verde, Delegado Waldir, Elias Vaz, Emanuel Pinheiro, Enio Verri, Euclydes Pettersen, Felipe Francischini, Fernanda Melchiona, General Peternelli, Hélio Leite, João Maia, Júlio César, Julio Cesar Ribeiro, Luiz Carlos, Marcel van Hattem, Mauro Benevides Filho, Nilto Tatto, Pedro Paulo, Roberto Alves, Rodrigo Agostinho, Rubens Bueno, Rui Falcão, Tiago Dimas, Waldenor Pereira e Zé Vitor; e os Senhores Senadores, Irajá, Primeiro Vice-Presidente, Carlos Viana, Confúcio Moura, Eliane Nogueira, Jorge Kajuru, Marcelo Castro, Marcos do Val, Plínio Valério, Rodrigo Cunha, Sérgio Petecão e Zenaide Maia

Sala de Reuniões, em 22 de dezembro de 2022.

Deputado CELSO SABINO
Presidente

Deputado ENIO VERRI
Relator

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

146

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Aprova, com ressalvas, as contas da Excelentíssima Senhora Presidenta da República relativas ao exercício de 2015.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam aprovadas, com ressalvas, as contas de responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidenta da República, Dilma Vana Rousseff, atinentes ao exercício de 2015, nos termos do inciso IX do artigo 49, combinado com o inciso XXIV do artigo 84 da Constituição Federal.

§ 1° As ressalvas mencionadas no caput, descritas no Parecer da Comissão a que se refere o art. 166, § 1°, da Constituição Federal, decorrem da:

I – Operações de crédito junto a instituições financeiras federais, em desacordo com a legislação;

II - omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, BNDES e FGTS nas estatísticas fiscais;

III – pagamento de dívidas da União junto ao BB, ao BNDES e ao FGTS sem a autorização em lei orçamentária; 141 de 143

IV Abertura de créditos suplementares incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário;

V –Abertura de créditos extraordinários por meio das MPs 686, 697, 702 e 709/2015 em desacordo com dispositivos constitucionais e legais;

VI - Condução da programação orçamentária e financeira com amparo em meta fiscal prevista no PLN 5/2015 e Contingenciamento de despesas discricionárias em montantes inferiores aos necessários para atingimento da meta fiscal vigente;

VII – Utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 em finalidade diversa do objeto da vinculação;

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

VIII – Execução de despesa em montante superior à dotação aprovada no Orçamento de Investimento;

IX – Ausência de repasse referente ao seguro DPVAT destinado ao Fundo Nacional de Saúde;

IX – falta de consistência em informações de indicadores e metas do PPA 2012-2015.

§ 2° Compete ao Chefe do Poder Executivo, à vista das ressalvas consignadas no § 1 ° deste artigo, determinar aos órgãos e entidades responsáveis que adotem as medidas pertinentes para aperfeiçoar e corrigir os respectivos processos, métodos e sistemáticas com vistas ao aprimoramento da gestão pública.

§ 3° A ausência das medidas saneadoras a que se refere o § 2°, não justificada, será ponderada, pelo Congresso Nacional, no julgamento das contas presidenciais relativas ao exercício seguinte ao da entrada em vigor deste Decreto Legislativo.

Art. 2° A Comissão a que se refere o art. 166, § 1°, da Constituição Federal elaborará e submeterá ao Plenário do Congresso Nacional, no prazo de um ano, projeto de Resolução contendo a regulamentação do processo relativo à elaboração e apreciação das contas presidenciais de que tratam os arts. 49, inciso IX, e 71, inciso I, da Constituição Federal..

Art. 3° Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de 2022.

Deputado CELSO SABINO
Presidente

Deputado ENIO VERRI
Relator

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

CONGRESSO NACIONAL

PARECER (CN) Nº 68, DE 2022

Da COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, sobre o Mensagem (CN) n° 1, de 2021, que Encaminha, em cumprimento ao art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal de 1988, a Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2020.

PRESIDENTE: Deputado Celso Sabino
RELATOR: Senador Marcos Rogério
RELATOR ADHOC: Deputado Claudio Cajado

22 de dezembro de 2022

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

2

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/22735.41794-98

CONTAS PRESTADAS PELO EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA (EXERCÍCIO DE 2020)

RELATÓRIO

RELATOR: SENADOR MARCOS ROGÉRIO (PL/RO)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/22735.41794-98

SUMÁRIO

1 Relatório 4
1.1 Introdução 4
1.2 O dever de prestar contas 5
1.3 Natureza e critérios de "julgamento político" 8
1.3.1 Julgamento político não é julgamento arbitrário 8
1.3.2 Critérios objetivos de julgamento político 10
1.3.3 Critérios de individualização da responsabilidade presidencial 16
1.3.4 O tratamento da intempestividade do julgamento 18
1.4 Procedimentos para utilização e interpretação das informações do parecer prévio do Tribunal de Contas da União 20
2 ANÁLISE 27
2.1 Das Normas Regimentais, ou melhor, da sua lamentável ausência 27
2.2 Irregularidades ou ressalvas segundo o Parecer Prévio - no âmbito da execução dos orçamentos e gestão dos recursos públicos – ressalvas e fundamentos para opinião adversa 33
2.2.1 Irregularidade 1 – Despesas excedentes ao orçamento de investimento 34
2.2.2 Irregularidade 2 – Descumprimento de percentual mínimo regional das despesas de irrigação 35
2.3 Impropriedades segundo o Parecer Prévio - no âmbito da execução dos orçamentos e gestão dos recursos públicos 38
2.4 Distorções de valor e limitações de opinião segundo o Parecer Prévio - no âmbito dos balanços e demonstrativos 39
2.4.1 Limitação 1 – Demonstrações do Fundo do RGPS 39
2.4.2 Limitação 2 – Demonstrações do Ministério da Economia 40
2.4.3 Limitação 3 – Projeções atuariais dos regimes de previdência 41
2.4.4 Limitação 4 – Provisões para perdas e passivos contingentes 43
2.4.5 Distorções de Valor – Rubricas diversas 45
2.5 Observações ou restrições adicionais segundo o Parecer Prévio - no âmbito dos balanços e demonstrativos 47

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

2.6 Outros elementos de informação relevantes a serem considerados no julgamento das contas 48
2.6.1 Baixa qualidade e credibilidade dos indicadores de desempenho do Plano Plurianual 48
2.6.2 Aspectos de constitucionalidade das emendas de relator-geral 51
2.6.3 Apontamentos sobre o mínimo constitucional em educação 53
3 VOTO 57
3.1 Uma imensa lacuna normativa – a regulamentação do processo constitucional de contas presidenciais 58
3.2 Posição deste Relator sobre o mérito das contas 59
3.3 Outras considerações essenciais ao mérito .**Erro! Indicador não definido.**

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/22735.41794-98

PARECER Nº , DE 2022 – CN

Da **COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO** sobre as CONTAS PRESTADAS PELO EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA relativas ao exercício financeiro de 2020, objeto da Mensagem Presidencial MCN nº 1/2021-CN (n° 116, de 2021, na origem) e do Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União, aprovado pelo Acórdão n° 1515/2021-TCU-Plenário.

Relator: Senador Marcos Rogério (PL/RO)

1 RELATÓRIO

1.1 Introdução

Por meio da Mensagem n° 1, de 2021-CN (Mensagem n° 116, de 31/03/2021, na origem) o Excelentíssimo Senhor Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional, no prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, sua prestação de contas relativa ao exercício financeiro de 2020, cumprindo o disposto nos arts. 84, inciso XXIV, e 49, inciso IX, da Constituição.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

A matéria foi lida no Congresso Nacional em 06/05/2021 e publicada no Diário do Congresso Nacional n° 18, de 13/05/2021. No mesmo dia 06/05/2021, foi enviada ao Tribunal de Contas da União - TCU, pelo Presidente do Congresso Nacional, por meio do Ofício CN n° 114, de 06/05/2021, para emissão de Parecer Prévio no prazo de sessenta dias, a contar do recebimento, conforme o inciso I do art. 71 da Constituição.

Concluído o Parecer Prévio, o Tribunal, por meio do Aviso nº 1000 -TCU-Plenário, de 30/06/2021, encaminhou, o Acórdão n° 1515/2021, o próprio Parecer Prévio e o respectivo Relatório, além do voto do Eminente Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues. A documentação referida foi recebida pelo Congresso Nacional em 07/07/2021 (Diário do Congresso Nacional, 08/07/2021).

As contas apresentadas pelo Senhor Presidente da República (volume com 782 páginas), o Parecer Prévio do TCU e o respectivo Relatório (volume com 546 páginas) e os respectivos documentos anexos estão disponíveis para consulta no sítio da CMO na internet[1].

Fui designado Relator da matéria em 21/06/2022.

Não consta, até o momento, realização de audiência pública pela CMO com vistas a instruir a matéria.

1.2 O dever de prestar contas

Prestar contas é próprio dos regimes democráticos. Presta contas todo aquele, pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União

[1] Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/projetos/proposicoes/contas-do-governo-federal/contas-2020/contas-do-governo. Acesso em 08/09/2022.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária, em dever inafastável estabelecido pelo art. 70 da Constituição Federal.

O Presidente da República inclui-se também no rol daqueles que estão sujeitos a essa obrigação, embora em situação que, axiologicamente, tenha suas singularidades. No regime presidencialista, o Presidente da República exerce as funções de Chefe de Governo e Chefe de Estado. No primeiro caso, é mandatário responsável por toda a administração pública federal, na esfera do Poder que comanda. No segundo, é o representante máximo da Nação junto a outros países e organismos internacionais. Em ambos os casos deve prestar contas, demonstrando o regular e devido exercício das nobres funções que lhe são cometidas pelo voto popular.

As contas, certamente em razão da honorabilidade do cargo, devem ser prestadas diretamente ao Congresso Nacional, órgão político por natureza e destinação constitucional. Logo, é o resultado do debate de ideias, aspirações e visões dos legítimos representantes do povo que dará fecho ao julgamento, para dizer se o ocupante do mais alto posto da República procedeu como devia.

Nessa linha de raciocínio, as conclusões ofertadas pela Egrégia Corte de Contas, na forma de Parecer Prévio, devem obrigatoriamente ser consideradas no julgamento e, nessa condição, podem, e até devem, influenciá-lo. Porém, jamais serão vinculantes, pois o parecer oferece apenas uma perspectiva das contas prestadas pelo Chefe do Executivo, ou seja, aquela relacionada aos aspectos técnicos, contábeis e legais, certamente relevantes no conjunto da responsabilidade presidencial, mas nunca os únicos, pois a conduta desse mandatário tem também uma faceta legítima e inquestionavelmente política.

Até porque, pela imensidade da máquina administrativa governamental, o Presidente da República não é responsável, diretamente, por ordenação de despesa e elaboração de balanços, o que exige um grande cuidado ao avaliar a responsabilidade por aspectos contábeis.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

O tema da responsabilidade político-administrativa, em geral, tem projeção na doutrina jurídica clássica. Para o consagrado administrativista Hely Lopes Meirelles:

> *Responsabilidade político-administrativa* é a que resulta da violação de deveres éticos e funcionais de agentes políticos eleitos, que a lei especial indica e sanciona com a cassação do mandato. Essa responsabilidade é independente de qualquer outra e deriva de *infrações político-administrativas* apuradas e julgadas pela corporação legislativa da entidade estatal a que pertence o acusado, na forma procedimental e regimental estatuída para o colegiado julgador.[2]

Em outra oportunidade, disse mais o respeitado mestre acerca da obrigação de prestação de contas de qualquer mandatário:

> o dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios. Se o administrar corresponde ao desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário. No caso do administrador público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere aos bens e interesses da coletividade e assume o caráter de um múnus público, isto é, de um encargo para com a comunidade. Daí o dever indeclinável de todo administrador público - agente político ou simples funcionário - de prestar contas de sua gestão administrativa, e nesse sentido é a orientação de nossos Tribunais[3].

1.3 Natureza e critérios de "julgamento político"

1.3.1 Julgamento político não é julgamento arbitrário

Estabelecido o caráter político e independente do julgamento a ser proferido, é imperativo que se estabeleça o que vem a ser "julgamento político".

---

[2] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 16. ed., atual. por Márcio S. Reis e Edgard N. da
Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, pp. 804/805.

[3] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 25. ed., atual. por Eurico de A. Azevedo, Délcio B. Aleixo e José E. Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2000, pp. 100/101.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

É impossível negar que, no mundo inteiro, os Parlamentos, ao controlar, estão submetidos a influências distintas daqueles que se fazem sentir junto aos órgãos não-eleitos que também recebem encargos similares, como órgãos judiciais ou de auditoria.

Reconhecendo essa realidade, não é admissível, a qualquer título, que por "julgamento político" entenda-se "julgamento discricionário" ou apropriação do papel de defesa do interesse público pelo conflito de matriz meramente partidarista.

É preciso ir além do senso comum e buscar um sentido constitucional legítimo para essa missão legislativa. No caso do específico instrumento de prestação de contas, sendo esse o caso das contas presidenciais, a doutrina ainda é relativamente escassa e, mesmo assim, com alguns matizes divergentes entre si. No que se refere ao papel de julgador, seguimos o entendimento de que, seja qual for o sentido de "político", o julgamento das contas deve seguir uma estrita imparcialidade, a qual é obtida cingindo-o a critérios muito claramente definidos, amparados no ordenamento constitucional e voltados ao interesse público. Vale a pena, neste ponto, trazer em maior extensão o pronunciamento doutrinário, o qual traduz o sentido profundo da abordagem aqui adotada:

> A esse respeito, cabe subscrever a lição que, pioneiramente, o parecer prévio do Tribunal de Contas da União trazia já no longínquo ano de 1953:
>
> > *São todos, por igual, políticos – os poderes e instituições firmados na Constituição, que é o Estatuto Político por excelência. Toda decisão encerra, pois, na essência, o conceito político. Isso, porém, não significa que o predicado substancial da imparcialidade, inerente à missão julgadora, sofra o mais leve abalo nos seus fundamentos morais. Qualquer que seja o julgador, singular ou coletivo, por profissão ou excepcionalmente, exigem-se dele as mesmas qualidades: honestidade, cultura, sentimento de justiça, etc. – com aquele requisito de imparcialidade.*
> > ***Donde a consequência irredutível: o julgamento é um só, emana da autoridade do juiz, e, como ato eminentemente judiciário, não se pode desdobrar, segundo a origem eleitoral,***

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

> ***em ato político ou de outra espécie. Se prevalecesse essa origem, haveria possível parcialidade, o que é incompatível com os deveres da função judicativa. Não se julga como político, no seu partidarismo, mas como juiz, na sua imparcialidade.***
> *Além da nobreza de suas demais atribuições, o Congresso Nacional exerce, excepcionalmente, essa função judicativa, porque tem o poder de julgar, de acordo com a competência que lhe foi conferida pela Constituição. Trata-se, como se vê, de um dos postulados do sistema democrático, no equilíbrio de poderes e instituições*.

Em outras palavras, os Relatores e os colegiados do Congresso Nacional devem haver-se com imparcialidade para que exerçam legitimamente o papel, que lhes foi atribuído pela Constituição, de julgadores das contas prestadas pelo presidente da República.

Dessa forma, se por um lado os critérios de julgamento político não são tão restritivos como, no limite, os tipicamente jurídico-penais, por outro não podem ser vagos e muito menos arbitrários. Devem, sim, ser claramente definidos e objetivamente deduzidos a partir de preceitos republicanos, constitucionais e legais.

Disso não resulta, sublinhe-se, que o julgamento político equivale a julgamento "de conveniência". Ao contrário, o poder-dever de enunciar e aplicar critérios de julgamento que vão além da constatação de condutas prévia e exaustivamente tipificadas em lei dá ao Legislativo a responsabilidade de exigir do Presidente sob julgamento não apenas os parâmetros de conduta formalmente codificados em lei, mas também os padrões de comportamento que expressem a ação político-institucional desejada pela Constituição, em termos muito mais amplos (sempre que, naturalmente, sejam claramente deduzidos a partir dos preceitos constitucionais). De igual modo, a possibilidade de raciocínios distintos dos estritamente jurídico-penais para aplicar os critérios pode ter um efeito excludente ou atenuante das faltas verificadas, mas pode também representar fatores agravantes dos atos sob censura.[4]

1.3.2 Critérios objetivos de julgamento político

[4] BIJOS. Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. **Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República.** Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015, pp. 8-9.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Assim sendo, há que se evidenciar, em qualquer manifestação do Congresso sobre as contas presidenciais, os critérios de julgamento adotados. A esse respeito, ocorre alguma divergência na doutrina.

Propostas existem que são bastante rigorosas, exigindo o atendimento de requisitos centrados no processo de execução e registro do orçamento, entendido como o instrumental básico de garantia democrática do uso do dinheiro público.

Outras posições são mais consequencialistas, propondo julgar pelos resultados das políticas públicas implementadas no exercício, sem fixar atenção em eventuais irregularidades técnicas de implementação.

Defendemos, sem hesitar, o primeiro entendimento.

A Carta Magna é bastante clara em atribuir competências distintas ao Congresso Nacional: uma delas é a de fiscalizar e controlar (Art. 49, X), a qual cobre em sua incidência todos os atos do Poder Executivo. Esta primeira missão não tem caráter hierárquico ou de jurisdição, sem invadir competências ou suprimir a independência do Poder fiscalizado ou controlado, instrumento de “freios e contrapesos” e não de dominação.

Um controle político genérico, sobre atos omissivos ou comissivos, exercido através dos múltiplos dispositivos que a Constituição e os Regimentos Internos facultam. Seus efeitos podem até ensejar reprovação moral e política, quiçá uma provocação a órgãos propriamente jurisdicionais, mas, de nenhum modo deve impor sanções ou coerções dele diretamente derivadas[5].

Outra responsabilidade é a de julgar, promover ato sancionatório, que pressupõe o exercício de uma prerrogativa jurídica imposta por um Poder sobre

[5] FERRAZ, Ana Cândida da Cunha. **Comentários ao Art. 49, X**. In CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo:Saraiva/Almedina, 2013.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

outro. Desde logo, já vimos acima que a simples condição de julgador retira de quem a exerça a liberdade de um exercício discricionário das próprias razões.

Do ponto de vista institucional, considerando o princípio constitucional da independência dos Poderes - cláusula pétrea da Constituição - essa prerrogativa somente pode ser exercida quando prevista expressamente na Carta, nos termos e segundo os critérios que nela constem. Julgar nos crimes de responsabilidade (atribuição dividida entre a Câmara dos Deputados, autorizadora do processo, e o Senado Federal, que o realiza, arts. 51, inc. I, e 52, inc. I) e julgar as contas (art. 49, inc. IX) são, portanto, competências institucionais distintas das da fiscalização e controle.

Nesses casos, como em qualquer julgamento, exigem-se parâmetros, fundamentos sobre os quais deve-se proferir julgamento e delimitar o seu objeto. Mais precisamente, e como já ressaltado no debate doutrinário acima, não há que se falar de julgar a gestão como um todo (o que seria ínsito a um regime parlamentar e vulneraria a independência dos Poderes), mas as contas, um objeto específico. E este objeto específico é delimitado pela arquitetura da Constituição que prevê para o cerne da atividade administrativa, o substrato material de toda ação de governo[6]: a aquisição e aplicação dos recursos da coletividade, aqueles para os quais a noção de contas é inteira e literalmente aplicável.

[6] *Com efeito, a ausência de recursos suficientes às prestações públicas obsta a efetividade dos direitos fundamentais, sobretudo os sociais. Até mesmo os de primeira geração dependem de todo um arcabouço institucional do Estado, a garantir-lhes um ambiente a sua plena fruição - que terminará por redundar em gastos públicos, ainda que em menor intensidade se comparados aos gerados pelos de segunda geração. Por isso, exige-se um maior planejamento de um Estado que se propõe ser socialmente engajado, sob pena de incorrer em uma "insinceridade normativa", em que suas prescrições constitucionais não possuirão efetividade. Não se perca de vista que a unidade política gerada pela Constituição se sustenta apenas quando, de forma reiterada, são atingidas as expectativas sociais. Para tanto, é necessário que haja uma alocação eficiente dos recursos. Ora, é por meio da normatividade orçamentária que a esfera pública delimitará as áreas que receberão os recursos públicos para concretização de suas ações*. (Coutinho, Doris de Miranda. **Prestação de contas do governo**. Belo Horizonte, Ed. Fórum, 2020. p. 150).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Nomeadamente, o objeto são as leis e as decisões de natureza orçamentária e financeira previstas na Constituição, que estruturam a interação dos Poderes Legislativo e Executivo na definição da ação administrativa, o seu cumprimento e a sua correta evidenciação formal e material (a mais essencial noção de "contas"). Nesse sentido, aliás, a atribuição constitucional de um poder julgador ao parlamento sobre esse domínio específico da ação governamental tem absoluta coerência como espelho do poder interventivo especial e preeminente que a legislatura tem exatamente na deliberação sobre o tema orçamentário.

Num regime de separação de poderes como o estabelecido por nossa Constituição, a censura especificamente política feita pelo legislador em uma circunstância de julgamento estaria eternamente submergida na desconfiança de invadir a cláusula pétrea de independência dos Poderes. Qualquer consequência de um pronunciamento parlamentar sobre o mérito de políticas (o qual seria absolutamente corriqueiro em um ato de fiscalização e controle) ver-se-ia obstruída por intermináveis questionamentos jurídico-constitucionais.

Ao circunscrever seu julgamento ao domínio dos instrumentos de decisão orçamentária, por sua vez, o Congresso tem inequívocos poderes de julgar, dado que o chefe do Executivo está obrigado a obedecer, em letra e em espírito, ao regramento constitucional que lhe impõe seguir os parâmetros dos instrumentos orçamentários e tornar público, de forma absolutamente transparente e sem qualquer viés ou dissimulação, o registro escrito e exato do cumprimento dessa obrigação.

Quanto a isso, nenhuma objeção constitucional se pode lançar à ação julgadora do Congresso, à sua prerrogativa de julgar (e eventualmente ressalvar ou mesmo condenar) e às consequências jurídicas que disso possam advir (em especial a configuração formal de situação de irregularidade perante a legislação eleitoral e, conforme a natureza e circunstâncias da condenação proferida, de indício de crime de responsabilidade).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

Nada disso descaracteriza a noção de "julgamento político", tal como acima discutido em detalhe: o Congresso estará a julgar as contas presidenciais, e o julgamento tem, em caráter vinculado, a abrangência limitada às leis, decisões e demonstrações de natureza orçamentária tal como estabelecidas na Constituição Federal. Os critérios "políticos", na melhor acepção da palavra, são distintos daqueles eventualmente empregados na análise estritamente técnica que deles possa fazer, por exemplo, o Tribunal de Contas da União – mas não deixam de ser objetivos, fundamentados e igualmente voltados à natureza do cumprimento e da evidenciação das decisões orçamentárias das quais é titular o Poder Legislativo.

Traduzindo essas posições em termos muito específicos, e seguindo a posição doutrinária já mencionada como a que defendemos[7], o Congresso Nacional deverá julgar condutas do Presidente da República, em caráter personalíssimo, relativas:

a) à fidedignidade das contas prestadas como mecanismo de *accountability*, ou seja, a veracidade intrínseca das contas prestadas, a inexistência nelas de instrumentos, afirmações e expedientes que mascarem a realidade econômica, financeira, fiscal, orçamentária, patrimonial ou administrativa ou induzam o destinatário das contas públicas (o Legislativo e os cidadãos em geral) a engano ou viés na percepção de fatos relevantes da economia pública;
b) à fiel execução, na letra e no espírito, dos instrumentos legais de planejamento e orçamento (nomeadamente as leis do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e orçamentária anual, considerados os parâmetros e critérios contidos na Lei nº 4.320, de 19 de março de 1964, e na Lei Complementar nº 101, de 14 de julho de 2000), na medida em

[7] BIJOS. Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. **Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República**. Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015, pp. 18-19 e 38-39.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

que esses instrumentos configuram os principais meios que a Constituição prevê para a materialização das decisões conjuntas de todo o espectro dos Poderes estatais para a implementação concreta das escolhas políticas da coletividade[8];

c) à observância do princípio da legalidade pelo primeiro magistrado, ou seja, a eventual ocorrência de condutas prévia e especificamente tipificadas como atos vedados ao chefe do Executivo ou aos titulares de Poder por diplomas legais vigentes à época dos fatos[9].

1.3.3 Critérios de individualização da responsabilidade presidencial

Ao apontar um julgamento em caráter personalíssimo da conduta, entende-se o juízo de valor de sua responsabilidade pessoal, em relação a cada ato ou fato que emerge das contas apresentadas.

É preciso enfrentar a questão do escopo da responsabilidade presidencial, diante da imensa teia de decisões com que se defronta a administração.

---

[8] *3. As contas de governo, também denominadas contas de desempenho ou de resultados, objetivam demonstrar o cumprimento do orçamento, dos planos e programas de governo. Referem-se, portanto, à atuação do chefe do Executivo como agente político. A Constituição reserva à Casa Legislativa correspondente a competência para julgá-las em definitivo, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas, conforme determina o art. 71, I da Constituição Federal.* **Recurso Extraordinário 848.826 CE**. Plenário, j. 17/08/2016. Redator do Acórdão> Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente). DJE 24/08/2017 - ATA Nº 118/2017. DJE nº 187, divulgado em 23/08/2017.

[9] Apenas a título de exemplo, existem inúmeros comandos estritamente constitucionais que não deixam nenhuma dúvida quanto a prerrogativas ou obrigações do Chefe do Executivo, que devem ser consideradas na formatação de suas contas. O art. 85, por seu turno, estabelece os crimes de responsabilidade do Presidente da República que atentam contra a Constituição Federal, cuja ocorrência é diretamente vinculada ao mandatário. A Constituição estabelece, ainda, que a União deve aplicar pelo menos 18% (dezoito por cento) da receita de imposto na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212), aplicar 15% (quinze por cento) da receita corrente líquida em ações e serviços de saúde (art. 198, § 2º, inciso I), obedecer aos limites máximos de gastos com pessoal (art. 169, § 1°), segundo os termos da LRF, bem assim observar a repartição tributária e a pontual entrega dos recursos aos demais entes da Federação (arts. 157 a 162) e os necessários ao custeio dos demais Poderes e do Ministério Público (art. 168). Nenhuma dessas atribuições poderia ser deferida a outro agente, que não o Chefe de Governo, revelando que existe, assim, vasta orientação constitucional, que, pela sua substância, não pode deixar de compor o objeto específico das contas presidenciais.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

Certamente, não se pode atribuir tudo o que acontece no âmbito do Estado ao Presidente da República – muito embora se tenha que identificar claramente as muitas responsabilidades que essa pessoa tem. Com grande didatismo, Bandeira de Mello apontou a grave consequência de não se apartarem as contas diretas e pessoalmente imputáveis ao Presidente da República, que no seu entendimento terão de passar por exame substancial, daquelas concernentes aos ordenadores de despesa:

> Sem embargo, tal competência, diga-se de passagem, tem sido tradicional e erroneamente confundida com a apreciação substancial das contas do Governo, em geral, de tal sorte que, absurdamente, nas órbitas estaduais ou municipais, Tribunais de Contas destas esferas têm rejeitado contas de Governador ou Prefeito, por atos que, muitas vezes, não lhes podem ser diretamente imputáveis, pois não se faz a devida acepção entre o que é de responsabilidade direta das autoridades em questão e o que é de responsabilidade de subordinados seus. Com efeito, possivelmente não há e talvez jamais venha a haver alguma administração, considerada em seu todo, livre de falha ou irregularidade na gestão de recursos públicos.
> Sempre existirá algum servidor da administração direta ou indireta que cometerá deslizes, faltas ou mesmo incorreções graves em detrimento do bom e honesto manejo dos recursos públicos, para não se falar de meras impropriedades técnicas no que concerne a registros relativos à receita e despesa públicas. É um contrassenso absoluto considerar a aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo dependente da miríade de atos praticados por terceiros, conquanto agentes da administração direta ou indireta: atos que, nos respectivos escalões, o Presidente, Governadores e Prefeitos centenas de milhares de vezes sequer poderão saber que foram praticados ou como o foram e se, em cada caso, foi obedecida cada particularizada exigência técnica ou legal. Sem embargo, a sanção pela rejeição de contas do Chefe do Poder Executivo (que ocorrerá se o Legislativo acolher o parecer do Tribunal de Contas neste sentido) é politicamente grave.[10]

O que está em questão é o governo de um mandatário em particular (e não um governo em abstrato ou uma política em tese), julgam-se contas objetivas, mas aquelas prestadas pelo Presidente da República, de sua responsabilidade direta. São os documentos contábeis formais, mas para

[10] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo. 7 ed . rev., atual. e amp. São Paulo: Malheiros, 1995, pp. 126-127.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

apreciação de atos ou indevidas omissões próprios e específicos do Chefe do Poder Executivo, de responsabilidade pessoal dele, que lhe sejam direta e pessoalmente imputáveis.

Por conseguinte, é possível explicitar, com amparo na doutrina, o que pode ser entendido como "conduta" em relação à própria capacidade de intervenção do primeiro mandatário no processo decisório, diante da óbvia constatação de que, se por um lado ele não exerce materialmente todos os atos da administração que chefia, por outro, tem poder para determinar a direção e o conteúdo das decisões fundamentais de seus subordinados. Em conclusão, deve considerar-se, como "conduta" do presidente situações em que:

> a) ato que represente o exercício formal de qualquer das prerrogativas privativas do
> Presidente da República ou de titular de Poder nos termos da Constituição e das leis;
> b) conduta tipificada em lei como de responsabilidade pessoal do Presidente da República ou de titular de Poder;
> c) ato ou conjunto de atos que, ainda que praticados por subordinado hierárquico, representem a concretização de ação de governo de gravidade, materialidade e relevância tais que não permitam a presunção de que fossem desconhecidos pelo mandatário (especialmente se de conhecimento público e discutidos pela opinião pública)[11], circunstância da qual se deduz a sua anuência às práticas ou a inobservância da diligência mínima exigível de qualquer exercente de tão altas funções[12].

1.3.4 O tratamento da intempestividade do julgamento

Em seara diversa, a responsabilização presidencial suscita uma discussão adicional, em função da ocorrência (bastante frequente) de

[11] Por extensão lógica, está evidentemente incluído nesta regra geral o caso em que determinado ato singular ilegal ou irregular de responsabilidade de subordinado chega comprovadamente ao conhecimento do(a) Presidente(a), sem cumprimento do dever de determinar a sua apuração e retificação.

[12] BIJOS. Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. **Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República**. Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015, pp. 18-19 e 38-39.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

julgamentos de contas imensamente intempestivos, por vezes décadas depois da gestão encerrada.

Nesses casos, qual a aplicabilidade da anotação de ressalvas após tanto tempo decorrido, especialmente quando o ponto ressalvado já estiver corrigido nas práticas administrativas (ou, eventualmente, quando não mais tiver efeito fático significativo, perdendo o seu objeto por fatores alheios à própria ação governamental)? Nossa proposta é de que devem, sim, ser objeto de exame de mérito e publicização, fundamentalmente por razões de equidade: um presidente não pode ser julgado diferentemente de outro apenas porque o decurso do tempo modificou as circunstâncias que tornariam uma ressalva ou uma rejeição aplicável.

A confortável perspectiva temporal de uma apreciação feita muitos anos depois, quando todos os fatos e tendências já são conhecidos, não pode ignorar que os atos julgados decorreram no exercício original, diante de todo o conjunto de incertezas e estimativas com os quais o gestor se viu obrigado a lidar. Nesse sentido, a gestão deve ser julgada pelo que podia conhecer e avaliar no tempo presente em que ocorreu: eventuais constatações *a posteriori* podem, sim, vir a beneficiar um gestor no que se avalia sua conduta. Porém, em relação a fatos que persistam em sua natureza como ressalva, já consideradas as circunstâncias concretas de sua ocorrência no exercício da gestão examinada, é justo que se registre a correta apreciação, mesmo que não mais tenham impactos no universo de hoje.

Ademais, há também o aspecto de aprendizado institucional: as contas do governo são oportunidade de reflexão dos Poderes acerca da boa gestão, e todo o patrimônio de experiências acumuladas (inclusive na forma de eventuais erros) deve ser nela refletido para uso das futuras gerações de administradores e parlamentares.

Assim, em cada conta sob exame, é preciso enfrentar as consequências da defasagem que porventura ocorrer entre a data de efetivo julgamento e

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

aquela em que deveria ter sido julgado o caso. É preciso considerar, na formação de juízo sobre cada situação e cada ato, a posição de incerteza e antecipação com que se defrontava o mandatário no exercício original, sendo inteiramente descabido julgar as ações de exercícios pretéritos a partir das informações e desdobramentos que se vieram a conhecer apenas posteriormente.

O conhecimento posterior dos fatos deve, evidentemente, ser levado em conta, mas em sua exata natureza: algo que não podia ser considerado no momento dos fatos, pois não existia. Também os posicionamentos posteriores do TCU e do Congresso sobre fatos e atos de gestão devem ser ponderados.

No caso concreto destas contas, utilizamos de forma frequente as informações trazidas no parecer prévio do TCU às contas de 2021, já publicadas (Acórdão nº 1481/2022 – TCU – Plenário). Porém, cada posicionamento destes deve ser colocado em sua perspectiva histórico-temporal, de forma a evidenciar eventuais evoluções de entendimento (passíveis de aproveitamento, quando favoráveis ao agente cujas contas são julgadas, nos termos do art. 5º, inciso XL, da Carta Magna) e uma melhor compreensão dos fenômenos sob apreciação do julgador.

1.4 Procedimentos para utilização e interpretação das informações do parecer prévio do Tribunal de Contas da União

Como já afirmado, o Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União sobre as contas presidenciais é instrumento previsto na Constituição Federal (art. 71, inc. I) e, como tal, tem de ser obrigatoriamente tomado em consideração pelo julgamento parlamentar. Cabe ao Congresso demonstrar, em seu julgamento, que tomou conhecimento das informações da Corte de Contas, ponderou-as, e, tendo feito isso, formou seu juízo. Para tanto, é preciso adotar uma estratégia sistemática para exame e evidenciação do próprio Parecer Prévio.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

Atualmente, esse documento tem estrutura e conteúdo regulados de forma bastante precisa pelo próprio Tribunal[13]. O relatório que acompanha o Parecer[14] deve abordar um vasto conjunto de informações relativas às conjunturas econômica, orçamentária e financeira, aos resultados da atuação governamental, ao monitoramento das deliberações constantes dos pareceres prévios de exercícios anteriores, e ao embasamento para as opiniões sobre a execução orçamentária e gestão dos recursos públicos federais e sobre os balanços gerais da União.

Todo esse leque de informações serve fundamentalmente de contexto para o entendimento das observações constantes do Parecer devendo ser referenciado na medida da pertinência de suas informações para a discussão dos achados nele constantes (em particular, o embasamento para as opiniões, quando do exame dos fundamentos de determinadas objeções formuladas pelo Parecer, para fins de formação de juízo do Parlamento sobre elas). Neste sentido, por economia processual, podem ser dispensadas, no pronunciamento parlamentar, seções que simplesmente reproduzam ou resumam essa informação de contexto, dado que não trazem por si mesmas efeitos relevantes para o julgamento.

O Parecer Prévio tem extrema aderência informativa aos critérios de julgamento que acima especificamos, devendo esse documento ser

> conclusivo no sentido de exprimir se as contas representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro, bem como sobre a observância dos princípios e normas constitucionais e legais que regem a Administração Pública Federal na execução dos orçamentos da União e nas demais

[13] Resolução - TCU nº 291, de 29 de novembro de 2017 ("*Estabelece normas e procedimentos relativos ao processo de apreciação das Contas do Presidente da República e à emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal*").

[14] Art. 7º da Resolução TCU 291/2017.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual[15].

Sua conclusão indicará a recomendação de aprovação ou rejeição das contas, a partir das opiniões[16] sobre os balanços gerais da União e sobre a execução orçamentária e a gestão dos recursos públicos federais, em função de terem sido ou não detectadas eventuais irregularidades ou distorções que apresentem materialidade, gravidade ou repercussão negativa sobre a gestão governamental[17].

Tais ocorrências negativas podem caracterizar ressalvas às contas ou uma opinião adversa (sinalizando o parecer pela rejeição), em duas dimensões[18]:

I – em relação aos balanços (registros e demonstrativos contábeis):

a) quando as distorções entre a realidade econômica, financeira e patrimonial e o registro contábil[19] podem ser materialmente[20] relevantes, mas

---

[15] Art. 10 da Resolução TCU 291/2017.

[16] Conceitualmente, uma opinião de auditoria é a avaliação por um auditor profissional de um assunto determinado (que pode ser um aspecto da realidade material, ou uma afirmação sobre essa realidade) que é responsabilidade de outra pessoa, mediante a utilização de critérios adequados e identificáveis, que expressa conclusão que transmita a um destinatário predeterminado um certo nível de confiabilidade ou segurança acerca do assunto em questão (definida pelo fato de que esse assunto guarda conformidade, em todos os seus aspectos mais significativos, com os mencionados critérios). Bittencourt, Fernando. A jangada de pedra: Os caminhos da auditoria. **Revista de Informação Legislativa**, 42 (168), out./dez. 2005. p. 233

[17] Arts. 11 e 12 da Resolução TCU 291/2017.

[18] Arts. 13 e 14 da Resolução TCU 291/2017.

[19] Mais precisamente, diferença entre a informação contábil declarada e a informação contábil requerida, considerando a estrutura de relatório financeiro aplicável, no que concerne ao valor, à classificação, à apresentação ou à divulgação de um item das demonstrações financeiras (Art. 2º, inc. VI, da Resolução TCU 291/2017)

[20] "Materialidade", aqui significa a a importância relativa de uma irregularidade na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais ou de uma distorção contábil, determinado por critério qualitativo (baseado na sua natureza) ou quantitativo (considerando sua magnitude, obtida por meio de critérios econômicos, de análises estatísticas ou da aplicação de uma porcentagem sobre um referencial das demonstrações financeiras ou do relatório sobre a execução do orçamento) - Art. 2º, inc. III, da Resolução TCU 291/2017.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

não generalizadas[21], situação em que a opinião será formulada com ressalvas; ou

b) quando as mesmas distorções, individualmente ou em conjunto, sejam materialmente relevantes e de efeitos generalizados[22], o que ensejará opinião adversa.

II – em relação à execução orçamentária e a gestão dos recursos públicos federais, avaliados sob os critérios da observância dos princípios e normas constitucionais e legais que regem a Administração Pública Federal na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais:

a) quando forem observadas impropriedades[23] ou irregularidades[24] que, pela materialidade e gravidade, não impliquem em opinião adversa, ou distorção materialmente relevante com efeito não generalizado sobre as informações de desempenho orçamentário ou da política fiscal, situações em que ocorrerá a opinião com ressalvas; ou

b) quando da detecção de situações diversas e graves que ensejem a opinião adversa, a saber:

---

[21] Ou não existam possibilidades de opinar com fundamento suficiente sobre itens específicos cujos possíveis efeitos não detectados sejam materialmente relevantes mas não generalizados.

[22] "Efeitos generalizados" são os que não estão restritos a elementos, contas ou itens específicos das demonstrações financeiras ou a operações isoladas da execução orçamentária e gestão dos recursos públicos; ou, se estiverem restritos, representam, ou poderiam representar, uma parcela substancial das demonstrações financeiras ou da execução orçamentária e gestão dos recursos públicos; ou, ainda, são fundamentais para o entendimento das demonstrações financeiras ou da execução orçamentária e gestão dos recursos públicos (Art. 2º, inc. VII, da Resolução TCU 291/2017)

[23] Falha de natureza formal que não caracterize inobservância de princípios e normas constitucionais e legais que regem a Administração Pública Federal - Art. 2º, inc. V, da Resolução TCU 291/2017

[24] Ato, comissivo ou omissivo, que caracterize ilegalidade, ilegitimidade, antieconomicidade ou qualquer infração a norma constitucional ou infraconstitucional de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, bem como aos princípios da Administração Pública - Art. 2º, inc. IV, da Resolução TCU 291/2017

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

I - inobservância de princípio ou norma constitucional ou legal que rege a Administração Pública Federal, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual;

II - prática de ato que atente contra a probidade da Administração ou a lei orçamentária anual, conforme previsto no art. 85, incisos V e VI, da Constituição Federal;

III - distorções materialmente relevantes, que, individualmente ou em conjunto, tenham efeitos generalizados sobre as informações de desempenho orçamentário ou da política fiscal;

IV - aplicações em ações e serviços públicos de saúde, em manutenção e desenvolvimento do ensino ou em irrigação inferiores aos percentuais ou valores mínimos estabelecidos, respectivamente, nos arts. 198, § 2º, e 212 da Constituição Federal e 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), bem como nas demais normas correlatas;

V - execução orçamentária e financeira das ações decorrentes de emendas parlamentares individuais em montante inferior ao valor ou percentual mínimo obrigatório previsto no art. 166, § 11, da Constituição Federal;

VI - inobservância dos princípios e regras constitucionais e infraconstitucionais relativos à gestão fiscal responsável, em especial quanto:

a) aos limites ou condições para inscrição em restos a pagar, dívida pública, operação de crédito, concessão de garantias e despesas com pessoal fixados pelas normas de finanças públicas e pelas resoluções do Senado Federal;

b) ao atingimento das metas fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, observado o disposto nos arts. 4º, 8º, 9º, 13 e 59 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

c) ao limite de gastos estabelecido pela Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal;

VII - outras ocorrências que, pela materialidade e gravidade, tenham repercussão negativa sobre a gestão

Esse entendimento permite organizar um tratamento sistemático das suas informações no relatório de julgamento das contas de governo – especialmente quando se constata que seus critérios de apontamento são desdobramento bastante preciso, em rol exemplificativo de ocorrências, dos três critérios de julgamento que acima reproduzimos (fidedignidade das contas prestadas, fiel

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

execução dos instrumentos legais de planejamento e orçamento e observância do princípio da legalidade).

Após registrar o sentido geral do parecer (aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição), desdobrando-o nas dimensões do balanço contábil e da execução orçamentária, deve o julgador parlamentar listar o conteúdo total das ressalvas (ou, se ocorrerem, fundamentos para opinião adversa) do Parecer, dando-lhes tratamentos específicos.

No âmbito da execução dos orçamentos e da gestão dos recursos públicos, inicialmente, as menções a irregularidades, bem como a qualquer outro fundamento para opinião adversa, devem ser apresentadas e discutidas individualmente quanto ao mérito, gravidade e nexo causal entre a sua ocorrência e a conduta do Presidente da República, segundo os parâmetros de avaliação e responsabilização fixados na seção anterior.

Em seguida, as tipificadas como impropriedades podem ser listadas pela sua totalidade, com a manifestação parlamentar em bloco sobre a sua natureza de falha formal, tal como apontadas pelo TCU ou se eventualmente, em alguma delas, entende ter gravidade ou direta vinculação com a atuação individual do presidente da República que exija o seu exame individualizado.

Em seguida, no âmbito dos balanços, as distorções de valor e limitações de opinião devem ser destacadas individualmente[25], com a posição acerca do seu impacto sob o critério da fidedignidade das contas prestadas como mecanismo de *accountability* e a relação destes fatos com a conduta presidencial. Todas as demais observações realizadas no Parecer aos balanços devem, adicionalmente, ser listadas em bloco na manifestação parlamentar, facultada a abordagem individualizada, se assim for considerado necessário.

[25] Podendo-se agrupar a manifestação sobre ocorrências de natureza ou circunstâncias semelhantes.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

Em todos os casos, o posicionamento parlamentar tem liberdade de reproduzir, modificar ou desconsiderar, no seu julgamento das contas, a ressalva aposta pelo Parecer do Tribunal, sempre justificando o seu posicionamento à luz dos critérios de julgamento definidos. Assim, para cada ressalva ou ponto trazido pelo Parecer Prévio, poderão corresponder uma ou mais ressalvas no julgamento das contas pelo Congresso, se este assim considerar necessário. Em qualquer caso, e por mais exaustivo que seja, o dever jurídico – mas também político - das Casas Legislativas é tratar, de forma explícita, dos fatos trazidos pelo Parecer Prévio e fundamentar sua posição sobre eles.

De igual modo, é o Congresso Nacional livre para selecionar, dentre as demais informações constantes do Parecer Prévio, do relatório que o acompanha ou de quaisquer outras fontes fidedignas, pontos, outros elementos objetivos que sejam relevantes para influenciar o julgamento das contas presidenciais, tanto em relação a atos e fatos a serem considerados na conduta presidencial, quanto em virtude de fatores atenuantes ou agravantes do julgamento realizado sobre os atos e fatos já considerados a partir do Parecer.

O posicionamento final a ser proposto pelo Congresso Nacional, por fim, será então o da aprovação irrestrita, o da aprovação com ressalvas ou da rejeição. Os dois últimos exigem a identificação inequívoca de condutas do primeiro mandatário que violem de forma significativa os três critérios de julgamento político desenvolvidos nesta seção (fidedignidade das contas prestadas, fiel execução dos instrumentos legais de planejamento e orçamento e observância do princípio da legalidade).

Quando uma ou mais dessas violações forem capazes de distorcer gravemente as contas em relação a tais critérios, estar-se-á diante de uma rejeição; quando todas as distorções em questão ocorrerem de forma materialmente relevante mas não generalizada, e não chegarem a comprometer

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

– no juízo do Congresso – as responsabilidades presidenciais no critério respectivo, estar-se-á diante de ressalvas às contas[26].

2 ANÁLISE

2.1 Das Normas Regimentais, ou melhor, da sua ausência[27]

As normas estabelecidas no Regimento Comum ainda não atendem plenamente os diversos aspectos a serem observados pelos agentes envolvidos (Poder Executivo, TCU e Congresso Nacional) na elaboração e análise das contas presidenciais e na final deliberação. Tal insuficiência decorre do fato de o Congresso Nacional nunca ter editado norma para regular adequadamente a

---

[26] Este procedimento conforma-se aos princípios fundamentais de auditoria do setor público desenvolvidos pela organização internacional de entidades de fiscalização superior (INTOSAI):

> *Modifications to the opinion in the auditor's report:*
> *63) The auditor should modify the opinion in the auditor's report when the auditor concludes, based on the audit evidence obtained, that the financial statements as a whole contain material misstatement, or if the auditor was unable to obtain sufficient appropriate audit evidence to conclude.*
> *64) Auditors may issue three types of modified opinion:*
> *• a qualified opinion – when the auditor concludes that, or is unable to obtain sufficient and appropriate audit evidence about, misstatements, whether individually or in aggregate are, or could be, material but not pervasive;*
> *• an adverse opinion – when the auditor, having obtained sufficient and appropriate audit evidence, concludes that misstatements, whether individually or in aggregate, are both material and pervasive; or*
> *• a disclaimer of opinion – when the auditor is unable to obtain sufficient and appropriate audit evidence due to an uncertainty or scope limitation which is both material and pervasive.*
> *65) The decision regarding which type of modified opinion is appropriate depends upon the:*
> *• nature of the matter giving rise to the modification - that is, whether the financial statements are materially misstated or, in the event that it was not possible to obtain sufficient appropriate audit evidence, may be materially misstated; and*
> *• auditor's judgment about the pervasiveness of the effects or possible effects of the matter on the financial statements.*
> (INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions. **Financial Audit Principles 2020**. Disponível em https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_100/ISSAI_100_en_2019.pdf, Acesso 12/07/2022)

[27] Observações relacionadas na Nota Técnica n° 137/2015, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, e que ainda não foram contempladas na legislação processual.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

forma de apresentação e o conteúdo tanto das contas a serem prestadas pelo Chefe do Poder Executivo quanto do Parecer Prévio elaborado pelo TCU.

Existe, por exemplo, lacuna regimental quanto à oportunidade de manifestação doPresidente da República sobre o Parecer Prévio (especialmente quando este que lhe é negativo). Quando da tramitação das contas do ano de 2014, nas quais havia um Parecer Prévio desfavorável, foi assegurada a manifestação presidencial por decisão *ad hoc* do Presidente do Congresso Nacional. O contraditório foi assegurado pelo Legislativo em bases circunstanciais.

Outro exemplo, igualmente grave, de falta ou inadequação da regulamentação sobre tão importante matéria, pôde ser observado também durante a tramitação das contas de 2014. Trata-se da instância formal de julgamento: se o Congresso Nacional, em sessão conjunta, ou se cada Casa deliberando separadamente. Iniciativa da então Presidente da CMO ensejou o Mandado de Segurança n° 33.729-DF[28], pelo qual a nobre parlamentar solicitava pronunciamento do Pretório Excelso no sentido de que as contas presidenciais devessem ser apreciadas pelo Congresso Nacional em sessão conjunta, presidida pelo Presidente do Senado Federal e não por sessões isoladas de cada Casa. Em 13/08/2015, o Exmo. Ministro Luís Roberto Barroso expediu, em Medida Cautelar, apreciação de que "[d]ecorre do sistema constitucional a conclusão de que o julgamento das contas do Presidente da República deve ser feito pelo Congresso Nacional em sessão conjunta de ambas as Casas, e não em sessões separadas". Contudo, não concedeu medida liminar no sentido de suspender os efeitos de votações anteriores, já realizadas de forma diversa, tendo em vista a longa prática estabelecida até então, ressalvando que "os futuros julgamentos de contas presidenciais anuais sejam feitos em sessão conjunta do Congresso Nacional".

[28] Tramitação disponível em https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4819038

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Em sua manifestação de mérito[29], a douta Procuradoria-Geral da República posiciona-se favoravelmente à apreciação das contas em sessão plenária do Congresso, inclusive com a concessão de ordem para a cassação dos julgamentos pretéritos que não tenham observado esse rito.

Neste ponto, não posso, como Relator da matéria, omitir uma manifestação expressa sobre esse encaminhamento: considero inequívoca a exigência constitucional de que as contas, após o Parecer da CMO, sejam julgadas pelo Congresso Nacional em sessão conjunta. Ainda que não tenha havido pelo Supremo Tribunal Federal uma determinação formal a quem quer que seja, como expressamente manifestou a Corte em seu julgamento, creio ser essa a conclusão a que qualquer intérprete certamente deve chegar.

Os fundamentos do órgão técnico, do parecer ministerial e da fundamentação da plausibilidade jurídica da medida cautelar são, todos, cristalinos na lógica de sua argumentação e irretorquíveis em sua conclusão de que agir conforme a Constituição é reconhecer a titularidade do Congresso Nacional como órgão julgador, e não de suas Casas individualmente.

Não nos encontramos num ambiente de discussão de proposição legislativa, em que as possibilidades de modificação do texto apresentado são múltiplas. Estamos em situação de julgamento, para "aprovar" ou "rejeitar" contas. Porém, a Resolução não diz se é cabível, por exemplo, a aprovação de emenda que inverta totalmente o sentido da proposição (projeto de decreto legislativo - PDL), de aprovado para rejeitado, ou se tal pretensão somente poderia ser atendida mediante a apresentação de voto em separado.

Na mesma linha, questiona-se a possibilidade de temas novos eventualmente trazidos ao conhecimento desta Comissão, mas não contemplados no processo de prestação de contas e no parecer elaborado pelo TCU, serem incluídos no Parecer da CMO, uma vez que o texto constitucional

[29] Parecer nº 209296/2015 – ASJCIV/SAJ/PGR, de 09/10/2015.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

exige o Parecer Prévio do Tribunal sobre a matéria. Neste particular, já manifestei no item 1.4 minha posição no sentido de que o Congresso Nacional tem a prerrogativa de incluir qualquer elemento idôneo em sua apreciação (desde que, naturalmente, manifeste-se também sobre cada um dos fundamentos da opinião vertida no Parecer Prévio); esta posição, porém, muito se veria reforçada pela sua explicitação em normativo regimental.

De qualquer sorte, não resta dúvida que qualquer apontamento novo que vier a ser feito pelo Congresso Nacional sobre as contas apresentadas exigirá a abertura de novo prazo ao interessado para a apresentação das suas razões de defesa, de forma a lhe assegurar o devido processo legal, bem como o contraditório e a ampla defesa, aspectos estes que também precisam ser regulados.

De igual modo, tem sido usual a aprovação de contas com "ressalvas". Ora, como apontamos na Seção 1.3, existe ainda uma incerteza fundamental sobre a gravidade necessária para a própria caracterização de alguma ocorrência contábil ou administrativa como tal. Mais um fator que torna necessária melhor regulamentação da matéria de forma a só inclui-las nas contas do primeiro mandatário do País quando atenderem a determinados requisitos de pertinência e relevância objetivamente definidos, que delineamos na Seção 1.3 deste Parecer, ou, em sentido contrário, não mascarar como ressalvas pontuais alguma ocorrência mais séria que represente violação severa dos deveres de responsabilidade dos Chefes do Governo.

Tampouco é admissível a ausência de uma definição de termo para a votação das contas presidenciais. Na Constituição de 1934, em seu art. 29, já havia previsão de julgamento das contas do exercício pretérito tão logo os trabalhos legislativos fossem iniciados. Atualmente, o Presidente da República tem prazo para enviar as contas ao Legislativo, e o Tribunal de Contas tem prazo para elaborar o respectivo parecer técnico. No entanto, inexiste prazo para nós, congressistas. Seria bastante razoável que o Parlamento, a cada ano, julgasse

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/22735.41794-98

as contas do exercício anterior, dentro de determinado período (preferencialmente, antes da aprovação do orçamento anual).

Vejam todos que, no caso de rejeição das contas, é de se esperar que, inclusive por força da pressão social, o Congresso Nacional venha a adotar cautelas diversas antes de aprovar o orçamento para o exercício seguinte. Deixar para votar muito tempo depois desprestigia o interesse público, além de permitir que caiam no esquecimento fatos que poderiam contribuir para o debate e geração de conhecimento sobre a gestão.

Faz-se mister, Senhoras e Senhores congressistas, que o julgamento das contas presidenciais não seja apenas um procedimento formal, mas que desse processo surjam avanços em benefício da coletividade, esta sim a real detentora do direito de conhecer a regularidade da conduta de seu representante maior, de modo que tal julgamento sirva especialmente para aferir avanços no cumprimento das funções sociais, distributivas e reguladoras do Estado. Do nosso ponto de vista, tais questões não podem ficar fora do debate de uma mudança de nosso Regimento Comum e do seu desenvolvimento procedimental na forma das adequadas Resoluções.

Não tenho, na Relatoria destas contas, a prerrogativa de formular novos conteúdos normativos. Nesta seção, cabe-me tão somente alertar veementemente o colegiado acerca da necessidade de tais aperfeiçoamentos, além de explicitar as decisões adotadas neste processo individual para colmatar as lacunas e limitações mais urgentes do procedimento, constituindo parte das razões de decidir.

2.2 Irregularidades ou ressalvas segundo o Parecer Prévio - no âmbito da execução dos orçamentos e gestão dos recursos públicos – ressalvas e fundamentos para opinião adversa

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Em relação à execução dos orçamentos da União, o Parecer Prévio do Tribunal declara que:

> Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise sobre a execução dos orçamentos da União, conclui-se que, exceto pelos efeitos das ressalvas identificadas, foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Passamos ao exame individualizado das complexas questões suscitadas pelo parecer da Corte de Contas, inicialmente tratando dos apontamentos de irregularidades e ressalvas.

2.2.1 Irregularidade 1 – Despesas excedentes ao orçamento de investimento

> 1.1 Execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento pela empresa Caixa Econômica Federal (Caixa), em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal.

Localização dos elementos (identificação de cada manifestação no processado legislativo) -

- apontamento técnico inicial pelo TCU, com a fundamentação respectiva - (seção 4.1.1.6 do relatório);
- manifestação da defesa presidencial no processo do TCU (não consta)
- análise das contrarrazões pela unidade técnica no processo do TCU (não consta)
- conclusão do Ministro Relator (Voto) no processo do TCU – aprovou o apontamento inicial
- eventual posicionamento discordante ou voto em contrário no Plenário do TCU (não consta).
- defesa presidencial junto ao Congresso (não consta)

Trata-se de excesso de R$ 39,8 milhões no desembolso pela Caixa Econômica Federal, em ação orçamentária destinada à aquisição de ativos de tecnologia da informação, em relação ao valor do respectivo subtítulo. Não houve, por parte dessa ou nenhuma outra empresa do Orçamento de Investimento,

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

extrapolação da despesa dos limites global e por fontes. Ou seja, o desbalanceamento ocorreu entre subtítulos do Orçamento de Investimento da Caixa, sendo o excesso nessa programação compensado por execução inferior de outras dentro da própria empresa. O Tribunal recomenda acompanhamento preventivo da execução por parte do Ministério da Economia, reconhecendo embora o aperfeiçoamento global havido nessa gestão a partir de 2016.

Fica evidente, pelo pequeno valor em relação aos números globais da execução de investimentos da própria empresa (R$ 1,7 bilhão, p. 90 da Prestação de Contas do Presidente da República), a relativa imaterialidade da ocorrência e o caráter eventual do lapso, sem denotar qualquer iniciativa governamental de descumprimento da lei orçamentária. Isto, combinado com o reconhecimento pelo Tribunal da evolução do controle das verbas do Orçamento de Investimento nos últimos exercícios, faz-nos concordar com a posição da Corte de que o apontamento não é capaz de suscitar desaprovação das contas.

Pelos mesmos motivos, sequer se sugere ressalva, dado que a recomendação feita pelo Tribunal já se mostra suficiente – tal como vêm sendo desde 2016 medidas de mesma natureza feitas anteriormente - para suprimir a falha. Com efeito, não se verificou qualquer apontamento na área de Orçamento de Investimentos no Parecer Prévio de 2021, sugerindo que a recomendação teve pleno efeito. Nenhuma ressalva ou providência adicional, portanto, afigura-se necessária.

2.2.2 Irregularidade 2 – Descumprimento de percentual mínimo regional das despesas de irrigação

> 1.2 Não cumprimento, no exercício de 2020, da aplicação mínima de recursos destinados à irrigação no Centro-Oeste, conforme exige o inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, o qual impõe que, dos recursos destinados à irrigação, a União deve aplicar, durante quarenta anos, 20% na Região Centro-Oeste.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

Localização dos elementos (identificação de cada manifestação no processado legislativo) -

- apontamento técnico inicial pelo TCU, com a fundamentação respectiva - (seção 4.1.1.7 do relatório);
- manifestação da defesa presidencial no processo do TCU (não consta como tal, embora as informações prestadas pelo órgão ministerial sobre o ponto constem da mesma seção 4.1.1.7 do relatório)
- análise das contrarrazões pela unidade técnica no processo do TCU (não consta como tal, embora a análise das informações prestadas pelo órgão ministerial sobre o ponto conste da mesma seção 4.1.1.7 do relatório)
- conclusão do Ministro Relator (Voto) no processo do TCU – aprovou o apontamento inicial
- eventual posicionamento discordante ou voto em contrário no Plenário do TCU (não consta).
- defesa presidencial junto ao Congresso (não consta)

No caso, a lei orçamentária contemplou formalmente a autorização de 20% dos recursos da subfunção orçamentária 607 – Irrigação com o localizador na Região Centro-Oeste, como exige a Constituição, embora a execução respectiva na Região tenha sido inferior a essa proporção (14,79 % do total empenhado). Esse valor foi ainda menor, pois cerca de R$ 8 milhões (24,65% do total empenhado) formalmente contabilizado como aplicado no Centro-Oeste foi na prática destinada a projeto realizado na Região Nordeste. O Ministério do Desenvolvimento Regional (executor) afirmou que teria havido assim o cumprimento da norma constitucional, ao que foi contraditado pelo TCU e pela manifestação do Ministério da Economia sobre o ponto, que sustentaram que o cumprimento da exigência mede-se pelo valor efetivamente empenhado/executado, não pelo mero valor autorizado.

Não há que se discutir, portanto, a materialidade do descumprimento do preceito constitucional. De outra sorte, o Tribunal reitera que se trata de padrão de comportamento reiterado nos últimos anos e coonestado pelo próprio Congresso Nacional, ao aprovar sucessivas leis orçamentárias que, já no montante de créditos abertos, descumprem a exigência de segregação do percentual de 20% na Região Centro-Oeste (inclusive a lei orçamentária para

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

2020, que previa proporção de 19,5 % após modificada pelo Congresso). O ponto foi verificado e teve recomendação específica no parecer do exercício imediatamente anterior (2019). Também foi verificado, com recomendação específica, no parecer do exercício de 2021.

De fato, há precedentes no julgamento do próprio Congresso Nacional: ao julgar as contas presidenciais de 2010[30], esta Comissão considerou a não-aplicação do percentual mínimo como uma ressalva, a exigir as medidas saneadoras pertinentes. Não o julgou, no entanto, capaz de ensejar uma reprovação às contas. De igual modo, as sucessivas constatações da ocorrência não têm dado causa a pareceres pela irregularidade das contas por parte do TCU.

Esta persistência da prática contrária à letra da Constituição ao longo dos anos, sem que sejam levantadas medidas sancionatórias ou mesmo meramente declaratórias de desaprovação por parte das instituições de controle, deve merecer uma reflexão atenta. Por um lado, concordo que o mérito de uma determinação rígida de repartição numérica de recursos aplicados em uma política tão específica é altamente questionável – nela faltam critérios objetivos que fundamentem o melhor atendimento ao interesse público pela simples divisão proporcional entre regiões. De fato, ainda que grandes agregações (como os percentuais constitucionais mínimos de saúde e educação) possam ser justificáveis como um esforço de direcionamento global de prioridades, o microgerenciamento vertical de aplicações de recursos em políticas específicas (com a definição apriorística de percentuais numéricos ou divisões arbitrárias entre destinatários, desassociados de variáveis relacionadas à realidade que cada política tenta influenciar) é, axiologicamente, contrário aos próprios princípios constitucionais de eficiência e impessoalidade que impõem ao Estado a intervenção administrativa em função da maximização dos respectivos

[30] Projeto de Decreto Legislativo, MCN 24/2011-CN, Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1399620&filename=PAR+1+CMO+%3D%3E+AVN+16/2011+CN

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

resultados dos serviços prestados à sociedade (e não de parâmetros arbitrários no âmbito interno da Administração). Por outro lado, trata-se de determinação constitucional expressa e inequívoca, que tem presunção de legitimidade, ao menos até que essa antinomia que viemos de revelar seja resolvida num exercício de interpretação constitucional segundo os parâmetros e regras de competência estabelecidos pela Carta Magna.

Em suma, adotando as balizas de julgamento que traçamos na seção 1.3, temos um resultado que clara e explicitamente viola o princípio da legalidade, e que é consequência clara da conduta presidencial, visto que somente ele, hierarquicamente, poderia conduzir a articulação interinstitucional necessária para o cumprimento de uma meta fixada para todo o governo – além do que não poderia arguir desconhecimento, visto que essa exigência foi objeto de recomendação expressa nas suas contas presidenciais do exercício anterior, já em seu mandato.

No entanto, a discussão dos parágrafos antecedentes revela a existência de dúvida quanto à intensidade da reprovabilidade da conduta (se capaz de ensejar a reprovação das contas) – tanto conceitualmente quanto pelos antecedentes jurisprudenciais. Assim, ocorre distorção materialmente relevante em relação à legalidade, mas que não chega a comprometer – no juízo do Congresso – as responsabilidades presidenciais no mencionado critério respectivo (em função do discutido acima), o que significa que o ponto deve ser considerado uma ressalva às contas.

2.3 Impropriedades segundo o Parecer Prévio - no âmbito da execução dos orçamentos e gestão dos recursos públicos

Em sequência, listamos os pontos que mereceram menção, no Parecer Prévio do TCU, como impropriedades ou falhas de natureza formal, mas não

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

foram consideradas pela Corte de Contas como ensejadoras de modificação da opinião em desfavor da aprovação das contas.

> 1.3. Apresentação de forma dispersa das informações relativas aos empréstimos e financiamentos concedidos pelas diversas agências financeiras de fomento com recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União na Prestação de Contas do Presidente da República de 2020, especialmente quanto às operações do Fundo de Financiamento Estudantil. (seção 2.3.5.4);
>
> 1.4. Inconsistências entre as informações de disponibilidades por fonte/destinação de recursos apuradas a partir da diferença entre ativos financeiros e passivos financeiros (Superavit Financeiro) e apuradas a partir do saldo da conta contábil "Disponibilidade por Destinação de Recurso a Utilizar" (8.2.1.1.1.00.00 – DDR a Utilizar), no âmbito dos Ministérios do Desenvolvimento Regional, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. (seção 2.5.1.3);
>
> 1.5. Insuficiência de informações relativas às prioridades e metas da administração pública federal no orçamento do exercício de 2020. (seção 4.1.3)..

Em relação a estes fatos, concordamos com a avaliação do Tribunal de que apresentam natureza de falha formal, incapazes de suscitar qualquer questionamento sobre o mérito das contas. Todas referem-se a dificuldades pontuais na elaboração de alguns segmentos dos demonstrativos contábeis e orçamentários, que receberam as recomendações pertinentes (muitas delas já implementadas ao longo do exercício de 2021, conforme aponta o próprio TCU). Fica aqui o apontamento de sua ocorrência tão somente para transparência nas razões de decidir deste Parlamento.

2.4 Distorções de valor e limitações de opinião segundo o Parecer Prévio - no âmbito dos balanços e demonstrativos

Em relação à execução ao Balanço Geral da União e seus demonstrativos, o Parecer Prévio do Tribunal declara que:

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

> As demonstrações contábeis consolidadas da União, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais, exceto pelos possíveis efeitos das distorções e limitações consignadas no relatório, refletem a situação patrimonial em 31/12/2020 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal.

Seguimos no exame dos apontamentos do Parecer Prévio, agora no âmbito das qualificações apostas aos demonstrativos financeiros, orçamentários e contábeis.

2.4.1 Limitação 1 – Demonstrações do Fundo do RGPS

> Impossibilidade de emitir opinião de auditoria sobre a confiabilidade e a transparência das demonstrações contábeis de 2020 do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS).

Localização dos elementos (identificação de cada manifestação no processado legislativo)

- apontamento técnico inicial pelo TCU, com a fundamentação respectiva (seção 5.2.3.1);
- manifestação da defesa presidencial no processo do TCU (não conta)
- análise das contrarrazões pela unidade técnica no processo do TCU (não consta)
- conclusão do Ministro Relator (Voto) no processo do TCU – concordou com o apontamento de limitação
- eventual posicionamento discordante ou voto em contrário no Plenário do TCU (não consta).
- defesa presidencial junto ao Congresso (não consta)

Trata-se de limitação à conclusão de auditoria decorrente do exame do estoque de dívida ativa e créditos tributários relativos ao RGPS, tratado no item 2.4.2 adiante. O simples reflexo quantitativo direto da limitação em tela (85,97% do patrimônio do FRGPS) implica limitação à opinião sobre o Fundo. A apreciação do tema será então tratado no item 2.4.2,

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

2.4.2 Limitação 2 – Demonstrações do Ministério da Economia

> Impossibilidade de emitir opinião de auditoria sobre a confiabilidade e a transparência das demonstrações contábeis de 2020 do Ministério da Economia.

Localização dos elementos (identificação de cada manifestação no processado legislativo)

- apontamento técnico inicial pelo TCU, com a fundamentação respectiva (seção 5.2.3.2);
- manifestação da defesa presidencial no processo do TCU (não consta)
- análise das contrarrazões pela unidade técnica no processo do TCU (não consta)
- conclusão do Ministro Relator (Voto) no processo do TCU – concordou com o apontamento de limitação
- eventual posicionamento discordante ou voto em contrário no Plenário do TCU (não consta).
- defesa presidencial junto ao Congresso (não consta)

Trata-se, fundamentalmente, de restrições de acesso aos dados necessários para a auditoria financeira de

> créditos tributários a receber e dívida ativa; provisões para riscos fiscais; impostos e contribuições registrados em variações patrimoniais aumentativas da DVP; receitas de impostos e contribuições registradas em receitas correntes do BO; e elementos relacionados a essas contas que se encontravam registrados em notas explicativas.

As restrições envolveram “atrasos na entrega de informações e no fornecimento de acesso a sistemas da RFB e impossibilidade de consulta aos dados e avaliação do *rating* da PGFN”, e impediram que fossem auditados 21 % do total de ativos do Balanço Geral da União.

Não há apontamento específico de irregularidade, mas apenas da impossibilidade de verificação. No entanto, trata-se de problema de gravidade, inserido no escopo de gestão presidencial: por um lado, envolve basicamente o

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

fornecimento de informações e o acesso a dados, medidas ao alcance da Administração; por outro, depende de delicada (e sem dúvida imprescindível) construção normativa para a operacionalização do acesso do controle externo (TCU e Parlamento) à totalidade das informações necessárias à certificação das contas públicas, ao mesmo tempo em que esse acesso deva preservar, ante terceiros, os direitos do sigilo tributário. É compreensível que esse processo de operacionalização não esteja concluído (inclusive em função das dificuldades materiais do trabalho na pandemia) e represente ainda obstáculos, mas é indispensável que a superação dos mesmos seja colocada em grande evidência como prioridade de gestão.

Neste sentido, segundo nossos critérios de julgamento, as limitações verificadas podem não ter sido diretamente associadas à atuação presidencial, mas a sua superação é tarefa que não pode ser conduzida senão pela liderança administrativa do primeiro mandatário. A impossibilidade de auditoria sobre qualquer parcela do patrimônio público (em especial uma parcela tão relevante quanto aqui discutida) viola gravemente o papel de *accountability* de que se revestem as contas presidenciais (e a contabilidade pública como seu principal meio de expressão).

Não há menção a ilícitos concretos, e o Tribunal aponta uma relativa melhora nas condições de acesso às informações. Assim, a aposição de ressalva nestes pontos afigura-se necessária, para registrar que há distorção, e essa distorção não passa despercebida pelo Congresso Nacional, fato que aponta para a necessidade de ação presidencial direta e imediata para sua solução.

2.4.3 Limitação 3 – Projeções atuariais dos regimes de previdência

> Deficiências nas projeções atuariais do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores da União (RPPS) e do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

Localização dos elementos (identificação de cada manifestação no processado legislativo)

- apontamento técnico inicial pelo TCU, com a fundamentação respectiva (seção 5.2.3.3);
- manifestação da defesa presidencial no processo do TCU (não consta)
- análise das contrarrazões pela unidade técnica no processo do TCU (não consta)
- conclusão do Ministro Relator (Voto) no processo do TCU – concordou com o apontamento de limitação
- eventual posicionamento discordante ou voto em contrário no Plenário do TCU (não consta).
- defesa presidencial junto ao Congresso (não consta)

Trata-se do apontamento relativo a onze tipos distintos de falhas técnicas acumuladas nas projeções atuariais dos três regimes de previdência administrados pela União (Regime Geral de Previdência Social - RGPS; Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores da União - RPPS; e Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas - SPSMFA). São problemas tanto de ordem técnico-metodológica nos modelos de previsão, quanto de inconsistências nas bases de dados, totallizando superavaliações de R$ 63,7 bilhões e subavaliações de R$ 67,2 bilhões no registro contábil dos ativos e passivos atuariais.

Já no exercício seguinte (contas de 2021), as falhas dessa natureza não representaram mais uma limitação de opinião, mas apenas o apontamento de distorções quantificadas em função de seis problemas (R$ 100,5 bilhões de superavaliação e R$ 24,52 bilhões de subavaliação).

Sob esse título estão consolidados, portanto, uma série de problemas e restrições técnicas espalhadas por todos os segmentos da administração pública, cada um com suas próprias causas e soluções. Sinalizam, por certo, medidas a serem tomadas, mas neles não vislumbro qualquer tendência ou padrão centralizado de atuação, omissiva ou comissiva, no sentido de distorcer ou manipular os demonstrativos contábeis. Prova cabal disso é a redução da

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

variedade desses erros no exercício seguinte, e a completa eliminação da incerteza deles proveniente.

Estamos frente a matéria estritamente técnico-administrativa, pontual, limitada em seu escopo e seu volume, que somente chegaria à responsabilidade presidencial se detectado um problema sistêmico ou que dependesse de sua intervenção como chefe de Poder. Do ponto de vista da transparência dos demonstrativos, cada problema específico é bastante limitado em seu efeito, e a soma total não chega a distorcer o sentido global das informações nele contidas – máxime quando se reconhece que a contabilização de provisões atuariais previdenciárias é um dos itens de maior complexidade e grau de incerteza de qualquer sistema contábil.

Por conseguinte, considero plenamente ajustadas as recomendações e providências já adotadas pelo TCU na fiscalização da matéria, não considerando o ponto como irregularidade ou ressalva às contas.

2.4.4 Limitação 4 – Provisões para perdas e passivos contingentes

> Impossibilidade de atestar os valores de provisões para perdas judiciais/administrativas e passivos contingentes.

Localização dos elementos (identificação de cada manifestação no processado legislativo)

- apontamento técnico inicial pelo TCU, com a fundamentação respectiva (seção 5.2.3.4);
- manifestação da defesa presidencial no processo do TCU (não consta)
- análise das contrarrazões pela unidade técnica no processo do TCU (não consta)
- conclusão do Ministro Relator (Voto) no processo do TCU – concordou com o apontamento de limitação
- eventual posicionamento discordante ou voto em contrário no Plenário do TCU (não consta).
- defesa presidencial junto ao Congresso (não consta)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

O TCU questiona os registros contábeis de provisões e passivos contingentes decorrentes de ações judiciais empreendidas pela Fazenda Pública (tributárias ou não), pois estariam indevidamente subavaliando os riscos envolvidos ao considerarem apenas como “perda possível” os processos para os quais estivessem pendentes embargos de declaração ou pedidos de modulação de efeitos formulados pela União (Portaria AGU 514/2018). Como tais condições processuais pressupõem a existência de uma decisão judicial desfavorável, aponta a Corte que devem ser consideradas como “perda provável”. Assim, uma carteira de ações classificada por meio desses critérios teria suas perdas registradas e seus passivos contingentes fortemente distorcidos.

Aqui estamos diante de um problema que, embora seja técnico em sua natureza, tem graves efeitos sistêmicos e afeta a transparência de todos os instrumentos de registro e evidenciação das finanças públicas (tanto a contabilidade da União quanto o Anexo de Riscos Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias). A União tem-se crescentemente envolvido em litígios tributários e federativos de altíssima monta, e os resultados desses litígios afetarão pesadamente as perspectivas fiscais e econômicas no futuro imediato.

Um gerenciamento adequado desses efeitos e dos riscos deles decorrentes é requisito mínimo de uma gestão pública responsável, e elemento importante para as decisões econômicas privadas. A última coisa que se deve promover nessas circunstâncias é uma metodologia distorcida de mensuração do risco para efeitos de contabilização e projeção fiscal. Tem razão o apontamento ao questionar a atribuição de meramente “possível” a sentenças cujo percurso recursal já está completamente esgotado no mérito, facultando apenas os pleitos acessórios de solução de obscuridades ou especificação do marco temporal sobre a qual incidem.

Portanto, há ameaça concreta, de grande materialidade, à fidedignidade e transparência das contas prestadas e dos instrumentos de planejamento e orçamento (no mínimo, ao Anexo de Riscos Fiscais da lei de diretrizes

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

orçamentárias), abrindo a possibilidade que as informações nelas constantes, relativas às provisões e perdas com processos judiciais, mascarem a realidade econômica, financeira e patrimonial subjacente. Tal ameaça, de proporções nacionais, não tem como ser desconsiderada pelo chefe do Executivo (principalmente quando se lhe comunica pela via do próprio parecer às contas), e sua eventual omissão futura em exercer o poder hierárquico no sentido de corrigir a prática, terá consequências diretas sobre a continuidade do problema, que requer solução expedita.

Assim, há que considerar no ponto, no mínimo, uma ressalva às contas, indicando seus reais efeitos sobre as finanças públicas, enfatizando a atenção que o Legislativo dedica ao problema e suscitando a possibilidade de considerar, em exercício futuro, a inadvertência como fator de rejeição das contas. No exercício sob julgamento, não há menção a casos concretos de irregularidades demonstradas, e nem mesmo de que o tema tenha sido levado à atenção presidencial (para além de fiscalizações e julgamento de contas no âmbito da AGU). Assim, não propomos nesta ocasião uma irregularidade, mas apenas a necessária ressalva.

2.4.5 Distorções de Valor – Rubricas diversas

As distorções de valor encontram-se listadas, com a respectiva quantificação, de forma a individualizar-lhes a natureza e efeitos, segundo relação abaixo:

> 2.5. Subavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas, em montante não estimado, tendo em vista o não reconhecimento de créditos oriundos de pagamentos indevidos do Auxílio Emergencial no Ministério da Cidadania (MC). (seção 5.3.1.1) – Cálculo estimativo usado como referência, sem constituir estimativa contábil formal: R$ 10,8 bilhões;
>
> 2.6. Superavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas, no montante de R$ 6,3 bilhões, em virtude de reconhecimento indevido pelo FNDE de honras a receber junto ao FGEDUC. (seção 5.3.1.2) - Valor estimado: R$ 6,3 bilhões;

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

2.7. Subavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas, em pelo menos R$ 6,8 bilhões, em virtude do não reconhecimento pelo FNDE de direitos decorrentes dos recursos do Pnae, Pnate e PDDE, transferidos e sem prestação de contas aprovadas. (seção 5.3.1.3) - Valor estimado: R$ 6,8 bilhões:

2.8. Subavaliação do ativo, em montante não estimável, em razão do registro de ajustes para perda de créditos a receber em montante superior ao saldo da conta a ser ajustada. (seção 5.3.1.4):

2.9. Subavaliação do ativo e das Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA), estimada em R$ 1.123.403.701,50, em virtude da não apropriação das correções incidentes sobre os saldos de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital (Afac). (seção 5.3.1.5);

2.10. Superavaliação do ativo e subavaliação das Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD), estimadas em R$ 5.223.418.727,90, devido à ausência de atualização das participações em fundos avaliadas pelo MEP. (seção 5.3.1.6);

2.11. Superavaliação do ativo, estimada em R$ 1,2 bilhão, superavaliação da VPA, em R$ 2,6 bilhões, e da VPD, em R$ 6,9 bilhões, em virtude de inconsistências no registro da Dívida Ativa Não Tributária e respectiva conta de ajuste para perdas no Ibama. (seção 5.3.1.7);

2.12. Superavaliação do passivo atuarial do RPPS, estimada em R$ 49,2 bilhões, em virtude de falhas de mensuração. (seção 5.3.1.8);

2.13. Subavaliação do passivo atuarial de militares inativos das Forças Armadas no valor R$ 45,5 bilhões, em virtude de falhas de mensuração. (seção 5.3.1.9);

2.14. Subavaliação do passivo relativo à provisão de pensões militares no valor de aproximadamente R$ 7,2 bilhões em razão de erros nas bases de dados. (seção 5.3.1.10);

2.15. Superavaliação da despesa com juros e encargos da dívida e subavaliação da despesa com amortização, estimada em R$ 27 bilhões, em razão da não mensuração dos juros e encargos da Dívida Pública Mobiliária Federal pelo custo amortizado. (seção 5.3.1.11);

2.16. Subavaliação do ativo e do passivo, em valor estimado de R$ 1 bilhão e R$ 4,8 bilhões, respectivamente, em virtude da não contabilização do ativo e passivo atuariais do plano de benefícios a empregados do Bacen. (seção 5.3.1.12);

2.17. Superavaliação do passivo e das variações patrimoniais diminutivas, em R$ 6,6 bilhões, em virtude do reconhecimento duplicado pelo FNDE de obrigações relacionadas à execução do Fundeb, do Salário Educação e do PNLD. (seção 5.3.1.13);

2.18. Subavaliação do ativo e do passivo, em R$ 2,1 bilhões, da VPA, em R$ 1,5 bilhão, e da VPD, em R$ 1,4 bilhão, em virtude da não inclusão das informações contábeis dos fundos Faspe e Proagro no BGU. (seção 5.3.1.14);.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

Localização dos elementos (identificação de cada manifestação no processado legislativo)

- apontamento técnico inicial pelo TCU, com a fundamentação respectiva (subseções apontadas na lista, todas subdivisões da seção 5.3.1);
- manifestação da defesa presidencial no processo do TCU (não consta)
- análise das contrarrazões pela unidade técnica no processo do TCU (em alguns dos tópicos, analisa-se as respostas enviadas pelos órgãos)
- conclusão do Ministro Relator (Voto) no processo do TCU – concordou com o apontamento de distorção
- eventual posicionamento discordante ou voto em contrário no Plenário do TCU (não consta).
- defesa presidencial junto ao Congresso (não consta)

Trata-se da especificação minuciosa de erros pontuais de contabilização de itens isolados dos demonstrativos contábeis, com a discussão dos fundamentos técnicos da objeção formulada e da proposta de providências por parte dos órgãos administrativos (quando existe). Em todos e em cada um dos casos, o problema foi descrito e caracterizado em suas dimensões técnicas, com a quantificação possível (a qual subsidia e calibra o entendimento da informação contida no demonstrativo contábil por parte dos potenciais usuários), tendo sido determinadas as providências necessárias nos processos de fiscalização (sem registro de contestação das medidas saneadoras por parte dos destinatários).

Em relação à materialidade, todos os tópicos são vultosos, mas em nenhum deles se evidencia uma perda de conteúdo ou significado informacional da contabilidade em que estão inseridos. Pela própria descrição dos problemas, não se detecta nenhuma ação ou omissão que direta ou indiretamente possa ser entendida como destinada a frustrar o conteúdo ou o papel de evidenciação e transparência dos demonstrativos contábeis.

Assim, levando em conta o escopo limitado à execução técnica dos órgãos respectivos, a ausência de qualquer conexão entre as diferentes distorções que possa sugerir uma ação coordenada ou sistêmica em qualquer

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

sentido, a independência recíproca entre os apontamentos, e a incapacidade - de cada um deles individualmente e na totalidade – de distorcer o entendimento macrofiscal dos demonstrativos, bem como as providências já alvitradas pelo TCU nos processos respectivos de fiscalização, e o mapeamento quantitativo já realizado e evidenciado pela Corte para efeitos do entendimento das contas de 2020, não consideramos estas distorções como fundamento para rejeição ou ressalva às contas.

2.5 Observações ou restrições adicionais segundo o Parecer Prévio - no âmbito dos balanços e demonstrativos

Em sequência, listamos outras observações constantes do Parecer Prévio do TCU como outras restrições aos balanços ou demonstrativos (mais especificamente, apontamentos intitulados Deficiências de Controle Interno), mas que não foram consideradas pela Corte de Contas como ensejadoras de modificação da opinião em desfavor da aprovação das contas.

> 2.19. Subavaliação do ativo, estimada em R$ 317,2 milhões, e superavaliação das variações patrimoniais diminutivas, em R$ 151,3 milhões, em virtude de inconsistências no registro da Dívida Ativa Não Tributária no Bacen e respectiva conta de ajuste para perdas (seção 5.4.1);
>
> 2.20. Superavaliação do ativo, em R$ 95,9 milhões, em virtude de inconsistências no registro de terras indígenas na Funai (seção 5.4.2);
>
> 2.21. Superavaliação do passivo, estimada em R$ 18,9 milhões, em virtude de problemas nas rotinas contábeis do FCVS (seção 5.4.3);
>
> 2.22. Distorção do passivo, no montante de R$ 4,3 milhões, e de classificações, em decorrência de problemas contábeis no INSS (seção 5.4.4);
>
> 2.23. Intempestividade na prestação de contas de Termos de Execução Descentralizada celebrados entre o FNAS e o INSS (seção 5.4.5).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Em relação a estes fatos, concordamos com a avaliação do Tribunal de que não apresentam, individualmente e em conjunto, efeitos materialmente relevantes nem efeitos generalizados capazes de modificar o conteúdo informativo ou substantivo dos demonstrativos contábeis, financeiros e orçamentários. Fica aqui apenas o apontamento de sua ocorrência tão somente para transparência nas razões de decidir deste Parlamento.

2.6 Outros elementos de informação relevantes a serem considerados no julgamento das contas

Alguns pontos do alentado relatório e parecer prévio do TCU, ainda que não classificados pela Corte como irregularidades, devem ser mencionados e debatidos aqui, como manifestação do Legislativo em seu papel de revisor das contas. Tais pontos representam potenciais problemas que merecem a atenção do Congresso Nacional, cabendo considerá-los para fins de recomendação ou ressalva.

2.6.1 Baixa qualidade e credibilidade dos indicadores de desempenho do Plano Plurianual

Localização dos elementos (identificação de cada manifestação no processado legislativo)

- apontamento técnico inicial pelo TCU, com a fundamentação respectiva (Voto, seção III; item 3.2 do Relatório);
- manifestação da defesa presidencial no processo do TCU (não consta)
- análise das contrarrazões pela unidade técnica no processo do TCU (em alguns dos tópicos, analisa-se as respostas enviadas pelos órgãos)
- conclusão do Ministro Relator (Voto) no processo do TCU – concordou com o mérito e a recomendação sugerida
- eventual posicionamento discordante ou voto em contrário no Plenário do TCU (não consta).
- defesa presidencial junto ao Congresso (não consta)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

O Voto do Ministro-Relator descreve uma sucessão de erros e fragilidades nos indicadores utilizados para mensurar os resultados de toda a administração no instrumento constitucional mais importante para o planejamento fiscal e orçamentário (o Plano Plurianual), apurados numa sequência de auditorias iniciada já quando da elaboração interna do Plano, com continuidade ao longo de sua execução. Na síntese encontrada no Voto,

> Entre as inúmeras fragilidades das metas e resultados intermediários apontados pelas equipes técnicas do TCU, destaco: meta sem aptidão para informar sobre cumprimento do programa; inexistência de indicador capaz de retratar a complexidade do cumprimento da meta; meta embasada em conceito defasado; não indicação objetiva do quantitativo pretendido; ausência de regionalização e de fixação de metas anuais para os resultados intermediários; obscuridade de fórmula de apuração do indicador; falta de coerência entre indicadores, metas, resultados intermediários e programas; ausência de definição clara do produto a ser entregue; meta fora do controle do órgão responsável; e meta não suficientemente desafiadora.

Apesar de algum progresso pontual na sua administração procedimental, o atual PPA trouxe em sua concepção uma inovação que, por mais bem intencionada que tenha sido, ocasionou significativa piora na qualidade dos indicadores: a supersimplificação de fixar objetivo, meta e descritor únicos para cada programa finalístico, independentemente de sua complexidade e da diversidade de seus resultados esperados. A posição do TCU cristalizou-se em alerta ao Executivo, nos seguintes termos:

> 4.4. Alertar o Poder Executivo Federal acerca da baixa qualidade e credibilidade dos indicadores de desempenho e das metas do PPA 2020-2023, o que compromete sua efetividade como instrumento de planejamento, monitoramento, avaliação e controle da atuação governamental, além de constituir óbice para que esta Corte se manifeste quanto ao atingimento das metas fixadas, em cumprimento ao que estabelece o art. 228, § 2º, inciso I, do Regimento Interno do TCU.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

Este ponto revela uma lacuna significativa na arquitetura dos instrumentos de planejamento e orçamento que está no cerne da estrutura de *accountability*, cuja culminância são estas contas governamentais. A Constituição define que todo o planejamento governamental (ao menos quando envolva a alocação de recursos públicos) esteja presidido e direcionado pelo Plano Plurianual, e, por conseguinte, seja examinado e validado pelo Legislativo no exercício do seu poder de autorizar a alocação de recursos públicos.

A inexistência de indicadores adequados significa, assim, a ausência de especificação objetiva dos critérios e objetivos de política pública que presidem as decisões orçamentárias, comprometendo gravemente a própria possibilidade de que os instrumentos legais de planejamento e orçamento signifiquem na prática materialização das decisões conjuntas de todo o espectro dos Poderes estatais para a implementação concreta das escolhas políticas da coletividade – um dos critérios principais de regularidade da gestão orçamentária.

Não ignoro aqui o caráter cumulativo desse problema: a literatura técnica reconhece que o Plano Plurianual nunca alcançou, na prática, este ideal de instrumento de planejamento, e que as dificuldades técnicas de construir esse ideal continuam muito grandes[31]. Portanto, não vejo como atribuir a responsabilização por esse problema apenas a uma gestão presidencial em um exercício.

---

[31] Calmon, Kátya Maria Nasiaseni; GUSSO, Divonzir Arthur. A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, 25, p. 5-41, jun/dez 2002 Cardoso JR, José Celso (org,.) *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: Ipea,2011. Cavalcante, Pedro. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 58 (2), p. 129-150 Abr/Jun 2007. Garcia, Ronaldo Coutinho. *A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003*: Texto para Discussão IPEA nº 276. Brasília: IPEA, 2000. Bijos, Paulo. *Spending Review e MTEF – caminhos para maior estabilidade?* :Publicação Preliminar. Brasília, IPEA, 2021.; Bittencourt, Fernando. *PPA, orçamento e planejamento, primeiro ato: três personagens à procura de uma história constitucional*. In: Silva, Rafael. (org.). 30 anos da Constituição: evolução, desafios e perspectivas para o futuro, v. I. Brasília: Senado Federal, 2018.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

No entanto, essa obrigação de produzir um PPA adequado não pode ser deixada de lado por parte do Congresso e do Executivo, e é sobre o Executivo que se concentra a iniciativa (até porque não consta que os indicadores insuficientes tenham sido produzidos ou modificados pela tramitação legislativa; estavam contidos basicamente na proposta legislativa original enviada pelo Presidente).

Neste sentido, e de forma similar ao observado em outros tópicos deste parecer, embora as falhas verificadas possam não ter sido diretamente produzidas pela atuação presidencial no exercício, sua indispensável superação é tarefa de enorme vulto, que não pode ser conduzida senão pela liderança administrativa do primeiro mandatário, sob pena de manter o esvaziamento de um instrumento de planejamento de estatura constitucional. Eis, portanto, a necessidade de inserir o ponto como ressalva, para denotar a preocupação do Legislativo bem como sinalizar ao Executivo a responsabilidade de empreender uma solução.

2.6.2 Aspectos de constitucionalidade das emendas de relator-geral

Localização dos elementos (identificação de cada manifestação no processado legislativo)

- apontamento técnico inicial pelo TCU, com a fundamentação respectiva (itens 4.1.1.4 e 4.1.4 do Relatório);
- manifestação da defesa presidencial no processo do TCU (não consta)
- análise das contrarrazões pela unidade técnica no processo do TCU (em alguns dos tópicos, analisa-se as respostas enviadas pelos órgãos)
- conclusão do Ministro Relator (Voto) no processo do TCU – concordou com o mérito e a recomendação sugerida
- eventual posicionamento discordante ou voto em contrário no Plenário do TCU (não consta).
- defesa presidencial junto ao Congresso (não consta)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

O parecer prévio do TCU tece considerações sobre eventuais inconstitucionalidades na execução das emendas de relator-geral, em função dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, e sua implementação nos arts. 77 e 142 da LDO/2020.

Este tema, porém, é objeto de ponderação do Supremo Tribunal Federal (Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPFs 850, 851 e 854) e, em se tratando de matéria *sub judice*, entendo não caber apreciação de mérito nestas contas.

Há um ponto, no entanto, que deve, sim, ser objeto de fiscalização neste âmbito de contas presidenciais: a questão da publicidade ampla da origem e destinação dessas emendas. O TCU relata que os esforços de publicização das indicações e solicitações encontram-se no mínimo incompletos, sendo apresentados por "dezenas de ofícios e planilhas", o que impede "a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados" (exigências expressas do art. 163-A da Constituição). Falta, ainda, a evidenciação nessa mesma forma de "todas as demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação". Tais observações, recomendadas ao Executivo quando da aprovação do parecer prévio, foram integralmente incorporadas a determinação liminar do Supremo Tribunal Federal no curso da ADPF 854, determinação esta que se mantém em vigor nesse particular.

Apesar dos esforços do Executivo e do Congresso Nacional em coletar informações diretamente dos parlamentares que realizaram indicações, não consta que, até a data em que se elabora o presente parecer legislativo, tais providências tenham sido capazes de atender à exigência constitucional.

Existem informações dispersas quanto à indicação dos parlamentares; falta-lhes a unificação em um padrão centralizado e acessível, compatível com as práticas e critérios já implantados de transparência para as despesas públicas federais.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

Trata-se de medida inadiável, que também é uma demanda do Legislativo: não se presumem, nesta Casa, atos ilícitos ou anti-republicanos na apresentação de emendas ao orçamento – assim, não existe motivo algum para que nós, parlamentares, defendamos outra coisa que não a inteira transparência na operação dessas transferências e aplicações de recursos, inclusive quanto à identificação daqueles que foram os responsáveis pela respectiva indicação de beneficiários. Trata-se de faceta legítima e responsável da atividade parlamentar, e cada membro tem o direito de ter reconhecida sua participação nessa nobre missão do Parlamento. Os parlamentares são os primeiros interessados em que seja cumprida, de forma inequívoca e completa, a recomendação do Tribunal de Contas da União e a determinação do Supremo Tribunal Federal.

Assim, é preciso denotar de forma expressa, nestas contas, que o Parlamento quer transparência, e exige do Executivo a realização de todas as medidas a seu cargo para que tal transparência seja alcançada. Por isso, este ponto é, sem dúvida alguma, objeto da mais indispensável ressalva às contas.

Adicionalmente, o TCU faz minucioso exame do grau de execução das emendas parlamentares de natureza impositiva, alertando para uma inexecução parcial das mesmas. Saudando a atenção que a Corte de Contas dedica, acertadamente, à realização desse controle, tenho que os percentuais de execução (97,7% para as emendas individuais e 98,9% para as emendas de bancada) aproximam-se muito da execução total; a reduzidíssima inexecução é compreensível em virtude de dificuldades operacionais inevitáveis (algumas mencionadas pelo próprio parecer prévio), máxime quando se considera a existência das circunstâncias terríveis de combate à pandemia incidindo sobre os esforços de gestão. Os resultados dessa execução não mostram, a meu juízo, qualquer inação ou desvio por parte do Executivo no que tange ao cumprimento do dever de execução dessa parcela do orçamento público.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

2.6.3 Apontamentos sobre o mínimo constitucional em educação

Localização dos elementos (identificação de cada manifestação no processado legislativo)

- apontamento técnico inicial pelo TCU, com a fundamentação respectiva (item 4.1.1.2 do Relatório);
- manifestação da defesa presidencial no processo do TCU (não consta, existindo menção à manifestação dos órgãos técnicos antes da emissão do parecer)
- análise das contrarrazões pela unidade técnica no processo do TCU (em alguns dos tópicos, analisa-se as respostas enviadas pelos órgãos)
- conclusão do Ministro Relator (Voto) no processo do TCU – concordou com o mérito e a recomendação sugerida
- eventual posicionamento discordante ou voto em contrário no Plenário do TCU (não consta).
- defesa presidencial junto ao Congresso (não consta)

O parecer prévio do TCU aponta o cumprimento das exigências de aplicação do mínimo constitucional em saúde, levantando dois pontos de controvérsia a ensejarem recomendação.

Um deles é a contabilização como despesa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino/MDE de valores relativos a aposentadorias e pensões; em relação a isso, o relatório aponta que o montante é residual (R$ 37 mil), e já havia sido corrigida a falha por parte do Executivo diante do apontamento, o que dispensa maiores considerações nestas contas.

Em relação ao segundo caso, há uma divergência interpretativa em relação ao cabimento ou não da consideração como MDE de despesas do Ministério da Educação destinadas ao funcionamento dos hospitais universitários, dentro de uma relativa incerteza quanto ao conjunto de fontes passíveis de enquadramento como MDE em função das mudanças trazidas pela Emenda Constitucional 108/2020.

A matéria, no entanto, ainda se encontra sob discussão em processos específicos no TCU, e não alcançou, durante o exercício, um amadurecimento

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

capaz de deslindar todas as dúvidas relativas à matéria. Desta sorte, qualquer emissão de posição definitiva por parte do julgamento de contas em matéria ainda tão pouco amadurecida seria, a nosso ver, precipitada. Por tais razões, entendo não caber apreciação de mérito nestas contas.

2.6.4 Apontamentos sobre a ausência do monitoramento das transferências fundo a fundo na saúde

Localização dos elementos (identificação de cada manifestação no processado legislativo)

- apontamento técnico inicial pelo TCU, com a fundamentação respectiva (item 4.1.1.3 do Relatório);
- manifestação da defesa presidencial no processo do TCU (não consta)
- análise das contrarrazões pela unidade técnica no processo do TCU (em alguns dos tópicos, analisa-se as respostas enviadas pelos órgãos)
- conclusão do Ministro Relator (Voto) no processo do TCU – concordou com o mérito e a recomendação sugerida
- eventual posicionamento discordante ou voto em contrário no Plenário do TCU (não consta).
- defesa presidencial junto ao Congresso (não consta)

O parecer prévio do TCU aponta a inexistência de mecanismos concretos de monitoramento e controle social dos repasses realizados aos Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito do SUS por meio das transferências automáticas “fundo a fundo”.

Desta forma, os recursos disponibilizados aos entes subnacionais, que representam a maior parcela da despesa realizada nas políticas públicas de saúde, são acompanhados apenas até o depósito na conta correspondente ao respectivo fundo estadual, distrital ou municipal de saúde, ficando a transparência posterior na dependência exclusiva dos mecanismos eventualmente existentes no ente recebedor, sem rastreabilidade a partir do recurso federal transferido.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

Esta ausência contrasta com a já existente infraestrutura de controle para as transferências voluntárias, cuja execução é obrigatoriamente registrada em plataforma eletrônica centralizada de gestão financeira (Plataforma Mais Brasil) e, sob certas circunstâncias, operacionalizada em plataforma nacional de compras (ComprasNet).

A agravar a situação, grande parte dos recursos recebidos pelos entes é objeto de sub-repasse posterior a entidades do terceiro setor que assumem, mediante termos de cooperação, a integral responsabilidade pela execução de parcelas dos serviços de saúde pública a cargo do SUS local, movimento este que impede que o controle social sobre a despesa seja exercido até mesmo através dos recursos que eventualmente sejam disponibilizados pelo ente subnacional para sua execução orçamentária.

Entendo que a matéria é de grande relevância, e envolve precisamente a responsabilidade presidencial de fixar diretrizes e comandos administrativos de alcance nacional sobre o conjunto da administração. A União tem a obrigação legal de monitorar e controlar a aplicação dos recursos públicos que executa na saúde, inclusive nas modalidades de transferência aos fundos estaduais e municipais: é princípio básico do art. 70, parágrafo único, da Constituição, refletido também em outros dispositivos da Carta (em especial o art. 163-A), e no âmbito do SUS é exigido de forma expressa pelo art. 13, §§ 2º e 4º, da vigente Lei Complementar 141/2012[32].

A implementação dessa exigência, por outro lado, exige um vasto esforço normativo e de desenvolvimento tecnológico, o qual somente pode ser empreendido se inserido em uma diretriz do mais alto comando administrativo federal. Afeta-se, assim, tanto a fidedignidade das contas em relação à execução

---

[32] *Art. 13. [..]*
§ 2º Os recursos da União previstos nesta Lei Complementar serão transferidos aos demais entes da Federação e movimentados, até a sua destinação final, em contas específicas mantidas em instituição financeira oficial federal, observados os critérios e procedimentos definidos em ato próprio do Chefe do Poder Executivo da União.
§ 4º A movimentação dos recursos repassados aos Fundos de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deve realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fique identificada a sua destinação e, no caso de pagamento, o credor.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

fiel dos comandos orçamentários (dado que não se poderá aferir, sob qualquer meio de verificação, em que foram aplicados os recursos majoritários da saúde pública) quanto o princípio da legalidade (diante de tantos comandos legais expressos exigindo o rastreamento de tais despesas).

No exercício de 2020, especificamente, considero excessiva a classificação de irregularidade, dada a extrema pressão em que se encontrava submetida exatamente a máquina administrativa federal e subnacional da saúde pública, e as dificuldades de operacionalização de um projeto tão grande e ambicioso (conquanto necessário) sob as restrições da pandemia.

No entanto, é necessário que uma ressalva faça constar a absoluta prioridade que o Congresso Nacional atribui ao ponto. Quanto ao conteúdo da ressalva, não chego ao detalhe da recomendação do Tribunal de usar plataformas específicas já existentes: trata-se de uma solução possível de implementação, mas pode haver outras mais adequadas, circunstância que somente se verá quando da avaliação da iniciativa concreta que venha a ser adotada.

O que é inescapável é a urgência de que uma ação da administração federal seja desenvolvida quanto a essa regulamentação e respectiva implantação, cumprindo um comando legal já existente há muitos anos. Nesse sentido, portanto, indico nestas contas a ressalva, de forma a deixar patente que a questão, do ponto de vista do Congresso Nacional, não pode mais ser ignorada.

3 VOTO

Senhoras e Senhores Congressistas, estamos votando muito mais do que as contas presidenciais relativas ao exercício financeiro de 2020. Todos os pontos da nossa análise terão forte repercussão sobre os anos vindouros, para o governo federal e também, como precedente por força do art. 75 da Constituição Federal, para a relação entre Executivo e Legislativo nos estados, no Distrito Federal e nos Municípios.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Fui exaustivo no Relatório, dissecando cada minúcia dos apontamentos do Parecer Prévio do TCU. Mas serei muito breve nestas considerações de voto, para colocar os holofotes sobre os pontos verdadeiramente importantes.

3.1 Uma imensa lacuna normativa – a regulamentação do processo constitucional de contas presidenciais

Inicialmente, lanço um alerta e um apelo, que creio será recepcionado por todos os parlamentares sem distinção de partido ou bloco: o processo relativo à elaboração e apreciação das contas presidenciais, envolvendo providências no âmbito de órgãos técnicos do Poder Executivo, do Tribunal de Contas da União, deste Colegiado e do Plenário do Congresso Nacional, está absolutamente carente de disciplinamento por parte do Parlamento, a quem cabe, com exclusividade, regulamentar a matéria (à exceção da disciplina interna relativa ao processo no próprio TCU, que já teve normativos editados pela Corte).

Não se trata de detalhe menor ou tecnicalidade: o processo de prestação de contas tem papel central nos freios e contrapesos estabelecidos pela Constituição Federal como garantia da democracia, além de ter um potencial caráter sancionador. Nesse sentido, falhas processuais que levem à inobservância ou comprometimento de direitos podem vir a resultar na integral anulação dos processos respectivos, bem como na geração de conflitos institucionais entre Poderes, que ameaçam o bom governo de nosso país.

Já discorri longamente sobre essa preliminar na seção 2.1 deste Relatório. Aqui faço tão somente um apelo: debrucemo-nos, sem demora, sobre essa regulamentação. Não deixemos, em nosso turno de responsabilidade sobre as leis orçamentárias, um vazio normativo dessa gravidade. Para materializar esse compromisso, proponho, no próprio Projeto de Decreto Legislativo no qual culmina o Relatório, um dispositivo que determina a elaboração dessa tão importante matéria por parte desta Comissão.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

3.2 Posição deste Relator sobre o mérito das contas

Passando agora ao mérito, começo por reiterar o escopo do presente julgamento.

O exercício de 2020 foi marcado por circunstâncias excepcionalíssimas que possivelmente não serão jamais igualadas por esta geração: o enfrentamento de uma pandemia de importância mundial, e os trágicos acontecimentos e desafios que isso acarretou. Tais circunstâncias ensejaram da parte da sociedade inúmeros questionamentos sobre a ação governamental, tanto sobre a validade e a adequação das políticas públicas adotadas, quanto sobre a regularidade e conformidade de inúmeros atos administrativos individuais a elas relacionados.

São encontros necessários com a verdade, e precisam ser levados a efeito.

Nada disso, porém, é objeto deste julgamento: tal como discutido exaustivamente na seção 1.3.2 deste parecer, trata-se de julgar as contas, isto é, a fidedignidade das contas prestadas pelo Presidente da República como mecanismo de *accountability*; a fiel execução, na letra e no espírito, dos instrumentos legais de planejamento e orçamento; e a observância do princípio da legalidade pelo primeiro magistrado nos mesmos domínios de gestão. Todos os demais questionamentos encontrarão outras arenas, jurídicas ou políticas, para o seu deslinde segundo as regras da Constituição.

Aqui, limito-me a cumprir o dever legislativo dentro da esfera competencial atribuída ao Congresso Nacional na sua prerrogativa de julgar as contas prestadas pelo Presidente.

Tendo assim claro o objeto de nossa apreciação, sobre o mérito intrínseco das contas, devo expressar sem rodeios a minha posição.

Quanto aos critérios de julgamento, reitero que:

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

I - sua natureza política não afasta o dever de imparcialidade de cada um de nós, e tem por natureza o exigir do Presidente sob julgamento os parâmetros de conduta formalmente codificados em lei e todos aqueles padrões de comportamento que expressem a ação político-institucional desejada pela Constituição, sempre que sejam claramente deduzidos a partir dos preceitos constitucionais;

II – o critério básico para apuração da ação presidencial deve ser preponderantemente o da fidedignidade, fiel execução e legalidade dos instrumentos de planejamento e orçamento, conforme exaustivamente discutido na seção 1.3.2;

III – a responsabilização do Chefe do Executivo é pessoal e direta, ou seja, abrange atos de sua formal responsabilidade pessoal assim definidos no ordenamento jurídico e também atos que representem a concretização de ação de governo de gravidade, materialidade e relevância tais que não permitam a presunção de que fossem desconhecidos pelo mandatário, nos termos detalhados na seção 1.3.3.

No mérito substantivo, não posso senão concluir pela **aprovação das contas com ressalvas.**

Aprovação, porque considero os apontamentos de irregularidades e distorções de valor feitos pelo Parecer Prévio do TCU, exaustivamente debatidos e demonstrados no capítulo 2 deste Relatório, insuscetíveis de impugnar as condutas presidenciais, sob os critérios de julgamento acima elencados. Para maior transparência, resumo aqui as minhas conclusões sobre as objeções do Parecer Prévio, agrupadas por tema:

I – quanto à execução dos orçamentos:

a) despesas excedentes ao orçamento de investimento: circunstância eventual, de muito pequena materialidade, limitada a uma empresa, sem denotar qualquer iniciativa governamental de descumprimento

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

da lei orçamentária, num contexto de forte evolução favorável de todos os mecanismos de controle das verbas do Orçamento de Investimento nos últimos exercícios (seção 2.2.1);

b) descumprimento de percentual mínimo de regionalização nas despesas de irrigação: descumprimento literal de preceito da Constituição que tem sido objeto de ressalvas do TCU e do Congresso ao longo de inúmeros exercícios, sem que seja considerada irregularidade capaz de conduzir à reprovação das contas, com dúvidas conceituais e jurisprudenciais quanto aos reflexos sobre a gestão pública (seção 2.2.2);

II – quanto à fidedignidade dos balanços e demonstrativos:

a) limitações no acesso a informações necessárias à auditoria de créditos e lançamentos contábeis relativos a fatos de natureza tributária: problema sistêmico que exige complexa normatização e providências de implementação a fim de compatibilizar o acesso irrestrito para fins de auditoria de contas com a preservação do sigilo tributário ante terceiros, agravado pelas dificuldades operacionais colocadas pela pandemia; a obstrução não foi diretamente causada por ação presidencial, nem existe menção a qualquer irregularidade contábil concreta detectada, afastando uma rejeição de contas; a superação do problema, porém, depende da liderança superior do chefe do Executivo, para o que uma ressalva se faz necessária (seções 2.4.1 e 2.4.2)

b) deficiências nas projeções atuariais dos regimes de previdência: problemas técnicos isolados espalhados por diversos órgãos de gestão previdenciária sem qualquer padrão centralizado de atuação, omissiva ou comissiva, no sentido de distorcer ou manipular os demonstrativos contábeis; providências corretivas adotadas

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

reduziram consideravelmente, no exercício posterior de 2021, o número de erros e o montante da incerteza contábil deles proveniente; a matéria revela-se estritamente técnico-administrativa, pontual, limitada em escopo e seu volume, ausentes problemas sistêmicos a denotar responsabilidade presidencial (seção 2.4.3);

c) provisões para perdas judiciais e passivos contingentes - problema técnico pontual surgido no âmbito de um ministério em sua atuação finalística, sem menção a casos concretos de irregularidades demonstradas, e nem mesmo de que o tema tenha sido levado à atenção presidencial; tema relevante que deve ser apontado como ressalva, mas que não é de molde a ensejar uma rejeição de contas (seção 2.4.4);

d) distorções de valor em rubricas contábeis diversas: erros pontuais de contabilização de itens isolados dos demonstrativos contábeis, descritos e caracterizados pela auditoria em todas as suas dimensões técnicas, com a quantificação possível; no conjunto, não evidenciam perda de conteúdo ou significado informacional da contabilidade em que estão inseridos, nem ação ou omissão que direta ou indiretamente possa ser entendida como destinada a frustrar o conteúdo ou o papel de evidenciação e transparência dos demonstrativos contábeis (seção 2.4.5).

Com ressalvas, porque o exame das contas pode e deve ensejar aprendizado, aperfeiçoamento da administração governamental, tanto para a equidade no registro histórico do desempenho de cada governante quanto, sobretudo, para deixar disponível todo o patrimônio de experiências acumuladas (inclusive na forma de eventuais erros) para o aprendizado institucional e das futuras gerações de administradores e parlamentares. São ressalvas, nesse sentido, falhas de técnica de evidenciação contábil, ou de observância de leis,

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

regulamentos e controles internos do conjunto da administração, que sejam materialmente relevantes e generalizadas, mas que, em grau e escopo, não possam ser consideradas como elemento de responsabilização individual do Chefe do Executivo. Exigem, portanto, do Parlamento um alerta substantivo, uma manifestação formal que representa um alerta severo, cuja inobservância pela Administração será passível inclusive de apreciação como conduta individual do Presidente em períodos posteriores. Além dos tópicos já apontados no parágrafo anterior, foram levantadas e debatidas questões que suscitam ressalvas nas seções 2.6.1, 2.6.2, 2.6.4 deste pronunciamento.

No mérito, cabem as seguintes ressalvas às contas:

I – não cumprimento, no exercício de 2020, da aplicação mínima de recursos destinados à irrigação no Centro-Oeste, conforme exige o inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, o qual impõe que, dos recursos destinados à irrigação, a União deve aplicar, durante quarenta anos, 20% na Região Centro-Oeste (seção 2.2.2);

II – restrições ao acesso às informações, dados e sistemas necessários à auditoria de valores, créditos e movimentos de natureza tributária, especialmente no âmbito da Receita Federal do Brasil e da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, que requerem soluções técnicas e jurídicas, incluindo a compatibilização do acesso irrestrito dos órgãos de controle externo para fins dessa auditoria com a preservação, ante terceiros, das garantias de sigilo tributário (seção 2.4.2);

III – distorções decorrentes da classificação como “perda possível” (e não “perda provável”) de ações judiciais desfavoráveis à Fazenda Pública para os quais estejam pendentes embargos de declaração ou pedidos de modulação de efeitos, ameaçando a fidedignidade e transparência

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

dos registros contábeis e dos instrumentos de gestão orçamentária (como o Anexo de Riscos Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias), e abrindo a possibilidade de que as informações nelas constantes relativas às provisões e perdas com processos judiciais mascarem a realidade econômica, financeira e patrimonial subjacente (seção 2.4.4);

IV - baixa qualidade e credibilidade dos indicadores de desempenho e das metas do PPA vigente, o que compromete sua efetividade como instrumento de planejamento, monitoramento, avaliação e controle da atuação governamental (seção 2.6.1);

V – ausência de registro de todas as demandas de parlamentares voltadas para distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, em plataforma eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, da qual seja assegurado amplo acesso público, com medidas de fomento à transparência ativa, bem como a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência previstos nos arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal, com o art. 3º da Lei 12.527/2011 e art. 48 da Lei Complementar 101/2000, tal como já determinado pelo Supremo Tribunal Federal na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 854 (seção 2.6.2);

VI – ausência de regulamentação e de implementação de mecanismos que possibilitem o efetivo monitoramento, avaliação e controle oficial e social da eficiência na aplicação dos recursos de natureza federal vinculados à saúde transferidos aos demais entes da Federação, aplicados diretamente ou por meio de sub-repasse a entidades do terceiro setor, em especial quanto à rastreabilidade, a

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/22735.41794-98

comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação desses recursos federais, com a identificação do credor final, em desacordo com os §§ 2º e 4º do art. 13 e do art. 27 da Lei Complementar 141/2012 e dos arts. 37, § 16, 163-A e 165, § 16, da Constituição Federal (seção 2.6.4).

Ponderados todos esses elementos, este Relator vota pela **aprovação, com as ressalvas constantes deste Relatório**, das contas apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, JAIR MESSIAS BOLSONARO, referentes ao exercício financeiro de 2020, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado Celso Sabino
Presidente

Senador Marcos Rogério
Relator

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/22735.41794-98

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Aprova, com ressalvas, as contas do Excelentíssimo Senhor Presidente da República relativas ao exercício de 2020.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam aprovadas, com ressalvas, as contas de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, atinentes ao exercício de 2020, nos termos do inciso IX do artigo 49, combinado com o inciso XXIV do artigo 84 da Constituição Federal.

§ 1° As ressalvas mencionadas no caput, descritas no Parecer da Comissão a que se refere o art. 166, § 1°, da Constituição Federal, decorrem de:

I – não cumprimento, no exercício de 2020, da aplicação mínima de recursos destinados à irrigação no Centro-Oeste, conforme exige o inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, o qual impõe que, dos recursos destinados à irrigação, a União deve aplicar, durante quarenta anos, 20% na Região Centro-Oeste;

II – restrições ao acesso às informações, dados e sistemas necessários à auditoria de valores, créditos e movimentos de natureza tributária, especialmente no âmbito da Receita Federal do Brasil e da

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22735.41794-98

Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, que requerem soluções técnicas e jurídicas, incluindo a compatibilização do acesso irrestrito dos órgãos de controle externo para fins dessa auditoria com a preservação, ante terceiros, das garantias de sigilo tributário;

III – distorções decorrentes da classificação como "perda possível" (e não "perda provável") de ações judiciais desfavoráveis à Fazenda Pública para os quais estejam pendentes embargos de declaração ou pedidos de modulação de efeitos, ameaçando a fidedignidade e transparência dos registros contábeis e dos instrumentos de gestão orçamentária (como o Anexo de Riscos Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias), e abrindo a possibilidade de que as informações nelas constantes relativas às provisões e perdas com processos judiciais mascarem a realidade econômica, financeira e patrimonial subjacente;

IV - baixa qualidade e credibilidade dos indicadores de desempenho e das metas do PPA vigente, o que compromete sua efetividade como instrumento de planejamento, monitoramento, avaliação e controle da atuação governamental;

V – ausência de registro de todas as demandas de parlamentares voltadas para distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, em plataforma eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, da qual seja assegurado amplo acesso público, com medidas de fomento à transparência ativa, bem como a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência previstos nos arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal, com o art. 3º da Lei 12.527/2011 e art. 48 da Lei Complementar 101/2000, tal como já determinado pelo Supremo Tribunal Federal na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 854;

VI – ausência de regulamentação e de implementação de mecanismos que possibilitem o efetivo monitoramento, avaliação e controle

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

oficial e social da eficiência na aplicação dos recursos de natureza federal vinculados à saúde transferidos aos demais entes da Federação, aplicados diretamente ou por meio de sub-repasse a entidades do terceiro setor, em especial quanto à rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação desses recursos federais, com a identificação do credor final, em desacordo com os §§ 2º e 4º do art. 13 e do art. 27 da Lei Complementar 141/2012 e dos arts. 37, § 16, 163-A e 165, § 16, da Constituição Federal.

§ 2° Compete ao Chefe do Poder Executivo:

I - à vista das ressalvas consignadas no § 1 ° deste artigo, determinar aos órgãos e entidades responsáveis que adotem as medidas pertinentes para aperfeiçoar e corrigir os respectivos processos, métodos e sistemáticas com vistas ao aprimoramento da gestão pública;

II – controlar e supervisionar o atendimento, por parte dos órgãos e entidades do Poder Executivo, às recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas da União no âmbito do Parecer Prévio aprovado pelo Acórdão n° 1515/2021 – TCU – Plenário.

§ 3° A ausência das medidas saneadoras a que se refere o § 2°, não justificada, será ponderada, pelo Congresso Nacional, no julgamento das contas presidenciais relativas ao exercício seguinte ao da entrada em vigor deste Decreto Legislativo.

Art. 2° A Comissão a que se refere o art. 166, § 1°, da Constituição Federal elaborará e submeterá ao Plenário do Congresso Nacional, no prazo de um ano, projeto de Resolução contendo a regulamentação do processo relativo à elaboração e apreciação das contas presidenciais de que tratam os arts. 49, inciso IX, e 71, inciso I, da Constituição Federal.

Art. 3° Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/22735.41794-98

Sala da Comissão, em 07 de dezembro de 2022.

Senador **MARCOS ROGÉRIO**
Relator

Deputado **CELSO SABINO**
Presidente da CMO

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CONCLUSÃO

A COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO na continuação da Décima Segunda Reunião Extraordinária, em 22 de dezembro de 2022, **APROVOU**, o Relatório do Deputado Claudio Cajado, relator *ad hoc*, (designado relator anteriormente o Senador MARCOS ROGÉRIO), que nos termos do Projeto de Decreto Legislativo apresentado foi favorável à **APROVAÇÃO, com as ressalvas,** constantes deste Relatório, das contas apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, JAIR MESSIAS BOLSONARO, referentes ao exercício financeiro de 2020, à **Mensagem nº 1/2021-CN,** que "Encaminha, em cumprimento ao art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal de 1988, a Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2020". Ao Relatório e ao Projeto de Decreto Legislativo, não foram apresentadas emendas.

Compareceram os Senhores Deputados Celso Sabino, Presidente, AJ Albuquerque, Aline Sleutjes, Amaro Neto, Angela Amin, Beto Pereira, Cacá Leão, Carlos Chiodini, Carlos Henrique Gaguim, Cezinha de Madureira, Claudio Cajado, Cleber Verde, Delegado Waldir, Elias Vaz, Emanuel Pinheiro, Enio Verri, Euclydes Pettersen, Felipe Francischini, Fernanda Melchiona, General Peternelli, Hélio Leite, João Maia, Júlio César, Julio Cesar Ribeiro, Luiz Carlos, Marcel van Hattem, Mauro Benevides Filho, Nilto Tatto, Pedro Paulo, Roberto Alves, Rodrigo Agostinho, Rubens Bueno, Rui Falcão, Tiago Dimas, Waldenor Pereira e Zé Vitor; e os Senhores Senadores, Irajá, Primeiro Vice-Presidente, Carlos Viana, Confúcio Moura, Eliane Nogueira, Jorge Kajuru, Marcelo Castro, Marcos do Val, Plínio Valério, Rodrigo Cunha, Sérgio Petecão e Zenaide Maia

Sala de Reuniões, em 22 de dezembro de 2022.

Deputado CELSO SABINO
Presidente

Deputado CLAUDIO CAJADO
Relator *ad hoc*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Aprova, com ressalvas, as contas do Excelentíssimo Senhor Presidente da República relativas ao exercício de 2020.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam aprovadas, com ressalvas, as contas de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, atinentes ao exercício de 2020, nos termos do inciso IX do artigo 49, combinado com o inciso XXIV do artigo 84 da Constituição Federal.

§ 1° As ressalvas mencionadas no caput, descritas no Parecer da Comissão a que se refere o art. 166, § 1°, da Constituição Federal, decorrem de:

I – não cumprimento, no exercício de 2020, da aplicação mínima de recursos destinados à irrigação no Centro-Oeste, conforme exige o inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, o qual impõe que, dos recursos destinados à irrigação, a União deve aplicar, durante quarenta anos, 20% na Região Centro-Oeste;

II – restrições ao acesso às informações, dados e sistemas necessários à auditoria de valores, créditos e movimentos de natureza tributária, especialmente no âmbito da Receita Federal do Brasil e da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, que requerem soluções técnicas e jurídicas, incluindo a compatibilização do acesso irrestrito dos órgãos de controle externo para fins dessa auditoria com a preservação, ante terceiros, das garantias de sigilo tributário;

III – distorções decorrentes da classificação como "perda possível" (e não "perda provável") de ações judiciais desfavoráveis à Fazenda Pública para os quais estejam pendentes embargos de declaração ou pedidos de modulação de efeitos, ameaçando a fidedignidade e transparência dos registros contábeis e dos instrumentos de gestão orçamentária (como o

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Anexo de Riscos Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias), e abrindo a possibilidade de que as informações nelas constantes relativas às provisões e perdas com processos judiciais mascarem a realidade econômica, financeira e patrimonial subjacente;

IV - baixa qualidade e credibilidade dos indicadores de desempenho e das metas do PPA vigente, o que compromete sua efetividade como instrumento de planejamento, monitoramento, avaliação e controle da atuação governamental;

V – ausência de registro de todas as demandas de parlamentares voltadas para distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, em plataforma eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, da qual seja assegurado amplo acesso público, com medidas de fomento à transparência ativa, bem como a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência previstos nos arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal, com o art. 3º da Lei 12.527/2011 e art. 48 da Lei Complementar 101/2000, tal como já determinado pelo Supremo Tribunal Federal na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 854;

VI – ausência de regulamentação e de implementação de mecanismos que possibilitem o efetivo monitoramento, avaliação e controle oficial e social da eficiência na aplicação dos recursos de natureza federal vinculados à saúde transferidos aos demais entes da Federação, aplicados diretamente ou por meio de sub-repasse a entidades do terceiro setor, em especial quanto à rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação desses recursos federais, com a identificação do credor final, em desacordo com os §§ 2º e 4º do art. 13 e do art. 27 da Lei Complementar 141/2012 e dos arts. 37, § 16, 163-A e 165, § 16, da Constituição Federal.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

§ 2° Compete ao Chefe do Poder Executivo:

I - à vista das ressalvas consignadas no § 1 ° deste artigo, determinar aos órgãos e entidades responsáveis que adotem as medidas pertinentes para aperfeiçoar e corrigir os respectivos processos, métodos e sistemáticas com vistas ao aprimoramento da gestão pública;

II – controlar e supervisionar o atendimento, por parte dos órgãos e entidades do Poder Executivo, às recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas da União no âmbito do Parecer Prévio aprovado pelo Acórdão n° 1515/2021 – TCU – Plenário.

§ 3° A ausência das medidas saneadoras a que se refere o § 2°, não justificada, será ponderada, pelo Congresso Nacional, no julgamento das contas presidenciais relativas ao exercício seguinte ao da entrada em vigor deste Decreto Legislativo.

Art. 2° A Comissão a que se refere o art. 166, § 1°, da Constituição Federal elaborará e submeterá ao Plenário do Congresso Nacional, no prazo de um ano, projeto de Resolução contendo a regulamentação do processo relativo à elaboração e apreciação das contas presidenciais de que tratam os arts. 49, inciso IX, e 71, inciso I, da Constituição Federal.

Art. 3° Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de 2022.

Deputado CELSO SABINO
Presidente

Deputado CLAUDIO CAJADO
Relator *ad hoc*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

CONGRESSO NACIONAL

PARECER (CN) Nº 69, DE 2022

Da COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, sobre o Mensagem (CN) n° 4, de 2015, que Encaminha a Prestação de Contas da Presidente da República pertinente ao exercício financeiro de 2014.

PRESIDENTE: Deputado Celso Sabino
RELATOR: Senador Fabiano Contarato
RELATOR ADHOC: Deputado Enio Verri

22 de dezembro de 2022

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

2

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/22420.54797-45

CONTAS PRESTADAS PELA EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTA DA REPÚBLICA (EXERCÍCIO DE 2014)

RELATÓRIO

RELATOR: SENADOR FABIANO CONTARATO (PT/ES)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/22420.54797-45

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/22420.54797-45

SUMÁRIO

Índice

1 Relatório....6
1.1 Introdução....6
1.2 O dever de prestar contas....10
1.3 Natureza e critérios de "julgamento político"....12
2 SÍNTESE DO RELATÓRIO DO TCU....17
2.1 Desempenho da economia brasileira em 2014....17
2.2 Política Macroeconômica....18
2.2.1 Política fiscal....18
2.2.2 Políticas monetária e creditícia....19
2.2.3 Dívida pública....20
2.2.4 Relações econômico-financeiras com o exterior....21
2.3 Planejamento, Orçamento e Gestão fiscal....21
2.3.1 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO....21
2.3.2 Lei Orçamentária Anual- LOA....22
2.3.3 Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios....28
2.3.4 Gestão fiscal....30
2.4 Ação setorial do governo....31
2.5 Auditoria do Balanço Geral da União....33
2.6 Estudo sobre a Governança Pública para a Competitividade Nacional....35
2.7 Recomendações sobre as Contas de 2013 e as Providências Adotadas....40
3 ANÁLISE....47
3.1 Das Normas Regimentais....47
3.2 Dos Aspectos Formais na Elaboração do Parecer Prévio e no Julgamento....57
3.2.1 Da necessidade de aferição dos aspectos formais....57
3.2.2 Competência para definir o objeto das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo....57
3.2.3 Delimitação do objeto do julgamento....60

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

3.2.4 Conteúdo das contas do Presidente a ser objeto de parecer prévio 62
3.2.5 Da recomendação do Tribunal ao Congresso Nacional.....66
3.2.6 O prazo para elaboração do parecer pelo TCU e o prazo utilizado .70
3.3 Irregularidades segundo o Parecer Prévio 71
3.3.1 Irregularidade 1 - Omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, BNDES e FGTS.....71
3.3.2 Irregularidade 2 - Adiantamentos concedidos pela CEF à União - programas sociais 78
3.3.3 Irregularidade 3 - Subvenções econômicas devidas ao FGTS no âmbito do PMCMV e inscrição irregular em restos a pagar 114
3.3.4 Irregularidade 4 - Subvenções econômicas devidas ao BNDES no âmbito do PSI 135
3.3.5 Irregularidade 5 - Extrapolação do montante de recursos aprovados no Orçamento de Investimentos em fontes de financiamento 158
3.3.6 Irregularidade 6 - Execução de despesa sem suficiente dotação no orçamento de investimento 163
3.3.7 Irregularidade 7 - Ausência de contingenciamento de despesas discricionárias da União no montante de, pelo menos, R$ 28,54 bilhões 165
3.3.8 Irregularidade 8 - Utilização da execução orçamentária para influir na apreciação legislativa do Projeto de Lei n° 36/2014-CN 176
3.3.9 Irregularidade 9 - Inscrição irregular em restos a pagar de RS 1,367 bilhão referentes a despesas do Programa Minha Casa Minha Vida 186
3.3.10 Irregularidade 10 - Omissão de transações primárias deficitárias da União nas estatísticas dos resultados fiscais de 2014 187
3.3.11 Irregularidade 11 - edição do Decreto n° 8.197, de 2014, sem considerar a manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE 188
3.3.12 Irregularidade 12 - Abertura de crédito suplementar incompatível com a obtenção da meta de resultado primário 201
3.3.13 Efeito cruzado das medidas apontadas como irregularidades de números 1, 3, 4, 7, 10 e 12.....239
3.4 Ressalvas segundo o Parecer Prévio.....243
3.4.1 Ressalva 1 - Ausência do rol de prioridades e metas do PLDO 2014 243

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

3.4.2 Ressalva 2 - Distorções materiais que afastam a confiabilidade dos indicadores e metas do PPA 2012-2015 253

4 VOTO 258

4.1 Uma imensa lacuna normativa – a regulamentação do processo constitucional de contas presidenciais 258

4.2 Posição do Relator sobre o mérito das contas 259

4.3 O verdadeiro sentido do julgamento político – a preservação da democracia como valor constitucional 265

SF/22420.54797-45

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/22420.54797-45

PARECER Nº , DE 2022 – CN

Da **COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO** sobre as CONTAS PRESTADAS PELA EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTA DA REPÚBLICA relativas ao exercício financeiro de 2014, objeto da Mensagem Presidencial MCN nº 4/2015-CN (n° 83, de 2015, na origem) e do Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União, aprovado pelo Acórdão n° 2.461/2015-TCU-Plenário.

Relator: Senador Fabiano Contarato (PT/ES)

1 RELATÓRIO

1.1 Introdução

Por meio da Mensagem n° 4, de 2015-CN (Mensagem n° 83, de 31/03/2015, na origem) a Excelentíssima Senhora Presidenta da República encaminhou ao Congresso Nacional, no prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, sua prestação de contas relativa ao exercício financeiro de 2014, cumprindo o disposto nos arts. 84, inciso XXIV, e 49, inciso IX, da Constituição.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

A matéria foi lida no Congresso Nacional em 06/04/2015 e publicada no Diário do Senado Federal n° 43, de 07/04/2015. Nesse mesmo dia 07, foi enviada ao Tribunal de Contas da União - TCU, pelo Presidente do Congresso Nacional, por meio do aviso CN n° 148, de 07/04/2015, para emissão de Parecer Prévio no prazo de sessenta dias, a contar do recebimento, conforme o inciso I do art. 71 da Constituição.

O TCU, por meio do Aviso n° 644-GP/TCU, de 18/06/2015, comunicou ao Senhor Presidente do Congresso Nacional que o Plenário da Corte, nos termos do Acórdão n° 1.464/2015, decidiu abrir o prazo de 30 dias à Senhora Presidenta da República, privilegiando o princípio da ampla defesa e do contraditório, para que ela pudesse se manifestar sobre as conclusões apresentadas. Comunicou, ademais, que o Parecer Prévio seria remetido ao Congresso Nacional após a análise conclusiva pelo Tribunal da manifestação presidencial.

Posteriormente, por meio do Aviso n° 895-GP/TCU, de 12/8/2015, o Ministro Relator concedeu prazo de mais 15 (quinze) dias para manifestação da Presidenta da República sobre dois novos indícios de irregularidades apontados nos autos. Este prazo foi novamente prorrogado por mais 15 (quinze) dias, por meio do Aviso n° 937-GP/TCU, de 27 de agosto de 2015, em razão de pedido do Plenário do Tribunal, para estabelecer prazo idêntico ao fixado por meio do Acórdão n° 1.464/2015 TCU-Plenário, quando da oitiva inicial.

Concluído o Parecer Prévio, o Tribunal, por meio dos Avisos nºs 748 e 750-Seses-TCU-Plenário, de 07 e 08/10/2015, respectivamente, encaminhou, em meio físico e em mídia eletrônica, o Acórdão n° 2.461/2015, o próprio Parecer Prévio e o respectivo Relatório, além do voto do Eminente Ministro Relator Augusto Nardes. A documentação referida foi recebida pelo Congresso Nacional em 14/10/2015.

Mediante despacho do Presidente do Congresso Nacional, de 20/10/2015, foi concedido o prazo de 30 dias, prorrogáveis por mais 15, à

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

Senhora Presidenta da República para se manifestar sobre as conclusões do TCU constantes do Parecer Prévio.

Recebida a manifestação da Senhora Presidenta da República, por intermédio do Aviso n° 525, de 14/11/2015, da Casa Civil, o processado foi enviado a esta Comissão, para apreciação e emissão de parecer, nos termos do art. 166, § 1º, inciso I, da Constituição.

As contas apresentadas pela Senhora Presidenta da República (volume com 752 páginas), o Parecer Prévio do TCU e o respectivo Relatório (volume com 906 páginas) e a manifestação presidencial ao Congresso Nacional (volume com 49 páginas) e os respectivos documentos anexos estão disponíveis para consulta no sítio da CMO na internet[1].

Inicialmente foi designado Relator da matéria o Senador Acir Gurgacz (PDT/RO), em 22/10/2015. Tomei em conta, para a elaboração do relatório atual, aquele de sua lavra original, aproveitando os elementos que coincidem com meu pensamento sobre a matéria.

Não constaram do material inicialmente disponibilizado, porque não foram enviados pelo TCU, o inteiro teor do TC 005.335/2015-9 e dos respectivos apensos, compreendendo ofícios, notas técnicas, pareceres jurídicos, bem como a manifestação de cada Ministro Relator na votação da matéria.

Tais documentos foram considerados pelo então Relator essenciais à formação do processo, não somente para propiciar uma visão de conjunto aos parlamentares, efetivos julgadores das contas presidenciais, mas especialmente em respeito ao devido processo legal. Ademais, têm direito de acesso à íntegra dos documentos, em todas as fases do processo, tanto o interessado direto (Presidenta da República) quanto a sociedade, destinatária final das ações governamentais e, por isso, a maior interessada na regular fiscalização e

[1] Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2052770. Acesso em 08/07/2019.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

aplicação dos recursos. Para suprir essa lacuna, a Senadora Rose de Freitas, então Presidenta desta Comissão, dirigiu ao TCU o Oficio n° 204/2015/CMO, de 19/11/2015, solicitando o inteiro teor, em meio magnético, do citado TC 005.335/2015-9. Essa solicitação foi respondida por meio do Aviso nº 1418-GP/TCU, de 10/12/2015, cujos documentos foram disponibilizados em 14/12/2015 no sítio da CMO sobre a matéria.

Em 22/12/2015, o então Relator apresentou seu relatório com Voto pela APROVAÇÃO, com ressalvas, das Contas da Presidenta da República relativas ao exercício de 2014. A esse relatório foram apresentadas 9 (nove) emendas, e o então Deputado Izalci apresentou voto em separado, em 12/02/2016, pela REJEIÇÃO das contas em questão. Em 23/02/2016, o então Relator apresentou novo Voto, mantendo a posição pela APROVAÇÃO, com ressalvas, das contas, propugnando a rejeição das emendas nºs 1, 2, 3, 5, 6, 7 e 9 e a inadmissibilidade das emendas 4 e 8 apresentadas.

Após a apresentação do relatório, foi realizada em 07/03/2016 audiência pública pela CMO com vistas a instruir a matéria, tendo nela se manifestado o Ministro do TCU Augusto Nardes, Relator do Parecer Prévio, e o então Advogado Geral da União, Luís Inácio Adams.

Em 17/03/2016 foi juntado ao processado o Estudo Técnico nº 05/2016, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, com subsídios à apreciação dos itens 8.6 e 8.8 do Parecer Prévio do TCU, cuja síntese foi de grande valia na confecção do presente relatório.

Não tendo havido movimentação processual posterior, em 30/03/2016 encerrou-se a relatoria anterior da matéria, por força do estabelecido no art. 10 da Resolução nº 1/2006-CN. Assim, em 13/06/2019, foi designado relator o Senador Jean Paul Prates (PT/RN).

Novamente sem movimentação processual, em 30/03/2020 encerrou-se a relatoria anterior do Senador Jean Paul Prates, também com base no art. 10

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

da Resolução nº 1/2006-CN. Então, em 21/06/2022, fui designado Relator da Prestação de Contas da Presidenta da República relativas ao exercício de 2014.

Tenho a exata consciência da imensa responsabilidade desta missão. As questões aqui discutidas foram o pivô das mais profundas convulsões na política brasileira recente, tendo reflexos até mesmo na qualidade democrática de nosso País. O que aqui se decidir poderá ter consequências gravíssimas sobre o desenrolar da vida política nacional.

Essa excepcional relevância começa de uma singularidade histórica: a posição manifestada pelo TCU, em prol da rejeição das Contas de 2014, representa, sem dúvida, uma inflexão na conduta histórica daquela Corte. Afinal, apenas por uma única vez, até então, aquele Egrégio Tribunal havia opinado pela rejeição das contas presidenciais (no caso, em 1936, no primeiro governo constitucional de Getúlio Vargas). Mesmo naquela ocasião, no entanto, o Parecer restou inócuo, pois quando deveria ter sido apreciado pelo Legislativo, este foi fechado pelo golpe autoritário de 11 de novembro de 1937. É a primeira vez, portanto, que ao Parlamento caberá pronunciar-se sobre a gestão presidencial à luz de um parecer contrário do Tribunal de Contas da União, quando se poderá debater a fundo os aspectos técnico, jurídico e político da questão.

É este o desafio que se abre a todos nós nesta decisão transcendente, do qual não nos afastaremos em momento algum.

1.2 O dever de prestar contas

Devemos começar por discutir a própria razão de ser desta atividade do parlamento.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

Prestar contas é próprio dos regimes democráticos. Presta contas todo aquele, 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, em dever inafastável estabelecido pelo art. 70 da Constituição Federal.

O Presidente da República inclui-se também no rol daqueles que estão sujeitos a esta obrigação, embora em situação que, axiologicamente, tem suas singularidades. No regime presidencialista, o Presidente da República exerce as funções de Chefe de Governo e Chefe de Estado. No primeiro caso, é mandatário responsável por toda a administração pública federal, na esfera do Poder que comanda. No segundo, é o representante máximo da Nação junto a outros países e organismos internacionais. Em ambos os caos deve prestar contas, demonstrando o regular e devido exercício das nobres funções que lhe são cometidas pelo voto popular. As contas, certamente em razão da honorabilidade do cargo, devem ser prestadas diretamente ao Congresso Nacional, órgão político por natureza e destinação constitucional. Logo, é o resultado do debate de ideias, aspirações e visões dos legítimos representantes do povo que dará fecho ao julgamento, para dizer se o ocupante do mais alto posto da República procedeu como devia e, ainda, como prometeu.

Nessa linha de raciocínio, as conclusões ofertadas pela Egrégia Corte de Contas na forma de Parecer Prévio devem obrigatoriamente ser consideradas no julgamento e, nessa condição podem, e até devem, influenciá-lo. Porém, jamais serão vinculantes, porque o parecer oferece apenas uma perspectiva das contas prestadas pelo Chefe do Executivo, ou seja, aquela relacionada aos aspectos técnicos, contábeis e legais, certamente relevantes no conjunto da responsabilidade presidencial, mas nunca os únicos, pois a conduta desse mandatário tem também uma faceta legítima e inquestionavelmente política. Até porque, pela imensidade da máquina administrativa governamental, o Presidente da República não é responsável, diretamente, por ordenação de despesa e

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

elaboração de balanços, o que exige um grande cuidado ao avaliar a responsabilidade por aspectos contábeis.

O tema da responsabilidade político-administrativa em geral tem projeção na doutrina jurídica clássica. Para o consagrado administrativista Hely Lopes Meirelles:

> *Responsabilidade político-administrativa* é a que resulta da violação de deveres éticos e funcionais de agentes políticos eleitos, que a lei especial indica e sanciona com a cassação do mandato. Essa responsabilidade é independente de qualquer outra e deriva de *infrações político-administrativas* apuradas e julgadas pela corporação legislativa da entidade estatal a que pertence o acusado, na forma procedimental e regimental estatuída para o colegiado julgador.[2]

Em outra oportunidade, disse mais o respeitado mestre acerca da obrigação de prestação de contas de qualquer mandatário:

> o dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios. Se o administrar corresponde ao desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário. No caso do administrador público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere aos bens e interesses da coletividade e assume o caráter de um múnus público, isto é, de um encargo para com a comunidade. Daí o dever indeclinável de todo administrador público - agente político ou simples funcionário - de prestar contas de sua gestão administrativa, e nesse sentido é a orientação de nossos Tribunais[3].

No campo da avaliação da alta gestão da receita e despesa pública, Aliomar Baleeiro insiste em definir a existência de ambos os aspectos, técnico e político, e a dificuldade de sopesar os respectivos valores na condução das decisões:

---

[2] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 16. ed., atual. por Márcio S. Reis e Edgard N. da
Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, pp. 804/805.

[3] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 25. ed., atual. por Eurico de A. Azevedo, Délcio B. Aleixo e José E. Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2000, pp. 100/101.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

> Em todos os tempos e lugares, a escolha do objetivo da despesa envolve um ato político, que também se funda em critérios políticos. Isto é, nas ideias, convicções, aspirações e interesses revelados no entrechoque dos grupos detentores do poder. Tanto mais lúcidos, cultos e moralizados sejam os governantes quanto mais probabilidades existem de que se realiza aquele cálculo da máxima vantagem social.
> Isso põe em contraste o aspecto político e o aspecto técnico da despesa pública. A despesa pública deve ser encarada sob esse duplo aspecto.
> À luz do primeiro, o político, delibera-se o que deve ser objeto da despesa pública, isto é, que necessidades humanas de caráter coletivo devem ser satisfeitas pelo processo do serviço público. Assentada a deliberação nesse ponto preliminar cumpre investigar o aspecto técnico: como obter o máximo de eficiência e de conveniência social com o mínimo de sacrifício pecuniário correspondente. Ou como desse sacrifício se poderá esperar o maior rendimento de proveitos para a comunidade politicamente organizada. É a tarefa dos técnicos.
> Determinar quais as necessidades dum grupo social a serem satisfeitas por meio do serviço público, e, portanto, pelo processo da despesa pública, ressalvada a hipótese de concessão, constitui missão dos órgãos políticos e questão essencialmente política. Se o país for dominado por uma elite rica e requintada, esta exigirá do governo, provavelmente, construções de luxo e obras de conforto ou embelezamento.
> Se as circunstâncias mudam, e, nesse país, devido à natural evolução democrática ou graças a reformas especificas, como, por exemplo, a efetividade do sufrágio universal, as massas humildes conseguem a partilha do poder político, as despesas públicas se dirigirão para a construção de hospitais, maternidades, postos de puericultura, escolas primárias e outros serviços, que, de modo geral, correspondem aos interesses do proletariado. Não será difícil que, excessivamente cortejadas, essas massas provoquem ondas de demagogia e, em consequência, despesas adiáveis[4].

1.3 Natureza e critérios de "julgamento político"

Estabelecido o caráter político e independente do julgamento a ser proferido, é imperativo que se estabeleça o que vem a ser "julgamento político". É impossível negar que, no mundo inteiro, os parlamentos, ao controlar, estão submetidos a influências distintas daquelas que se fazem sentir junto aos órgãos

[4] BALEEIRO. Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 14. ed . rev. e atual. por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1996. p. 70.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

não-eleitos que também recebem encargos similares, como órgãos judiciais ou de auditoria:

> Um motivo para essas diferenças está em que parlamentos e órgãos de auditoria têm diferentes "racionalidades limitadas" (Rubinstein, 1998; Simon, 1991). Os órgãos de auditoria tendem a ser dominados pela racionalidade técnica e os parlamentos pela racionalidade política. Os incentivos que motivam o controle parlamentar são essencialmente políticos, determinados pelo equilíbrio de poder político, pelas regras eleitorais e pela política das comissões a moldar as estruturas de incentivo dos parlamentares. Outra razão é a inconsistência nos horizontes temporais de políticos e auditores, entre a perspectiva de longo prazo do trabalho auditorial e os horizontes de prazo mais curto dos parlamentares, condicionados pelos ciclos eleitorais. Em alguns países, a política das comissões, incluindo a natureza partidária das comissões mais importantes e a rotatividade de seus membros, tem uma importante influência em suas capacidades de abordar o orçamento público. Na Colômbia, por exemplo, membros das comissões parlamentares rodiziam todos os anos, embora uma emenda constitucional esteja sendo discutida para alterar esse ponto. Além disso, em qualquer data, os parlamentares estão acompanhando três diferentes orçamentos, e os parlamentares têm mais incentivos a dedicar-se ao debate sobre a elaboração do orçamento do próximo ano fiscal do que analisar a execução do orçamento do ano anterior.[5]

Reconhecendo essa realidade, não admito, como parlamentar e Relator que por "julgamento político" se entenda "julgamento discricionário" ou

---

[5] SANTISO, Carlos. Why budget accountability fails? The elusive links between parliaments and audit agencies in the oversight of the budget. **Revista de Economia Política,** 35 (3), 2015. p. 613. Tradução nossa.

> *A reason for these disjunctions lies in that parliaments and audit agencies have different "bounded rationalities" (Rubinstein, 1998; Simon, 1991). Audit agencies tend to be dominated by technical rationality and parliaments by political rationality. The incentives motivating parliamentary oversight are primarily political, determined by the balance of political power, electoral rules, and committee politics, framing parliamentarians' incentive structures. Another reason is the inconsistency in the time horizons of politicians and auditors, between the longer-term perspective of audit work and the shorter-term time horizons of parliamentarians determined by the electoral cycles. In some countries, committee politics, including the partisan nature of key committees and the rotation of their members, have an important influence on their capacities to engage in public budgeting. In Colombia, for example, members of parliamentary committees rotate every year, although a constitutional amendment is under consideration to change this. In addition, at any time, parliaments are overseeing three different budgets and parliamentarians have more incentives to engage in the debate on the preparation of the budget of the next fiscal year, than scrutinizing the execution the previous year's budget.*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

apropriação do papel de defesa do interesse público pelo conflito de matriz meramente partidarista. É preciso ir além do senso comum e buscar um sentido constitucional legítimo para essa missão legislativa. No caso do específico instrumento de prestação de contas que são as contas presidenciais, a doutrina ainda é relativamente escassa, e mesmo assim com alguns matizes divergentes entre si. No que se refere ao papel de julgador, seguimos o entendimento de que, seja qual for o sentido de "político", o julgamento das contas deve seguir uma estrita imparcialidade, a qual é obtida cingindo-se a critérios muito claramente definidos, amparados no ordenamento constitucional e voltados ao interesse público. Vale a pena, neste ponto, trazer em maior extensão o pronunciamento doutrinário, o qual traduz o sentido profundo da abordagem aqui adotada:

> A esse respeito, cabe subscrever a lição que, pioneiramente, o parecer prévio do Tribunal de Contas da União trazia já no longínquo ano de 1953:
>
> > *São todos, por igual, políticos – os poderes e instituições firmados na Constituição, que é o Estatuto Político por excelência. Toda decisão encerra, pois, na essência, o conceito político. Isso, porém, não significa que o predicado substancial da imparcialidade, inerente à missão julgadora, sofra o mais leve abalo nos seus fundamentos morais. Qualquer que seja o julgador, singular ou coletivo, por profissão ou excepcionalmente, exigem-se dele as mesmas qualidades: honestidade, cultura, sentimento de justiça, etc. – com aquele requisito de imparcialidade.*
> > ***Donde a consequência irredutível: o julgamento é um só, emana da autoridade do juiz, e, como ato eminentemente judiciário, não se pode desdobrar, segundo a origem eleitoral, em ato político ou de outra espécie. Se prevalecesse essa origem, haveria possível parcialidade, o que é incompatível com os deveres da função judicativa. Não se julga como político, no seu partidarismo, mas como juiz, na sua imparcialidade.***
> > *Além da nobreza de suas demais atribuições, o Congresso Nacional exerce, excepcionalmente, essa função judicativa, porque tem o poder de julgar, de acordo com a competência que lhe foi conferida pela Constituição. Trata-se, como se vê, de um dos postulados do sistema democrático, no equilíbrio de poderes e instituições.*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

> Em outras palavras, os Relatores e os colegiados do Congresso Nacional devem haver-se com imparcialidade para que exerçam legitimamente o papel, que lhes foi atribuído pela Constituição, de julgadores das contas prestadas pelo presidente da República.
>
> **Dessa forma, se por um lado os critérios de julgamento político não são tão restritivos como, no limite, os tipicamente jurídico-penais, por outro não podem ser vagos e muito menos arbitrários. Devem, sim, ser claramente definidos e objetivamente deduzidos a partir de preceitos republicanos, constitucionais e legais**.
>
> **Disso não resulta, sublinhe-se, que o julgamento político equivale a julgamento "de conveniência". Ao contrário, o poder-dever de enunciar e aplicar critérios de julgamento que vão além da constatação de condutas prévia e exaustivamente tipificadas em lei dá ao Legislativo a responsabilidade de exigir do Presidente sob julgamento não apenas os parâmetros de conduta formalmente codificados em lei, mas também os padrões de comportamento que expressem a ação político-institucional desejada pela Constituição, em termos muito mais amplos (sempre que, naturalmente, sejam claramente deduzidos a partir dos preceitos constitucionais).** De igual modo, a possibilidade de raciocínios distintos dos estritamente jurídico-penais para aplicar os critérios pode ter um efeito excludente ou atenuante das faltas verificadas, mas pode também representar fatores agravantes dos atos sob censura.[6]

Pois bem, há que se evidenciar, desde o início dos trabalhos, os critérios de julgamento adotados. A esse respeito, ocorre alguma divergência na doutrina. Propostas existem que são bastante rigorosas, exigindo o atendimento de requisitos centrados no processo de execução e registro do orçamento, entendido como o instrumental básico de garantia democrática do uso do dinheiro público:

> Os critérios de julgamento, conforme descrito, são representados por três grandes grupos. No primeiro, deve-se avaliar a observância do princípio basilar da prestação de contas ou *accountability* por parte do Presidente, materializada na veracidade intrínseca das contas prestadas, bem como dos sistemas e registros que lhe dão suporte.
> Além disso, avalia-se a fiel execução, na letra e no espírito, dos instrumentos legais de planejamento e orçamento (nomeadamente as

[6] BIJOS. Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República. Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015, pp. 8-9.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

> leis do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e orçamentária anual, considerados os parâmetros e critérios contidos na Lei nº 4.320, de 19 de março de 1964, e na Lei Complementar nº 101, de 14 de julho de 2000), na medida em que estes são os principais meios que a Constituição prevê para a materialização das decisões conjuntas de todo o espectro dos Poderes estatais para a implementação concreta das escolhas políticas da coletividade.
> Por fim, tendo em vista a centralidade, na Lei Magna, do princípio da legalidade para a administração pública, deve-se avaliar a eventual ocorrência de condutas prévia e especificamente tipificadas em lei como atos vedados ao chefe do Executivo ou aos titulares de Poder.[7]

Outras posições são mais consequencialistas, propondo julgar pelos resultados das políticas públicas implementadas no exercício, sem fixar atenção em eventuais irregularidades técnicas de implementação:

> A competência do Congresso Nacional para julgar as contas do Presidente da República faz parte do Controle Político que consiste, em essência, no contínuo acompanhamento, em nome do povo, do desempenho do Governo na execução dos planos e ações aprovados, bem como da adequação desses para a solução dos problemas apontados. Não se trata aqui de controle sobre atos de rotina administrativa, mas sobre aqueles que expressam escolhas ou diretrizes políticas, propiciando a avaliação e o debate sobre o mérito de medidas e diretrizes fundamentais para o País. Entende-se que esse deve ser o foco do exercício do controle externo por parte do Parlamento. As eventuais irregularidades surgem como incidentes naturais, no decurso dessa modalidade de controle, não constituindo a sua finalidade essencial. A malversação da *res publica* apresenta-se mais facilmente no exame da gestão específica dos administradores públicos, realizado pelos tribunais de contas. [...]
> Entende-se que a atenção do Parlamento, ao examinar a ação governamental, no nível agregado das contas, deve voltar-se, preponderantemente, para a avaliação do desempenho. Trata-se, portanto, de a apreciação e o julgamento das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República e pelos Presidentes dos demais Poderes responderem de maneira clara às seguintes questões: (a) as políticas públicas definidas e implementadas estão adequadas, no sentido de propiciar o alcance dos objetivos fundamentais estabelecidos na Constituição? (b) os resultados alcançados demonstram a necessidade de correção, reorientação ou redefinição dessas políticas? (c) o governo tem se esforçado para orientar corretamente a ação da

[7] BIJOS. Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República. Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015, pp. 18-19.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

> administração pública para a realização das políticas definidas? (d) os planos, os programas e as ações que estão sendo executadas podem, de forma efetiva, contribuir para o alcance dos objetivos fundamentais delineados na Carta Magna?[8]

Inclino-me a este último entendimento: julgar pelos resultados das políticas públicas, evitando-se que sejam sobrevalorizadas as eventuais imperfeições técnicas e administrativas. Em outras palavras, o que deve importar ao Congresso Nacional ao julgar as contas é o conjunto da *performance* presidencial durante o exercício financeiro, não apenas nos aspectos técnicos, mas também e especialmente nos aspectos políticos.

E faço isso fundamentalmente porque um dos objetivos primordiais de qualquer programa governamental deve ser o de manter o regime democrático, insculpido no primeiro artigo da nossa Carta Magna. Como se verá adiante, as ameaças latentes - no dia de hoje - a esse objetivo maior exigem que se privilegie, entre os critérios "claramente definidos e objetivamente deduzidos a partir de preceitos republicanos, constitucionais e legais", aquele que contribua para, a partir desta ação de controle, mitigar as sombras que se projetam sobre o nosso regime de liberdades e direitos.

2 SÍNTESE DO RELATÓRIO DO TCU

[8] PONTES, João Batista; PEDERIVA, João Henrique. **Contas Prestadas pelo Presidente da República: Apreciação do Congresso Nacional**. Textos para discussão nº 14, agosto/2004, Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 2004, p. 9.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

2.1 Desempenho da economia brasileira em 2014

A inflação verificada em 2014, consoante a métrica oficial adotada pelo governo federal (Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo IBGE, e que mede o consumo das famílias com renda de até quarenta salários mínimos), foi de 6,41%, superior aos 5,91% de 2013. A meta oficial para cada desses exercícios financeiros (determinada pelo Conselho Monetário Nacional e monitorada e perseguida pelo Banco Central do Brasil por meio de seus instrumentos de política monetária) era de de 4.5%, com margem de 2 p.p. para menos ou para mais, de modo que a inflação verificada em 2014 ficou muito próxima ao teto estipulado, porém sem ultrapassá-lo.

A taxa de crescimento do emprego formal em 2014 teve redução em relação ao exercício anterior, seguindo tendência verificada nos anos imediatamente anteriores. Ao final de 2014, a proporção de desocupados entre os economicamente ativos foi de 4,3%, idêntica à observada no fim de 2013. Os rendimentos médios reais mensais recebidos pelos trabalhadores, de 2009 a 2014, registraram constante elevação na renda do trabalhador. No tocante à última variação, o rendimento médio real recebido em dezembro de 2014 (R$ 2.705,63) foi superior ao verificado em dezembro de 2013 (R$ 2.650,75).

A produção dos bens e serviços do país em 2014 atingiu R$ 5,5 trilhões, com variação real (descontada a inflação) de 0,1% em relação ao PIB de 2013, cujo crescimento real foi de 2,7%. Na comparação com os outros dezenove países que compõem o G20, o Brasil superou apenas a Itália (cuja economia recuou 0,4%) e o Japão (com crescimento nulo). No grupo dos Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), que reúne as maiores economias emergentes do mundo, o PIB do Brasil ficou abaixo do indicador da China (7,4%) e da Índia (7,2%).

O consumo da administração pública federal ao longo de 2014 aumentou 1,3%, inferior ao ano de 2013, quando foi registrado crescimento de 2,2%. A

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

formação bruta de capital fixo (FBCF), que em 2013 registrou crescimento de 6,1%, no exercício de 2014 teve queda de 4,4%, em função, principalmente, da redução da produção interna de máquinas e equipamentos, da queda na importação de bens de capital e do baixo desempenho da construção civil.

As exportações recuaram 1,1%, com maior retração nas indústrias automotiva, de embarcações e estruturas flutuantes e de álcool e outros biocombustíveis. As importações tiveram queda de 1,0%, principalmente diante da menor aquisição de máquinas e equipamentos, indústria automotiva, inclusos peças e acessórios, e gasolina automotiva.

A arrecadação federal de 2014 alcançou a cifra de R$ 1,22 trilhão, o que representou crescimento nominal (não descontada a inflação) de 4,85% em relação a 2013. Entretanto, ante a evolução dos preços no período, verificou-se queda real de 1,91%. Como o PIB cresceu 0,15% em termos reais, a carga tributária federal passou de 22,55% em 2013 para 22,09% do PIB em 2014.

2.2 Política Macroeconômica

2.2.1 Política fiscal

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 (LDO 2014), Lei n° 12.919/2013, estabeleceu meta de resultado primário para a União de R$ 116,07 bilhões, a ser atingida no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social (a meta estabelecida para o Programa de Dispêndios Globais – PDG, concernente às estatais federais independentes, foi igual a zero). Não obstante, essa meta poderia ser reduzida até o montante total de desonerações de tributos e de gastos relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), consoante a atualização do texto da LDO 2014 pela Lei n° 13.053/2014.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

O montante das despesas executadas no âmbito do PAC em 2014 foi de R$ 57,7 bilhões e o das desonerações, de R$ 104,0 bilhões. Com isso, a meta para 2014 teve valor final de R$ 45,6 bilhões de déficit. No âmbito do governo central, a receita primária líquida de transferências a estados e municípios alcançou o montante de R$ 1,01 trilhão (equivalente a 18,4% do PIB em valores correntes, ante 19,2% observados em 2013). Quanto à despesa primária, o montante foi ampliado em relação ao exercício anterior, alcançando o total de R$ 1,03 trilhão, ou 18,7% do PIB, contra os 17,7% verificados em 2013.

Considerando todos esses valores, a União apresentou, ao final do exercício, déficit primário de R$ 22,5 bilhões, equivalente a 0,41% do PIB, valor inferior em R$ 138,6 bilhões à meta inicialmente fixada na LDO 2014, mas contemplado na sistemática determinada pela Lei nº 13.053/2014.

2.2.2 Políticas monetária e creditícia

Nos termos do Decreto nº 3.088/1999, considera-se cumprida a meta de inflação quando a variação acumulada do índice, relativa ao período de janeiro a dezembro, situar-se na faixa do intervalo de tolerância (2,5% a 6,5%). Em 2014, a variação do IPCA alcançou 6,41%, considerando-se cumprida, portanto, a meta de inflação para o ano-calendário.

O Relatório do TCU questiona que a política de repressão dos preços monitorados ou administrados pelo setor público que interferem no IPCA, em lugar de um realinhamento mais constante com as condições de mercado, resulta em abrupta elevação desses preços em algum momento. Isso explicaria em parte a ineficácia da política monetária no exercício, em vista da tendência de alta da inflação mesmo ante a elevação da taxa básica de juros (o que se conjuga com outros fatores como os efeitos de flutuações cambiais ou a parcela de crédito direcionado cujo custo ao tomador é menos suscetível aos efeitos da taxa básica de juros).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

As operações de crédito do sistema financeiro contratadas com pessoas físicas e jurídicas, em 2014, com recursos livres e direcionados (provenientes de depósitos compulsórios e programas governamentais), alcançaram o montante de R$ 3,02 trilhões, equivalente a 54,6% do PIB. Em 2013 o volume alcançou R$ 2,71 trilhões (52,5% do PIB à época). O setor privado absorveu 93,15% do total das operações de crédito, com R$ 2,81 trilhões. O saldo das operações de crédito contratadas por governos estaduais e municipais foi de R$ 113,07 bilhões em 2014, contra um valor de R$ 82,53 bilhões em 2013 (aumento de 37%).

2.2.3 Dívida pública

Entre os indicadores oficiais de estoque de dívida pública adotados pelo governo federal, destacam-se os seguintes:

• Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG): apurada pelo Bacen, abrange União, estados, Distrito Federal e municípios. Aumentou R$ 504,5 bilhões em 2014, chegando a R$ 3.252,5 bilhões ou 58,9% do PIB, com crescimento de 5,6 p.p. em relação a 2013 (53,3% do PIB).

• Dívida Líquida do Setor Público (DLSP): também apurada pelo Bacen, abrange o endividamento líquido do setor público não financeiro junto ao sistema financeiro (público e privado), ao setor privado não financeiro e ao resto do mundo. Inclui os governos federal, distrital, estaduais e municipais, o Bacen, a Previdência Social e as empresas estatais, com exclusão da Petrobras e da Eletrobras. A DLSP cresceu R$ 256,8 bilhões no exercício, atingindo R$ 1.883,1 bilhões ao final de 2014, ou 34,1% do PIB. O governo federal aumentou o endividamento líquido, com variação de R$ 182,3 bilhões em 2014. O endividamento líquido dos demais entes passou de R$ 606,9 bilhões, em 2013, para R$ 686,5 bilhões, em 2014.

• Dívida Consolidada Líquida (DCL) da União: apurada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), representa o montante total, apurado sem duplicidade,

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

das obrigações financeiras assumidas pela União, com a dedução dos haveres financeiros (disponibilidades de caixa, aplicações financeiras e outros). Alcançou o total de R$ 1,35 trilhão, com crescimento de R$ 232,4 bilhões entre dezembro de 2013 e dezembro de 2014 (resultado da expansão de R$ 89,3 bilhões de ativos e de R$ 321,7 bilhões de passivos).

2.2.4 Relações econômico-financeiras com o exterior

As exportações brasileiras em 2014, no total de US$ 225,1 bilhões, sofreram retração de 7% em valor, pela média diária, se comparadas a 2013. Considerando os índices de preços, a retração foi de 5,3%. A quantidade exportada em volume sofreu redução de 1,8% em relação a 2013. Já as importações sofreram decréscimo de 4,5%, comparadas a 2013, considerando a média diária, passando de US$ 239,7 bilhões para US$ 229,0 bilhões (valores FOB[9]).

Quanto ao balanço de pagamentos, o resultado foi de superávit de US$ 10,8 bilhões em 2014. A balança comercial apresentou déficit de US$ 3,96 bilhões no encerramento do exercício, ante os superávits de US$ 2,6 bilhões registrado em 2013 e de US$ 19,4 bilhões em 2012.

A taxa de risco-país, representada pelo indicador EMBI+[10] (*Emerging Markets Bond Index Plus*, ou Índice dos Bônus de Mercados Emergentes), compara a diferença entre a taxa de juros cobrada pelo mercado financeiro para títulos públicos de um conjunto de 21 países emergentes, em relação à taxa de juros dos papéis dos Estados Unidos. O indicador busca dimensionar se o risco de se fazer negócios em um determinado pais é mais ou menos elevado. O risco

[9] *Free on board*, caso em que o comprador, não o exportador, é o responsável pelo pagamento do frete e do seguro referentes aos produtos exportados.

[10] *Emerging Markets Bond Index Plus* (Índice dos Bônus de Mercados Emergentes).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

de investir nos chamados Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) subiu no fim de 2014, com o risco Brasil atingindo o patamar de 318 pontos.

2.3 Planejamento, Orçamento e Gestão fiscal

2.3.1 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

O projeto da LDO 2014 (PLN 2/2013) encaminhado ao Congresso Nacional não continha anexo específico de prioridades e metas, a exemplo do ocorrido nos exercícios de 2012 e 2013. As prioridades para 2014 foram abordadas no art. 4° do projeto, correspondendo ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e ao Plano Brasil sem Miséria (PBSM).

Não obstante, o Relatório do TCU assevera que, pelo fato de o Poder Executivo ter autonomia para, a qualquer tempo, incluir ou excluir ações nesses dois conjuntos prioritários, bem como pela ausência de detalhamento das respectivas ações orçamentárias, a definição de metas e prioridades, nesses termos, não atenderia aos requisitos constitucionais.

Assim, o TCU considerou como irregularidade a ausência do rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, no PLDO 2014, em vista do disposto no art. 165, § 2°, da Constituição, e recomendou à Casa Civil e ao Ministério do Planejamento que os projetos de LDO sejam apresentados com a inclusão desse rol. Essa ressalva será tratada em tópico específico neste Relatório.

2.3.2 Lei Orçamentária Anual- LOA

Previsão e Arrecadação da Receita

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

A arrecadação das receitas relativas aos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS) foi de R$ 2,27 trilhões em 2014, ante a previsão, na LOA, de R$ 2,58 trilhões (realização de 12,2% abaixo da prevista). Descontando-se o valor de R$ 555,0 bilhões, correspondentes ao refinanciamento da dívida pública federal, a receita realizada fica reduzida a R$ 1,71 trilhão.

A arrecadação líquida das receitas correntes, excluindo-se operações intraorçamentárias e deduções, alcançou R$ 1,24 trilhão, representando aumento de 1,94% relativamente ao ano anterior (arrecadação de R$ 1,22 trilhão).

No que concerne à recuperação de créditos tributários, ao final de 2014 o montante ainda não reavido pela União atingiu R$ 2,55 trilhões, composto pelos seguintes itens: R$ 1,45 trilhão de créditos inscritos em dívida ativa; R$ 995,3 bilhões de créditos com exigibilidade suspensa; e R$ 110,1 bilhões em parcelamentos de créditos não inscritos em dívida ativa.

Despesas

Em 2014, foram autorizadas despesas da ordem de R$ 2,608 trilhões para os OFSS, contadas as alterações decorrentes de créditos adicionais. As despesas empenhadas corresponderam a 88% do valor total autorizado. No âmbito do Orçamento de Investimento (OI), as empresas estatais realizaram investimentos no valor de R$ 95,5 bilhões, correspondentes a 86% da dotação final autorizada.

Em comparação a 2013, o valor empenhado em 2014 apresentou crescimento de 12%. No entanto, o valor empenhado de despesas discricionárias, incluindo o PAC e emendas parlamentares, diminuiu 9% (apenas as despesas do PAC, especificamente, diminuíram 20%).

Execução das despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

A execução orçamentária das ações decorrentes de emendas individuais alcançou R$ 6,14 bilhões em 2014, ou 94,3% do montante de execução obrigatória. Desse total empenhado, R$ 5,94 bilhões foram inscritos em restos a pagar não processados ao final do exercício.

Quanto à destinação das emendas a ações e serviços públicos de saúde, foram executadas despesas no valor de R$ 2,91 bilhões, correspondentes a 47,4% do total realizado (R$ 6,14 bilhões) e a 44,7% do montante obrigatório após contingenciamento (R$ 6,51 bilhões).

Por sua vez, a execução financeira alcançou somente 2,0% do valor obrigatório (R$ 0,15 bilhão). Apesar de os restos a pagar poderem ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira obrigatória, até o limite de 0,6% (§ 4° do art. 52 da LDO 2014), o exercício de 2014 foi o primeiro em que vigorou a obrigatoriedade de execução das ações decorrentes de emendas individuais, e a legislação não era clara a respeito da possibilidade de se utilizar o estoque de restos a pagar com esse intuito. Por essa razão, não houve pagamentos remanescentes de anos anteriores computados a esse título.

A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) informou ao TCU que a insuficiência da execução orçamentária de emendas individuais decorreu, entre outros fatores, da não-aprovação, no prazo legal, dos PLNs 10/2014 e 11/2014, referentes a créditos adicionais, nos valores respectivos de R$ 15,9 milhões e R$ 20,6 milhões. Esses projetos visavam o remanejamento de programações com impedimentos técnicos insuperáveis.

Despesas por função

Considerando apenas as despesas primárias, a composição das despesas da União entre suas diferentes áreas de atuação pode ser expressa conforme o gráfico a seguir.

Gráfico 1 - Composição das despesas primárias por função - 2014

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/22420.54797-45

Fonte: SIAFI e Parecer Prévio/TCU

Com exclusão das despesas financeiras, as despesas com as funções Previdência Social (39% do total), Encargos Especiais (23%), Saúde (7%), Educação (6%) e Assistência Social (6%) são as de execução mais representativa, correspondendo a 82% do montante empenhado.

Despesas com pessoal

As despesas empenhadas com pessoal e encargos sociais da União cresceram 8% em termos nominais em 2014, em relação a 2013. As despesas desse grupo são compostas, em sua maior parte, de gastos com vencimentos e vantagens fixas, aposentadorias, reformas e pensões (88% do total).

Comparando-se com os valores do exercício anterior, os órgãos que apresentaram maior aumento na execução da despesa com pessoal e encargos foram o Conselho Nacional de Justiça, o Ministério do Esporte e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com acréscimos de 35%, 24% e 23%, respectivamente.

Outras despesas correntes

Em 2014, as despesas da União com terceirização somaram R$ 23,7 bilhões, equivalentes a 10% do gasto com pessoal e encargos sociais no exercício. Comparativamente a 2013, essas despesas cresceram 12%, e os órgãos com crescimento mais significativo foram o Ministério da Ciência e

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

Tecnologia (62%), a Justiça Eleitoral (53%), o Ministério da Cultura (31%) e o Ministério da Pesca e Aquicultura (30%).

No âmbito dos Ministérios do Esporte, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Pesca e Aquicultura e do Turismo, as despesas com terceirização superaram a despesa com pessoal do respectivo órgão.

Investimentos

Houve queda de 16% em 2014, em relação aos valores empenhados em 2013 no grupo de despesa "investimentos". No tocante a investimentos federais, as funções em que se realizam maiores montantes de investimentos são Transporte, Educação, Defesa Nacional e Saúde, cujos empenhos representaram 66% do total.

Da dotação total de investimentos para 2014, 68% foi empenhada no exercício, e aproximadamente 61% foram inscritos em restos a pagar não processados. À exceção das funções Defesa Nacional e Transporte, a proporção de despesas inscritas em restos a pagar não processados foi superior à das despesas liquidadas no exercício. Esse quadro vinha sendo repetido ao longo dos anos anteriores, com o consequente aumento no estoque de restos a pagar relativos a investimentos.

Transferências voluntárias e para o setor privado

Foram empenhados pela União, em 2014, R$ 4,6 bilhões em transferências a entidades sem fins lucrativos, correspondendo a um aumento de 7% em relação a 2013.

O órgão que mais descentralizou recursos para o setor privado sem fins lucrativos foi o Ministério da Educação, com repasses da ordem de R$ 3 bilhões, equivalentes a 65,9% do total. Desse montante, 84,7% correspondem à ação "Apoio à Formação Profissional e Tecnológica", sob responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com transferências principalmente em favor do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac). A referida ação visa à oferta de bolsas para formação de estudantes e trabalhadores e ao financiamento da educação profissional e tecnológica, em decorrência da instituição do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

Apuração da Aplicação dos Mínimos Constitucionais em Saúde e Educação

A Lei Complementar n° 141/2012 estabelece que a União deve aplicar anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, o correspondente ao valor empenhado no exercício anterior, acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do PIB do ano anterior ao da LOA.

A União empenhou, em 2013, aproximadamente R$ 83 bilhões em ações e serviços públicos de saúde, e a variação nominal do PIB foi de 10,3%. Com isso, o valor mínimo para execução em ações e serviços públicos de saúde em 2014 deveria ser de R$ 91,6 bilhões. O relatório apresentado pelo Executivo ao TCU demonstrou empenhos de R$ 91,8 bilhões, suficientes, portanto, para dar cumprimento à regra.

De acordo com o art. 212 da Constituição, a União deve aplicar, anualmente, no mínimo 18% da receita resultante de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). O quadro seguinte, extraído do Parecer Prévio do TCU, evidencia a execução das despesas da União com MDE, com as respectivas deduções, indicando ter havido o cumprimento da disposição constitucional.

Tabela I - Receitas e Despesas relativas a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino 2014

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

R$ milhares

Especificação	SIAFI [1]	STN [2]
(A) Receita de impostos	403.605.564	403.605.564
(B) Transferências para estados, DF e municípios [3]	158.081.915	158.081.915
(C) Receita de impostos após transferências (A – B)	245.523.649	245.523.649
(D) Despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino	56.809.632	56.809.632
Partic. Da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino na Receita Líquida (D/C)	**23,14%**	**23,14%**

(1) Fonte: Siafi Gerencial.
(2) Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Dezembro de 2014 – Secretaria do Tesouro Nacional.
(3) Correspondem àquelas efetivamente descentralizadas no período.

SF/22420.54797-45

Restos a pagar - Execução em 2014

Diferentemente do que vinha sendo apontado nos relatórios e pareceres do TCU sobre as contas do Governo da República, que alertavam sobre a representativa inscrição de valores em restos a pagar, em 2014 houve um crescimento modesto (4%) em relação ao inscrito no ano anterior. Ainda assim, o montante de restos a pagar transferidos para 2015 alcançou a expressiva marca de R$ 227 bilhões.

No tocante aos restos a pagar processados, o valor inscrito no âmbito do Ministério da Previdência Social (R$ 14,6 bilhões) correspondeu a 43% do total, abrangendo principalmente despesas com benefícios previdenciários do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Quanto aos restos a pagar não processados, os Ministérios da Fazenda e das Cidades (sobretudo em razão da execução do PAC) são os órgãos que concentram a maior parte das inscrições, 19% e 15%, respectivamente.

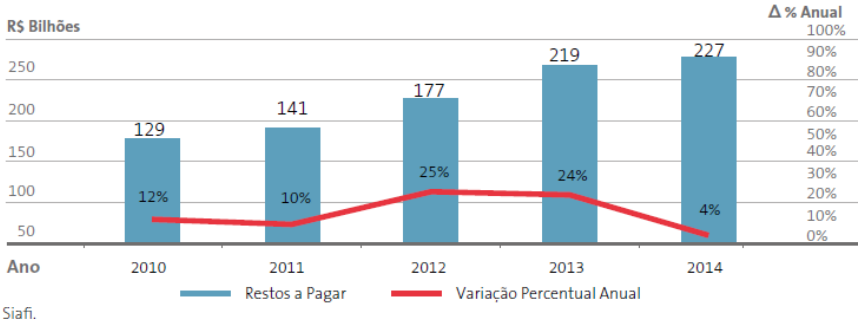
Os investimentos representam a maior parte das despesas inscritas em restos a pagar. Inclusive, em 2014, a dotação inicial desse grupo (R$ 81,4 bilhões) foi inferior ao estoque proveniente de exercícios anteriores (R$ 87,2 bilhões).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

O gráfico a seguir, extraído do Parecer Prévio do TCU, apresenta os valores dos restos a pagar nos últimos cinco anos, evidenciando as tendências acima descritas. No valor referente a cada ano, consideram-se os valores acumulados, os quais abrangem os restos a pagar inscritos ao final do exercício e, quando não executados, os inscritos em exercícios anteriores. Nesse sentido, o número representa uma medida do estoque de restos a pagar ao final de cada ano.

Gráfico 2 - Restos a pagar processados e não processados, inscritos e reinscritos 2010 a 2014



Fonte: Siafi.

2.3.3 Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

As renúncias de receitas federais alcançaram o montante de R$ 302,3 bilhões em 2014, assim distribuídos: R$ 195,3 bilhões de benefícios tributários, R$ 58,6 bilhões de benefícios tributários-previdenciários e R$ 48,4 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

Além disso, foram instituídas novas desonerações tributárias, cuja estimativa de impacto na arrecadação em 2014 alcançou o montante de R$ 2,6 bilhões. Para os exercícios seguintes, a estimativa do impacto dessas desonerações é de R$ 39,8 bilhões em 2015 e de R$ 43,9 bilhões em 2016.

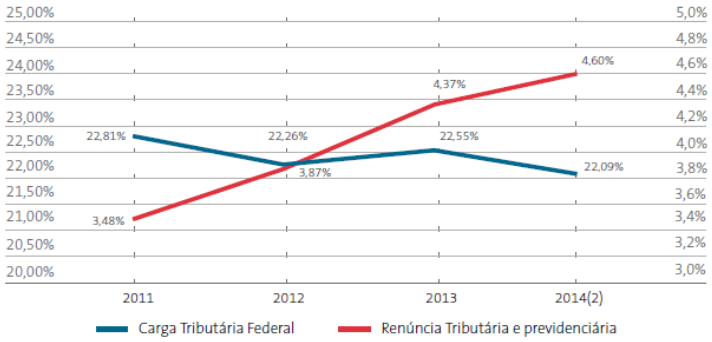
A seguir, demonstra-se a evolução da carga tributária federal e da renúncia tributária e previdenciária federal, aferidas em relação ao PIB do

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

respectivo exercício. Observa-se uma trajetória ascendente da renúncia em percentual do PIB no período de 2011 a 2014, enquanto que a carga tributária federal apresenta declínio no período, à exceção do ano de 2013.

Gráfico 3 - Carga tributária federal e renúncias tributárias e previdenciárias (em percentual do PIB[1])



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), cfe. Parecer Prévio/TCU
(1) Já considerada a revisão do PIB relativo aos anos de 2011, 2012, 2013 e 2014, realizada com base em nova metodologia adotada pelo IBGE.
(2) Valor projetado.

O valor total das renúncias tributárias e previdenciárias representa 33% dos gastos totais nas funções elencadas. Em algumas dessas funções, a participação da renúncia é especialmente elevada, como em Habitação (98%), Indústria (92%) e Comércio e Serviços (90%).

Com relação aos benefícios previdenciários, verificou-se elevação significativa (cerca de 227%) dos valores renunciados entre 2010 e 2014, com destaque para os itens "Simples Nacional" e "Desoneração da folha de salários". Apenas em 2014, houve incremento de 31% no total da renúncia previdenciária em comparação com o exercício anterior.

O total da concessão de benefícios financeiros e creditícios em 2014 foi de R$ 48,4 bilhões, evidenciando decréscimo de 23% em relação a 2013. Como itens de benefícios financeiros e creditícios que tiveram variações positivas superiores a R$ 500 milhões, em relação ao exercício anterior, citam-se os

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

Empréstimos da União ao BNDES, Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO e FCO), Fundo de Financiamento do Ensino Superior (FIES) e Custeio Agropecuário. Por outro lado, tiveram variação negativa também superior a R$ 500 milhões os seguintes itens: Programa de Estímulo à Reestruturação do Sistema Financeiro Nacional (PROER), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), Equalização do Pronaf/FGPAF, Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FNDE) e Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA).

Benefícios Tributários e Creditícios referentes à Copa do Mundo de 2014

A realização da Copa do Mundo Fifa 2014 no Brasil exigiu a assunção de compromissos pelos governos federal, estaduais e municipais perante a Federação Internacional de Futebol (Fifa), com vistas à construção de estádios de futebol e à melhoria da mobilidade urbana, dos aeroportos, das telecomunicações, da infraestrutura do turismo e da segurança pública.

A projeção dos benefícios creditícios concedidos em função do evento correspondeu, em 2014, ao valor de R$ 302 milhões, sendo R$ 127 milhões referentes ao programa Procopa Turismo, R$ 114 milhões para as arenas de futebol e R$ 61 milhões destinados à mobilidade urbana. Os valores projetados para os benefícios tributários, por sua vez, totalizaram R$ 412 milhões. Somando os benefícios tributários e creditícios, obtém-se o montante de R$ 714 milhões renunciados no exercício, em virtude da realização da Copa 2014.

2.3.4 Gestão fiscal

Na LOA 2014, previu-se que a receita primária atingiria o montante de R$ 1,33 trilhão, sendo R$ 357,8 bilhões referentes à receita do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), R$ 797 bilhões referentes às demais receitas administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB) e R$ 176,8 bilhões

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

referentes às receitas não administradas pela RFB. Na primeira revisão das previsões de arrecadação, formalizada no Decreto n° 8.197/2014, a receita primária foi estimada em R$ 1,30 trilhão (2,17% menor que o número inicial). Ao final, a arrecadação das receitas primárias em 2014 atingiu R$ 1,22 trilhão, o que corresponde a 91,73% do valor da previsão da LOA. Como o aumento das receitas correntes em 2014 foi inferior ao aumento das deduções no mesmo período, houve decréscimo, em comparação a 2013, de 2,21% na receita corrente líquida (RCL), que alcançou o montante de R$ 641,6 bilhões.

Em 2014, as provisões da dívida ativa e dos créditos tributários em geral foram atualizadas. No total, os saldos provisionados a título de perdas prováveis atingiram R$ 1,21 trilhão em 31/12, o que corresponde a 47% dos créditos em estoque, ou 22% do PIB. O estoque consolidado de créditos parcelados atingiu o montante aproximado de R$ 110,1 bilhões, refletindo diminuição de 29,74% em relação ao exercício anterior. Em paralelo, a arrecadação total, de cerca de R$ 42,6 bilhões, foi 23,56% superior à registrada em 2013. Como resultado, o percentual de realização da receita subiu de 21,98%, em 2013, para 38,65%, em 2014.

No período de 2009 a 2014, o estoque da dívida ativa da União cresceu 73,6% e alcançou R$ 1,4 trilhão, enquanto a respectiva arrecadação teve acréscimo de 32% e atingiu R$ 9,6 bilhões. Não obstante, o Relatório do TCU lembra que a trajetória da dívida ativa da União entre 2013 e 2014 deve ser considerada sob a ótica das recentes altas da taxa Selic, utilizada para atualização dos valores inscritos.

Execução das Despesas Primárias

As despesas discricionárias ampliaram-se em 5,6% de 2013 para 2014, incluindo as decorrentes de emendas individuais. Já as despesas obrigatórias foram fixadas na LOA 2014 em R$ 1,08 trilhão e atualizadas posteriormente para R$ 1,12 trilhão.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

No que tange a execução orçamentária e financeira das despesas obrigatórias, 98,0% da dotação atualizada foram empenhados, 94,2% foram liquidados, 92,0% foram pagos e 3,8%, inscritos em restos a pagar não processados.

2.4 Ação setorial do governo

O Relatório do TCU informa que a atuação do governo federal em áreas setoriais, no exercício de 2014, foi avaliada com base nos instrumentos de mensuração de desempenho relacionados aos programas temáticos. Nesse panorama, dedicou-se especial atenção às informações e instrumentos que demonstram o resultado das intervenções governamentais (indicadores e metas). As análises realizadas objetivam aferir a relevância e a suficiência, a validade e a confiabilidade dos indicadores e das metas constantes no PPA, bem como a utilidade da cesta de indicadores dos programas temáticos selecionados para análise.

Assim, na avaliação que subsidia o parecer sobre as contas da Presidência da República, selecionaram-se 33 programas temáticos do PPA 2012-2015, dos quais quatorze foram analisados quanto aos indicadores, às metas relacionadas, a objetivos e à utilidade da "cesta de indicadores". Os outros dezenove foram analisados apenas em relação à utilidade da cesta de indicadores, pois tiveram seus indicadores e metas avaliados no Relatório sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 2013. Os principais critérios que balizaram a escolha desse conjunto consideraram a relevância do programa temático e a materialidade envolvida: a despesa empenhada em 2014, nos citados programas, somou cerca de R$ 33,1 bilhões, aproximadamente 44% do total executado pela União na categoria de programas temáticos.

Do total de indicadores componentes dos programas temáticos presentes no PPA (743), 93 foram selecionados para análise. Desses, 42% apresentaram

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

alguma falha: observou-se o não atendimento aos atributos relevância e suficiência em 41% dos indicadores avaliados, e, com relação aos atributos validade e confiabilidade, 26% dos indicadores analisados foram rejeitados. Destaca-se, para exemplificar, o programa "Mobilidade Urbana e Trânsito", que apresentou deficiências em todos os indicadores selecionados para análise.

Com relação ao total de metas examinadas (111), 28% foram refutadas. Quanto aos atributos relevância e suficiência, 23% das metas apresentaram falhas, ao passo que 20% das metas foram rejeitadas nos atributos validade e confiabilidade.

A análise da cesta de indicadores dos programas temáticos buscou aferir sua utilidade e completude, ou seja, se estariam incluídos itens capazes de refletir os resultados da intervenção governamental, em termos imediatos (produtos) e mediatos (efeitos), em todas as áreas relevantes da política pública explicitada pelo programa temático. Quanto ao critério foco (alinhamento dos indicadores com os objetivos), foram apontadas limitações em 52% dos programas analisados. Com relação ao equilíbrio (presença simultânea das dimensões eficiência, economicidade, eficácia e efetividade no escopo medido pelos indicadores), 97% dos programas apresentaram limitações. No critério adequação (relacionado às expectativas dos atores internos e externos), encontraram-se limitações em 73% dos programas.

Assim, em geral, a análise do TCU aponta que os indicadores dos programas de governo apresentam desequilíbrio no tocante às quatro dimensões clássicas de desempenho – economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Na maioria das vezes, os programas não trazem consigo elementos que permitam avaliar o custo em comparação com os produtos obtidos. Também foram registradas situações em que a efetividade não é passível de verificação, o que impede que se demonstre o impacto do programa sobre o público alvo.

O TCU verificou que, em alguns casos, os indicadores e metas não se encontravam relacionados aos objetivos dos programas, o que obstaria a

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

utilização daqueles instrumentos para a adequada avaliação da atuação governamental. Esse foi o caso, por exemplo, dos programas "Agricultura Familiar", "Cultura: Preservação, Promoção e Acesso", "Educação Profissional e Tecnológica", "Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes", "Energia Elétrica" e "Moradia Digna". Também houve casos em que os indicadores e metas não permitem afirmar se os resultados verificados na prática decorreriam diretamente do esforço governamental, em vista da possibilidade de outros fatores, alheios à União, ou até externos ao setor público, interferirem sobre os fenômenos observados. Nesse aspecto, o TCU listou os programas "Educação Básica", "Educação Superior", "Cultura: Preservação, Promoção e Acesso", "Oferta de Água", "Agricultura Irrigada", "Mobilidade Urbana e Trânsito", "Turismo" e, especialmente, "Esporte e Grandes Eventos Esportivos".

Adicionalmente, os indicadores de vários programas, como "Combustíveis", "Petróleo e Gás", "Transporte Ferroviário", "Transporte Rodoviário", "Agricultura Irrigada", "Mudanças Climáticas" e "Energia Elétrica", têm um ponto de referência, mas ou não apresentam metas anuais, ou não apresentam metas a serem atingidas até o fim da vigência do Plano Plurianual 2012-2015. Com isso, o PPA, ao menos em relação a tais programas, padece de lacunas na metodologia e na mensuração de resultados em seu decorrer. Por outro lado, programas como "Bolsa Família", "Trabalho, Emprego e Renda", "Ciência, Tecnologia e Inovação", "Inovações para a Agropecuária", "Política Externa" e "Política Nacional de Defesa" apresentam indicadores compatíveis com os objetivos e metas, encontrando-se, assim, bem dimensionados em termos de mensurabilidade de resultados.

2.5 Auditoria do Balanço Geral da União

O exame das demonstrações contábeis consolidadas da União abrange os órgãos e entidades pertencentes aos OFSS. Conforme o art. 101 da Lei n°

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

4.320/1964, os "resultados gerais do exercício" são demonstrados mediante a elaboração dos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e da Demonstração das Variações Patrimoniais.

As empresas públicas e sociedades de economia mista que recebem recursos da União apenas sob a forma de participação acionária (estatais independentes) constam das demonstrações contábeis consolidadas como investimentos.

A opinião do TCU sobre as demonstrações contábeis de 2014 fundamentou-se em dezesseis distorções identificadas e duas limitações de escopo ao longo da auditoria. Algumas constatações identificadas nos últimos anos repetiram-se.

Conforme o Relatório do Tribunal, os principais motivos para emissão de uma opinião modificada sobre as demonstrações contábeis consolidadas da União de 2014 são:

I. as distorções quantificáveis totalizaram R$ 281 bilhões, ou 2,38 vezes o Patrimônio Líquido da União:

II. o Passivo foi subavaliado em R$ 256 bilhões, o que seria suficiente para inverter a situação patrimonial da União, tornando o Patrimônio Líquido negativo, em razão da retificação irregular de restos a pagar não-processados, da ausência de registro de passivos junto aos bancos públicos em razão de pagamentos que efetuaram no âmbito de programas sociais, bem como de falha na consolidação do Balanço Geral da União;

III. houve distorções relacionadas a estimativas contábeis inadequadas ou inexistentes dos passivos contingentes e dos créditos tributários a receber, cujos montantes, caso confirmados, poderiam representar uma parcela substancial do total de ativos e passivos da União;

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

IV. o Ativo Imobilizado não refletiu a situação patrimonial da União em decorrência de deficiências na avaliação e mensuração dos imóveis de uso especial e dominiais, da não contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária, bem como de deficiências na depreciação de bens móveis e imóveis;

V. houve falhas de divulgação em notas explicativas sobre transações com partes relacionadas e sobre o déficit atuarial do Regime Geral de Previdência Social;

VI. houve limitações de escopo, que impediram a obtenção de evidência de auditoria suficiente e adequada, relacionadas às despesas da União com pensões militares e militares inativos.

Além das distorções identificadas, foram constatadas deficiências significativas nos controles internos do Sistema de Contabilidade Federal, decorrentes da baixa capacidade dos órgãos desse sistema para responder aos riscos de distorção no Balanço Geral da União.

O Tribunal chamou a atenção, ainda, para os seguintes assuntos, ressaltando, porém, que eles não afetaram a opinião de auditoria:

I. contabilização das provisões matemáticas previdenciárias dos servidores civis da União;

II. perda de R$ 14,8 bilhões na participação societária da União junto à Petrobras;

III. ordens bancárias emitidas em dezembro de 2014 para saque em janeiro de 2015;

IV. falta de transparência sobre a possibilidade de dispensa de recolhimento de dividendos da Caixa;

V. obrigações registradas no passivo financeiro em razão de insuficiência de créditos orçamentários.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

2.6 Estudo sobre a Governança Pública para a Competitividade Nacional

O TCU elegeu o tema "Governança Pública para a Competitividade Nacional" como integrador para trabalhos especiais (auditorias e análises específicas) realizados em 2014, a respeito de políticas públicas selecionadas, por seu estreito relacionamento com o fator competitividade. Consoante o Relatório do TCU, várias instituições no Brasil e no exterior convergem para um conjunto de requisitos básicos que devem ser atendidos para que os produtos de um país se sobressaiam sobre seus concorrentes. Nas análises do TCU, utilizaram-se os pilares mencionados no Relatório de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial, além de outros estudos.

Esses estudos apontam uma série de fatores "anticompetitivos" dos quais derivam ineficiências na produção de bens e serviços, e que, portanto, deveriam ser abrangidos pela agenda de competitividade nacional, tais como: problemas de logística, complexidade tributária, regras burocráticas que travam os processos e as decisões, ineficiência ou inexistência regulatória, baixo investimento em pesquisa e desenvolvimento e assimilação tecnológica etc. Áreas que, no caso brasileiro, dependem em grande medida da atuação estatal, seja por intermédio de gastos diretos, seja pela função regulatória exercida pelo governo.

O nível de competitividade nacional é, nestes termos, conceituado como "uma medida de vantagem ou desvantagem de um país em vender seus produtos no mercado internacional", como propõe a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Conquanto não haja uma definição única para o termo competitividade, é possível identificar um conjunto de fatores que são relacionados em estudos governamentais, técnicos e acadêmicos como estruturantes para que uma economia se torne mais competitiva. A esse respeito, merece destaque o Relatório de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial, que é editado anualmente e considera doze pilares para estabelecer um *ranking* de competitividade entre 144 países –

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

o "índice de Competitividade Global" (*Global Competitiveness Index* - GCI). O Brasil vem apresentando quedas consecutivas nesse *ranking*, sendo que, de 2013 para 2014, passou da 56ª para a 57ª posição. Dos três eixos, o Brasil ocupou a pior posição nos requisitos básicos (passou da 79ª para a 83ª posição), sendo que dentro dele o pilar mais mal avaliado foi o de instituições (passou da 80ª para 94ª).

As conclusões dos trabalhos evidenciaram gargalos e fragilidades estruturais em áreas essenciais para a melhoria da competitividade da economia brasileira, como indicado na apertada síntese a seguir.

No tocante à governança do setor público, o TCU analisou a qualidade das previsões orçamentárias e de parâmetros econômicos no âmbito do governo federal, contrastando os valores realizados com as projeções do governo e com as estimativas do mercado. Especificamente quanto ao exercício de 2014, o Tribunal verificou que, mesmo com a frustração das previsões governamentais nos três anos anteriores, as previsões de crescimento se mantiveram otimistas nas leis orçamentárias. A projeção para o crescimento do PIB constante do PPA 2012-2015 foi de 5,5%, da LDO foi de 4,5%, do PLOA foi de 4,0%, enquanto a projeção de mercado foi de 2,2%. A taxa real de crescimento foi de 0,1% ao ano. Quando se comparam as previsões de receitas primarias com as arrecadações realizadas nos exercícios de 2011 a 2014, constata-se a superestimação nas previsões de receita nos três últimos, com o detalhe de que 85 fontes de recursos apresentaram diferença superior a um bilhão de reais entre o valor projetado e o realizado.

Em relação às despesas primárias nos exercícios de 2011 a 2014, o desvio médio foi de 11% em relação à proposta orçamentária e de 13% com relação ao orçamento aprovado. O percentual médio de inexecução das despesas primárias discricionárias foi de 43% com relação à proposta orçamentária do executivo e de 48% com relação à lei orçamentária aprovada. De posse dessas informações, o TCU asseverou não ser possível afirmar que as despesas fixadas no PLOA e mesmo na LOA irão se realizar.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

O TCU realizou fiscalização para avaliar a governança da pactuação intergovernamental no âmbito do Sistema Único de Saúde, tema afeto à competitividade nacional, por suas relações com a produtividade do trabalhador e das empresas e com a oneração dos sistemas de seguridade social.

Foram detectadas deficiências na definição das competências dos entes envolvidos, notadamente a ausência de indicação clara e específica nas normas acerca das responsabilidades dos estados e da União e a inexistência de previsão de sanções nos contratos assinados, o que fragiliza a pactuação de metas, objetivos e responsabilidades solidárias no âmbito do SUS. Além disso, destacou-se que há fragmentação de políticas incentivadas pelo Ministério da Saúde, o que dificulta o cumprimento das múltiplas regras pelos municípios, bem como a priorização de iniciativas.

Empreendeu-se análise acerca da política de educação profissional, científica e tecnológica (EPCT), considerando ser esse um dos fatores que contribuem para impulsionar a competitividade, ao aumentar a qualidade e a produtividade do trabalho. As principais conclusões do trabalho foram: os mecanismos necessários para caracterizar um adequado sistema de avaliação da política ainda não se encontram suficientemente implantados; os institutos federais apresentam pouca maturidade na adoção de boas práticas relacionadas às suas unidades de auditoria interna; ainda é modesta a articulação das instituições de ensino junto aos setores produtivos e às agências de fomento.

Avaliou-se a política de intermediação de mão de obra (IMO) operacionalizada pelas agências do Sistema Nacional de Emprego (Sine), que constitui um dos tipos de programas voltados para a proteção aos trabalhadores. Ressaltou-se que quase a totalidade dos recursos do Trabalho e Emprego são comprometidos com políticas passivas (Seguro Desemprego e Abono Salarial) em detrimento das políticas ativas (intermediação de mão de obra e qualificação social e profissional), o que afeta diretamente o mercado de trabalho, gerando prejuízos a toda a cadeia produtiva e, em última instância, à competitividade. Os recursos destinados a essa atividade têm sido incomparavelmente menores do

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

que as necessidades do setor, o que se reflete claramente nos serviços prestados pelo Sine, que se mostra com elevada deficiência.

Com a perspectiva de que o aprimoramento da governança pública pode colaborar para a simplificação dos fluxos e para a facilitação do comércio, de forma a beneficiar a competitividade dos produtos nacionais, foi realizado trabalho sobre a governança no tratamento administrativo do Comércio Exterior. Destacou-se o aprimoramento dos mecanismos de governança relativos à institucionalização formal da política pública, por meio do "Programa Portal Único de Comércio Exterior". Entretanto, como fragilidades citaram-se: ausência de estimativa dos recursos orçamentários necessários aos projetos associados; ausência de previsão para a forma e o período de monitoramento e avaliação dos projetos; e fragmentação do Siscomex, sistema em que são executadas as operações de comércio exterior, em diversos sistemas e órgãos dispersos.

A respeito da inovação, fator relevante para alavancar a competitividade de um país, destacou-se uma das estratégias de atuação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, que é a promoção de parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos qualificadas como Organizações Sociais (OS), por meio de contratos de gestão, conforme parâmetros definidos pela Lei n° 9.637/1998. Foram evidenciadas deficiências estruturantes no modelo, como: ausência de regulamentação daquela Lei; falta de transparência sobre as ações e gastos realizados pelas OS; baixa capacidade organizacional para a supervisão da política; e ausência de política de gestão de riscos e de estrutura de controles internos.

Dada a magnitude dos recursos envolvidos e a relevância para a competitividade, realizou-se fiscalização com foco na governança do Programa de Investimento em Logística (PIL Ferrovias). Identificaram-se as seguintes relevantes fragilidades: baixa institucionalização dos atos referentes ao programa, o que ocasiona vários problemas, inclusive prejuízos para a transparência; ausência de indicadores e metas para avaliar a eficiência e a efetividade do programa; ausência de motivação clara, congruente e suficiente

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

para a escolha do novo modelo de operação; inexistência de critérios objetivos para a seleção e a priorização dos trechos a serem concedidos; e falhas no planejamento decorrentes da falta de integração dos novos projetos à malha ferroviária já existente.

Por fim, avaliaram-se as condições de governança na Política Pública de Mobilidade Urbana. Destacou-se o descompasso entre a diretriz nacional (cujas prioridades são os modos de transporte não motorizados e os serviços de transporte público coletivo) e os critérios de seleção das propostas de intervenção de mobilidade urbana apresentadas ao governo federal por estados e municípios. Também foi observado que as metas e os indicadores utilizados pelo governo federal não são capazes de avaliar e medir o progresso e o alcance dos objetivos da política nacional de mobilidade urbana e que o esforço cooperativo entre as esferas de governo é insuficiente para a sua adequada implementação.

Em suma, as conclusões dos trabalhos evidenciaram gargalos e fragilidades estruturais em áreas essenciais para a melhoria da competitividade da economia brasileira. Em vista disso, o TCU compromete-se, em seu Relatório, com a continuidade dos esforços para contribuir com o aperfeiçoamento da governança pública, condição essencial para que resultados sejam entregues à sociedade com maior eficiência e efetividade.

2.7 Recomendações sobre as Contas de 2013 e as Providências Adotadas

No Parecer Prévio sobre as Contas de Governo de 2013, o TCU expediu 48 recomendações a diversos órgãos e entidades da Administração Federal, buscando assegurar a observância aos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública. Além disso, foi emitido alerta

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

específico à Casa Civil e aos Ministérios da Fazenda e da Defesa quanto à possibilidade de opinião adversa sobre o Balanço Geral da União, caso algumas das recomendações não fossem implementadas em 2014.

Na avaliação sobre o cumprimento em 2014 dessas 48 recomendações, o TCU constatou que 18 foram atendidas, 21 tiveram atendimento parcial e 9 não foram atendidas. Nos itens a seguir, destacam-se os principais tópicos das recomendações cujas providências não foram adotadas pelo governo federal, bem como síntese dos comentários tecidos pelo Tribunal a respeito de cada situação.

- *à Casa Civil e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que incluam nos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias um rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, nos termos do § 2º do art. 165 da Constituição Federal, que estabelece que as leis de diretrizes orçamentárias devem compreender as metas e prioridades da administração pública federal, instrumento indispensável ao monitoramento e à avaliação de seu desempenho ao longo da execução do orçamento a que se referem;*

Situação: parcialmente atendida.

Comentários do TCU: as prioridades e metas da administração pública federal foram identificadas no art. 4° da LDO 2015 (Lei 13.080/2015) como sendo as ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM). Essas ações foram destacadas por meio do identificador de resultado primário RP-3, além de constarem na relação das Informações Complementares aos Projetos de Leis Orçamentárias anuais e no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) - módulo Acesso Público. Contudo, cabe salientar que o Poder Executivo tem autonomia durante todo o exercício para incluir/excluir ações nesses dois conjuntos definidos

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

como prioritários, além do fato de políticas de governo como o PAC e o PBSM serem abrangentes por natureza.

- *ao Ministério da Defesa que calcule o valor presente das projeções atuariais das despesas futuras com militares inativos das Forças Armadas, em cumprimento aos Acórdãos 2.059/2012- TCU-Plenário e 2.468/20 13-TCU-Plenário;*

Situação: não atendida.

Comentários do TCU: as administrações do Ministério da Defesa e dos Comandos das Forças Armadas defendem o entendimento de que o regramento a que se submetem os militares, por ocasião da transferência para reserva remunerada, cujas remunerações são assumidas integralmente à conta do Tesouro, não se confunde com o conceito de aposentadoria, o qual remete aos regimes previdenciários geral (RGPS) e próprio do servidor público (RPPS). Portanto, não há que se falar em projeções atuariais, já que não são despesas previdenciárias. Divergindo desse entendimento, analisou-se novamente a questão no âmbito do item 5.3.1.1.1 do Relatório relativo ao Parecer Prévio, com a reiteração de recomendações às unidades jurisdicionadas envolvidas.

- *ao Ministério da Defesa que calcule o valor presente das projeções atuariais das pensões militares das Forças Armadas;*

Situação: não atendida.

Comentários do TCU: embora tal cálculo não tenha sido apresentado ao Tribunal, o Ministério da Defesa afirmou que é possível viabilizar a elaboração de balanço atuarial para os pensionistas, uma vez que se trata de um regime de natureza previdenciária, com aportes efetuados

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

pelos militares para garantia de benefícios futuros aos respectivos pensionistas. Nesse sentido, analisou-se novamente a questão no âmbito do item 5.3.1.1.1 do Relatório relativo ao Parecer Prévio, com a reiteração de recomendações às unidades jurisdicionadas envolvidas.

- *ao Ministério da Defesa e à Secretaria do Tesouro Nacional, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, que tomem as providências necessárias para garantir o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação do passivo atuarial referente às despesas com militares inativos e com pensões das Forças Armadas, permitindo assim a apresentação dessa informação no Balanço Patrimonial da União e a divulgação das premissas e detalhamentos em notas explicativas já para o exercício de 2014 e seguintes;*

Situação: não atendida.

Comentários do TCU: segundo o entendimento do Ministério da Defesa, as despesas com inativos das Forças Armadas são encargos constitucionais da União, tendo em vista o regime jurídico próprio dos militares. Não haveria, portanto, obrigação jurídica para evidenciação contábil do passivo atuarial, uma vez que os militares das Forças Armadas não são mencionados nas normas que tratam das obrigações contábeis e atuariais. No caso específico das pensões militares, o Ministério da Defesa se comprometeu apenas a avaliar se essa disposição de efetuar o cálculo e evidenciar/contabilizar o balanço atuarial dos pensionistas pode fragilizar a tese/premissa por trás da questão dos inativos. Nesse sentido, analisou-se novamente a questão no âmbito do item 5.3.1.1.1 do Relatório relativo ao Parecer Prévio, com a reiteração de recomendações às unidades jurisdicionadas envolvidas.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/22420.54797-45

• *ao Instituto Nacional do Seguro Social que inclua em notas explicativas às demonstrações financeiras do Fundo do Regime Geral da Previdência Social o balanço atuarial do regime;*

Situação: não atendida.

Comentários do TCU: o Ministério da Previdência Social informou que, devido às peculiaridades do Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS), trazer os fluxos das receitas e despesas a valor presente não é o suficiente para elaborar o balanço atuarial. Nesse sentido, analisou-se novamente a questão no âmbito do item 5.3.1.1.1 do Relatório relativo ao Parecer Prévio, com a emissão de recomendações às unidades envolvidas.

• *à Secretaria do Tesouro Nacional que, na qualidade de órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, nos termos do art. 11, inciso I, da Lei 10.180/2001, e em observância aos pressupostos do planejamento e da transparência na gestão fiscal, insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, apure, discrimine e evidencie, em item especifico do relatório "Resultado do Tesouro Nacional", o efeito fiscal decorrente de receitas extraordinárias, de quaisquer naturezas, que vierem a ser arrecadadas durante o exercício, com vistas a minimizar a assimetria de informação entre a sociedade, os órgãos de controle e o governo federal, em reiteração a recomendação proferida nas Contas do Governo de 2012;*

Situação: não atendida.

Comentários do TCU: na PCPR 2014, o Tesouro Nacional manifesta o compromisso com a excelência na qualidade de suas divulgações. Informa que o boletim Resultado do Tesouro Nacional é apurado de acordo com padrões internacionais, nos termos do Manual de Estatísticas de Finanças Públicas de 1986, do FMI, sendo as receitas e

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

despesas apuradas pela ótica de caixa. Buscando atender à recomendação, a STN divulgou na PCPR 2014 a compilação de receitas extraordinárias arrecadadas pelo Tesouro Nacional em 2014. Há que se considerar que a divulgação das informações na PCPR 2014 representa um passo importante para a transparência da questão, apesar de não cumprir exatamente os termos da recomendação. Assim, considerando a inexistência de regulamentação que estabeleça os critérios de apuração dos resultados fiscais, inclusive para fins de cumprimento de meta, a recomendação não foi reiterada.

• *à Secretaria do Tesouro Nacional que, em reiteração à recomendação expedida nas Contas do Governo de 2012, divulgue em notas explicativas o valor das participações societárias em 31 de dezembro, de modo que o usuário do Balanço Patrimonial possa compreender os efeitos da defasagem entre a data do Balanço Geral da União e as datas das demonstrações financeiras das empresas participadas;*

Situação: parcialmente atendida.

Comentários do TCU: conforme a nota explicativa 6 ao BGU de 2014 (Ativo Financeiro - Permanente - Investimentos), restou inviabilizado o atendimento dessa recomendação dentro do prazo de prestação das presentes contas, haja vista as principais empresas estatais investidas poderem divulgar suas demonstrações contábeis de encerramento do exercício social até 31 de março (arts. 132 e 133 da Lei nº 6.404/1976). Todavia, com vistas a solucionar a questão, a Coordenação de Participações Societárias da Secretaria do Tesouro Nacional propôs, alternativamente, por meio do Ofício 127/2015/Coger/STN: a) encaminhar diretamente ao TCU, na primeira quinzena do mês de abril de cada ano, as informações referentes à equivalência patrimonial das participações mais relevantes com base na posição de 31 de dezembro;

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

e b) realizar esforços no sentido de proceder o registro de equivalência de todas as empresas estatais com base em setembro de cada ano (atualmente tais participações estão registradas com base em junho, à exceção das cinco maiores, que já têm por base setembro). Com vistas a promover o devido acesso ao usuário da informação, cumpre destacar que se encontra em discussão um meio de divulgação dos valores das participações mais representativas que serão apurados pela STN com base em 31 de dezembro.

- *à Secretaria do Tesouro Nacional que, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, estabeleça normas e procedimentos para a adequada evidenciação contábil das renúncias de receitas dos órgãos e entidades federais, em cumprimento ao disposto no inciso VII do art. 15 da Lei n° 10.180/2001 e no inciso VIII do art. 3° do Decreto n° 6.976/2009;*

Situação: parcialmente atendida.

Comentários do TCU: consta das notas explicativas do BGU 2014 o item denominado "Renúncia de Receitas", em que são apresentadas informações sobre a definição, a estimativa e a tabela com valores dos gastos tributários do exercício de 2014. Com isso, a Secretaria do Tesouro Nacional atende em parte à recomendação exarada por esta Corte de Contas, pois as renúncias de receitas classificadas como benefícios creditícios ainda não são evidenciadas no BGU, o que mereceu nova recomendação.

- *à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que realize o estudo pormenorizado do índice de recuperabilidade do crédito inscrito e, imprescindivelmente, de critérios de classificação de créditos que*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

espelhem sua real possibilidade de recuperação, levando em consideração o perfil da dívida inscrita e do devedor titular;

Situação: em atendimento.

Comentários do TCU: segundo informa a Nota Técnica/PGFN/CDA 8/2015, está em andamento projeto de classificação dos créditos da dívida ativa, com supervisão do Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda - PMIMF, que iniciou no último trimestre de 2014 e possui previsão de encerramento em meados de 2016. Ainda conforme a nota, atualmente a equipe está buscando definir as variáveis estatísticas necessárias para a classificação do estoque da dívida ativa, em especial quanto aos créditos de baixa recuperabilidade.

• *à Secretaria de Patrimônio da União que, enquanto não haja o registro contábil, prepare uma estimativa para bens imóveis de uso especial, para fins de avaliação do nível de materialidade da distorção do ativo imobilizado da União em decorrência da falta do registro da depreciação dos imóveis;*

Situação: parcialmente atendida.

Comentários do TCU: a Secretaria de Patrimônio da União informou que, em razão da inexistência de funcionalidades no Spiunet para contabilização da depreciação, o grupo de trabalho formado em conjunto com a STN elaborou uma estimativa da depreciação acumulada até 2013 para os imóveis cadastrados no Spiunet, usando a metodologia definida na Portaria Conjunta STN/SPU 3/2014. No entanto, informações fornecidas pela SPU por meio do Ofício 247/2015 mostraram que a depreciação acumulada até 2013 dos bens imóveis registrados no Spiunet, não obstante tenha sido fundamentada na portaria citada, não reflete a realidade. Apesar de ter sido criado o normativo regulamentando os procedimentos de depreciação dos bens

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

imóveis, os valores registrados são resultado de uma aplicação generalizada da metodologia, sem levar em consideração as características de cada bem e, por isso, não refletem o real valor depreciado. Nesse sentido, seria necessário, ainda, o acompanhamento, em futuras auditorias do BGU, das medidas adotadas para implementar a depreciação de bens imóveis bem como para garantir a fidedignidade dos valores apresentados.

• *à Caixa Econômica Federal e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social que ampliem a transparência de suas respectivas políticas de dividendos, de modo a permitir a avaliação externa da capacidade econômico-financeira das instituições financeiras federais;*

Situação: parcialmente atendida.

Comentários do TCU: a Caixa informou que foram iniciadas, em 2014, as tratativas com a STN para a formalização da política de distribuição de resultados da instituição, tendo sido submetida àquela secretaria minuta de proposta da referida política. A STN, por sua vez, informou que a mencionada minuta ainda encontra-se em discussão, com expectativa de aprovação do documento em 2015. Com relação ao BNDES, foi informada a criação de página no *site* da instituição na qual é evidenciada a sua política de dividendos, bem como o seu histórico de distribuição de resultados desde o exercício de 2007.

3 ANÁLISE

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

3.1 Das Normas Regimentais[11]

As normas estabelecidas no Regimento Comum ainda não atendem plenamente os diversos aspectos a serem observados pelos agentes envolvidos (Poder Executivo, TCU e Congresso Nacional) na elaboração e análise das contas presidenciais e na final deliberação. Tal insuficiência decorre do fato de o Congresso Nacional nunca ter editado norma para regular adequadamente a forma de apresentação e o conteúdo tanto das contas a serem prestadas pelo Chefe do Poder Executivo quanto do Parecer Prévio elaborado pelo TCU. O Parecer Prévio favorável do Tribunal, invariável desde o episódio de 1936, propiciava uma tramitação legislativa sem questionamentos mais aprofundados, o que não contribuiu para ajustá-lo a práticas mais consentâneas com a transparência e os princípios constitucionais do processo.

Nesta ocasião, foi corrigida parcela da lacuna regimental, ao ofertar à Senhora Presidenta da República, por decisão do Presidente do Congresso Nacional, a oportunidade de se manifestar sobre o Parecer Prévio que lhe é negativo. O contraditório foi assegurado pelo Legislativo.

Outro exemplo, esse bastante mais grave, de falta ou inadequação da regulamentação sobre tão importante matéria pôde ser observado durante a tramitação inicial, quando iniciativa da então Presidenta deste Colegiado, Senadora Rose de Freitas (PMDB/ES), ensejou o Mandado de Segurança n° 33.729-DF, pelo qual a nobre parlamentar solicitava pronunciamento do Pretório Excelso no sentido de que as contas presidenciais devam ser apreciadas pelo Congresso Nacional em sessão conjunta, presidida pelo Presidente do Senado Federal, e não por sessões isoladas de ambas as Casas. Em 13/08/2015, o Exmo. Ministro Luís Roberto Barroso expediu, em Medida Cautelar, apreciação de que "[d]ecorre do sistema constitucional a conclusão de que o julgamento das

[11] Conclusões baseadas na Nota Técnica n° 137/2015, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

contas do Presidente da República deve ser feito pelo Congresso Nacional em sessão conjunta de ambas as Casas, e não em sessões separadas". Contudo, não concedeu medida liminar no sentido de suspender os efeitos de votações anteriores já realizadas de forma diversa, tendo em vista a longa prática estabelecida até então, ressalvando que "os futuros julgamentos de contas presidenciais anuais sejam feitos em sessão conjunta do Congresso Nacional". Em 03/09/2015, o Alto Tribunal não conheceu de Agravo Regimental em sentido contrário, impetrado pelo Presidente da Câmara dos Deputados, solicitando mudança na orientação em relação às contas futuras. No Voto do então Relator, Ministro Edson Fachin, fica expresso que a manifestação do Relator original da Medida Cautelar "[...] se traduz na constatação de que há verossimilhança nas alegações da parte Impetrante, isto é, constatou-se a presença de *fumus boni iuris* em sede de cognição sumária", ou seja, estar-se-ia diante de "uma preocupação institucional por parte de um agente público cioso do Estado de Direito, tendo em vista a sensibilidade política que circunda o caso concreto", mas não uma manifestação de mérito capaz de alterar a situação jurídica da parte então recorrente, e foi lançada aos autos para evidenciar o *fumus bonis iuris*. No debate que se seguiu, o próprio Relator original, Ministro Barroso, afirma que, na manifestação da cautelar, "[...] já sinalizei como eu vou votar no mérito, mas não tenho competência para, neste caso, vincular situações futuras"[12],

[12] Em maior detalhe estendem-se o próprio Ministro Luís Roberto Barroso e outros magistrados no debate:

> O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR) - *Foi exatamente o que eu fiz. Em vez de colocar "determino", porque entendi que não deveria fazer isso monocraticamente, eu deixei inequívoco o meu ponto de vista, porque, de resto, não me parece haver outra interpretação razoável. Enfim, as pessoas têm visões diferentes, eu entendo e respeito, mas me parece que é inequívoca essa interpretação. Por isso, em lugar de determinar, porque era uma decisão monocrática com fumus boni iuris, eu sinalizei. Portanto, sinalizar não é determinar, sinalizar é: se quiser levar em conta a minha opinião, eu sou um Ministro do Supremo, e a minha opinião foi manifestada de maneira inequívoca. De modo que não é uma determinação, é uma sinalização de que um Ministro entende dessa forma, um Ministro acostumado a interpretar a Constituição. E acho que não há muitas alternativas aqui, mas é sinalização.*
>
> O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - *Eu acho que, com esses esclarecimentos que constam dos debates, inclusive, não vai haver dúvidas de que o Ministro Luís Roberto Barroso se limitou a sinalizar. [...]*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

sendo a posição não-vinculante expressamente reconhecida nas manifestações dos Ministros Ricardo Levandovsky, Teori Zavascki e Luiz Fux. Após essa decisão, não houve posterior manifestação sobre o mérito do pedido[13].

Em sua manifestação de mérito[14], a douta Procuradoria-Geral da República posiciona-se favoravelmente à apreciação das contas em sessão plenária do Congresso, inclusive com a concessão de ordem para a cassação dos julgamentos pretéritos que não tiveram observado esse rito. Também falando sobre o mérito, em sua fundamentação sobre o *fumus bonnis juris*, o Ministro Barroso aponta, entre outros argumentos no mesmo sentido: (a) que o rol de hipóteses previstas no art. 57, § 3º, da Constituição, nas quais as Casas devem se reunir conjuntamente, não é taxativo; (b) a apreciação das contas presidenciais faz-se na forma do Regimento Comum do Congresso Nacional (CF, art. 166, caput e § 2º); (c) este prevê que seu objeto é disciplinar a reunião da Câmara e do Senado "em sessão conjunta" (art. 1º); (d) para apreciação das prestações de contas, o parecer da CMO é encaminhado à Mesa do Congresso Nacional, e as decisões finais a serem sistematizadas são aquelas do Plenário do Congresso Nacional (art. 116, incs. V e VI, da Resolução 1/2006-CN[15]); (e) não existe qualquer regulação da matéria nos Regimentos Internos de qualquer das Casas (a esse respeito, quando a Constituição pretendeu a atuação isolada de uma das Casas, instituiu-a expressamente - tomada de contas pela Câmara dos Deputados quando as mesmas não forem prestadas tempestivamente, art.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - *Senhor Presidente, gostaria de acrescentar que este agravo é importante no sentido de funcionar como esclarecimento, como se fossem embargos declaratórios, do que significa a palavra sinalizar. E está muito claro, agora, pela palavra do próprio Relator, que sinalizar não significa determinar, até porque ele sinalizou ao Congresso e não à autoridade impetrada. De modo que, considerando assim, significa dizer que a autoridade impetrada não está proibida de continuar com a prática se assim entender conveniente, porque é uma mera sinalização.*

[13] Cfe. pesquisa na página do STF em 11/07/2019: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4819038

[14] Parecer nº 209296/2015 – ASJCIV/SAJ/PGR, de 09/10/2015.

[15] Tal normativo, por decisão do próprio Congresso Nacional, é "parte integrante do Regimento Comum" (art. 1º). Na ocasião, a exposição do Ministro relembra que tais disposições são de longa tradição, constando também nas antecessoras da atual normativa (Resolução nº 01, de 1991-CN e Resolução nº 02, de 1995-CN).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

51, II, da CF; nesse caso, o Regimento Interno da Câmara também aponta em seu art. 215, § 5º, que o parecer produzido naquela Casa seja encaminhado ao Congresso Nacional para deliberação). Em prol da mesma conclusão, milita a Nota Técnica n° 132/2015, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, uma das fontes argumentativas mencionadas no próprio Voto do Ministro Barroso.

Neste ponto, não posso, como Relator da matéria, omitir uma manifestação expressa sobre esse encaminhamento: considero inequívoca a exigência constitucional de que as contas, após o Parecer da CMO, sejam julgadas pelo Congresso Nacional em sessão conjunta. Ainda que não tenha havido pelo Supremo Tribunal Federal uma determinação formal a quem quer que seja, como expressamente manifestou a Corte em seu julgamento, creio ser essa a conclusão a que qualquer intérprete certamente deve chegar. Os fundamentos do órgão técnico, do parecer ministerial e da fundamentação da plausibilidade jurídica da medida cautelar são, todos, cristalinos na lógica de sua argumentação e irretorquíveis em sua conclusão de que agir conforme a Constituição é reconhecer a titularidade do Congresso Nacional como órgão julgador, e não de suas Casas individualmente. Trata-se, como bem define o Ministro Barroso, não de uma criação jurisprudencial, mas do reconhecimento de repetidas e expressas manifestações do próprio Poder Legislativo ao desenhar as normas constitucionais e sua regulamentação infraconstitucional. A circunstância de ter havido uma prática reiterada no passado não condiciona de modo algum os passos futuros do Parlamento, cujo compromisso é, primeiramente, com a fiel execução da Carta Magna, tal como juramos todos nós, legisladores, quando da nossa posse no mandato.

Há outras lacunas procedimentais severas ainda pendentes de definição. Nosso Regimento Comum (Resolução n° 1, de 2006-CN) estabelece um cronograma de tramitação das contas presidenciais (art. 116). Prevê prazos específicos, possibilidades de emendas e debates diversos. Contudo, não regula o teor de tais emendas, nem o campo de incidência delas, tal qual a própria

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

Resolução prevê para as medidas provisórias, que também são caso específico de deliberação.

Não nos encontramos num ambiente de discussão de proposição legislativa, em que as possibilidades de modificação do texto apresentado são múltiplas. Estamos em situação de julgamento, para "aprovar" ou "rejeitar" contas. Porém, a Resolução não diz se é cabível, por exemplo, a aprovação de emenda que inverta totalmente o sentido da proposição (projeto de decreto legislativo - PDL), de aprovado para rejeitado, ou se tal pretensão somente poderia ser atendida mediante a apresentação de voto em separado.

Na mesma linha, questiona-se a possibilidade de temas novos eventualmente trazidos ao conhecimento desta Comissão, mas não contemplados no processo de prestação de contas e no parecer elaborado pelo TCU, serem incluídos no Parecer da CMO, uma vez que o texto constitucional exige o Parecer Prévio do Tribunal sobre a matéria.

De qualquer sorte, não resta dúvida que qualquer apontamento novo que vier a ser feito pelo Congresso Nacional sobre as contas apresentadas exigirá a abertura de novo prazo ao interessado, no caso à ex-Presidenta Dilma Rousseff, para a apresentação das suas razões de defesa, de forma a lhe assegurar o devido processo legal, aspectos estes que também precisam ser regulados.

Observa-se que tem sido usual a aprovação de contas com "ressalvas", muitas destas relacionadas a procedimentos técnicos e operacionais sem qualquer nexo com a atuação dos Presidentes da República. Entendemos que é necessária melhor regulamentação da matéria de forma a só incluí-las nas contas do primeiro mandatário do País quando atenderem a determinados requisitos de pertinência e relevância objetivamente definidos, em especial aqueles delineados na Seção 1.3 deste Parecer.

Neste sentido, e para efeitos da aplicação deste julgamento (e possível aproveitamento na regulamentação em tela), tendo em vista a ausência de um entendimento claro do que venha a ser exatamente uma "ressalva", bem como

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

da diferenciação dessa manifestação em relação à "irregularidade", precisamos enunciar qual critério será aqui anunciado. Do ponto de vista do julgamento de contas de gestores pelo TCU (art. 71, inciso II, CF), a imposição de ressalva no julgamento decorre de "impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário" (art. 16, inciso II, da Lei 8.443/1992). Não nos parece ser exatamente essa a natureza das ressalvas explicitadas no julgamento de contas presidenciais, quer pelo TCU neste relatório[16], quer naqueles anteriores que já foram apreciados por esta CMO[17]. Em todos esses casos, o que se depreende do apontamento realizado pela auditoria e mantido pelo TCU é um conjunto de falhas, quer na técnica de evidenciação contábil (em extensão que não seja capaz de descaracterizar os demonstrativos como imagem fiel das contas do exercício), quer na observância de leis, regulamentos e controles internos do conjunto da administração (em grau e escopo que não impliquem na responsabilização do Chefe do Executivo). Explicitando a natureza técnica do procedimento (que se encontra apenas implícita nos relatórios debatidos), trata-se dos clássicos fundamentos para uma “opinião qualificada” ou modificada das demonstrações financeiras, nos termos dos padrões internacionais de auditoria. Para uma descrição técnica do primeiro caso (ressalva em demonstrações financeiras):

> Se as demonstrações financeiras não são preparadas de acordo com os princípios de contabilidade aplicáveis, o relatório do auditor deve identificar o afastamento em relação aos Princípios Contábeis Geralmente Aceitos e seu efeito sobre as demonstrações financeiras. Dependendo da magnitude do afastamento e de seu efeito subsequente, o auditor irá emitir uma opinião qualificada ou adversa sobre os demonstrativos financeiros da agência envolvida.
>
> • Se o auditor não é capaz de obter evidências necessárias para apoiar as afirmações da administração suas convicções, deve abster-se de emitir opinião ou, a depender da sua avaliação sobre o potencial impacto da incerteza criada pela insuficiência dessas evidências, emitir uma opinião qualificada (“exceto por”). Qualquer opinião qualificada de auditoria deve explicar a natureza da

[16] Elencadas a p. 21-22 e 24 do Relatório TCU.
[17] Tome-se, a título de exemplo, as últimas contas que tiveram parecer da CMO, relativas ao exercício de 2013, que endossaram as ressalvas do TCU (MCN 6/2014, pp. 5-9). Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=BFF016529402C17280FFDDDD511C5F1F.proposicoesWebExterno2?codteor=1402882&filename=Tramitacao-MCN+6/2014+CN.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

> incerteza. Incertezas surgem como resultado de um grande número de fatores, incluindo:
>
> ◦ Limitações de escopo impostas externamente (incluindo a limitação de acesso do auditor aos dados, bem como a impossibilidade de obter evidências antes do fim do prazo de conclusão do relatório).
>
> ◦ Fragilidades de controle interno que não possam ser superadas pela realização de procedimentos de auditoria adicionais ou estendidos.
>
> ◦ A presença de contingências que não possam ser razoavelmente estimadas para atender aos requisitos de evidenciação das demonstrações financeiras [...] (KEARNEY, Edward F. et. al. **Federal Government Auditing: Laws, Regulations, Standards, Practices & Sarbanes-Oxley**: Second Edition. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 2013, p. 267[18])

Para o caso de apontamentos de conformidade legal e regulamentar, na mesma fonte:

> Acerca do relatório do auditor sobre a observância de leis e regulamentos por parte de uma Agência Federal [...]:
>
> • O auditor deve relatar eventos de desconformidade com leis e regulamentos revelados pela auditoria (a menos que os considere irrelevantes).
> • O auditor deve relatar o descumprimento de exigências de controle interno federais [...].
> • O auditor deve relatar a abrangência dos testes realizados e oferecer ou uma opinião de auditoria sobre a conformidade ou (o que é mais comum) uma abstenção de opinião. (KEARNEY, Edward F. et. al. **Federal Government Auditing: Laws, Regulations, Standards, Practices & Sarbanes-Oxley**: Second Edition. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 2013, p. 272[19])

---

[18] *If the financial statements are not prepared in accordance with applicable accounting principles, the auditor's report should identify the GAAP departure and its effect on the financial statements. Depending on the magnitude of the departure and its subsequent effect, the auditor will qualify or issue an adverse opinion on the agency's financial statements.*

> *• If the auditor is unable to obtain sufficient competent evidential matter to support management's assertions, he or she should disclaim an opinion or, depending on the auditor's evaluation of the potential impact of the uncertainty created by the lack of sufficient evidential matter, issue a qualified ("except for") opinion. Any qualified audit opinion should explain the nature of the uncertainty. Uncertainties arise as a result of a number of factors, including:*
> *◦ Externally imposed scope limitations (including limiting auditor access to data as well as inability to obtain competent evidential matter prior to reporting deadlines).*
> *◦ Internal control weaknesses that cannot be overcome by performing additional or extended audit procedures.*
> *◦ The presence of contingencies that cannot be reasonably estimated to meet the financial statement reporting requirements [...]* (p. 267) – tradução nossa

[19] *With respect to the auditor's report on a Federal Agency's compliance with laws and regulations [...]:*

> *• The auditor must report events of noncompliance with laws and regulations disclosed by the audit (unless deemed inconsequential by the auditor).*
> *• The auditor must report noncompliance with Federal internal control requirements [...].*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Trata-se de critério adequado para as finalidades institucionais do julgamento de contas, e que utilizarei na avaliação de eventuais ressalvas a serem propostas, as quais só serão mencionadas se representarem, cada uma, falhas de técnica de evidenciação contábil, ou de observância de leis, regulamentos e controles internos do conjunto da administração, que sejam materialmente relevantes mas que, em grau e escopo, não possam ser consideradas como elemento de responsabilização individual do Chefe do Executivo.

Cabe discutir, em relação às ressalvas, também a aplicabilidade de sua anotação após tanto tempo decorrido, especialmente quando o ponto ressalvado tiver sido já corrigido nas práticas administrativas (ou, eventualmente, quando não mais tiver efeito fático significativo, perdendo o seu objeto por fatores alheios à própria ação governamental). Entendo que sim, fundamentalmente por razões de equidade: um presidente não pode ser julgado diferente de outro apenas porque o decurso do tempo modificou as circunstâncias que tornariam uma ressalva aplicável. Como já discorri acima, a confortável perspectiva temporal de uma apreciação feita muitos anos depois, quando todos os fatos e tendências já são conhecidos, não pode ignorar que os atos julgados decorreram no exercício original, com todo o conjunto de incertezas e estimativas que o gestor se viu obrigado a fazer. Nesse sentido, a gestão deve ser julgada pelo que podia conhecer e avaliar no tempo presente em que ocorreu: eventuais constatações *a posteriori* podem, sim, vir a beneficiar um gestor no que se avalia sua conduta (tal como a formação posterior, pelo TCU, de opinião diversa e mais favorável sobre o apontamento). Porém, em relação a fatos que persistam em sua natureza como ressalva, é justo que se registre a correta apreciação mesmo que não mais tenham impactos no universo de hoje. Ademais, também há o aspecto

---

• *The auditor must report on the scope of tests performed and provide either an audit opinion on compliance or (as is the more common practice) a disclaimer of an audit opinion.* (p. 272) – tradução nossa.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

de aprendizado institucional: as contas do governo são oportunidade de reflexão dos Poderes acerca da boa gestão, e todo o patrimônio de experiências acumuladas (inclusive na forma de eventuais erros) deve ser nela refletido para uso das futuras gerações de administradores e parlamentares.

Tampouco é admissível a ausência de uma definição de termo para a votação das contas presidenciais. Na Constituição de 1934, em seu art. 29, já havia previsão de julgamento das contas do exercício pretérito tão logo os trabalhos legislativos fossem iniciados. Atualmente, o Presidente da República tem prazo para enviar as contas ao Legislativo e o Tribunal de Contas tem prazo para elaborar o respectivo parecer técnico. No entanto, inexiste prazo para nós, congressistas. Seria bastante razoável que o Parlamento, a cada ano, julgasse as contas do exercício anterior, dentro de determinado período (preferencialmente, antes da aprovação do orçamento anual). Vejam todos que, no caso de rejeição das contas, é de se esperar que, inclusive por força da pressão social, o Congresso Nacional venha a adotar cautelas diversas antes de aprovar o orçamento para o exercício seguinte.

Deixar para votar muito tempo depois desprestigia o interesse público, além de permitir ficar no esquecimento fatos que poderiam contribuir para o debate e geração de conhecimento sobre a gestão.

Nas contas ora em exame, é preciso enfrentar as consequências do atraso de pelo menos três anos entre a data atual e aquela quando deveria ter sido julgado o caso. Neste sentido, é preciso considerar, na formação de juízo sobre cada situação e cada ato, a posição de incerteza e antecipação com que se defrontava a mandatária no exercício original, sendo inteiramente descabido julgar as ações de 2014 a partir das informações e desdobramentos que se veio a conhecer apenas posteriormente – e que os agentes não poderiam conhecer no momento das decisões. Por isso, a própria elaboração do relatório privilegia as informações originais do Parecer Prévio, que continham em muitos casos projeções e estimativas (hoje já superadas por dados históricos mais precisos), pois é com tais elementos que a gestão avaliada podia contar.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

O conhecimento posterior dos fatos será, evidentemente, levado em conta, mas em sua exata natureza: algo que não podia ser considerado no momento dos fatos, porque não existia. Também os posicionamentos posteriores do TCU e do Congresso sobre fatos e atos de gestão serão aqui ponderados – e exaustivamente, como se verá. Porém, cada posicionamento será colocado em sua perspectiva histórico-temporal, de forma a evidenciar eventuais evoluções de entendimento (passíveis de aproveitamento, quando favoráveis ao agente cujas contas são julgadas, nos termos do art. 5º, inciso XL, da Carta Magna) e uma melhor compreensão dos fenômenos sob apreciação do julgador.

Quanto à relevante questão da ampla defesa e do contraditório em processo como o que ora analisamos, não faltam exemplos de rejeição de contas e de judicialização do procedimento na esfera municipal, em razão do seu descumprimento. Como tem previsão constitucional (arts. 31, 49, inciso IX, 71, incisos I e II, e 75), a matéria acaba sendo alçada à discussão no STF, que já tem ampla jurisprudência a respeito. Se acontecer a rejeição no âmbito do Congresso, não se esperaria comportamento diferente que não o do recurso ao Judiciário. Por isso, mais uma vez, é preciso resguardar o trabalho deste Parlamento, corrigindo as falhas procedimentais, os vícios formais.

Nessa linha de raciocínio, a Resolução n° 1, de 2006-CN prevê, no parágrafo único do art. 115, a possibilidade de audiência pública com o Ministro Relator das contas. No entanto, não há previsão de audiência do Chefe do Poder Executivo, sequer por meio de seu defensor. Entendemos que tal falha precisa ser corrigida, tendo em vista a necessidade de habilitar a paridade de armas e de recursos aos envolvidos no processo.

Faz-se mister, Senhoras e Senhores congressistas, que o julgamento das contas presidenciais não seja apenas um procedimento formal, mas que desse processo surjam avanços em benefício da coletividade, esta sim a real detentora do direito de conhecer a regularidade da conduta de seu representante maior, de modo que tal julgamento sirva especialmente para aferir avanços no

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

cumprimento das funções sociais, distributivas e reguladoras do Estado. Do nosso ponto de vista, tais questões não podem ficar fora do debate de uma mudança de nosso Regimento Comum e do seu desenvolvimento procedimental na forma das adequadas Resoluções.

Não tenho, na Relatoria destas contas, a prerrogativa de formular novos conteúdos normativos. Nesta seção, cabe-me tão somente alertar veementemente o colegiado acerca da necessidade de tais aperfeiçoamentos, além de explicitar as decisões adotadas neste processo individual para colmatar as lacunas e limitações mais urgentes do procedimento, constituindo parte das razões de decidir.

Dito isso, passemos a averiguar se a elaboração do Parecer Prévio atendeu, do nosso ponto de vista, aos ditames do ordenamento pátrio.

3.2 Dos Aspectos Formais na Elaboração do Parecer Prévio e no Julgamento

3.2.1 Da necessidade de aferição dos aspectos formais

Como já definimos na seção inicial, estamos todos a julgar, e não apenas a manifestar opinião partidária. A manifestação do Congresso Nacional sobre as contas, apesar de seu caráter político, precisa atender rigorosamente aos balizamentos legislativos em torno do tema, mormente quanto ao rito processual. Afinal, nossa democracia rege-se por regras e procedimentos previamente estabelecidos (neste caso, inclusive no próprio texto da Constituição), que constituem o cerne do Estado Democrático de Direito e que, se não observados, tornam qualquer ato definitivamente nulo, por vício de inconstitucionalidade (art. 5°, inciso LIV, da Carta Política).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Em razão disso, iniciamos nossa análise pela verificação do cumprimento dos aspectos formais inerentes à elaboração do Parecer Prévio pelo TCU, que iremos considerar no nosso julgamento.

3.2.2 Competência para definir o objeto das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo

Em primeiríssimo lugar, cabe assentar que é a esta instância, o Congresso Nacional, que cabe definir o exato contorno do que é julgado nesta ocasião. De fato, por uma questão de soberania, não poderia ser diferente. A história do parlamento se confunde com a história dos orçamentos, tendo em conta que o próprio parlamento tem sua origem histórica na necessidade de controle (pelo povo) do poder dos governantes de impor tributos para arrecadar receitas. Aos parlamentos, desde sua origem – portanto, é atribuição inata a este Poder – a arquitetura institucional democrática confere a prerrogativa de autorizar as receitas e as despesas para os governos cumprirem seus planos em relação à sociedade. Em contrapartida, os órgãos legislativos assumem o poder-dever de fiscalizar e controlar a fiel aplicação dos recursos. A razão de ser dessa competência é magistralmente sintetizada por Aliomar Baleeiro, um dos próceres do direito financeiro do Estado em nosso país:

> De nada valeria a competência do Poder Legislativo para aceitar ou rejeitar o programa de governo, autorizar ou vedar receitas e despesas, se não tivesse meios e órgãos técnicos de fiscalização da execução orçamentária.
> O direito de conceder implica o poder de verificar se o emprego das autorizações foi feito para os estritos fins a que se destinavam[20].

[20] BALEEIRO. Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 14. ed., rev. e atual. por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense. 1996, p. 419.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

Nosso modelo constitucional acompanha rigorosamente esse entendimento, mencionando explicitamente as contas presidenciais como um de seus instrumentos. Desde a primeira Constituição do país independente, e ininterruptamente desde então durante toda a história constitucional[21], sempre foi fixada na Carta Magna a competência do Congresso Nacional (embora nem sempre como atribuição de ambas as Casas Legislativas) para julgar as contas do Presidente da República – traço esse que permanece de pleno nos dias atuais[22].

É verdade que a função de controle, em sentido amplo, compete ao Congresso, mas não de modo absoluto, pois outros órgãos têm a sua participação resguardada pela Constituição. Nos termos muito precisos dos arts. 70 e 71 da Carta:

> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
> Parágrafo único. Prestará contas 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.
> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
> I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; [...]

Ou seja, há outros atores no controle: o controle interno compete aos sistemas próprios de cada Poder; o controle externo, ao Congresso Nacional, mas com o auxílio do Tribunal de Contas nos estritos casos elencados

[21] Ressalvada a Constituição de 1937, de matriz assumidamente totalitária e que silenciou a respeito.

[22] CF/1824, art. 172; CF/1891, art. 34, 1º; CF/1934, arts. 29 e 102; CF/1946, art. 66 VIII e art. 87, XVII; CF/1967, art. 47, VIII, e art.83, XVIII; CF/1969, art. 44, VIII, e art. 81, XX; CF/1988, art. 49, IX, e art. 84, XXIV.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

especialmente nos incisos do art. 71. Porém, em matéria de julgamento das contas do Presidente da República, a competência é exclusiva, é única, é monopólio do Congresso Nacional. Embora haja o caráter opinativo do parecer do Tribunal, como se veio de apontar, a Constituição explicitamente estabelece em seu art. 49, inciso IX[23]:

> Art. 49. Compete exclusivamente ao Congresso Nacional: [...]
> IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

Assim, o Tribunal de Contas opina, e o Congresso julga. Tal competência é mais ampla que a letra desse dispositivo, pois inclui também a de legislar a respeito das condições da própria prestação de contas a ser julgada e seu procedimento. Não adiantaria o poder de julgar sem o de dispor sobre as regras para tanto. Quem autoriza a execução deve fiscalizá-la. Assim, ao regulamentar a questão, o Congresso deve fazê-lo por si, sem submeter o regulamento à aceitação ou chancela do órgão ou Poder fiscalizado. Este é também o entendimento, neste particularíssimo detalhe, do mestre José Afonso da Silva:

> Vimos que o Congresso Nacional é o órgão legislativo da União. Apesar disso, suas atribuições não se resumem na competência para elaborar leis. Exerce outras de relevante importância, e todas podem ser classificadas em cinco grupos: [...]
> (2) atribuições meramente deliberativas, envolvendo a prática de atos concretos, de resoluções referendárias, de autorizações, de aprovações, de sustação de atos, de fixação de situações e de julgamento técnico, consignados no art. 49, o que é feito por via de decreto legislativo ou de resoluções, segundo procedimento deliberativo especial de sua competência exclusiva, vale dizer, sem participação do Presidente da República, de acordo com regras regimentais[24];

---

[23] De igual modo, ao fixar a obrigação do Chefe do Executivo de prestar contas, estabelece a Constituição aquele a quem devem ser prestadas, ou seja, o Congresso Nacional:

> *Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...]*
> *XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior.*

[24] SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 14. ed. rev. e atual. nos termos da Reforma Constitucional (até a EC n. 45, de 8/12/2004, publicada em 31/12/2004). São Paulo: Malheiros Editores, 2005, pp. 520 e 527.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

3.2.3 Delimitação do objeto do julgamento

Nesse exercício de dispor sobre o próprio julgamento, é preciso desde logo definir sem ambiguidade o objeto do julgamento que o Congresso Nacional deve realizar, para que os congressistas possam exercer plenamente suas prerrogativas sobre a matéria, mas sem excedê-las. A delimitação é relevante, porque não parece ser razoável atribuir todas as minúcias do funcionamento da máquina pública à responsabilidade do Chefe do Governo. Por outro lado, está em questão no julgamento não um governo em abstrato, uma política em tese. Trata-se de julgar a conduta de um mandatário, de um titular de poderes políticos conferidos pela Constituição e pelo voto popular, a partir dos elementos trazidos nas contas.

A Carta Magna, não por acaso, diferencia esses tipos de apreciação em seu art. 49, inciso IX: por um lado, o Congresso aprecia os relatórios sobre os planos de governo, mas julga as contas prestadas pelo Presidente da República. Ou seja, parece não restar dúvidas que o julgamento é personalíssimo. É o mandatário quem tem as contas julgadas, não o governo em geral.

Mais especificamente, tem suas contas julgadas do ponto de vista da condução política mais ampla, não sob a perspectiva dos atos individuais efetuados na condição de ordenador de despesas. Tal diferenciação é bastante enfatizada pelo Pretório Excelso, ao decidir (com repercussão geral) sobre a competência de julgamento da matéria:

> 3. As contas de governo, também denominadas contas de desempenho ou de resultados, objetivam demonstrar o cumprimento do orçamento, dos planos e programas de governo. Referem-se, portanto, à atuação do chefe do Executivo como agente político. A Constituição reserva à Casa Legislativa correspondente a competência para julgá-las em definitivo, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas, conforme determina o art. 71, I da Constituição Federal.
> 4. Já as contas de gestão, também chamadas de contas de ordenação de despesas, possibilitam o exame, não dos gastos globais, mas de cada ato administrativo que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

> legalidade, legitimidade e economicidade. A competência para julgá-las é do Tribunal de Contas, em definitivo – portanto, sem a participação da Casa Legislativa respectiva –, conforme determina o art. 71, II da Constituição Federal.[25]

Com ainda maior didatismo, Bandeira de Mello apontou a grave consequência de não se apartar as contas diretas e pessoalmente imputáveis ao Presidente da República, que no seu entendimento terão de passar por exame substancial, daquelas concernentes aos ordenadores de despesa:

> Sem embargo, tal competência, diga-se de passagem, tem sido tradicional e erroneamente confundida com a apreciação substancial das contas do Governo, em geral, de tal sorte que, absurdamente, nas órbitas estaduais ou municipais, Tribunais de Contas destas esferas têm rejeitado contas de Governador ou Prefeito, por atos que, muitas vezes, não lhes podem ser diretamente imputáveis, pois não se faz a devida acepção entre o que é de responsabilidade direta das autoridades em questão e o que é de responsabilidade de subordinados seus. Com efeito, possivelmente não há e talvez jamais venha a haver alguma administração, considerada em seu todo, livre de falha ou irregularidade na gestão de recursos públicos.
> Sempre existirá algum servidor da administração direta ou indireta que cometerá deslizes, faltas ou mesmo incorreções graves em detrimento do bom e honesto manejo dos recursos públicos, para não se falar de meras impropriedades técnicas no que concerne a registros relativos à receita e despesa públicas. É um contra-senso absoluto considerar a aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo dependente da miríade de atos praticados por terceiros, conquanto agentes da administração direta ou indireta: atos que, nos respectivos escalões, o Presidente, Governadores e Prefeitos centenas de milhares de vezes sequer poderão saber que foram praticados ou como o foram e se, em cada caso, foi obedecida cada particularizada exigência técnica ou legal. Sem embargo, a sanção pela rejeição de contas do Chefe do Poder Executivo (que ocorrerá se o Legislativo acolher o parecer do Tribunal de Contas neste sentido) é politicamente grave.[26]

Esta distinção tem ensejado até mesmo alguma incorreção na própria nomenclatura utilizada pelo TCU, que tem enviado anualmente o Parecer Prévio

---

[25]Recurso Extraordinário 848.826 CE. Plenário, j. 17/08/2016. Redator do Acórdão> Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente). DJE 24/08/2017 - ATA Nº 118/2017. DJE nº 187, divulgado em 23/08/2017.

[26] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo. 7 ed . rev., atual. e amp. São Paulo: Malheiros, 1995, pp. 126-127.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

que elabora intitulando-o "Contas do Governo da República - Exercício 'x' ", para o julgamento do Congresso Nacional, como se fossem as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo. Tal denominação remete a uma abrangência que parece não se ajustar, para efeitos de julgamento, à delimitação que acima se fez em conformidade com o ordenamento jurídico. Este Colegiado já identificou por diversas vezes a impropriedade da nomenclatura: em relação às contas de 2013, por exemplo, o respectivo relatório ajustou a denominação para "Contas do Presidente da República do Exercício 2013".

No entanto, a iniciativa da Comissão não enfrentou a essência da questão: determinar qual deve ser o conteúdo das contas presidenciais, sobre o qual o Tribunal deve emitir Parecer Prévio. Neste sentido, alguns poderiam aventar que a Corte estar-se-ia extralimitando ao oferecer informação tão granular e detalhada como o faz no Parecer Prévio, dado que este deve cingir-se às contas do Presidente da República, e não às "contas do governo" como um todo. Não obstante, considero que a ausência de especificação expressa dos itens a analisar, por parte do Congresso Nacional (único titular do indelegável poder regulamentar sobre a matéria), que já deploramos acima, tem deixado a critério do próprio Tribunal essa delimitação. Nesse sentido, é compreensível (de fato, aconselhável) a opção conservadora da Corte de acrescentar o máximo possível de informação e abrangência à manifestação opinativa: competirá ao Congresso, como julgador, selecionar do universo de apontamentos e manifestações técnicas aqueles que cabem, constitucionalmente, a um julgamento dessa natureza. Assim o faremos.

3.2.4 Conteúdo das contas do Presidente a ser objeto de Parecer Prévio

Como insistentemente destacamos, o Congresso jamais regulou o conteúdo, a abrangência, a delimitação das contas a serem apresentadas pelo Presidente, apreciadas pelo TCU e julgadas pelo Parlamento. Ao contrário, o costume de receber pareceres da Egrégia Corte de Contas com recomendação pela aprovação e o usual pouco interesse da sociedade pelo tema levaram raras

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

vezes a se debater com maior profundidade a questão, optando o Legislativo, quando decidiu julgar, por aprovar as contas em rito sumário. É habitual a ausência de qualquer debate no Congresso, de onde "nunca se levantaram maiores restrições a essa maneira de proceder"[27], na elaboração do Parecer Prévio e no seu exame parlamentar. O mesmo se verifica com o conteúdo substantivo dos atos a julgar: contas dos anos de 1990, 1991, 1998, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017 ainda se encontravam pendentes de decisão pelo Congresso Nacional, quando da elaboração deste Relatório. Por outro lado, no curto espaço de dois meses (outubro e novembro de 2015) este Colegiado apreciou de forma apressada seis contas (de 2009 a 2013)[28] para emitir parecer.

Inerte o Legislativo, tanto na fixação das regras procedimentais e axiológicas quanto na própria ação de julgar. Diante desta lacuna, compreensível até que o próprio Parecer Prévio do Tribunal possa, ocasionalmente, mencionar atos de governo (aqui julgados nos termos do art. 49, inciso IX, da Constituição) e atos de pura e simples gestão administrativa (que, se ocorrerem, cabem na jurisdição do próprio TCU fixada no art. 71, inciso II, da Carta)[29].

---

[27] RAMOS, J. Baptista. **Tribunal de Contas - princípio da legalidade e legalidade da despesa**. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 178. Lembra esse ex-Presidente do TCU que oposição mais severa ao trabalho do Tribunal só ocorreu em relação ao relatório de 1974, "em que as críticas foram maiores ao desempenho econômico-financeiro do Governo quanto ao exercício anterior, ocasionando algumas reações nas áreas político-partidárias".

[28] Informações extraídas do relatório da CMO, disponível em http://www.camara.leg.br/ReportServer_PROD/Pages/ReportViewer.aspx?/CMO/CMO/Relatorios/cmorpt270&rs:Command=Render&rc:Parameters=false&rs:ParameterLanguage=pt-br&AnoExercicioFinanceiro:isnull=true&IndCompleto=1, acesso 15/07/2019.

[29] Com efeito, o Tribunal alerta, no item 1.1.3 do parecer, que sobre as contas individuais "pode haver erros e irregularidades não detectados no nível consolidado que venham a ser constatados e julgados no futuro, em atendimento ao que dispõe o art. 71, inciso II, da Constituição Federal". Esclarece, ainda, que as contas atribuíveis a outros gestores serão julgadas posteriormente pelo Tribunal. Esta ressalva sugere a possibilidade de um *bis in idem* de julgamento, com desprestígio ao Parlamento, pois o mesmo fato ou conduta pode vir a ser julgado primeiro pelo Congresso, e, posteriormente, pelo Tribunal, onde a decisão parlamentar poderá ser revista.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

Neste sentido, recorremos uma vez mais à doutrina recente[30]: estando em questão o governo de um mandatário em particular (e não um governo em abstrato ou uma política em tese), julgam-se contas objetivas, mas aquelas prestadas pelo Presidente da República e de responsabilidade direta deste. São os documentos contábeis formais, mas para apreciação de "atos ou indevidas omissões próprios e específicos do Chefe do Poder Executivo, de responsabilidade pessoal dele, vale dizer, que lhe sejam direta e pessoalmente imputáveis e que, estas sim, terão de passar por um crivo substancial"[31]. Julgar as contas do Presidente, desse modo, envolve fundamentalmente a sua responsabilidade pessoal sobre eventuais atos e fatos impugnados. Para isso, há que se examinar em relação a cada ato ou fato:

> a) a conduta, mediante identificação de ação ou omissão, culposa (por negligência, imprudência ou imperícia) ou dolosa, no exercício das suas funções;
> b) o nexo de causalidade, com explicitação do vínculo entre a conduta e o resultado reprovado, evidenciando que a conduta foi causa significativa do resultado; e
> c) a reprovabilidade da conduta, de modo que sejam sopesados aspectos como: desconhecimento escusável dos fatos atribuídos ou de sua ilicitude; o papel de pareceres ou manifestações técnicas para efeitos da decisão; e inexigibilidade de conduta diversa.[32]

Em que sentido concreto, portanto, pode-se falar em “conduta” do primeiro mandatário a atender a tais critérios? Vários cursos de ação desse

---

[30] BIJOS. Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. **Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República.** Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015, pp. 8-10.

[31] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26 ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional nº 57 de 18/12/2008. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 934.

[32] BIJOS. Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. **Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República.** Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015. p. 10 Os componentes de caracterização da responsabilidade foram desenvolvidos a partir dos conceitos aplicáveis aos gestores de recursos públicos federais em geral contidos na Decisão Normativa – TCU nº 132, de 02 de outubro de 2013.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

dirigente em seu papel decisório podem ser considerados, uma vez que dão ensejo à ocorrência dos resultados reprovados e à causalidade indispensável à responsabilização. São situações como:

> a) ato que represente o exercício formal de qualquer das prerrogativas privativas do presidente da república ou de titular de poder nos termos da constituição e das leis;
> b) conduta tipificada em lei como de responsabilidade pessoal do presidente da república ou de titular de poder;
> c) ato ou conjunto de atos que, ainda que praticados por subordinado hierárquico, representem a concretização de ação de governo de gravidade, materialidade e relevância tais que não permitam a presunção de que fossem desconhecidos pelo mandatário (especialmente se de conhecimento público e discutidos pela opinião pública), circunstância da qual se deduz a sua anuência às práticas ou a inobservância da diligência mínima exigível de qualquer exercente de tão altas funções[33].

No âmbito material, existem inúmeros comandos estritamente constitucionais que não deixam nenhuma dúvida quanto a prerrogativas ou obrigações do Chefe do Executivo, que devem ser consideradas na formatação de suas contas. O art. 84, por exemplo, além de outros encargos privativos, dispõe que o Presidente da República deve enviar mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias. O art. 85, por seu turno, estabelece os crimes de responsabilidade do Presidente da República que atentam contra a Constituição Federal, cuja ocorrência é diretamente vinculada ao mandatário. A Constituição estabelece, ainda, que a União deve aplicar pelo menos 18% (dezoito por cento) da receita de imposto na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212), aplicar 15% (quinze por cento) da receita corrente líquida em ações e serviços de saúde (art. 198, § 2º,

[33] BIJOS. Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. **Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República.** Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015, pp. 10-11.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

inciso I)[34], obedecer aos limites máximos de gastos com pessoal (art. 169, § 1°), segundo os termos da LRF, bem assim observar a repartição tributária e a pontual entrega dos recursos aos demais entes da Federação (arts. 157 a 162) e os necessários ao custeio dos demais Poderes e do Ministério Público (art. 168). Nenhuma dessas atribuições poderia ser deferida a outro agente, que não o Chefe de Governo, revelando que existe, assim, vasta orientação constitucional, que, pela sua substância, deveria ser o objeto específico das contas presidenciais.

Não há, porém, a devida regulamentação, o que, no entanto, não inviabiliza a prestação de contas, a elaboração do Parecer Prévio e o julgamento. É preciso, para tanto, configurar a vinculação direta do ato com o Chefe de Governo, analisar a legitimidade, eficiência e economicidade, sua repercussão financeira e orçamentária, o atingimento dos fins pretendidos, o potencial de ofensa à coisa pública.

Não ignoro que se trata de critérios ainda tentativos, bem alicerçados na literatura técnica, mas ainda carentes do pronunciamento definitivo do mérito político dessa regulamentação por parte do Congresso Nacional. Portanto, o esforço de enunciar mais claramente a lógica do julgamento servirá não somente para conduzir com segurança a manifestação sobre estas contas, mas igualmente como forte precedente a ancorar a construção de regramento mais sólido e permanente.

Proponho, assim, que a sistemática adotada no Parecer Prévio relativo às contas presidenciais de 2014 seja acolhida nesse processo, em respeito à

---

[34] Durante a vigência do Novo Regime Fiscal, que estabelece o teto de gastos da União, as aplicações mínimas em manutenção e desenvolvimento do ensino e em ações e serviços públicos de saúde corresponderão aos montantes apurados com base no art. 110 do ADCT:
Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:
I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e
II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

praxe até então instituída, mas tomando-se a cautela de somente considerar, para efeito de julgamento das contas, aqueles fatos e atos que possam ser diretamente imputados ao Chefe do Poder Executivo, nos termos delineados nestas seções.

3.2.5 Da recomendação do Tribunal ao Congresso Nacional

O Parecer Prévio ora em debate consigna, em manifestação final, que que "as Contas não estão em condições de serem aprovadas, recomendando-se a sua rejeição pelo Congresso Nacional".

Há que discutir a adequação em que o Parecer Prévio, documento de natureza eminentemente técnica, contenha recomendações ou aconselhamentos ao Parlamento com o objetivo de influir na decisão a ser tomada por este. Dois pontos devem ser postos em evidência: primeiro, deveria o Parecer Prévio restringir-se a apontar, de forma objetiva, os atos e fatos relevantes identificados na prestação de contas e que estão em desconformidade com a legislação vigente?; segundo, qual o poder vinculativo de tal recomendação de julgamento final sobre o Congresso Nacional?

A Constituição Federal (art. 71, inciso I) determina a elaboração de Parecer Prévio. A Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 57) detalha que tal parecer deve ser "conclusivo". Já o art. 228 do Regimento Interno do Tribunal esclarece o que se deve entender por "conclusivo", em relação ao Parecer Prévio das contas presidenciais:

> Art. 228. O parecer prévio a que se refere o caput do art. 221 será conclusivo no sentido de exprimir se as contas prestadas pelo Presidente da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro, bem como sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal.
> § 1° O parecer prévio conterá registros sobre a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.
> § 2° O relatório, que acompanhara o parecer prévio, conterá informações sobre:

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

I - o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destes com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
II - o reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do País.
III - o cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar n° 101, de 4/5/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

É fato que não consta, sequer no Regimento Interno, uma previsão inequívoca sobre como deve ser a conclusão opinativa do TCU em relação às contas presidenciais. É certo que há diferença entre um parecer apenas conclusivo (terminativo, concludente, quanto ao cumprimento ou não das normas pela autoridade e um parecer que chega a ser aconselhador, enunciando uma posição final recomendada no julgamento das contas. Manifestação desse tipo somente deve ser entendida como sugestão para que o Congresso Nacional acompanhe a análise da Corte, sem obviamente vinculá-lo.

A Lei Orgânica do TCU (Lei n° 8.443, de 1992), ainda que pudesse ser utilizada como amparo à Corte, tampouco contempla a tipologia das conclusões a serem consignadas do Parecer Prévio. De fato, seus arts. 10, § 2°, 15 e 16 preveem apenas os termos relativos ao julgamento definitivo de contas dos gestores públicos em geral (regulares, regulares com ressalva ou irregulares), não das Contas do Chefe do Poder Executivo, cujo julgamento a Corte não realiza.

Por outro lado, a já denunciada ausência de regulamentação do tema legitima, a nosso ver, uma visão ampliativa que a Corte possa fazer do sentido de “parecer conclusivo” tal como consta na LRF. Não se pode recriminar uma opção da instituição por oferecer o máximo possível de subsídios, se não há uma clara manifestação do do Congresso Nacional quanto à extensão das informações e do sentido opinativo do Parecer Prévio. Com efeito, esse silêncio vem desde antes da Constituição Federal. Um levantamento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) feito especificamente sobre o trabalho de avaliação das contas de governo do TCU

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

mapeia as tentativas, pela Corte, de definir formas mais adequadas de emitir o Parecer Prévio[35]. Desde 1977, o Tribunal vem sucessivamente ampliando, em seu Regimento Interno, o conteúdo e abrangência das manifestações opinativas que deve entregar ao Congresso, sem que tenha havido qualquer confirmação ou rechaço por parte do Legislativo. O conteúdo da manifestação atual do TCU é maior do que alguns homólogos internacionais (como Austrália, Canadá, África do Sul e Estados Unidos), mas corresponde a outros similares como França, México e Portugal[36], não representando, portanto, um caso desviante na prática internacional. De outra sorte, não se afigura descabido o paralelismo da manifestação opinativa (aprovação, aprovação com ressalvas, não-aprovação) com aquela exigida pela lei orgânica do TCU para o julgamento das contas de sua competência (regulares, regulares com ressalva, irregulares). Ora, no vácuo de uma diretriz expressa, que outro parâmetro orientativo mais sólido, para exaurir os possíveis sentidos de um "parecer conclusivo", que a própria legislação aplicável ao TCU em sua outra vertente? Por fim, cabe ressaltar que a prática opinativa verificada no Parecer Prévio já foi validada plenamente (ainda que de modo tácito) pelo Congresso Nacional. De fato, as contas de 2007 e 2008, as últimas julgadas, foram aprovadas pelo Legislativo a partir de pareceres prévios que afirmaram estarem "as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2007/2008, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional". Ora, se não houve qualquer motivo para recusar, por impróprias ou abusivas, as manifestações do TCU por contas "em condições de serem aprovadas, com ressalvas", não haveria qualquer motivo para fazê-lo quando as mesmas manifestações

---

[35] OECD – Organization for Economic Cooperation and Development. **Avaliações da OCDE sobre Governança Pública: Brasil – Tribunal de Contas da União: Parecer prévio e relatório sobre as contas do Presidente da República**. Paris: OECD, 2012, p. 20.

[36] OECD – Organization for Economic Cooperation and Development. **Avaliações da OCDE sobre Governança Pública: Brasil – Tribunal de Contas da União: Parecer prévio e relatório sobre as contas do Presidente da República**. Paris: OECD, 2012, pp. 19 e 21-22.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

apontam que as contas “não estão em condições de serem aprovadas”. A recomendação pela rejeição, posteriormente acrescentada, é simples decorrência lógica da manifestação anterior, pois não se concebe que uma opinião contrária à aprovação sugira outra coisa.

A correta especificação do conteúdo da manifestação do Tribunal somente será alcançada quando da tão reclamada regulamentação, pelo Congresso Nacional, de todo o processo de julgamento das contas presidenciais. Até lá, entendo mesmo desejável que o Tribunal empenhe-se na produção do máximo possível de informação e fundamentação para subsidiar as deliberações do Legislativo.

Tais subsídios somente representariam constrangimento caso o Congresso se visse compelido a abdicar de sua prerrogativa soberana de julgamento, e, como tal, obrigado a acompanhar de alguma forma a posição do TCU. A obrigação do Parlamento, como exaustivamente temos demonstrado ao longo deste relatório, é exatamente oposta: manter e sustentar os seus julgamentos independentes, embasados no subsídio técnico e no julgamento político que somente a si pertencem. Tal foi, aliás, o precedente da posição da própria CMO em relação às contas de 1991, que, contrariando o Parecer Prévio, deliberou pela rejeição:

> A esse respeito, constitui nosso entendimento que o Programa de Governo apresentado à Sociedade Brasileira no Congresso Nacional constitui um compromisso político da maior seriedade, que o Presidente assume com a Nação, e nessa condição passa a servir como balizamento para toda a ação governamental, com intensos reflexos na vida da sociedade nacional e de cada cidadão. Não podemos, portanto, continuar a interpretar a apresentação do Programa de Governo como mera formalidade, devendo, sim, ser objeto de avaliação quando do julgamento da atuação do Presidente da República pelo Congresso Nacional, especialmente, para que se verifique até que ponto e com que zelo os mais genuínos interesses da sociedade brasileira foram defendidos pelo Primeiro Mandatário da Nação. [...]
> A Sociedade Brasileira, que acompanhou atentamente os trabalhos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito criada através do Requerimento nº 52/92-CN, repudia frontalmente esta forma de tratar a questão da imputabilidade do Presidente da República por seus atos, e assim também a Constituição Federal, em diversos dispositivos. O que

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

> se espera do Congresso Nacional, simplesmente, é que aja com coerência, e não rasgue o Relatório Final a que chegou aquela CPMI, em 23 de agosto de 1992.

Em síntese, não identifico extralimitação imposta pelo Tribunal de Contas da União na forma e dicção do parecer submetido à nossa apreciação, tendo em vista a ausência de padrões explícitos determinados pelo próprio Legislativo. Dito isto, porém, reafirmo a absoluta liberdade do Congresso Nacional de tomar as manifestações ali contidas como um subsídio, devendo considerá-las, por expressa menção da Constituição, nas suas razões de decidir, sem, no entanto, se vincular às suas conclusões.

3.2.6 O prazo para elaboração do parecer pelo TCU e o prazo utilizado

O Parecer Prévio elaborado pelo Tribunal, apesar de técnico e não vinculante, é indispensável. Ainda que o Tribunal atrase sua conclusão, o Congresso Nacional não pode proceder ao julgamento sem considerá-lo. A tempestividade na sua entrega, portanto, é fator essencial para o bom funcionamento desse mecanismo institucional.

A Carta Política estabelece o prazo de sessenta dias para a elaboração do Parecer Prévio, a contar do recebimento da documentação remetida pelo Congresso Nacional (art. 71, inciso I, da Constituição). A fixação de prazos tem o propósito de estabelecer limite para a tomada de decisões e, enfim, estabilizar as disputas e liberar os interessados. Além disso, evita a duração infinita dos procedimentos, trazendo previsibilidade e segurança jurídica aos julgamentos.

As contas da Chefe do Poder Executivo relativas a 2014 foram recebidas no TCU em 22/04/2015. Logo, segundo o termo constitucionalmente estabelecido, deveriam ter sido analisadas até o dia 21/06/2015 (ou 22/06/2015, primeiro dia útil seguinte). O prazo não foi cumprido pela Corte, sob o argumento de ter de abrir procedimentos que assegurassem a ampla defesa. Embora o prazo para apresentação do Parecer tenha sido extrapolado, a necessidade de privilegiar o princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório impõe-se,

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

sem qualquer dúvida, como fato até então imprevisto que, *in casu*, possa originar atraso na entrega do Parecer. Com efeito, como adiante veremos, os prazos processuais devem absorver também a abertura do contraditório e a ampla defesa, mas excepcionalmente – tendo em vista a ausência de precedentes, considero justificável o atraso verificado.

A Egrégia Corte de Contas esclarece ainda que encerrou em 17/06/2015 a apreciação do Relatório Preliminar, e que, mediante o Aviso nº 664-GP/TCU, de 19/06/2015, comunicou ao Congresso Nacional a abertura de prazo para manifestação da Presidenta da República. Informa ainda[37] que, depois do encerramento da apreciação do dito Relatório Preliminar e após o envio do mencionado Aviso ao Congresso, o Eminente Ministro Relator, por iniciativa de agentes públicos ligados ao Tribunal, encaminhou novos indícios de irregularidades para manifestação da Senhora Presidenta da República, nos termos do Aviso n° 859-GP/TCU, de 12/08/2015.

Em que pesem as razões que levaram o TCU a utilizar o prazo adicional para emitir, em definitivo, o Parecer Prévio a seu cargo, temos que tal dilação não encontra amparo na Carta Política, pois, obviamente, o prazo peremptório de 60 dias estabelecido pela Constituição já haveria de contemplar aquele necessário para o estabelecimento do contraditório e da ampla defesa do responsável pelas contas em análise.

A imprevisão quanto à necessidade de manifestação da Presidenta certamente não poderia impedir-lhe a garantia processual do contraditório e da ampla defesa, o que, todavia, não deveria justificar a dilação habitual do prazo para emissão do Parecer Prévio. Diante das exigências constitucionais expressas, considero necessário que o processo de trabalho interno do Tribunal leve em conta, de forma permanente, a eventualidade de ter de abrir os prazos necessários à efetivação da garantia de ampla defesa do Chefe do Executivo,

[37] P. 569 do Relatório do TC 005.335/2015-9 (Parecer Prévio do TCU).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

sem que tal circunstância implique descumprimento dos prazos do art. 71, inciso I, da Carta Magna.

3.3 Irregularidades segundo o Parecer Prévio

Passamos ao exame individualizado das complexas questões suscitadas pelo parecer da Corte de Contas, inicialmente tratando dos doze apontamentos de irregularidades consignados no Acórdão n° 1.464-TCU-Plenário. Desde logo, há que contemplar a imensa controvérsia sobre o assunto, ainda hoje – decorridos quase cinco anos dos fatos – não inteiramente pacificada, o que indica o grau de polêmica e incerteza técnica e jurídica com que se debatiam os gestores no ano de 2014.

3.3.1 Irregularidade 1 – Omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, BNDES e FGTS

> 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. 1°, § 1°, 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 (itens 2.3.5 e 8.5 do Relatório).

Localização dos elementos[38]

[38] Relatório TCU: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2014:** Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2016. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/docs/CG%202014_RelatorioParecerPrevioFinal.pdf, acesso 17/07/2019.
Contrarrazões ao TCU: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer RA/01-2015.** Disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/projetos/proposicoes/contas-do-governo-federal/contas-2014/AGU_Contas_do_Governo
Contrarrazões ao Congresso Nacional: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Informações Nº AR-RA/01-2015, de 03/11/2015, recebidas por meio do Aviso 525, de 04 de novembro de 2015. Documento impresso disponibilizado à CMO.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

• identificação pela unidade técnica: item 2.3.5, págs. 54/56 do Relatório TCU.
• defesa (AGU) junto ao TCU (RA/01-2015): págs. 17/32 das contrarrazões ao TCU.
• análise das contrarrazões pela unidade técnica: item 8.5, págs. 715/770 do Relatório
TCU.
• conclusão do Ministro Relator: item 9.2.1, págs. 862/866 do Relatório TCU.
• inclusão como irregularidade: item 1, pág. 22 do Relatório TCU.
• defesa (AGU) junto ao Congresso: págs. 06/16 das contrarrazões apresentadas ao CN.

O presente apontamento decorre do Processo TC 021.643/2014-8, de 27/08/2014, que tratou da ausência de cômputo no cálculo da Dívida Líquida do Setor Público - DLSP, pelo Banco Central do Brasil - Bacen, de passivos da União junto ao Banco do Brasil - BB, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e Fundo de Garantia de Tempo de Serviço - FGTS. Referido processo não se encontrava anexado ao Parecer Prévio, registrava-se como "em aberto" naquela Corte de Contas, quando de sua apreciação. Já teve apreciações de mérito, mas permanece formalmente aberto em função da deliberação posterior de sucessivos recursos, conforme informações constantes do sítio do Tribunal na internet[39]. Essa constatação somente reforça nossas impressões já consignadas neste Relatório, segundo as quais o processo de prestação de contas presidenciais precisa de urgente regulamentação no que diz respeito, entre outros fatores, ao seu conteúdo, a fim de evitar confusões decorrentes da falta de individualização das matérias sujeitas ao julgamento do TCU, distinguindo-as daquelas que cabe ao Congresso Nacional julgar.

A somar-se a isso, o Relatório do Tribunal, citando trecho do Acórdão n° 825/20l5-TCU-Plenário, resultante do referido processo, alega que o Banco

[39] Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo/*/PROC%253A2164320148/ANO%20desc,%20NUMEROPROCESSOCOMZEROS%20desc/0/%20?uuid=c7f5a4b0-a8cc-11e9-8c43-dd45aafbb09e, acesso 17/07/2019.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

Central faltou com a diligência e transparência esperada no desempenho de suas atribuições" (p. 54). Mais adiante, informa que os responsáveis pela questão tratada no citado processo foram precisamente identificados e "chamados em audiência" para apresentar suas razões (p. 55).

Verifica-se que, em relação à presente irregularidade, o Tribunal reclamava originalmente da omissão, pelo Banco Central, do registro de R$ 40,25 bilhões nas estatísticas da dívida pública dos seguintes passivos, que representariam formas de financiamento do setor público, junto ao Banco do Brasil, no montante de R$ 9,74 bilhões; ao BNDES (Finame), no valor de R$ 12,16 bilhões; e ao FGTS, no valor de R$ 18,35 bilhões.

O cerne da questão tem correspondência com a correta apuração da DLSP e do resultado fiscal da União. A prerrogativa para estabelecer os limites de endividamento, bem assim as normas de apuração de tais limites, é privativa do Senado Federal[40]. A fixação dos critérios de apuração do resultado fiscal cabe ao Congresso Nacional[41]. Nenhuma dessas instâncias legislativas deliberou diretamente sobre os respectivos temas. Portanto, não existe lei em sentido formal sobre a metodologia de apuração dos resultados fiscais a que se refere a LRF. A lei de diretrizes orçamentárias vem suprindo parcialmente a lacuna anualmente, exigindo que o Poder Executivo explicite a metodologia de apuração do resultado fiscal e defina o órgão responsável pela apuração (na LDO/2014, tal disposição constava no art. 11). A mensagem presidencial relativa ao PLOA 2014 elegeu, assim como se fez em todas as outras oportunidades desde a primeira LDO após a aprovação da LRF, o Bacen para apurar tal resultado, devendo utilizar a sua internacionalmente reconhecida metodologia de Necessidade de Financiamento do Setor Público - NFSP, assim descrita pela própria Mensagem a sua p. 60:

[40] Art. 52, incisos VI a IX, da Constituição c/c o art. 30, inciso I, da LRF.
[41] Arts. 48, 163, inciso I, e 165, § 9º, da Constituição c/c o art. 30, inciso II e § 1º, inciso IV, da LRF.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

> A Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) refere-se a uma metodologia consagrada internacionalmente para a avaliação de políticas fiscais, consistindo na soma entre o resultado primário do setor público não financeiro e a apropriação de juros nominais por competência. O resultado primário de um determinado ente, por sua vez, diz respeito à diferença entre receitas e despesas primárias, em um período de tempo, e pode ser apurado por dois critérios:
> a) variação do nível de endividamento líquido do ente durante o período considerado; ou
> b) soma dos itens de receita e despesa.
> O primeiro critério, chamado "abaixo da linha", é calculado pelo Bacen e considerado o resultado oficial por fornecer também o nível de endividamento final obtido com a geração do superávit/déficit primário.
> O segundo, denominado "acima da linha", é acompanhado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) e pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF/MP) e possibilita o controle dos itens que compõem o resultado, sendo fundamental para a elaboração dos orçamentos e do planejamento fiscal.

O Bacen vem utilizado essa metodologia desde 1991 (mais de 25 anos), para apuração dos resultados fiscais destinados a subsidiar suas decisões de política monetária (sua competência privativa a teor do art. 164 da Constituição), e, em nenhum instante, qualquer normativo estabeleceu a obrigação de adaptar a metodologia específica da autarquia para viabilizar qualquer outra finalidade de política econômica (é dizer, a metodologia do Bacen foi acolhida para esse fim tal como já há muito vinha sendo utilizada no apoio às suas decisões como Autoridade Monetária).

A defesa da ex-presidenta centrou-se, originalmente, na ausência de competência do TCU em impugnar a metodologia do Bacen e exigir-lhe modificações, o que já teria inclusive sido reconhecido pelo Acórdão n° 7.469-TCU-1ª Câmara, de 04/12/2012 (RA/O1-2015, p.19), alegando que o que estaria sendo exigido pelo Tribunal a título de observância rigorosa da metodologia (não omitir determinados passivos no cálculo "abaixo da linha" que afetariam a DLSP) seria na verdade a promoção de uma mudança substantiva no próprio método, desvirtuando-o de sua finalidade original e colocando em risco a própria execução da política monetária. Prossegue a defesa impugnando os

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

precedentes anteriores, invocados pelo Tribunal, de registros na DLSP de fatos semelhantes, pois representariam a assunção direta e formal de dívidas já existentes na contabilidade de uma instituição financeira ou ente subnacional e diretamente realocados, na totalidade, no passivo da União (assunção de parte do passivo da Caixa Econômica Federal - Caixa pela Empresa Gestora de Ativos - Emgea para reestruturação do seu balanço, ou renegociação de dívidas estaduais). Repetindo ainda que parte dos passivos da União questionados (junto à Agência Especial de Financiamento Industrial - Finame e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS) não tem como contraparte uma instituição financeira, o que automaticamente excluiria esse registro da apuração da NFSP "abaixo da linha" (o que converteria a tentativa de inseri-lo num autêntico refazimento da própria metodologia). Em síntese da posição declarada pelo Executivo (RA 01/2015, p. 22), a irregularidade apontada (não inclusão dos valores nas estatísticas fiscais) "decorre da convicção de que tais recursos não atendem a todos os requisitos metodológicos essenciais relativos à abrangência e aos conceitos, critérios e procedimentos pertinentes às estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB".

O decurso do tempo, porém, permite divisar um quadro profundamente diferente daquele originalmente traçado sobre a questão no fragor da disputa técnico-política em torno do julgamento. As posições trazidas pelo TCU fundamentavam-se em argumentos técnicos trazidos no bojo do Acórdão 825/2015 - Plenário, que realizara uma apreciação preliminar de mérito mas passara longe de pretender um pronunciamento definitivo, sendo, ao contrário, o chamamento ao processo de todas as partes para fins de garantia do contraditório. E o referido contraditório desdobrou-se longamente em inúmeros outros julgados: Acórdãos 992/2015, 3297/2015, 2575/2016, 1824/2018 e 938/2019, todos do Plenário da Corte. E todos eles, no particular, vão mais e mais no sentido de afastamento da irregularidade, até torná-la materialmente insubsistente.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

De fato, o Acórdão 1824/2018 - Plenário conclui pelo afastamento da irregularidade em relação ao cálculo da DLSP por parte dos agentes nominalmente responsáveis, os dirigentes do Banco Central. Adoto para demonstrar esse virtual desaparecimento da irregularidade a própria visão reformulada do órgão já não mais acusador, sintetizada no Voto do Relator do mencionado Acórdão, Ministro Walton Alencar:

> O MPTCU, como *custos legis*, entende não haver fundamentos para atribuir responsabilidade aos gestores do Banco Central, propondo o afastamento das sanções imputadas.
> Analisa cada uma das dívidas tratadas nos presentes autos e conclui que o Bacen não tinha como identificá-las com a metodologia de apuração em uso. Para que se cogitasse da reavaliação da metodologia de captação de dados, seria preciso que a autoridade monetária tivesse explícita ciência da ocorrência das manobras e do objetivo de burlar o cálculo dos resultados fiscais da União.
> Adoto, integralmente, o último parecer do MPTCU. A posição da SecexFazenda, quanto ao acolhimento parcial das razões de justificativa e não aplicação de sanção aos responsáveis (peça 406), é a mais adequada para o deslinde deste processo.
> Não obstante, a irregularidade, de fato, ocorreu. O Bacen aplicava a metodologia para apuração dos resultados fiscais sem captar adequadamente os fluxos ocorridos entre "o setor público não-financeiro e o setor privado ou entre o setor público não-financeiro e o 'resto do mundo'". Por exemplo, os dados de instituições como a Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em cujas demonstrações contábeis constavam os ativos correspondentes às dívidas irregulares da União, não eram captados.
> Tal falha, devidamente demonstrada pelo Acórdão 3.297/2015-Plenário, que analisou recurso contra o Acórdão 825/2015-Plenário, decorria da forma com que a instituição interpretava o seu Manual de Estatísticas Fiscais.
> Ocorre que, nos termos da jurisprudência deste Tribunal, a ocorrência de irregularidade não basta para responsabilização dos agentes, sendo necessário a caracterização da culpa *stricto sensu*, o que não contemplei como materializada nos presentes autos, como bem observado pela SecexFazenda, em instrução pertinente, ora adotada como parte do relatório que fundamentou o acórdão recorrido (peça 406).
> Por todo o histórico constante dos autos, a Autarquia tinha convicção de que aplicava há anos a mesma metodologia para obter os dados que considerava adequados e confiáveis para a compilação das estatísticas fiscais, com fundamento em critérios amplamente divulgados e referendados pelo Fundo Monetário Internacional.
> Desde a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, que proibiu o financiamento dos entes por instituições financeiras controladas, não

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

havia notícias ou indícios de seu descumprimento pelo Governo Federal. Não existiam razões aparentes para o Banco Central buscar dados que considerava menos confiáveis ou adequados, mesmo em instituições não abrangidas pela sua fiscalização, para compilar as estatísticas da DLSP. Entendo, pois, que não restaram caracterizadas, no caso concreto, imperícia, imprudência ou negligência.

Discordo, ainda, da tese sobre a ocorrência de erro grosseiro. As discussões travadas nos autos permitem concluir, de fato, pela divergência de interpretação em assunto de elevada complexidade, decidido efetivamente pelo Acórdão 3.297/2015-Plenário.

Considero que, a exemplo da questão em exame, interpretação razoável de norma, que se revela posteriormente inadequada, não pode resultar em sanções aos agentes. No presente caso, trata-se de Manual elaborado pela própria instituição, com a previsão de regras de conduta para as hipóteses tratadas. Não houve mudança de orientação para salvaguardar novos e ilegais comportamentos, não houve a configuração de prática nova, nem subserviência a ditames externos e extraordinários.

A apuração de estatísticas fiscais era realizada pelo Banco Central seguindo os mesmos critérios desde 1991. O Manual de Estatísticas Fiscais foi publicado em 2008, por determinação do TCU, e incorporou os procedimentos que vinham sendo praticados. Não há evidências de que ocorreram alterações de procedimentos, com vistas a favorecer os objetivos ilícitos da equipe econômica do Ministério da Fazenda.

Ademais, ao avaliar a evolução dos passivos da Caixa, mediante atividades regimentais de supervisão das instituições financeiras, e considerá-los passíveis de contabilização na dívida pública, à luz da metodologia praticada, o Banco Central comunicou a irregularidade à PGFN e à AGU, por meio do Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC, antes de as irregularidades serem tratadas por esta Corte.

O Banco ainda atuou para contabilizar as referidas dívidas nas estatísticas, com o impacto negativo de cerca de R$ 2 bilhões no resultado primário. Foi emitida nota à imprensa com tal ajuste, em 30/09/2014, às vésperas das eleições presidenciais.

Não vejo razões para o Banco Central não ter realizado o mesmo com os demais passivos tratados nos presentes autos, a não ser o fato de não serem do seu conhecimento ou passíveis de captação pela metodologia então praticada.

Por exemplo, a identificação dos passivos registrados no FGTS e na Finame (vinculado ao BNDES) não era possível sem a contabilização da dívida ou o efetivo repasse pelo Tesouro, pois tais fundos não são fiscalizados pelo Banco Central. Tanto é, que o Acórdão 3.297/2015-Plenário, determinou que essas instituições passassem a municiar a Autoridade Monetária com os dados referentes às operações de crédito com o Tesouro.

Ora, fica cristalino que nem o TCU acredita mais ter havido irregularidade.

As dificuldades de adaptação técnica da metodologia às realidades do mercado

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

conduziram a um processo de gradual adaptação, posteriormente reconhecidas pelo próprio Banco Central com uma correção imediata das estatísticas questionadas, seguida da admissão pelo próprio TCU de que sua correção inicial teria de ser profundamente reformulada. Assim, ainda que tenha havido uma incorreção material significativa nos demonstrativos fiscais, tal correção não foi causada por ação deliberada de quem quer que seja, e foi imediatamente retificada quando detectada. Portanto, o fato não se enquadra em qualquer das definições de irregularidade de conduta, nem sequer dos agentes públicos mencionados nos processos de responsabilização.

Enfatizamos a expressão "quem quer que seja", pois em nenhum momento nenhuma das manifestações do TCU, a começar pelo Parecer Prévio, aponta qualquer interferência que eventualmente a Chefe do Poder Executivo, em afronta à autonomia da instituição, tenha efetuado no Banco Central, com a finalidade de omitir, alterar ou distorcer a apuração ou demonstração de dados, estatísticas ou registros contábeis. Ao contrário, desde o primeiro Acórdão 825/2015, os responsáveis pelo hipotético deslize (posteriormente, não confirmado) estão nominalmente identificados: o presidente e técnicos do Banco Central e do Ministério da Fazenda. Nessa toada, é forçoso também concluir que o apontamento em análise jamais poderia constar das contas presidenciais, mesmo se viesse a subsistir. Nem de longe se pode presumir o Chefe do Poder Executivo envolvendo-se em questões técnicas tão minuciosas, sobre as quais a própria Corte não mostrou segurança interpretativa. Ao contrário, o próprio TCU define com absoluta precisão o conjunto de potenciais responsáveis pelo tema, individualizando-os em audiência – e excluindo expressamente desse rol, ou do relato de qualquer conduta direta ou indireta, a Presidenta da República.

A constatação sequer deve constar como "ressalva" a corrigir a conduta presidencial em episódios posteriores. A uma, porque o Chefe do Poder Executivo não exerce qualquer atividade relacionada, ainda que indiretamente, com a matéria aqui tratada. A duas, porque qualquer eventual retificação técnica

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

que pudesse ser suscitada já foi cabalmente implementada, como atesta o próprio Tribunal de Contas.

Por todo o exposto, a conclusão inequívoca que se pode extrair dos autos é que não houve qualquer ilegalidade contábil ou omissão intencional de registro nas estatísticas fiscais elaboradas pelo Bacen em 2014, tendo em vista que todos os procedimentos foram adotados com base no Manual de Estatísticas Fiscais editado e publicado por aquela Autarquia, segundo os padrões interpretativos aplicados uniformemente desde o início de sua aplicação, e sem constatação de qualquer ato ou influência que pudesse sugerir a sua deliberada distorção. Eventuais aperfeiçoamentos técnicos que se fizeram conhecidos e necessários desde então, e que já foram postos em funcionamento, não trazem qualquer presunção de que a aplicação no tempo em que se deu tenha padecido de qualquer vício capaz de inquinar as contas de qualquer gestor (como proclamado pelo TCU em sua jurisdição) e muito menos do Chefe do Governo (o que deve taxativamente ser levado a público pela voz do Congresso Nacional nesta ocasião, no exercício de sua jurisdição privativa).

3.3.2 Irregularidade 2 – Adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União – programas sociais

> 2.Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1°, § 1°, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 32, § 1°, inciso I, 36, caput, e 38, inciso IV, alínea 'b', da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União para cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial nos exercícios de 2013 e 2014 (itens 2.3.6 e 8.2).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

Localização dos elementos[42]

- identificação pela unidade técnica: item 2.3.6, págs. 56/60 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao TCU (RA/01-2015): págs. 32/52 das contrarrazões ao TCU.
- análise das contrarrazões pela unidade técnica: item 8.2, págs. 629/649 do Relatório TCU.
- conclusão do Ministro Relator: item 9.2.2, págs. 866/873 do Relatório TCU.
- inclusão como irregularidade: item 2, pág. 22 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao Congresso: págs. 16/20 das contrarrazões apresentadas ao CN.

Síntese do apontamento

O Relatório do TCU indica que a Caixa Econômica Federal realizou adiantamentos à União para execução de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro-Desemprego e Abono Salarial. A instituição financeira teria assumido obrigações financeiras de responsabilidade da União, efetuando com recursos próprios, pagamento de despesas de responsabilidade da União, pelo que esta assumiria o compromisso financeiro de repassar àquela os recursos federais correspondentes, acrescidos dos encargos financeiros eventualmente acordados entre as partes. Isto teria ocorrido em diversos momentos, situações em que a contabilidade do banco registrava créditos a receber da União (saldo devedor, que indica saldo negativo para a União). Tais fatos seriam decorrentes de atrasos no repasse de recursos da Secretaria do Tesouro Nacional ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

---

[42] Relatório TCU: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2014:** Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2016. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/docs/CG%202014_RelatorioParecerPrevioFinal.pdf, acesso 17/07/2019.
Contrarrazões ao TCU: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer RA/01-2015.** Disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/projetos/proposicoes/contas-do-governo-federal/contas-2014/AGU_Contas_do_Governo.
Contrarrazões ao Congresso Nacional: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Informações Nº AR-RA/01-2015, de 03/11/2015**, recebidas por meio do Aviso 525, de 04 de novembro de 2015. Documento impresso disponibilizado à CMO.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

(MDS), e não de atrasos deste último na remessa dos eventuais recursos disponíveis à Caixa.

Segundo o Tribunal, essa operação de adiantamento de recursos à União pela Caixa enquadra-se no conceito de operação de crédito estabelecido no art. 29, inciso III, da LRF, e, portanto, a União teria incidido na realização de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária (art. 38 da Lei de Responsabilidade Fiscal[43]), em contrariedade aos arts. 32, § 1º, inciso I, 36, caput, e 38, inciso IV, alínea "b"[44], da mesma Lei.

Contrarrazões da defesa

As contrarrazões de defesa apresentadas ao TCU pela Presidenta da República, representada pelo Advogado-Geral da União (AG U), foram sintetizadas no Capítulo 8.2.1 do Relatório Prévio da seguinte forma, resumidamente (fls. 629/631):

i) desde 1994, a relação entre a Caixa e a União sempre registrou saldo positivo ao final do exercício, mas ao longo de cada ano ocorriam pontualmente saldos negativos; tal relação não causa prejuízo à Caixa, muito menos à União;

ii) a União recebeu rendimentos sobre os valores antecipados à Caixa, e a estrutura remuneratória em função dos saldos devedores ou credores baseia-

---

[43] Dado que os adiantamentos não tiveram como objetivo autorizar novos gastos, mas atender a insuficiência de caixa durante o exercício financeiro.

[44] Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000:

> *Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.*
> *§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:*
> *I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;*
> *[...]*
> *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.*
> *[...]*
> *Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:*
> *[...]*
> *IV - estará proibida:*
> *[...]*
> *b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

se em entendimentos jurídicos que sustentam a adequação da prática em face da legislação federal;

iii) os achados de inspeção são afetos à programação e à execução financeira, e não a compromissos financeiros de que trata o artigo 29, inciso III, da LRF. A programação e a execução financeira da União não geraram obrigação de pagar que já não existisse, ocasionando tão somente remuneração bilateral do dinheiro que se administrou por meio de fluxo de caixa;

iv) a vedação prevista no art. 35 da LRF, que tem em vista impedir práticas de alavancagem de entes públicos, não guarda semelhança com a relação ocorrida entre a União e as instituições financeiras federais;

v) no que diz respeito à semelhança com operação de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO), diz ser da essência da operacionalização dos programas, em que os pagamentos são realizados por meio de contas de suprimento requeridas pela incerteza nos desembolsos diários, em razão da magnitude dos programas e impossibilidade de previsão dos valores a serem sacados;

vi) o fato apontado no Acórdão 825/2015-TCU-Plenário refere-se à inexistência ou falta de recursos, o que não pode, na sua visão, ser aplicado ao caso das contas de suprimento;

vii) o contrato de prestação de serviços firmado entre a União e a Caixa reproduz mecanismo previsto no art. 82-A da Lei nº 11.977/2009, o qual dispõe sobre as circunstâncias em que os agentes operadores do FGTS, do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) utilizam-se de recursos dos referidos fundos para a concessão de subvenções de responsabilidade da União, nos termos previstos na Lei em questão;

viii) a função de agente operador que a Lei n° 10.836/2004 e o Decreto n° 5.209/2004 conferem à Caixa implica corresponsabilidade pela implementação da política pública relativa ao Programa Bolsa Família. Destaca não se tratar de

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

simples terceirização de serviços, como ocorre nos contratos administrativos de prestação de serviços continuados originalmente celebrados pela União;

ix) o item 26 do Voto do relator no Acórdão nº 992/2015-TCU-Plenário reconhece que não seria razoável classificar como operação de crédito meros atrasos de curtíssimo prazo no repasse de recursos do Tesouro;

x) há previsão contratual que contempla expressamente a possibilidade de ocorrência de saldos negativos nas contas de suprimento;

xi) os atos praticados pela Caixa consistem no cumprimento de sua obrigação contratual relativamente ao Bolsa-Família e ao Seguro-Desemprego, contemplando tão somente o que denomina "contrapartida a serviços prestados";

xii) afirma que simples previsão de atualização monetária e, até mesmo, pagamento de juros ao contratado não são razão suficiente para alterar a natureza de um contrato de prestação de serviços para firmá-lo como contrato de empréstimo bancário. Apresenta, como exemplo, contrato que o TCU celebrou com a empresa City Service Segurança, para a prestação de serviço de brigada de incêndio, no qual consta cláusula de pagamento de encargos moratórios à taxa nominal de 6% ao ano, capitalizados diariamente em regime de juros simples;

xiii) os contratos firmados entre a Caixa e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) foram objeto de auditoria do Tribunal que resultou no Acórdão n° 906/2009-TCU-Plenário, sem que houvesse apontamento sobre eventual afronta à LRF;

xiv) a relação da União com a Caixa, no que tange aos programas sociais, não enseja conduta que possa ser caracterizada a título de mútuo bancário, tampouco se enquadra em qualquer hipótese de equiparação, caracterizando-se mero fluxo de caixa para os fins de compensação contratual com a União, fato que não se enquadra em nenhum conceito de operação de crédito estabelecido pela LRF. Para fundamentar tal alegação, invoca o item 39 do

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

Relatório referente ao TC 021.643/2014-8, que avalia os efeitos no resultado primário dos saldos negativos em contas de suprimento no caso do INSS; e

xv) a relação da União com a Caixa, nos contratos referidos, não configura qualquer aumento da dívida pública federal, sendo essa a orientação finalística dos dispositivos da LRF que se pretende aplicar à hipótese, notadamente o art. 36. Esse dispositivo quis proibir operações de crédito que repitam situações de crescimento acelerado e artificial da dívida pública. Cita como exemplo as relações entre bancos estaduais e Estados da Federação em passado recente.

Considerações do Ministro Relator

O Eminente Ministro Relator do Processo, após apreciar as contrarrazões de defesa apresentadas (Capitulo 9, fls. 866/874), concluiu que estas não mereceriam prosperar. Segundo ele, a fiscalização na qual foram evidenciados os fatos objeto da análise nas contas de governo relativas a 2014 (TC 021.643/2014-8 - Acórdão 825/2015-TCU-Plenário) demonstrou que, especialmente nos exercícios de 2013 e com mais intensidade em 2014, a Caixa honrou, de forma sistemática e reiterada, obrigações da União relativas ao pagamento de benefícios. Bastaria singela análise do comportamento das contas de suprimento de fundos em 2014, vinculadas aos programas, para revelar que a prática não configurava meros adiantamentos destinados a ajustes operacionais em razão de incertezas nos desembolsos. Analisando as contas relativas aos três benefícios (Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial), observou que 59% dos dias apresentaram saldos negativos. Esse indicador sobe "assustadoramente" para 73% ao se considerar apenas o Seguro Desemprego (p . 867).

Tais atrasos teriam redundado na utilização da Caixa como grande financiadora das políticas públicas de que tratam os benefícios em tela, por meio da realização de operações de crédito vedadas pela LRF (art. 36).

Registrou entendimento de que os contratos firmados entre a União e a Caixa têm natureza mista, podendo ser divididos em contratos "principal", cuja

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

natureza é a de prestação de serviço (tais como identificação, apuração, cadastramento e pagamento ou transferência direta de renda), e "acessório", em que a Caixa estaria sendo contratada para, na insuficiência de repasses financeiros por parte da União, honrar os pagamentos dos benefícios nos prazos devidos, mediante remuneração do capital, o que caracterizaria abertura de crédito à contratante.

Prossegue o Ministro Relator, asseverando que esse "segundo contrato amolda-se perfeitamente ao conceito de operação de crédito de que trata o art. 29, inciso lll, 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. O fato de a Caixa ter a prerrogativa contratual de suspensão dos repasses, ante a escassez de recursos do Tesouro, não desnaturaria em nada o compromisso financeiro que decorre da própria natureza daquele contrato acessório. Assinalou ser frágil a tentativa da defesa de comparar os contratos firmados entre a Caixa e a União com contratos administrativos de prestação de serviços, ainda que os celebrados pelo Tribunal. A obrigação da União de quitar os valores adiantados pela Caixa, mediante atualização monetária e juros compensatórios, não se confundiria com a condição hipotética de estar aquela em mora quanto aos pagamentos por serviços prestados pela estatal no âmbito da relação obrigacional principal. Ressalta que mesmo essa segunda hipótese pode, em tese, ser equiparada a operação de crédito se houver assunção de obrigação pela Administração junto a fornecedores, sem autorização orçamentária (art. 37, inciso IV, da LRF).

Argumenta que não encontram respaldo na LRF as alegações das contrarrazões no sentido de que somente haveria operação de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO) se houvesse o ingresso de numerário nos cofres da União. É que a LRF não teria se limitado a considerar como operação de crédito apenas a situação de ingresso de numerário na conta

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

única do Tesouro Nacional. A mera interpretação literal daquela lei complementar leva a conclusão distinta.

Afirma que a LRF, 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 no art. 29, inciso III, o que não permite dúvidas sobre o caráter exemplificativo daquele rol conceitual (p. 869). Considera, pois, improcedente, a alegação segundo a qual, ante o caráter exaustivo do rol das operações de crédito, ofenderia os princípios da legalidade estrita e da segurança jurídica a manutenção do entendimento do Tribunal pela ocorrência de operações de crédito vedadas por lei. Ainda que assim não fosse, e apenas para argumentar, registra que o caso em análise estaria contemplado no art. 29, inciso III, do mesmo diploma legal, como uma espécie assemelhada à abertura de crédito. Segundo ele, o art. 38 adotou critério finalístico de classificação das operações de crédito, estabelecendo que a modalidade ARO tem a finalidade de atender a insuficiência de caixa no exercício financeiro. Assim, em tese, não há óbice jurídico a que uma operação com essa finalidade seja enquadrada, por exemplo, no rol do art. 37, especialmente nas hipóteses dos incisos I e II, visto que o enquadramento conceitual da operação independe da classificação legal que leva em conta a sua finalidade.

Prossegue para assinalar que o legislador complementar, preocupado com a utilização da máquina pública para fins eleitorais, houve por bem inserir vedação específica no último ano de mandato do Presidente da República, ao proibir, nesse período, a contratação de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, nos termos consignados no art. 38, inciso IV, alínea "b". No entanto, os fatos do processo denotam o descumprimento a essa regra durante todo o ano de 2014, conforme amplamente evidenciado no processo e no TC 021.643/2014-8.

Destaca que não é certo afirmar que a Corte, no Acórdão n° 992/2015-Plenário, ratificou o entendimento ora explorado pela defesa, como se tivesse

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

considerado que o prazo fosse o elemento distintivo e o mais importante para se incluir ou não determinado procedimento no conceito de operação de crédito estabelecido pela LRF. A vedação contida no art. 36 da LRF deve ser interpretada tendo em vista o contexto histórico em que surgiu a lei e a sua finalidade. Cabe ao intérprete agir com bom senso ao procurar a significação mais exata do texto legal, não se descurando da finalidade do comando proibitivo e dos fatos que precederam a sua criação. Explica que a correta aplicação da norma ao caso concreto exige de seu intérprete a observância, não só ao princípio da legalidade, mas também aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, nos termos do caput do art. 2° da Lei n° 9.784, de 1999[45]. Isto é, cabe ao intérprete da lei a utilização de critérios de razoabilidade e proporcionalidade na definição do conteúdo proibitivo da norma jurídica, eis que a simples subsunção de determinada conduta à norma proibitiva pode não se revestir de gravidade suficiente a ensejar o seu juízo de reprovabilidade.

Assim, o enquadramento de determinada conduta à vedação contida no art. 36 da LRF deveria observar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, havendo que se considerar as peculiaridades do caso concreto. É que, caso tal conduta, ainda que formalmente tipificada, não apresente potencialidade lesiva aos princípios norteadores da LRF, não deve ser considerada materialmente ilegal. Esta seria a razão pela qual o Eminente Ministro José Múcio Monteiro, Relator do TC 021.643/2014-8, manifestou entendimento no sentido de que operações pontuais de curto prazo, destinadas a ajustes estritamente operacionais (por questões de falhas ou dificuldades de ordem prática), quando não presentes a contumácia e o propósito deliberado de manipulação das estatísticas fiscais, não se enquadrariam na vedação constante do art. 36 da LRF.

---

[45] Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999:
Art. 2° A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

Ressaltou, ademais, que a referida fundamentação trata-se de mero *obiter dictum* (dito de passagem), isto é, não faz parte da *ratio decidendi* (razão determinante da decisão) daqueles autos, não devendo ser considerada como precedente da Corte. Referida fundamentação apenas tem o condão de anunciar um possível posicionamento futuro do Tribunal. De qualquer sorte, não seria capaz de socorrer situações concretas diametralmente opostas, as quais a LRF efetivamente busca coibir. É o que se constataria nas situações concretas analisadas no relatório do Parecer Prévio, nas quais está demonstrado que a elevada frequência e o impacto acentuado dessa sistemática, durante o exercício financeiro em análise, denotariam manifesto uso de instituição financeira estatal como instrumento de execução de políticas públicas, ao ter assumido, de modo flagrante e deliberado, o papel de agente garantidor das quantias financeiras não honradas pela União por longos períodos.

Assevera que foi exatamente esse tipo de artificio, reiterado, entre o ente da Federação e uma instituição financeira estatal, que quis o legislador complementar evitar ao disciplinar a proibição expressa no art. 36 da LRF. Afastou as alegações da AGU de contradição entre as disciplinas da LRF e da Lei n° 11.977, de 2009, se mantido o entendimento de que os casos tratados neste tópico configuraram operações de crédito vedadas pela LRF. No tocante ao Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, a omissão sistemática e reiterada no repasse dos recursos da União e o consequente pagamento dos subsídios pelo FGTS configurou operação de crédito de natureza orçamentária, a exigir o cumprimento, pelo ente federativo, de todas as exigências legais (art. 32, § 1°, incisos II a V, LRF).

Discordou por inteiro, também, do entendimento de que a função da Caixa transcende a de mera gestora operacional do Bolsa Família, por se colocar aquela empresa pública na condição de verdadeira co-executora do programa. Para o Ministro Relator, a leitura dos serviços adicionais listados no § 1° do art.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

16 do Decreto n° 5.209, de 2004[46], não fornece amparo jurídico para a alegação. 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 elaboração de relatórios de acompanhamento e controle da execução do programa. Todos esses serviços seriam típicos da gestão operacional do programa, atribuída à Caixa.

O pensamento de que a Caixa seria co-executora do Programa Bolsa Família convergiria, "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" do processo, colhidas em grande parte pela apreciação do TC 021.643/2011-8 (p. 873). Como exemplo dessa interpretação destoante do espírito da LRF, a justificar, ainda que de forma sutil, este tipo de relação entre o ente federativo e o banco estatal por ele controlado, destacou o seguinte trecho, extraído do Parecer ASMG/CGU/AGU/01/2015, referenciado nas contrarrazões:

> K. À contratada a avença permite interromper o pagamento dos valores do PBF, quando o Tesouro deixe de adiantar os recursos; no entanto, a opção pelo pagamento revela inexigibilidade de outra conduta, dada a comoção social, o caos e a ameaça à sobrevivência de milhões de pessoas, que a mera interrupção causaria.

---

[46] *Art. 16. Cabe à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições pactuadas com o 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 especifico, realizar, dentre outros, os seguintes serviços:
I - fornecimento da infra-estrutura 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.
§ 3º A Caixa Econômica Federal, com base no § 2º do art. 12 e com a anuência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, poderá subcontratar instituição financeira para a realização do pagamento dos benefícios.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

> L. O contrato qualifica-se pela necessidade de uma prestação de trato contínuo; ainda que possa a CEF optar pela interrupção do desembolso de valores, a afinidade de sua natureza jurídica e institucional com o programa que tutela demanda que mantenha os pagamentos.

Para o Ministro Relator, esse tipo de argumentação encontrara eco, nos últimos dois anos anteriores a 2014, inclusive em discursos internos no âmbito do Poder Executivo. Os fatos falariam por si. Traduziriam, sobretudo, a:

> [...] intenção patente de justificar o uso desmedido de uma de suas instituições financeiras, como financiadora de políticas públicas pela importância social do programa e por uma suposta corresponsabilidade, atribuível à Caixa, de fazer chegar ao cidadão aquele benefício negligenciado, em um primeiro momento, pelos verdadeiros responsáveis pela execução e implementação daquela política pública. (p. 873)

Passa a discorrer[47] sobre o argumento da AGU de ofensa aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança em função do fato de o TCU considerar irregular, apenas nas contas referentes a 2014, praxe contratual estabelecida entre a Caixa e a União desde 1994, e que não gera prejuízos a ambas as partes, lançado nos seguintes termos (p. 873):

> [...] caso se mantenha o entendimento de que os contratos firmados entre União e CAIXA para pagamento de benefícios sociais carecem de aprimoramentos e de melhor institucionalização de sua mecânica, em particular quanto às antecipações eventuais realizadas pela instituição financeira, roga-se que essa compreensão seja aplicada de forma prospectiva - e não retroativa - em deferência aos princípios da confiança legítima e da segurança jurídica, eis que essa forma de atuação é utilizada há mais de 14 (quatorze) anos pela Administração Pública.

Assenta a AGU que, caso o Tribunal venha a adotar, em relação ao exercício de 2014, posicionamento diverso do adotado em exercícios passados, estaria em contradição com os "postulados da segurança jurídica, da boa-fé

[47] Fazendo remissão a argumentação consolidada apresentada pelo Relator a fls. 858-862 e aplicável a diversos apontamentos de irregularidade.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

objetiva e da proteção da confiança, enquanto expressões do Estado Democrático de Direito", na medida em que interfere diretamente na certeza do direito e na estabilidade das relações jurídicas (p. 858). Salienta o órgão do Executivo que os dispositivos infraconstitucionais que consagram o princípio da segurança jurídica, em especial a Lei n° 9.784, de 1999 (Lei do Processo Administrativo), e sua consequência expressamente positivada de vedação à aplicação retroativa de nova interpretação visam "combalir prática, até então costumeira, em alguns órgãos administrativos de mudar a orientação de determinações normativas que afetassem situações reconhecidas e consolidadas na égide de orientação anterior" (p. 858). Entende, ainda, que "qualquer determinação a ser exarada pelo TCU deveria necessariamente dispor acerca da modulação temporal dos seus efeitos, a fim de alcançar tão somente situações futuras" e que, ainda que a Corte de Contas decida pela modificação da sua compreensão, não poderá essa nova interpretação retroagir a fatos pretéritos, sob pena de violar o princípio da segurança jurídica (p. 859).

A esse respeito, o Ministro Relator, acompanhando posicionamento da área técnica, afastou a pretensão da AGU de apontar, no caso concreto, qualquer violação ao princípio da segurança jurídica, uma vez que não se vislumbram mudanças radicais na interpretação de normas legais e constitucionais, tampouco divergência na jurisprudência do TCU sobre o tema. Acerca da alegada irretroatividade da lei, à luz do princípio da segurança jurídica, esclarece que não há que se falar sobre interpretação nova que retroaja a fatos pretéritos. Segundo esse entendimento, a atuação das instituições de controle é, via de regra, a posteriori e tais princípios "não podem ser subvertidos para justificar o não-cumprimento da lei, em especial quando se trata de regra do 'não fazer', cujo descumprimento a Lei Penal conceitua como crime contra as finanças públicas (p. 859). Quanto ao argumento referente à modulação temporal dos efeitos das decisões do TCU, sustenta que se trata de técnica de interpretação constitucional que não se amolda ao caso concreto, uma vez que não se discute, na prestação de contas da Presidenta da República, "a constitucionalidade de

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

nenhum dispositivo da LRF que discipline condutas que se enquadram na definição legal de operação de crédito e suas vedações expressas (arts. 29, inciso III, §§ 1º a 4º, 33 e 35 a 38)" (p. 859).

Prossegue para assentar 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 e 35 a 38), com base na crença de um possível "perdão" pela via da modulação.

Conclui que o princípio da segurança jurídica não pode ter maior hierarquia que o princípio da legalidade, já que ambos têm matriz constitucional, devendo ser aplicados mediante a incidência da regra de ponderação, que impõe a consideração de que deve ser reduzida a esfera de aplicação de cada um dos postulados jurídicos em aparente conflito, de molde a encontrar a solução para a questão sem sacrifício de qualquer um dos princípios considerados. No aspecto invocado pela AGU, a segurança jurídica visaria a assegurar a estabilidade jurídica, consubstanciada no dever do Estado de estabelecer regras transitórias em caso de mudanças bruscas introduzidas na ordem jurídica. É nesse sentido que estatui a norma infraconstitucional invocada, a Lei n° 9.784, de 1999, que impõe obediência ao princípio da segurança jurídica e veda a aplicação retroativa de nova interpretação (inciso XIII do art. 2°). Nesse aspecto, consignou o Relator que assiste razão à área técnica do Tribunal que registrou, em seu relatório, que "a análise empreendida no relatório sobre as Contas do Governo de 2014 não se sustenta em mudança radical na interpretação da Constituição da República, tampouco há divergência na jurisprudência do TCU sobre o conceito e as vedações de operações de crédito que caracterizaram o que se convencionou chamar, popularmente, de "pedaladas fiscais" (p. 860). Acrescentou que o exame das contas de 2014 não foi, como se poderia

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

depreender da argumentação expendida pela AGU, a primeira oportunidade em que se verificou e apontou descumprimento das condições fixadas pela LRF, merecendo destaque as inúmeras fiscalizações realizadas pela Corte nos 15 anos de vigência da LRF, haja vista os acórdãos mencionados no item 9.1.2 do Relatório (p. 855)[48]. Não tendo havido, portanto, qualquer mudança brusca ou radical na interpretação das leis ou da Constituição, não haveria que se falar em violação ao princípio da segurança jurídica, ou ao princípio da proteção à confiança, dele decorrente. Como bem teria salientado a área técnica, "a ação de controle externo terá como escopo, em geral, fatos pretéritos, cuja análise acerca da legalidade poderá ensejar responsabilização, o que não significa de modo algum violação do princípio da segurança jurídica pelo Tribunal" (p. 860). Nessa linha, as decisões do TCU, por falta de disposição legal ou constitucional que o autorizem a assim proceder, não conferem salvaguarda à continuidade da prática de ato ilegal não abordado ou detectado por ocasião da análise fático-jurídica resultante de suas manifestações anteriores. Se assim fosse, prossegue, diante das limitações por vezes operacionais e materiais a que o Tribunal se sujeita cotidianamente em seus trabalhos, especialmente no tocante à grande dimensão fática horizontal de matérias fiscalizadas, a prevalência da tese arguída levaria ao absurdo de impedir que o TCU exercesse suas competências, de plano, quando constatadas irregularidades e falhas antes não apontadas, em determinado órgão ou entidade. Assim, teria que sempre alertar ao agente público ou ao órgão ou entidade jurisdicionada, como uma espécie de "aviso prévio", antes de aplicar o que a Lei e a Constituição lhe determinam, o que caracterizaria ofensa máxima ao princípio da legalidade por parte do Tribunal.

Portanto, uma vez que não há se falar em chancela de regularidade sobre matéria versada também em outras oportunidades – porém, não apreciada de forma expressa e conclusiva –, não apenas por ocasião da última apuração em

[48] Nomeadamente os Acórdãos 1.563/2005, 1.573/2006, 451/2009, 806/2014, 1.563/2005, 1.573/2006, 451/2009 e 806/2014, todos do Plenário.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

que foi constatado, conclui ser "improcedente a tese de violação ao princípio da segurança jurídica com o propósito de obstar a atuação regular e temporânea do Tribunal".

Análise – o conceito de "operação de crédito" para fins do julgamento

Iniciamos a discussão do mérito pelo cerne do apontamento do Tribunal, ou seja, a possível prática de ato ilegal, atribuível à Presidenta da República, decorrente da contratação não-autorizada de operação de crédito. A avaliação de aspectos fiscais será realizada logo adiante.

A discussão central deste tópico para efeitos de caracterização da irregularidade pelo Tribunal diz respeito ao conceito de "operação de crédito" previsto no art. 29, inciso III e § 1º, da LRF[49]. Ou seja, se os saldos devedores verificados nas contas de suprimento específicas mantidas pela União junto à Caixa para operacionalização de programas sociais (Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial), caracterizaram-se como contratação irregular de operação de crédito.

Verifica-se que a AGU sustenta que os adiantamentos concedidos pela Caixa para cobertura de despesas no âmbito dos referidos programas sociais não configuram operação de crédito, segundo os conceitos estabelecidos pela LRF no art. 29, inciso III e § 1°, e no art. 37[50]. Destaca que a relação entre a

---

[49] *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;
§ 1º Equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16.

[50] *Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:*
I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no § 7° do art. 150 da Constituição:
II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o poder público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Caixa e a União, firmada há mais de duas décadas para o propósito de pagamento de benefícios sociais, sempre registrou, ao final de cada exercício, saldo positivo para a União. Argumenta ser da essência da operacionalização dos programas a utilização de contas de suprimento de fundos, requeridas pela incerteza nos desembolsos diários em razão da magnitude dos valores envolvidos e da impossibilidade de previsão dos valores a serem sacados. Enfatiza que, inexistindo operação de crédito na situação em exame, não há que se falar em empréstimo ou antecipação de receita orçamentária para os fins de saneamento das contas públicas por falta de recursos. Qualquer outro ato não tipificado e não equiparado (art. 38 da LRF) não poderia ser ali enquadrado, sob pena de ofensa à legalidade por incorrer numa interpretação *in malam partem*, isto é, diante da omissão legislativa, adotar a analogia com interpretação mais prejudicial ao acusado, colocando em xeque o princípio da segurança jurídica, principal norteador das matérias fiscais.

Prossegue a defesa para assentar que pensar de outra maneira importaria em assimilar verdadeiro contrassenso, pois todo e qualquer contrato em que uma parte esteja momentaneamente em mora e a outra, em vez de suspender a sua obrigação, siga com a sua parte no contrato por conveniência ou boa-féconfiguraria operação de crédito.

Consignou a AGU, citando o Parecer PGFN/CAF n° 35912015, que a prevalecer o entendimento do TCU, todo atraso no cumprimento de obrigação de pagar caracterizaria uma operação de crédito ou uma espécie de financiamento, afirmando ser absurdo, por exemplo, chamar de operação de crédito o fato de a União atrasar o pagamento a fornecedor de material de papelaria (borrachas, canetas e resmas de papel). É dizer, a não invocação, por qualquer das partes, da exceção do contrato não cumprido, implicaria, por si só,

---

III - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;
IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

a transmutação do pacto em operação de crédito. Conclui que o que há é tão somente a execução de uma avença de prestação de serviços. Na pior das hipóteses, e por exercício argumentativo, admite que se poderia falar em simples 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.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio da Nota Informativa/DEOP/SENARC nº 005/2015, também registra que mecanismo semelhante consta de, pelo menos, dois contratos desde 2001. Informa que tais instrumentos passaram pelo crivo das respectivas unidades jurídicas signatárias: a Casa Civil da Presidência da República, os Ministérios da Educação, da Saúde e do Desenvolvimento Agrário, assim como a Secretaria Especial de Assistência Social (SEAS), vinculada, em 2001, ao Ministério da Previdência e Assistência Social. A mesma Nota esclarece que a existência de dispositivos contratuais que preveem a insuficiência de recursos repassados pela União e a possibilidade de a Caixa assegurar, por seus meios, o pagamento dos benefícios, longe de ter finalidade de financiar a União, é justificada pela imprevisibilidade do montante dos saques durante o período do calendário de pagamento dos benefícios. Alerta que a impossibilidade de previsão de tais mecanismos poderia submeter a Caixa a riscos maiores, diante de possíveis conturbações sociais que levem à corrida às suas agências, uma vez que estaria privada da utilização do mecanismo de proteção de seu patrimônio e da segurança de seus agentes.

O MDS apresenta quadro para demonstrar o número de dias em que as contas ficaram com saldo negativo, em relação ao número total de dias úteis do ano, no caso do Programa Bolsa Família.

R$
milhões

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Ano	Atualização acumulada no ano			Número de dias com saldo			Dias úteis do ano
	Líquida	Positiva	Negativa	Positivo	Negativo	Zero	
2012	26,5	26,6	-	246	5	0	251
2013	29,2	30,2	-1,01	232	11	10	253
2014	20,0	32,6	-12,5	185	56	12	253
Totais	78,8	89,4	-13,6	663	72	22	

Fonte: Nota Informativa/DEOP/SENARC nº 005/2015

SF/22420.54797-45

Assenta que, conforme Parecer ASMG/CGU/AGU/01/2015, as ocorrências apontadas não ensejam novidade, a exemplo dos saldos negativos na movimentação dos recursos para pagamento de Seguro Desemprego que teria havido nos anos 2000, 2001 e 2002, com valores expressivos entre R$ 400 e R$ 500 milhões. Ainda segundo a referida Nota, recebendo o aval ou não dos órgãos jurídicos, eventuais contestações diante da LRF não apontariam para ilegalidade, mas sim, no máximo, caracterizariam controvérsia de interpretação que, dirimida, poderia ser consolidada como medida possível na condução de situações de risco momentâneo à execução de programas sociais de alta sensibilidade para a população, formando-se, a partir de então, uma compreensão que vincule a gestão dos contratos dessa natureza no futuro.

Passando à nossa apreciação, para os efeitos da avaliação da conduta presidencial, insistimos que o fulcro da questão é definir o entendimento exato do conceito de "operação de crédito" no contexto da gestão fiscal em 2014. Observe-se desde logo, a própria LRF não afasta a forte probabilidade de que esse conceito sofra mutações ou controvérsias na aplicação, uma vez que faz menção expressa a operações "assemelhadas" e "equiparadas". O TCU tem sua posição confirmada sobre os critérios para classificação de um compromisso financeiro assumido pelo ente público como operação de crédito, não sem longo e profundo debate materializado em inúmeros Acórdãos que vieram a ser

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

proferidos posteriormente[51], entendendo que o fator discriminante de uma operação de crédito nesses termos seria o montante e a periodicidade dos adiantamentos para a realização de despesas da União por parte de um agente financeiro[52], além do fato de que a própria previsão contratual desses adiantamentos , em qualquer circunstância, seria suficiente para "transmutar" os contratos de prestação de serviços em contratos de abertura de crédito. Já o Executivo insiste em que elementos formais intrínsecos do contrato que ampara a operação seriam mais relevantes, como a natureza expressa do objeto pactuado, sendo a eventual ocorrência de desequilíbrios momentâneos no fluxo de repasses e pagamentos de benefícios um elemento indissociável da própria execução do objeto da avença, não cabendo arguir como fator discriminante qualquer condicionamento de valor ou permanência no tempo dos saldos devedores ou credores.

Mas existem ainda outros entendimentos ainda na seara técnica. Dois anos depois, quando da análise da Denúncia por Crime de Responsabilidade 01/2015, o laudo pericial da junta formada para esse efeito pelo Senado Federal, diante do quesito sobre se "o inadimplemento de obrigações *ex-lege* pode ser considerado uma operação de crédito", baseou-se em outro critério técnico-normativo completamente distinto, para o qual bastaria a expectativa fundada da obrigação futura de pagamento:

> As Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, observadas pelo Brasil, contemplam o reconhecimento de evento que cria obrigações legais ou não formalizadas que façam com que a entidade não tenha nenhuma alternativa realista senão liquidar essa obrigação (IPSAS 19 Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes).

---

[51] Além do *decisum* inicial que levantou a controvérsia, Acórdão 825/2015 - Plenário, os já mencionados Acórdãos 992/2015, 3297/2015, 2575/2016, 1824/2018 e 938/2019, todos também do Plenário.

[52] "[...] *o aumento expressivo dos valores negativos nos exercícios de 2013 e 2014 e a sua constância a níveis que, muito além do que seria razoável esperar de uma variação ou desequilíbrio esporádico no fluxo de caixa previsto contratualmente, podem ser considerados bastantes para configurar o uso de recursos da Caixa como fonte de financiamento de despesas da União.*" Voto condutor do Acórdão 2575/2016 - TCU - Plenário, item 13.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

> 18. Os seguintes termos são usados nesta Norma, com os significados especificados:
> Obrigação não formalizada é uma obrigação que decorre das ações da entidade em que:
> (a) por meio de padrão estabelecido de práticas passadas, de políticas publicadas ou de declaração atual suficientemente específica, a entidade tenha indicado a outras partes que aceitará certas responsabilidades; e
> (b) em consequência, a entidade cria uma expectativa válida nessas outras partes de que cumprirá com essas responsabilidades. [...][53]

E ainda se pode, por dever de veracidade, sustentar aqui uma outra definição plausível, igualmente fundada em padrões técnico-jurídicos e em elementos até então disponíveis aos gestores públicos e controladores.

Comecemos por exemplificar um outro tipo de obrigações aparentemente acima de qualquer ambiguidade, que consistem em compromissos financeiros assumidos pela Administração para aquisição de bens e serviços ou para a execução indireta de obras e serviços de engenharia. Em cada um desses compromissos, estão formalizados elementos jurídicos que, aparentemente pelo menos, indicariam a formalização de uma "operação de crédito": um compromisso financeiro formalmente assumido; a incidência de atualização monetária e juros de mora na inadimplência; a utilização de recursos financeiros de terceiros para realizar despesa de responsabilidade do ente público (dado que, primeiro, as mercadorias ou serviços são entregues para só então ser realizado o posterior pagamento); e até mesmo a possibilidade de atrasos nos pagamentos, por parte da Administração, normalmente mediante a inscrição da obrigação decorrente realização da despesa em restos a pagar processados, conforme previsto no art. 36 da Lei n° 4.320/1964.

---

[53] BRASIL. SENADO FEDERAL. Senado Federal como Órgão Judiciário. Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do Impeachment 2016. **Denúncia por Crime de Responsabilidade no 1, de 2016 (DRC nº 1, de 2015, na origem). Laudo Pericial**. Brasília: Senado Federal, 2016, pp. 152-153. Disponível em https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4652811&ts=1553279806249&disposition=inline, acesso 18/07/2019.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

No âmbito de tais avenças, seria concebível que se acusasse os gestores públicos de "contratação irregular de operação de crédito", à vista do fato incontroverso de que o ente estava se financiando junto ao setor privado, com consequente endividamento do setor público, à margem dos controles instituídos pela LRF? Nem se fale de magnitude de valores: à época dos fatos, os compromissos financeiros do governo federal, contabilizados como restos a pagar ascendiam a R$ 177 bilhões, R$ 219 bilhões e R$ 227 bilhões, em 2012, 2013 e 2014, respectivamente.

Esse exemplo de *reductio ad absurdum* mostra que o conceito de operação de crédito não engloba todo e qualquer compromisso financeiro assumido pelo setor público, e exige interpretação que lhe defina os reais contornos jurídicos, não somente os econômicos, sob pena de se permitir que interpretações excessivamente expansivas ou restritivas acabem por comprometer a aplicação da LRF, em desacordo com o espírito do legislador.

O que diferencia, então, o compromisso financeiro decorrente de contratos administrativos, como os citados, daqueles compromissos caracterizadores de operações de créditos previstos na LRF?

Desde logo, deve-se observar que o caráter exemplificativo do art. 29, inciso III, da LRF não indica uma aplicabilidade incondicionada e acrítica do velho princípio da "prevalência da essência sobre a forma" que sobreponha o aspecto econômico da transação a qualquer outra consideração jurídica, inclusive alguma similaridade estrutural com os demais instrumentos mencionados no mesmo dispositivo. É longa a tradição na aplicação administrativa da lei, inclusive a exigência de outros critérios jurídicos para enquadrar determinadas operações nesse dispositivo Citam-se, em concordância com a colação trazida pela AGU, os Pareceres PGFN/CAF/nºs 1.453/2007, 1.674/2009, 2.194/2010, 734/2011 e 1.230/2012, por meio dos quais aquele órgão técnico assentou, ao analisar diversos casos de parcelamentos de dívidas realizados por municípios, que a configuração como "operação de crédito" não prescinde da análise da origem do débito e da presença inequívoca do elemento volitivo do ente público,

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

descartando, desde logo, aqueles parcelamentos realizados pelos municípios em decorrência de obrigação legal.

A diferença fundamental entre tais tipos de compromissos, deduzida dos próprios termos da LRF, reside exatamente no fato de os compromissos financeiros decorrentes de contratos administrativos de prestação de serviços estarem, invariavelmente, condicionados a uma contraprestação por parte do fornecedor, isto é, o compromisso financeiro somente estará constituído quando a mercadoria for entregue, o serviço for prestado ou a obra, ou parte dela, for executada. É dizer, o compromisso financeiro depende da ocorrência de evento futuro e, portanto, incerto sob a responsabilidade ou decisão do credor. Sendo assim, sob a ótica do ente público, tal compromisso somente estará constituído quando a despesa cumprir os estágios do empenho e da liquidação, em que a Administração reconhece o direito do credor, nos termos previstos no art. 63 da Lei n° 4.320, de 1964. Com isso, no ato da formalização de contratos administrativos para fornecimento de bens, serviços ou execução indireta de obras e serviços de engenharia, que são o objeto principal desse tipo de contrato, não há que se falar em contratação de operação de crédito, pois o compromisso financeiro ainda não está definitivamente constituído e poderá nem vir a ser.

De outro lado, observa-se que esse elemento diferenciador, ou seja, a contraprestação ou a "obrigação de fazer" de responsabilidade do credor, não está presente em nenhuma das hipóteses de operações de crédito "típicas", "assemelhadas" ou "equiparadas" previstas na LRF. Em todos os casos mencionados pela lei, não cabe ao credor nenhuma obrigação ou contraprestação futura para constituir o compromisso financeiro do ente público, a não ser a própria entrega do bem objeto da avença (o numerário ou o bem financiado ou arrendado), o que ocorre, regra geral, no momento em que é formalizada a transação. Com efeito, o art. 29, inciso III, trata das operações tipicamente financeiras, isto é, aquelas em que o ente público assume o compromisso financeiro para alavancar recursos com a finalidade de atender à necessidade de caixa (na forma de mútuos por meio de empréstimo, abertura de

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

crédito ou antecipação de receita orçamentária), financiar ou arrendar bens (arrendamento mercantil, *leasing*), captar recursos por meio de derivativos financeiros, ou receber valores antecipadamente (tais como os na relativos a direitos decorrentes da venda a termo de bens e serviços). As operações a tanto equiparadas pelo § 1° do art. 29 também seguem a mesma gênese financeira, pois a sua constituição depende, apenas, da "assunção, do reconhecimento ou da confissão de dívidas" por parte do ente, independentemente de qualquer condição a ser cumprida pelo credor. Ademais, nem mesmo esses casos prescindem do exame da origem e natureza do débito e da presença do elemento volitivo do ente para contrair nova obrigação ou alavancar recursos financeiros. Também o art. 37 dispõe sobre a vedação a alguns tipos de transações financeiras, tais como a captação ou recebimento antecipado de tributos, contribuições ou valores de empresas controladas (exceto dividendos), assim como a assunção direta de compromissos financeiros com fornecedores de bens e serviços (mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito) e a assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços. Aqui também o compromisso assumido pelo ente público não depende de qualquer condição a ser cumprida pelo credor.

Destarte, um repasse exaustivo do texto da LRF permitiria concluir que, nela, o elemento definidor principal para se classificar uma transação financeira no conceito de operação de crédito não é caracterizado nem pelo tipo de instrumento utilizado para formalizar a operação[54], nem pela incidência de juros[55], nem pelo valor da operação (que sequer é mencionado em lugar algum da lei), nem pelo prazo para pagamento[56], nem pela presença de instituição financeira

[54] Visto que tipificam operações baseadas em contrato, convênio, título de crédito ou derivativo financeiro.
[55] Pois, ainda que o ente reconheça e parcele dívidas junto a fornecedores sem encargos financeiros, estará caracterizada a operação de crédito (art. 29, § 1°).
[56] Até porque o mercado financeiro oferece uma miríade de produtos e serviços bancários, entre eles empréstimos de curtíssimo prazo, às vezes de um único dia, sobre os quais não restam dúvidas de que são genuínas operações de crédito destinadas a atender necessidades

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

como contraparte[57], nem, por fim, pela presença de eventual uso desmedido da força do controlador sobre o controlado[58].

Portanto, é possível inferir de forma bastante sólida e direta que o elemento que caracteriza definitiva e objetivamente a essência de uma transação financeira como "operação de crédito", para os efeitos da LRF, é **a assunção voluntária de compromisso financeiro pelo ente público com impacto direto no seu endividamento, normalmente com a finalidade de alavancar recursos, reconhecer, assumir ou confessar dívidas arrendar ou financiar bens e antecipar o recebimento de valores sem nenhuma condição ou contraprestação da parte do credor (salvo a entrega do numerário ou, quando for o caso, do bem objeto da operação)**. Nestas condições, já no ato da assinatura do instrumento contratual ou emissão do título de crédito ou recurso que o substitua, o compromisso estará objetiva e definitivamente constituído.

Este é o entendimento que este Relator, particularmente, subscreve como legítimo. Reconhece, porém, que existem os vários entendimentos antes citados (o do TCU, o da AGU, o da junta pericial), que, tanto quanto nossa posição, até aquele momento também permaneciam vigentes e igualmente plausíveis.

Análise -– as contas de suprimento para pagamento de benefícios sociais à luz dos diferentes conceitos de "operações de crédito"

À vista dessa multiplicidade de entendimentos, passemos então a analisar se os pagamentos de benefícios sociais feitos pela Caixa para posterior ressarcimento pela União caracterizam de forma inequívoca operação de crédito

prementes de caixa do tomador (cf. FORTUNA. Eduardo. **Mercado financeiro: produtos e serviços**. 16ª ed. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 2005).

[57] Parcelamentos ou financiamentos havidos diretamente de fornecedor não-financeiro também são explicitamente inseridos no conceito de operação de crédito.

[58] Pois são contempladas operações com qualquer contraparte, controlada ou não, e ainda que se realize com controlada e que a operação seja realizada a pedido e no interesse dessa controlada, será igualmente irregular se não atender às condições exigidas pela LRF.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

e se houve transmutação da natureza dos contratos administrativos de prestação de serviço.

Segundo consta das contrarrazões de defesas apresentadas pela AGU, os contratos firmados com a Caixa para pagamento dos referidos benefícios possuem, desde 2001, portanto há mais de quatorze anos, cláusulas que preveem o pagamento com recursos próprios, para posterior ressarcimento:

> CLÁUSULA OITAVA.
> Parágrafo Segundo - Caso o repasse de recursos não ocorra nos prazos estabelecidos, a CONTRATADA não efetuará, naquele período, os pagamentos dos benefícios das referidas ações.
> Parágrafo Terceiro - Na hipótese de que trata o parágrafo anterior, por estrito e momentâneo impedimento financeiro dos INTERVENIENTES ANUENTES, a CONTRATADA, caso disponha de recursos próprios, poderá realizar os devidos pagamentos aos beneficiários e compensará o custo financeiro incorrido nesta operação, na forma prevista na Cláusula Nona, quando do repasse da remuneração das disponibilidades.
> CLÁUSULA NONA - DA ATUALIZAÇÃO DOS COMPROMISSOS FINANCEIROS
> Na hipótese de intempestividade de pagamentos ou repasses de compromissos financeiros entre a CONTRATANTE, INTERVENIENTES ANUENTES e a CONTRATADA os valores devidos estarão sujeitos à variação da taxa extra-mercado do Banco Central DEDIP, desde seu vencimento até a data do efetivo recebimento[59].

As cláusulas contratuais acima transcritas mostram que o contrato assinado com a Caixa reveste-se de várias singularidades. A primeira delas é ter acrescentado, como mecanismo instrumental à finalidade precípua de simples contrato de prestação de serviços para execução, mediante remuneração, dos programas sociais (cadastramento de beneficiários, sistemas informatizados, relatórios de controle etc.), a faculdade de a Caixa pagar, com recursos próprios, despesas relacionadas aos benefícios sociais de responsabilidade da União, sem qualquer limite ou prazo para ressarcimento. Ressalte-se que a questão do saldo financeiro não é em absoluto acessória ou lateral, mas da essência da

[59] Excerto do contrato firmado entre a União, representada pela Casa Civil da Presidência da República e a Caixa Econômica Federal em 27/12/2001, com interveniência do MEC, MS e do MDA, no âmbito do Cadastramento Único para ações sociais do Governo Federal.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

própria prestação do serviço, cujo produto final é o pagamento descentralizado a milhões de beneficiários no país custeado pelo Tesouro. Assim, o contrato em tela não poderia em hipótese alguma deixar de arbitrar o movimento dos fluxos financeiros ao longo do processo de seleção e pagamento dos beneficiários, sob pena de tornar impossível o seu objeto (pois sem movimentos financeiros os benefícios não seriam pagos) ou, o que seria muito mais drástico do que até agora foi aventado como irregular, cometer à Caixa o dever de pagar às suas expensas todos os benefícios e buscar ressarcimento posterior junto à União.

Singular também é a previsão contratual de incidência de remuneração específica sobre os saldos existentes nas contas de suprimento: se devedores, o encargo de remunerar caberia à União; se credores, à Caixa, o que tampouco é típico de operações de crédito (cometer à instituição financeira supostamente emprestadora a obrigação de remunerar o tomador do crédito). Segundo consta das contrarrazões, e não é contraditado pelo TCU, essa relação entre a Caixa e a União sempre registrou saldo positivo ao final do exercício, o que faria com que os saldos negativos tivessem caráter pontual. Em todos os exercícios desde 1994, a União sempre recebeu, em termos líquidos, juros da Caixa, sendo que, em 2014, o montante recebido foi de R$ 141,6 milhões, o que afastaria a qualquer momento o endividamento público com risco de inadimplência.

Por fim, deve-se destacar acima de tudo que o compromisso financeiro assumido pela União ao formalizar referidos contratos de prestação de serviço estava condicionado à decisão discricionária da Caixa em pagar ou não as despesas relativas aos benefícios sociais. Tal circunstância afasta uma característica essencial dos contratos de mútuos nos termos do Direito das Obrigações, que é exatamente a exigência de obrigação bilateral das partes:

> A operação de crédito pode ter diversos instrumentos. De qualquer forma, constitui-se em obrigação bilateral. O ato da autorização do empréstimo pode ser unilateral, uma vez que decorre de ato típico do Estado. De

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

> outro lado, para que surja a operação, é ela contratual e necessita de vínculo bilateral[60].

Além disso, há que se considerar que a referida cláusula contratual condiciona o compromisso financeiro a evento futuro, providências ou decisão do próprio credor, o que também afasta a caracterização da transação financeira do conceito de operação de crédito instituído pela LRF, segundo a última concepção interpretativa que acima expusemos.

Nesse ponto específico, quanto ao entendimento do TCU de que os contratos firmados entre a União e a Caixa teriam "natureza mista" (divisíveis em contrato "principal", cuja natureza é a de prestação de serviço e outro "acessório", em que a Caixa estaria sendo contratada para, na insuficiência de repasses financeiros por parte da União, honrar os pagamentos dos benefícios nos prazos devidos, mediante remuneração do capital, o que caracterizaria a operação de crédito do art. 29, inciso III, da LRF, devemos dizer que dissentimos frontalmente. Endossamos a posição da AGU no sentido de impossibilidade de transmutar uma avença de "prestação de serviços" para "operação de crédito" em função da mera existência da possibilidade de não invocar a *exceptio non adimpleti contractus*, com a previsão ou não de encargos moratórios. Sobre esse ponto conceitual, interessa recorrermos ao magistério de Salomão Neto[61], que, ao tratar da natureza jurídica dos contratos de abertura de crédito, assenta que a doutrina tem negado, com convincentes argumentos, "a possibilidade de existência de contratos mistos ou inominados, tendo em vista a regra de que qualquer contrato é absorvido pelo tipo legal correspondente à prestação principal (teoria da absorção)"[62]. Prossegue o raciocínio, citando Jaime dos Santos Briz:

---

[60] OLIVEIRA. Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**, 5ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2013, p. 575.

[61] SALOMÃO NETO. Eduardo. **Direito bancário.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 233-234.

[62] BARRETO FILHO, Oscar. **Regime Jurídico das Sociedades de Investimentos.** São Paulo: Max Limonad, 1956, p. 156 (nota 75).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

> [...] não há contratos quimicamente puros, já que a complexidade de circunstâncias de toda a ordem, que geralmente rodeiam a celebração de contratos, faz que a regulagem destes receba influência da mais variada procedência, não só do campo jurídico, senão de outros campos (sociológico, econômico, familiar etc.). Esses elementos não desvirtuam o contrato, se não ajudam a declarar em caso litigioso seus efeitos jurídicos. Não há, nestes casos, contrato atípico propriamente dito, este deve entender-se somente quando o núcleo fundamental de direitos e obrigações criado pelas partes não se encaixe, direta ou indiretamente, entre os regulados especialmente nas leis. Deve-se distinguir cláusulas que constituem a essência do contrato daquelas outras subordinadas, complementares ou eventuais que não contradigam a essência do contrato, ao deixar incólumes as prestações de caráter principal. (RT nº 510/209)

Note-se, ainda, que a cláusula inserida no contrato de prestação de serviço entre a União e a Caixa, facultando a esta a decisão de pagar ou não as despesas, tornou – sob o ponto de vista do direito obrigacional bancário que acima expusemos – este contrato totalmente diferente de um contrato de abertura de crédito, onde a instituição financeira obriga-se a disponibilizar ao tomador os valores financeiros sempre que requeridos, nas condições avençadas. No caso, não há obrigação à Caixa, mas faculdade.

Do exposto, resta claro que a tese do "contrato de natureza mista" desenvolvida pelo TCU (com fulcro doutrinário) não encontra respaldo no próprio entendimento doutrinário, tendo em vista que os contratos devem ser interpretados pelo tipo legal da obrigação principal correspondente, o que também afasta de plano esse fundamento (“transmutação”) da tese de operação de crédito levantada pelo TCU nos casos sob análise.

Ainda assim, a visão do TCU sobre o efeito da "magnitude" dos atrasos poderia erigir-se em uma interpretação possível para o sentido legal, que ainda não havia sido submetida, em 2014, a qualquer teste, debate ou ponderação. De mesmo modo, a posição da AGU de que os contratos de prestação de serviços não têm como ser entendidos como crédito concedido em função do ajuste periódico dos fluxos de pagamentos que constituem o objeto do próprio serviço prestado também exsurge, no ano de 2014, como o entendimento prevalecente

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

há décadas na prática administrativa e jurídica, e não contestado por ninguém senão no próprio ano de 2015. A posteriori, também colaciono duas interpretações *ex post facto*, radicalmente opostas: uma da junta pericial, que radicaliza o entendimento de que qualquer obrigação jurídica ou fática voluntariamente assumida pode ser entendida como concessão de crédito; outra, a que construo aqui e sustento como válida, a de que apenas a ausência de qualquer contrapartida posterior específica de parte do credor para ter direito ao pagamento autorizaria a configuração formal de "obrigação de crédito" nos termos do direito obrigacional.

Ora, **fica evidente que em 2014 não havia qualquer possibilidade de se ter por inequívoca, ou única plausível, a posição do TCU**. Até hoje, como demonstro, a polêmica persiste! É possível que em 2022, por razões de prudência fiscal que discuto adiante, a criação pretoriana da Corte de Contas venha a prevalecer, após o longo debate travado em todas as instâncias, após ter quase exaurido o contraditório, como o entendimento consolidado. Mas não há a menor possibilidade de alegar que esse seria o entendimento que, antes de ser enunciado, devesse presidir à ação administrativa, sendo exigível ao Executivo que mudasse de ofício a prática formalmente consolidada nessa direção, passando a entender a existência de operação de crédito onde antes não havia. **Por conseguinte, não se encontra de forma alguma a evidenciação de que a conduta seria sequer antijurídica à época, pois não se podia traçar de forma alguma essa interpretação no momento dos fatos (dado que veio a ser construída posteriormente). Não está presente, portanto, sequer a "ação ou omissão, culposa (por negligência, imprudência ou imperícia) ou dolosa, no exercício das suas funções", que é o elemento mais básico para se começar a pensar em irregularidade na ação presidencial.**

Da segurança jurídica e do princípio da boa-fé objetiva

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Cabe deixar esclarecida a importante questão do “salvo-conduto para delinquir” suscitada pelo TCU, o que passa longe do que se discute aqui.

Alega a AGU nas contrarrazões apresentadas, ainda como preliminar, que o STF tem reconhecido em diversas decisões o *status* constitucional do princípio da proteção da confiança e consequente inconstitucionalidade de sua ofensa. Apresenta diversos precedentes jurisprudenciais[63], onde resta claro que os postulados da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, enquanto expressões do Estado Democrático de Direito, mostram-se "impregnados de elevado conteúdo ético, social e jurídico, projetando-se sobre as relações jurídicas, mesmo as de direito público, em ordem a viabilizar a incidência desses mesmos princípios sobre comportamentos de qualquer dos Poderes ou órgãos do Estado (os Tribunais de Contas, inclusive), para que se preservem, desse modo, situações administrativas já consolidadas no passado" (RA/O1-2015, p. 10).

A Corte de Contas, em sua análise acima resumida, procurou afastar a pretensão da AGU de apontar, no caso concreto, qualquer violação ao princípio da segurança jurídica, sob o argumento de "que não se vislumbram mudanças radicais na interpretação de normas legais e constitucionais, tampouco divergência na jurisprudência do TCU sobre o tema" (p. 858-859). Acerca da alegada irretroatividade da lei, à luz do princípio da segurança jurídica, registrou o TCU que não há que se falar sobre interpretação nova que retroaja a fatos pretéritos (p. 859), dado que o controle atua essencialmente sobre fatos pretéritos (e a responsabilização, por natureza, somente pode ser feita sobre atos pretéritos), e que não há como admitir-se o uso dos princípios da legalidade e segurança jurídica para justificar de forma apriorística o descumprimento da lei, até porque isso representaria na essência um "salvo-conduto para delinquir"

---

[63] MS 25.963, julg. 23/10/2008, DJe de 21/11/2008.; AgRg no MS 25.805, DJe de 30/10/2014; MS 25.805,

DJe de 26/03/2010; MS 28494, julg. em 02/09/2014.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

(caso se aceitasse que qualquer gestor somente pudesse ter sua conduta apenada caso já tivesse sido formalmente advertido pelo controle de sua ilegalidade). Assim, não caberia suscitar sequer a modulação temporal na aplicação de dispositivos sobre os quais não pesam dúvidas de constitucionalidade.

Em primeiro lugar, é preciso reconhecer que se trata, sim, de interpretação sobre o conceito de operação de crédito que jamais havia sido levantada, e que preenche uma lacuna anterior na ampliação fática das "operações equiparadas" ou "assemelhadas" da LRF. Aquela Corte, pelas informações constantes nos autos, nunca havia examinado e se manifestado, no caso concreto, sobre eventuais irregularidades das contas de suprimento mantidas pela União junto à Caixa, objeto da presente controvérsia. Ao longo de mais de quatorze anos, tais contratos foram renovados anualmente e não consta, em qualquer momento, que ofensa à LRF tenha sido cogitada, seja pelos órgãos de controle, seja pelos setores jurídicos dos órgãos envolvidos. Muito ao contrário, copiosas manifestações jurídicas foram exaradas, sem contestação, no sentido da legalidade dos atos. Do ofício dirigido pela Caixa à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal[64], consta expressamente o entendimento da Diretoria Jurídica da Caixa, consubstanciada na Nota Jurídica n° 0093/2014, de que os pagamentos efetuados relativamente aos benefícios dos programas sociais tinham "amparo contratual, legal e constitucional". E acrescenta que "tal procedimento não se caracteriza como operação financeira e, portanto, não se enquadra nas vedações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000)", o que denota, com clareza, que aquela empresa tinha convicção da regularidade de seus procedimentos. Também a Consultoria-Geral da União, no Parecer ASMG/CGU/AGU/01/2015, mencionado nas contrarrazões apresentadas pela AGU ao TCU (RA/O1-2015, fls. 58/59), ao analisar o contrato de prestação de serviços firmado entre a Caixa e o Ministério do

[64] Item 8 do Parecer ASMG/CGU/AGU/O1/2015.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

Desenvolvimento Social e Combate à Fome para a execução do Programa Bolsa Família, concluiu por descaracterizar tais transações como operações de crédito.

> 68. Isto é, não é o mero adiantamento de valores, com resultados negativos compensados com fluxos também eventualmente positivos, que poderia, como resultado de mera expressão de trânsito de expressões financeiras, qualificar a operação de crédito, como definida no texto da lei de responsabilidade fiscal. Há necessidade de um contrato, que expresse, literal e inequivocamente, o transpasse de valores. [...]
> 69. O contrato de prestação de serviços que a CEF celebrou com a União Federal também não expressa uma operação de mútuo. Não projeta como efeito a abertura pura e simples de um crédito, em favor da União, para quaisquer operações. Não se tem emissão (e nem aceite) de qualquer sorte de título ou cártula. Não se revela nenhuma aquisição financiada de bens. Não há recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas. Não se alcança a definição de operação de crédito, seguindo-se o conceito do inciso In (*sic*) do art. 29 da lei de responsabilidade fiscal.
> 70. De igual modo, não se poderia cogitar sem muitas dúvidas sobre a incidência do art. 37 da lei de responsabilidade fiscal, que define as operações de crédito por equiparação, porquanto nenhuma das hipóteses nessa regra descritas alcançaria o traspasso bancário que matizou o contrato celebrado entre a CEF e a União, para os efeitos do recolhimento de valores do PBF.

Do exposto, resta claro que os gestores, tanto no âmbito dos ministérios envolvidos quanto no da Caixa, atuaram ao longo de mais de uma década para a execução de programas sociais mediante a utilização de mecanismo (conta de suprimento) que a eles se afigurava plenamente em acordo com a legislação de regência. O TCU, conforme consignado no voto condutor do Acórdão 992/2015-Plenário, entendeu não "ser razoável" classificar como operação de crédito meros atrasos de curtíssimo prazo no repasse de recursos do Tesouro. Registrou ainda que a "magnitude" dos valores seria um fator determinante da classificação da operação:

> 25. Trago como exemplo o que ocorre com o BNDES na equalização de juros do Programa de Sustentação do Investimento. Em um ano, entre

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

> junho de 2013 e junho de 2014, a dívida do Tesouro passou de R$ 8,3 bilhões para R$ 14,1 bilhões. O Tesouro reconhece que, em junho de 2014, com o acréscimo de encargos, já devia efetivamente R$ 19,6 bilhões. É impossível encarar valores dessa magnitude, em ritmo crescente, como resultado de mero fluxo de caixa entre o banco e o Tesouro. A União não paga por falta de recursos. Verdadeiramente, trata-se de um empréstimo à beira do descontrole.
> 26. Todavia, é preciso ressalvar, 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.
> 27. Sendo assim, a existência, perante a Caixa, de saldos negativos em dias isolados, desde cerca de quinze anos atrás, como constam dos quadros juntados pela Advocacia-Geral da União nas peças complementares aos embargos (145 e 155), é pouco reveladora. (...).

Os critérios nos quais se baseou o TCU para classificar as movimentações da conta de suprimento como operações de crédito apenas no exercício de 2014, e não nos anteriores, comprovam a complexidade da matéria. Saber se um prazo é "razoável" ou quando determinada transação financeira assume "magnitude" inaceitável passaria a depender de avaliação totalmente subjetiva, segundo a ótica e critérios personalistas de quem faz a avaliação. Note-se que até mesmo o conceito de despesa pública considerada "irrelevante" não foi deixado ao livre arbítrio do intérprete, pois a LRF definiu, no § 3° do art. 16, que este deveria ser definido pelas leis de diretrizes orçamentárias[65].

Há que se ponderar, ainda, que se os saldos devedores na conta de suprimento caracterizam operação de crédito em favor da União, então o inverso, ou seja, os saldos positivos verificados ao longo dos anos, conforme informado pela AGU, também poderiam ser interpretados como operação de crédito em benefício da Caixa. Neste caso, tais operações também seriam irregulares porque contratadas sem autorização legal (art. 32 da LRF), exatamente pelas mesmas razões e fundamentos já explicitados. Tal interpretação praticamente

---

[65] LRF, Art. 16. *A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: [...]*
§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

inviabilizaria a operacionalização, nos moldes em que atualmente concebidos, de todos os programas sociais operados pela Caixa em que há incerteza quanto ao volume de saques diários.

Não se trata, portanto, de exigir “aviso prévio” para o cumprimento da lei clara e precisamente definida, mas, ao contrário, de passar a exigir interpretação radicalmente diferente da mesma – legítima, mas baseada em elementos fáticos e ponderações técnico-econômicas que em hipótese alguma poderiam ser exigidas do administrador. É possível que o Tribunal tenha identificado uma melhor interpretação, um aperfeiçoamento dos mecanismos administrativos, sendo aceitável a partir daí que tal interpretação prevaleça. Mas jamais se pode apenar um mandatário com base nessa nova construção jurisprudencial, que conduz a uma ampliação fática de uma conduta vedada. Não se está aqui pretendendo uma modulação temporal que gere "salvo conduto" a eventuais irregularidades praticadas por gestores, mas apenas impedindo que uma nova interpretação sobre fato que até hoje permanece sujeito a controvérsia em seus fundamentos, e que levou muito tempo para ser consolidada, possa ser aplicada retroativamente quando nada, até o momento da conduta avaliada, sequer suscitava a possibilidade de existência de prática irregular. Este é o fulcro da incidência da segurança jurídica: não se pretende que o administrador somente seja responsabilizado pelo ostensivo descumprimento da lei quando previamente advertido (o que seria o extremo intolerável, o “salvo conduto” rechaçado pela resposta do TCU), mas tampouco se espera que o administrador antecipe , no futuro, a opção prevalecente de entendimento jurídico em uma questão comprovadamente controversa e que encontra amparo em várias das muitas interpretações possíveis sobre determinada prática adotada no âmbito dos contratos celebrados.

Ademais, se não forem considerados os princípios da segurança jurídica e da boa-fé objetiva, como suscitado pela AGU e, sobretudo, os reais contornos jurídicos do conceito de operação de crédito definidos pela LRF, haveria que se proceder à completa revisão desse mecanismo desde o início. Ou seja, ter-se-ia

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

de rever procedimentos realizados há mais de quatorze anos consecutivos, para dar cumprimento ao § 1° do art. 33 da LRF, que considera nulas as operações contratadas com infração às suas disposições, exigindo o cancelamento e vedando o pagamento de juros e demais encargos financeiros[66].

Portanto, perfilho o entendimento de que as contas de suprimento previstas nos contratos de prestação de serviços firmados entre a Caixa e a União para a execução de programas sociais (Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial) não se enquadram nos conceitos de operações de crédito típica, assemelhada ou equiparada de que tratam os arts. 29, 35 e 37 da LRF. Isso porque os contratos respectivos têm por objeto principal a prestação de serviços e não a alavancagem de recursos para financiar políticas públicas. Os contratos administrativos de fornecimento de bens ou prestação de serviço não devem ser interpretados como de natureza mista, nem mudam sua natureza jurídica para contratos típicos, assemelhados ou equiparados a operação de crédito, no caso de inadimplemento do ente público, nos termos da LRF. Os aspectos econômicos ou exigências contábeis incidentes sobre determinada transação financeira, como a necessidade de registros no ativo ou passivo das instituições envolvidas, não afastam nem se sobrepõem de maneira absoluta ao conceito e aos contornos jurídicos de operação de crédito consignados nos arts. 29, 35 e 37 da LRF, impondo claros limites ao intérprete.

Porém, à vista de todo o exposto, ainda que nosso entendimento não prevalecesse, resta cristalino que **em 2014 não havia qualquer possibilidade**

---

[66] *Art. 33. A instituição financeira que contratar operação de crédito com ente da Federação, exceto quando relativa à dívida mobiliária ou à externa, deverá exigir comprovação de que a operação atende às condições e limites estabelecidos.*
§ 10 A operação realizada com infração do disposto nesta Lei Complementar será considerada nula, procedendo-se ao seu cancelamento, mediante a devolução do principal, vedados o pagamento de juros e demais encargos financeiros.
§ 2° Se a devolução não for efetuada no exercício de ingresso dos recursos, será consignada reserva específica na lei orçamentária para o exercício seguinte.
§ 3° Enquanto não efetuado o cancelamento, a amortização, ou constituída a reserva, aplicam-se as sanções previstas nos incisos do § 3º do art. 23.
§ 4° Também se constituirá reserva, no montante equivalente ao excesso, se não atendido o disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, consideradas as disposições do § 3° do art. 32.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

de se ter por inequívoca, ou única plausível, a posição do TCU no sentido de que tal ocorrência representa contratação de crédito. Ainda que tal entendimento venha a prevalecer, após longo debate, não há a menor possibilidade de alegar que esse seria o entendimento que, antes de ser enunciado, devesse presidir à ação administrativa, sendo exigível ao Executivo que mudasse de ofício a prática formalmente consolidada nessa direção, passando a entender a existência de operação de crédito onde antes não havia. **Por conseguinte, não se encontra de forma alguma a evidenciação de que a conduta seria sequer antijurídica à época, pois não se podia traçar de forma alguma essa interpretação no momento dos fatos (dado que veio a ser construída posteriormente). Não está presente, portanto, sequer a "ação ou omissão, culposa (por negligência, imprudência ou imperícia) ou dolosa, no exercício das suas funções", que é o elemento mais básico para se começar a pensar em irregularidade na ação presidencial.**

Este é o sentido relevante da arguição de preservação dos princípios da segurança jurídica e da boa-fé objetiva a convalidar atos realizados repetidamente pelos gestores há mais de uma década, sem que nunca se tenha cogitado, nem pelos órgãos jurídicos das partes contratantes, nem pelos órgãos de controle, qualquer ilegalidade sobre eles, e sem que se possa excluir o caráter controverso da gradual construção jurisprudencial de entendimento contrário. Consideramos que tal entendimento está perfeitamente embasado no inciso XIII do parágrafo único do art. 2° da Lei n° 9.784, de 1994, que determina que, nos processos administrativos, devem ser observados, entre outros critérios, "interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação". No ponto, não se pode ignorar a presunção de legitimidade dos atos administrativos realizados ao longo de anos consecutivos acerca de tema em que a controvérsia interpretativa é patente e tem sustentado inúmeras posições com conclusões e fundamentos distintos.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

Afasto, portanto, qualquer fundamento para a declaração de irregularidade das contas em função da suposta caracterização dos contratos em tela como operações de crédito.

Os efeitos negativos da conta de suprimento para a gestão fiscal responsável

É de reconhecer-se que a existência de mecanismo (contas de suprimento) que possibilita ao ente público financiar suas despesas com a utilização de recursos de terceiros sem se submeter aos instrumentos regulares de controle de endividamento exigidos pela LRF surge como sinal de alerta e aponta para a necessidade de aperfeiçoamento dos procedimentos até então adotados. Tal situação assume ainda maior risco quando os recursos utilizados pelo ente público para financiar suas despesas têm origem em instituição financeira controlada, como é o caso da Caixa.

Do ponto de vista da responsabilização para efeitos de contas de governo, há que se ponderar os efeitos dessa circunstância. No presente caso, observa-se um dado fundamental: os saldos médios anuais das contas foram sempre positivos, tendo a União recebido a remuneração prevista contratualmente, e não o contrário. Esta circunstância factual afasta a hipótese da intenção da União de se financiar, em caráter permanente, ao longo do exercício, junto à Caixa.

Destarte, não estaria sendo descumprido mesmo o critério mais rígido (que não adoto) de considerar como definidor das contas uma adesão estrita à letra da lei orçamentária. Sequer isso foi descumprido: ao final do exercício (instante em que as contas são avaliadas), não restou dívida da União com a instituição financeira. Do ponto de vista mais amplo para o julgamento político, que delineei na seção 1.3 do relatório (ou seja, se as políticas implementadas e refletidas no relatório propiciam os objetivos fundamentais estabelecidos na Constituição) e adoto como parâmetro valorativo, não há como negar que os programas sociais foram levados a cabo, a população atendida e, ao final do

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

exercício, foi mantido o saldo contábil-financeiro exigido pela lei. Mais ainda, sequer do ponto de vista da instituição financeira o questionamento do TCU pôde apontar prejuízo concreto de grande monta, não tendo havido em nenhum momento desequilíbrio de liquidez de montante tal que comprometesse o seu resultado.

O desenho em si mesmo das contas de suprimento, como já abordamos, é impossível de afastar na implementação de políticas de transferência pulverizada de renda a pessoas físicas: seu produto é fundamentalmente a realização dos pagamentos, que depende não apenas de providências administrativas de cadastro e fiscalização (que representam , mas também da movimentação do numerário desde a saída do Tesouro até a correta entrega ao beneficiário. Sem algum tipo de correção *ex post*, qualquer dos dois extremos seria ainda mais danoso à administração do que os riscos hoje salientados: se por um lado o Tesouro transferisse recursos somente após a comprovação do pagamento do beneficiário pela Caixa, aí sim poderíamos entender esse contrato como um adiantamento da Caixa à União, vedado pela LRF; se, de outro, o Tesouro adiantasse a massa de recursos no valor máximo possível, estaria realizando um adiantamento incondicionado ao prestador de serviços, antes de receber sua contraprestação, o que é igualmente vedado pela legislação e financeiramente injustificável.

Nada obstante, a forma de estruturação dos controles e regras nessas contas de suprimento evidenciou, em 2014, uma profunda necessidade de aperfeiçoamento. As contas relativas a esse tipo de contrato, sem limites, sem prazo para ressarcimento, e sem registros claros nos relatórios e demonstrativos fiscais (arts. 52 e 54 da LRF), representam prática de risco: o controle, que não se perdeu em 2014, poderia, em outras situações, ter fugido das mãos da administração fiscal. Historicamente, o funcionamento desse mecanismo operacional muito se assemelha às famosas "contas-movimento", mantidas pelo Tesouro Nacional no Banco do Brasil, até a década de oitenta do século passado,

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

fontes de conhecidos desequilíbrios fiscais, porque utilizadas para saques a descoberto e à margem de quaisquer controles orçamentários então existentes.

Concretamente, a mesma Presidenta da República que aqui julgamos, diante da controvérsia suscitada no caso sob análise, editou o Decreto n° 8.535, de 1° de outubro de 2015, que "Dispõe sobre a contratação de serviços de instituições financeiras pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal". A partir desse Decreto, fica vedada a realização de contratos de prestação de serviço com instituições financeiras, no interesse da execução de políticas públicas, que contenham cláusulas que permitam a ocorrência de insuficiência de recursos por período superior a cinco dias úteis, nos seguintes termos:

> Art. 3° É vedado aos órgãos e entidades do Poder Executivo federal firmar contrato de prestação de serviços com instituições financeiras, no interesse da execução de políticas públicas, que contenha cláusula que permita a ocorrência de insuficiência de recursos por período superior a cinco dias úteis.
> § 1° Em caso de excepcional insuficiência de recursos, a instituição financeira comunicará a ocorrência ao órgão ou entidade do Poder Executivo federal contratante até o quinto dia útil da ocorrência, que procederá à cobertura do saldo em quarenta e oito horas úteis, contadas a partir do recebimento da comunicação.
> § 2° Na hipótese de que trata o § 1°, o ordenador de despesa deverá apresentar justificativa para a ocorrência, que será anexada à documentação comprobatória dos pagamentos, para efeito de análise dos órgãos de contabilidade e de controle.
> § 3° É vedada a existência de saldos negativos ao final de cada exercício financeiro.

Esse mecanismo dá solução às legítimas preocupações levantadas pela Corte de Contas, implementando as medidas de controle de risco compatíveis com a execução desse tipo de contrato, de tal modo que as contas movimento não mais poderão ter saldo negativo, além do prazo de cinco dias úteis, em procedimento adequado tanto às necessidades do Tesouro quanto às do prestador de serviços (a Caixa ou qualquer outra instituição financeira que vier a ser contratada nessa condição).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

Cabe discutir a necessidade de incluir como "ressalva" às contas essa ocorrência (existência, ao longo de alguns períodos intra-exercício em 2014, de compromissos financeiros junto à Caixa vencidos e não pagos ou pagos com atrasos, relativos a pagamento de benefícios sociais de responsabilidade da União efetuados pela instituição financeira, em desacordo com os princípios do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável, previstos no art. 37 da Constituição e no art. 1° da LRF).

De acordo com o critério enunciado na seção 3.1, trata-se de uma falha de controle interno da gestão, de escopo muito significativo, exatamente porque assim foi reconhecido como tal pela Presidenta da República e devidamente corrigido. Pelas considerações lá também formuladas em relação à dimensão intertemporal, a existência dessa falha deve ser registrada, quer por equidade em relação a qualquer outro gestor que viesse a ser tempestivamente julgado, quer para preservar o acervo de experiências para benefício dos gestores e cidadãos do presente e do futuro.

Assim, creio pertinente incluir como ressalva a existência, ao longo de períodos intermediários dentro do exercício de 2014, de compromissos financeiros junto à Caixa vencidos e não pagos ou pagos com atrasos, relativos a benefícios sociais de responsabilidade da União pagos por meio de contas de suprimento que não possuíam regras e mecanismos de mitigação de risco e controle de fluxo de caixa, em desacordo com os princípios do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável, previstos no art. 37 da Constituição e no art. 1° da LRF.

3.3.3 Irregularidade 3 - Subvenções econômicas devidas ao FGTS no âmbito do PMCMV e inscrição irregular em restos a pagar

> 3. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1°, §1°, da Lei

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

Complementar 101/2000), bem como do art. 32, §1°, inciso 11, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo FGTS à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida nos exercícios de 2010 a 2014 (itens 2.3.6 e 8.3).

Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), do princípio orçamentário da universalidade (arts. 3º, caput, da Lei 4.320/1964 e 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 167, inciso II, da Constituição Federal e 32, §1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, em face da execução de despesa com pagamento de dívida contratual junto ao FGTS sem a devida autorização orçamentária no exercício de 2014.

9. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1°, §1°, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 36, caput, da Lei 4.320/1964, 35 e 67, caput, do Decreto 93.872/1986, em face da inscrição irregular em restos a pagar de R$ 1,367 bilhão referentes a despesas do Programa Minha Casa Minha Vida no exercício de 2014 (itens 3.5.4.1 e 8.3)[67].

Localização dos elementos[68]

- identificação pela unidade técnica: itens 2.3.6, págs. 56/60, e 3.3.3.7, págs. 132-134, do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao TCU (RA/01-2015): págs. 53/63 das contrarrazões ao TCU.
- análise das contrarrazões pela unidade técnica: item 8.3, págs. 649/676 do Relatório TCU.

---

[67] Por tratar-se de uma irregularidade formalmente individualizada pelo TCU, a questão dos restos a pagar é também formalmente objeto da seção 3.3.9 deste relatório. No entanto, por ser indissociável da análise do conjunto das operações, será integralmente abordada aqui em termos analíticos.

[68] Relatório TCU: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2014:** Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2016. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/docs/CG%202014_RelatorioParecerPrevioFinal.pdf, acesso 17/07/2019.
Contrarrazões ao TCU: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer RA/01-2015.** Disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/projetos/proposicoes/contas-do-governo-federal/contas-2014/AGU_Contas_do_Governo.
Contrarrazões ao Congresso Nacional: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Informações Nº AR-RA/01-2015, de 03;/11/2015**, recebidas por meio do Aviso 525, de 04 de novembro de 2015. Documento impresso disponibilizado à CMO.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

• conclusão do Ministro Relator: item 9.2.3, págs. 874/878 do Relatório TCU.
• inclusão como irregularidade: item 3, pág. 23 do Relatório TCU.
• defesa (AGU) junto ao Congresso: págs. 20/25 das contrarrazões apresentadas ao CN.

Síntese do apontamento

O Relatório indica que o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS realizou adiantamentos à União para execução de despesas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV: o Fundo teria concedido crédito à União ao adiantar os valores da subvenção econômica devida aos beneficiários do programa[69]. A União, por sua vez, não cumpriu a obrigação de incluir no orçamento ou em créditos adicionais os recursos provenientes da operação de crédito (art. 32, § 1º, inciso II, da LRF, c/c o art. 3º, caput, da Lei nº 4.320/1964). Tais valores foram utilizados em substituição aos recursos ordinários do Tesouro Nacional, nos termos do art. 82-A da Lei nº 11.977/2009[70]. Uma vez que a cada financiamento concedido no âmbito do PMCMV surge, para a União, a obrigação de entregar recursos financeiros ao respectivo mutuário pessoa física (a título de subvenção econômica), tendo sido os pagamentos efetuados pelo FGTS, necessário se faz o reconhecimento da despesa orçamentária, custeada com recursos oriundos de operação de crédito. Assim, como os arts. 32, inciso II, § 1º, da LRF e 3º da Lei nº 4.320/1964 determinam a necessidade de autorização legislativa na própria lei orçamentária, em lei de créditos adicionais ou em lei específica para realização de operação de crédito, e que os orçamentos deverão conter todas as receitas, inclusive as de operações de créditos autorizadas em lei, ter-se-ia configurado a realização de despesa sem a devida dotação orçamentária, em desrespeito ao princípio constitucional da legalidade e ao

---

[70] Art. 82-A. *Enquanto não efetivado o aporte de recursos necessários às subvenções econômicas de que tratam os incisos I e II do art. 2º e o art. 11 desta Lei, observado o disposto na lei orçamentária anual, o agente operador do FGTS, do FAR e do FDS, que tenha utilizado as disponibilidades dos referidos fundos em contratações no âmbito do PMCMV, terá direito ao ressarcimento das quantias desembolsadas, devidamente atualizadas pela taxa Selic.*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

princípio orçamentário da universalidade. Por via reflexa, isso implica o descumprimento do inciso V do § 1º do art. 32 da LRF, que trata da necessidade de observância ao disposto no inciso III do art. 167 da Constituição Federal ("regra de ouro"), já que a não inserção dessas despesas no orçamento impede a correta verificação do cumprimento do disposto no citado artigo constitucional, ou seja, a apuração sobre se existem operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital[71].

Adicionalmente, a análise técnica faz um longo relato (p. 651/657) das atas e pareceres que, no âmbito do Conselho Curador do FGTS e dos Ministérios gerenciadores, concluíam de forma inequívoca estar-se diante de um empréstimo do FGTS à União, na forma de adiantamento de despesas de responsabilidade daquela, empréstimo esse deliberadamente concedido pelas autoridades responsáveis pela aplicação dos recursos do FGTS (com o compromisso de ressarcimento pela União e a expressa autorização legal). Divergências houve tão somente quanto à identidade do emprestador final (se a Caixa ou o FGTS), o que teria sido afastado com a menção à Caixa tão somente como "agente operador", caracterizando-se o emprestador de recursos como sendo o próprio Fundo.

Contrarrazões de defesa

Instada a se pronunciar, a Presidenta da República, representada pelo Advogado-Geral da União (AGU), apresentou ao TCU as contrarrazões de defesa nos termos das Informações RA/10-2015, de 21/7/2015, e 02-2015, de 11/09/2015, resumidas pelo TCU da seguinte forma (item 8.3.1 do Relatório, págs. 650/651):

> **Os valores pagos pelo FGTS por meio do seu Agente Operador com fulcro no art. 82-A da Lei 11.977/2009 não se caracterizam como operações de crédito, não se aplicando ao caso, portanto, as correspondentes condições legais para a sua contratação.**

[71] Ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais, com finalidade precisa, e como tal aprovadas pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

Alegações:

i) todas as operações listadas no art. 29, inciso III, da LRF se caracterizam juridicamente como relações contratuais, isto é, um acordo de duas ou mais partes para constituir, regular ou extinguir entre elas uma relação jurídica de caráter patrimonial;
ii) todos os contratos listados pelo art. 29, inciso III, da LRF são contratos bancários porque deles participam necessariamente uma instituição financeira;
iii) as operações realizadas com base no art. 82-A da Lei 11.977/2009 não são mútuos porque não há transferência de fundos do FGTS para a União, apenas para o mutuário final, sem transitar pela Conta Única;
iv) não há acordo de vontade entre as partes, nem a estipulação de prazos ou condições, o que descaracteriza o mútuo;
v) aquelas operações também não se enquadram em qualquer outra espécie listada pelo art. 29, inciso III, da LRF, tampouco nas do rol do art. 37 da mesma Lei;
vi) o enquadramento como operação de crédito pressupõe elemento volitivo do ente federado em se endividar, praticando ato de vontade para, por meio dele, gerar um débito para o setor público;
vii) o FGTS não pode se equiparar a uma instituição financeira;
viii) a prevalecer a tese do TCU, estar-se-ia burocratizando o processo e, desse modo, inviabilizando o art. 82-A da Lei 11.977/2009;
ix) sugere que o FGTS tornar-se-ia responsável pelas subvenções em nome da União.

Como a intenção da lei sempre foi aportar recursos diretamente ao FGTS, não são procedentes as afirmações de que houve pagamentos sem prévia dotação orçamentária ao FGTS e de que a inscrição em restos a pagar em 2014 teria sido ilegal.

Alegações:

i) as dotações orçamentárias que foram consignadas nos Orçamentos da União para fazer frente à subvenção econômica dada pela União nos termos do art. 2º, inciso I, da Lei 11.977, de 2009, sempre tiveram por objetivo a realização de aportes ao FGTS, e não o pagamento direto de subvenções aos beneficiários do programa;
ii) extrai-se da disciplina contida no art. 82-A da Lei 11.977/2009 que a obrigação assumida pela União à custa do PMCMV se dá perante o FGTS, apesar de a subvenção econômica ser destinada diretamente ao beneficiário do programa;
iii) o mesmo diploma (art. 82-A da Lei 11.977/2009) prevê a possibilidade de o FGTS arcar com a parcela devida pela União, sem prejuízo de ser ressarcido das quantias desembolsadas, atualizadas pela taxa Selic;
iv) é possível compreender que os recursos inscritos em restos a pagar pelo Ministério das Cidades referentes às dotações do programa, tendo em vista a indisponibilidade de recursos financeiros pela União para a

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

realização do pagamento dentro do exercício, podem ser utilizados para ressarcir o FGTS pelos adiantamentos feitos com base no art. 82-A da Lei 11.977, de 2009, porque a obrigação sempre foi de aportar recursos no Fundo, não havendo que se falar em realização de despesas sem prévia dotação orçamentária;
v) o repasse dos recursos da União não deve ser feito diretamente aos mutuários, mas ao FGTS, e, desse modo, não faz sentido falar-se em pagamento adiantado de dívida da União com os beneficiários pelo Fundo, mas em mero pagamento em atraso da União ao Fundo, devidamente corrigido pela taxa Selic;
vi) não haveria criação de nova relação obrigacional, mas mera modificação dessa mesma relação obrigacional de pagamento ao FGTS.

Considerações do Ministro Relator

O Ministro Relator refutou a tese da AGU de que os valores pagos pelo FGTS, por meio de seu agente operador, com fulcro no art. 82-A da Lei nº 11.977/2009, não são fruto de operações de crédito, pois teria ficado demonstrado que, desde que foi aventada a possibilidade de adiantamento dos recursos pelo FGTS à União, a transação sempre foi tratada como uma operação de crédito, ainda que indireta, "tanto nas atas do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – CCFGTS como nos pareceres jurídicos do próprio governo federal, em linha diversa da exposta nos pareceres agora agregados a estas contrarrazões" (p. 875).

Com esse entendimento, manteve o posicionamento do Tribunal (Acórdão n° 825/2015-Plenário) no sentido de que o adiantamento de recursos do FGTS à União enquadra-se na previsão do art. 29, inciso III, da LRF. Em defesa de suas argumentações, resgatou as razões contidas no tópico "9.2.2 - adiantamentos concedidos pela Caixa à União para cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial nos exercícios de 2013 e 2014" do Relatório, para, novamente, asseverar que o art. 29, inciso III, da LRF tem caráter exemplificativo, e não exaustivo. Nesse sentido, não poderia ser acolhida a alegação de que somente contratos formalmente celebrados com instituições financeiras poderiam ser alcançados pelo conceito de operação de crédito definido no art. 29, inciso III, da LRF. Destacou que "o

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

enquadramento dos adiantamentos efetuados junto ao FGTS como operações de crédito encontra respaldo na jurisprudência da Corte de Contas, em especial o Acórdão n° 1563/2005-Plenário (TC 005.762/2005-5), em que foram expressos os seguintes entendimentos pelo eminente Ministro Lincoln Magalhães da Rocha:

> 22. Ressalte-se que as contratações realizadas no âmbito do Reluz pelas prefeituras devem ser encaradas como operações de crédito, e, portanto, seguir os preceitos da LRF, visto os entes estarem obrigados a restituir os valores emprestados em determinada quantidade de parcelas, com incidência de juros e de correção monetária.
> (...)
> 28. Nessa linha, é forçoso perceber a necessidade de normas que possibilitem o controle das operações contratadas com instituições não-financeiras, a exemplo de empréstimos tomados por municípios no âmbito do Programa Reluz. (p. 875[72])

Constatou ainda que, em sendo operação de crédito, a sua contratação deveria ter sido precedida de autorização orçamentária e da verificação do cumprimento da "regra de ouro", conforme as disposições expressas no art. 32, § 1º, incisos II e V, da LRF.

Não acolheu a tese de defesa segundo a qual (i) a intenção da lei sempre foi aportar recursos diretamente ao FGTS, (ii) não seriam procedentes as afirmações de que houve pagamentos sem prévia dotação orçamentária ao FGTS e (iii) a inscrição em restos a pagar em 2014 teria sido legal. Para o Ministro, a inscrição foi ilegal, visto que as despesas de subvenção com os mutuários, de responsabilidade da União, referentes a cada um dos empenhos foram totalmente pagas com recursos adiantados pelo FGTS. Em decorrência disso, não deveria haver inscrição de restos a pagar referentes a subvenção relativa ao PMCMV, mas a contabilização da dívida da União junto ao FGTS. Esse entendimento seria consequência da própria definição de restos a pagar, conferida pela Lei n° 4.320/1964 (art. 36, caput) e pelo Decreto nº 93.872/86 (art.

[72] O trecho da argumentação do Relator prossegue colacionando pronunciamentos do próprio Ministério da Fazenda no sentido de que operações com entidades não-financeiras também podem ser enquadradas na categoria de operações de crédito.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

67). De acordo com tais normativos, restos a pagar caracterizam-se por despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro. Argumenta que, embora o art. 82-A da Lei n° 11.977, de 2009, contenha autorização para o repasse de recursos do Fundo (via agente financeiro), para o pagamento das subvenções, enquanto não efetivado o aporte de recursos pela União, "não se pode interpretar tal comando legal como se tivesse imposto regra a subverter uma obrigação originária da União ao FGTS". A obrigação é sempre da União que, em uma das hipóteses possíveis, "opta por se financiar junto ao Fundo, em contraposição à alternativa de aportar os recursos de forma tempestiva" (p. 877). Nessa situação, cabe à Caixa assumir a obrigação operacional de meio, na condição de agente operador do FGTS, consistente em efetuar os pagamentos até que os aportes financeiros sejam regularizados. Nesse caso seria "inquestionável o elemento volitivo de que se ressente a defesa, a ensejar avaliação macro no contexto fiscal de 2014, objeto maior das irregularidades tratadas nestas contas" (p. 877).

Por fim, concluiu que as contrarrazões apresentadas não eram suficientes para afastar os indícios apontados nos subitens 9.2.3 e 9.2.11 do Acórdão 1.464/2015-TCU- Plenário, devendo tais irregularidades ser consignadas no parecer final do relatório.

Análise – da caracterização ou não como operação de crédito

A discussão central deste tópico, que se refere também à "irregularidade 9", reside na classificação da transação financeira envolvendo a União, o FGTS, a Caixa e as pessoas físicas beneficiárias do PMCMV como operação de crédito ou não, nos moldes definidos nos arts. 29, inciso III e § 1°, e 37 da LRF – ou seja, se os pagamentos de subvenções referentes ao PMCMV efetuados pelo FGTS caracterizariam adiantamentos concedidos pelo Fundo à União para a cobertura de despesas de responsabilidade desta.

Além disso, o TCU considerou a inscrição em restos a pagar, no exercício de 2014, no valor R$ 1,367 bilhão, como irregular porque tais despesas já teriam

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

sido pagas com os recursos provenientes do crédito concedido à União pelo FGTS.

Os demais apontamentos de irregularidades (ausência do registro da despesa de capital na lei orçamentária, inscrição irregular em restos a pagar, regra de ouro) serão automaticamente afastados ou confirmados, a depender da classificação ou não da transação no conceito de operação de crédito estabelecido pela LRF.

A sistemática operacional do PMCMV

Para melhor compreensão da controvérsia, parece-nos relevante analisar mais detidamente dois aspectos:

I. a sistemática de operação dos programas habitacionais financiados com recursos do FGTS e alinhados às diretrizes do PMCMV; e

II. a natureza da subvenção econômica devida pela União, nos termos autorizados pelo art. 5º da Medida Provisória nº 459/2009, posteriormente convertida na Lei nº 11.977/2009.

O exame dos autos revela que o CCFGTS decidiu adequar as suas próprias normas de financiamento para programas de habitação popular, operados com recursos do Fundo, às diretrizes do PMCMV. Tal decisão, relatada pelo TCU no item 8.3.2 do Relatório, tinha por objetivo adotar tratamento isonômico no atendimento às famílias de baixa renda no âmbito do PMCMV e dos programas do FGTS.

A decisão do Conselho foi expressa na Resolução nº 594, de 16/04/2009, nos seguintes termos:

> O PRESIDENTE DO CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO, (...)
> Considerando a instituição do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV pelo Governo Federal, com aplicação cumulativa de subvenção econômica da União com descontos do FGTS para habitação de baixa renda;
> Considerando a necessidade de alinhar as diretrizes dos programas de habitação popular do FGTS com as do PMCMV; e

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

Considerando a necessidade de adotar tratamento isonômico no atendimento às famílias de baixa renda a serem atendidas no âmbito do PMCMV e dos programas do FGTS, resolve, ad referendum, do Conselho Curador:
1. Proceder às seguintes modificações no Anexo 11 da Resolução n° 460, de 14 de dezembro de 2004:
1.1 Excluir a alínea "g" do subitem 9.2 e o subitem 9.2.1; e
1.2 Alterar a redação da alínea "b" do subitem 9.4, que passa a vigorar com a redação a seguir:
"b) renda familiar do beneficiário, de forma inversamente proporcional ao desconto a ser concedido."

A decisão do Conselho Curador somente foi possível depois que a Medida Provisória n° 459/2009 incluiu o parágrafo único do art. 5° (remanejado, posteriormente, para art. 82-A da Lei n° 11.977/2009), para estabelecer que as despesas com "subvenções econômicas" decorrentes da utilização dos recursos do Fundo no PMCMV seriam reembolsadas devidamente atualizadas pela taxa Selic[73]. Em decorrência da autorização legal para que a União ressarcisse o FGTS de parte dos subsídios implícitos em cada operação, o FGTS pôde ampliar seus financiamentos habitacionais, agora alinhados às diretrizes do PMCMV, passando a suportar não mais 100% dos subsídios, mas ainda expressivos 82,5%, cabendo à União ressarci-lo dos 17,5% restantes, nos termos da Portaria Interministerial nº 409, de 31 de agosto de 2011, dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, das Cidades e da Fazenda, conforme consignado nas contrarrazões apresentadas pela AGU.

Nesse passo, caberia à Caixa, na qualidade de agente operador do FGTS (não como instituição financeira a empregar os próprios recursos[74]), e segundo

[73] *Art.5º Fica a União autorizada a conceder subvenção econômica no âmbito do [Programa Nacional de Habitação Urbana –] PNHU até o montante de R$ 2.500.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de reais).*
Parágrafo único. Enquanto não efetivado o aporte de recursos de que trata o caput, caso o agente operador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS tenha suportado ou venha a suportar, com recursos das disponibilidades atuais do referido fundo, a parcela da subvenção econômica de que trata o caput, terá direito ao ressarcimento das quantias desembolsadas, devidamente atualizadas pela taxa Selic.
[74] O que afasta, de pronto, a proibição contida no art. 36 da LRF:

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

diretrizes estabelecidas pelo próprio Conselho Curador, informar os montantes devidos a título de subvenção econômica, para ressarcimento pela União. Feito o pagamento, estaria encerrada esta etapa da execução do programa. A subvenção econômica paga pela União, portanto, ampliou o alcance do PMCMV e estimulou o FGTS a aplicar seus recursos na construção de casas para a população de baixa renda, mediante a instituição de mecanismo que assegurou rentabilidade mínima aos recursos do Fundo.

Conceito e finalidade das subvenções econômicas

O segundo aspecto importante para compreensão da controvérsia diz respeito ao correto entendimento do significado do compromisso financeiro assumido pela União, por força do citado art. 82-A da Lei nº 11.977/2009, à vista da classificação da despesa, feita diretamente pelo legislador, como subvenção econômica, que é um termo técnico com significado próprio nos sistemas contábeis e orçamentários do setor público. Isto porque o art. 18 da Lei n° 4.320/1964[75] define que tal denominação deve ser utilizada, entre outras, para as despesas destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais, o que é exatamente o caso de que se cuida, isto é, subsidiar a aquisição de habitações populares no âmbito do PMCMV. O § 2° do art. 12 da Lei n° 4.320/1964[76], por sua vez, esclarece que tais subvenções são classificadas como Transferências Correntes, ou seja, compreendem aquelas dotações para

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.

[75] *Art. 18. [...]*
Parágrafo único. Consideram-se, igualmente, como subvenções econômicas:
a) as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais;
b) as dotações destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

[76] *Art. 12. [...]*
[...]
§ 2° Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

despesas que não correspondam contraprestação direta em bens ou serviços. Vale dizer, no ponto, que o FGTS fará jus ao recebimento não por contraprestação direta de bens e serviços diretamente à União, mas por ter sustentado, com recursos próprios, subsídio financeiro nos financiamentos habitacionais concedidos aos reais beneficiários do PMCMV.

Este é o ponto central da questão: embora se diga no sentido comum que esse gasto "subsidia" o mutuário[77], esse benefício não vem na forma de uma transferência direta de renda, mas por via de um menor preço da aquisição, o que é possível exatamente porque o seu ofertante (no caso, o FGTS, que disponibiliza os fundos para os agentes financeiros) [78] recebe a compensação financeira da União pelo fato de ter ofertado o benefício a um preço mais baixo (no caso, a redução de preço vem da menor taxa de juros de aplicação frente ao custo de captação do FGTS). O objeto da política pública não é a contraprestação direta do FGTS à União, mas a oferta pelo FGTS de *funding* para um crédito mais barato aos mutuários que tenham as condições de habilitação ao programa.

É exatamente por isso que o legislador consignou que o direito do FGTS seria atendido na forma de "subvenção econômica", e esta estaria condicionada: a) à observância da lei orçamentária anual; b) ao "ressarcimento" dos "desembolsos" efetuados. Dito de outra forma, não instituiu o legislador, na lei especial, um empréstimo ou fonte de financiamento, a título de adiantamento,

---

[77] Ou até mesmo na dicção literal da Lei 11.977/2009:

> *Art. 2º Para a implementação do PMCMV, a União, observada a disponibilidade orçamentária e financeira:*
> *I - concederá subvenção econômica ao beneficiário pessoa física no ato da contratação de financiamento habitacional; [...]*

[78] Também na dicção literal da Lei 11.977/2009, veja-se que a subvenção trata de alocação de recursos do FGTS (bem como do FAR e do FDS) para materializar o crédito concedido, mesmo via agentes:

> *Art. 82-A. Enquanto não efetivado o aporte de recursos necessários às subvenções econômicas de que tratam os incisos I e II do art. 2o e o art. 11 desta Lei, observado o disposto na lei orçamentária anual,* ***o agente operador do FGTS, do FAR e do FDS, que tenha utilizado as disponibilidades dos referidos fundos em contratações no âmbito do PMCMV,*** *terá direito ao ressarcimento das quantias desembolsadas, devidamente atualizadas pela taxa Selic.*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

para a União com recursos do FGTS. Tampouco foi o FGTS autorizado a solver compromisso financeiro preexistente de responsabilidade da União. O comando legal é expresso no sentido de que se trata da possibilidade de "ressarcimento" de despesas, desde que estas tenham sido realizadas segundo critérios estabelecidos nas normas do PMCMV: ou seja, o FGTS oferta o crédito mais barato, e recebe da União a diferença de custo, surgindo daí a obrigação (ainda que o beneficiário final da despesa seja, evidentemente, o mutuário).

Também releva assinalar que a própria LRF trata as subvenções como categoria distinta daquela dos empréstimos, financiamentos, refinanciamentos, composições de dívidas, como se observa do § 2° do art. 26 daquela Lei, que regula a transferência de recursos públicos para o setor privado. Na dicção da Lei, as subvenções são uma das formas possíveis de transferência de recursos para o setor privado. Confira-se:

> Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei especifica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.
> [...]
>
> § 2° Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dividas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital.

Portanto, para fazer jus ao ressarcimento, deveria o agente operador do FGTS:

I. formalizar contratos de financiamentos habitacionais no âmbito do PMCMV, com recursos do FGTS;

II. suportar, integralmente, os subsídios incorridos em cada contrato de financiamento, pois, de outro modo, não haveria que se falar em ressarcimento de desembolsos efetuados, como o fez a lei;

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

III. apresentar à União, na forma do regulamento, os valores devidos para efeito de reconhecimento e pagamento da despesa. Esta é a fase denominada de "liquidação" da despesa pública, ou seja, quando o ente público reconhece o direito do credor, conforme previsto no art. 63 da Lei n° 4.320/1964[79], fase indispensável e antecedente ao pagamento de qualquer despesa pública.

Neste ponto, importa registrar que a Lei nº 12.096/2009, que trata de subvenções econômicas devidas pela União ao BNDES, também objeto de apontamento de irregularidades pelo TCU, estabelece claramente, em seu art. 1°, § 3°[80], que tais pagamentos estão condicionados "à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos e à apresentação de declaração de responsabilidade pelo BNDES ou pela Finep, para fins de liquidação da despesa".

Resumindo, com base na sistemática operacional do PMCMV e nos dispositivos legais mencionados, diretamente aplicáveis ao caso sob exame, é possível concluir que:

I. as despesas com subvenções econômicas autorizadas pelo art. 82-A da Lei n° 11.977/2009 constituem-se em transferências correntes, ou seja, delas não resulta contraprestação direta ou indireta para a União;

II. o legislador deixou claro que somente o agente operador "que tenha utilizado as disponibilidades" do Fundo "terá direito a ressarcimento das quantias desembolsadas", ou seja, é uma obrigação pendente de condição, obrigação esta não diferente daquelas decorrentes dos

---

[79] *Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.*
[80] *Art. 1º Fica a União autorizada a conceder subvenção econômica, sob a modalidade de equalização de taxas de juros, nas operações de financiamento contratadas até 31 de dezembro de 2015:*
[...]
§ 3º O pagamento da equalização de que trata o caput fica condicionado, comprovação da boa e regular aplicação dos recursos e à apresentação de declaração de responsabilidade pelo BNDES ou pela Finep, para fins de liquidação da despesa.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

empenhos regulares de despesa pública, a teor do que dispõe o art. 58 da Lei n° 4.320/1964[81];

III. as contratações de financiamentos habitacionais são realizadas pelo agente operador de forma discricionária, pois são, em princípio, do FGTS os riscos de crédito, razão pela qual não tem obrigação de fazê-las. É por esta razão que a Caixa atua como mandatária (agente operador) do FGTS, e sob orientação deste, e não como mandatária da União;

IV. a concessão do subsídio integral ao beneficiário, por meio do enquadramento do financiamento às regras do PMCMV, é decisão também discricionária do FGTS e do seu agente operador, embora fundada na expectativa de vir a ter o direito ao ressarcimento reconhecida pela União;

V. embora diga expressamente que o benefício é concedido ao mutuário final (como não poderia deixar de ser), o legislador estabeleceu, também expressamente, que esse benefício dar-se-á na forma de "subvenção econômica", o que implica forçosamente, nos termos dos arts. 12, § 3º, e 18, da Lei nº 4.320/1964, em que o compromisso financeiro da União não é com o beneficiário do PMCMV, mas sim com o FGTS, pois é este que é o produtor do bem sendo ofertado ao mercado a preços mais baixos e, ademais, possui o direito legal ao ressarcimento.

O não enquadramento da transação no conceito de operação de crédito

Do exposto na Seção anterior, percebe-se que a sistemática de operacionalização do Programa não revela qualquer procedimento que

[81] *Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

caracterize compromisso financeiro decorrente de "abertura de crédito", ingresso de receitas ou despesas de capital passíveis de consignação na lei orçamentária anual, tampouco de “adiantamento” (pois a oferta do crédito subsidiado é a precondição do direito à subvenção) nem mesmo "positivação" da operação de crédito pelo art. 82-A da Lei n° 11.977/2009, como apontado pelo TCU no Relatório Prévio. A saber:

> De fato, as operações realizadas com base no art. 82-A da Lei 11.977/2009 não constituem hipótese de mútuo, mas sim de abertura de crédito, pelas razões contextualizadas no subtópico precedente. (p. 660)
> [...]
> 9.2.3. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1°, §1°, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 32, §1°, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo FGTS à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida nos exercícios de 2010 a 2014. (Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário)
> [...]
> Por evidente, a inserção da receita no crédito orçamentário referente à subvenção deve dar-se, conforme comentado no tópico anterior, de maneira global, ou seja, no montante estimado, para o ano inteiro, dos adiantamentos a serem concedidos pelo FGTS à União. (p. 671)
> [...]
> Não há dúvida de que a União, ao obter adiantamento de recursos do FGTS, praticou referido ato com o propósito de financiar as despesas com subvenção de sua responsabilidade. (p. 674)
> [...]
> Por fim, ressalte-se que, atualmente, a autorização para a contratação de operação de crédito junto ao FGTS está positivada pelo art. 82-A da Lei 11.977/2009 (item 8.3.2.1 do Relatório TCU, p. 657).

O citado art. 82-A da Lei n° 11.977, de 2009, também não autorizou a União a tomar recursos emprestados do FGTS, na forma de adiantamento, abertura de crédito ou qualquer outra modalidade de empréstimo (mútuo). Ao revés, o comando legal simplesmente autorizou a União a realizar uma despesa orçamentária, a título de subvenção econômica, no âmbito do PMCMV, com a observância do disposto na lei orçamentária anual, para cobrir parte do subsídio implícito no âmbito dos programas habitacionais geridos pela Caixa, na condição de agente operador do FGTS. Dito de outra forma, autorização legal para realizar

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

despesas orçamentárias sob a forma de "subvenção econômica" não se confunde com autorização para contratar operação de crédito com o objetivo de ampliar receitas para a satisfação de compromissos assumidos, cobrir déficit de caixa ou instituir fonte de financiamento.

Interpretação em sentido contrário subverteria integralmente não só a vontade do legislador, mas também o sentido dos termos técnicos por ele utilizados no texto legal. A autorização contida no art. 82-A da Lei n° 11.977/2009 para pagamento de despesas no âmbito do PMCMV não difere de tantas outras obrigações de caráter legal ou constitucional impostas ao erário, mas que em nada se assemelham a uma operação de crédito. O Anexo III, da Lei nº 13.080/2015 (LDO 2015) relaciona uma lista com 64 ações orçamentárias com essas características, inclusive outras subvenções econômicas, como aquelas concedidas ao setor elétrico, objeto da Lei n° 10.604/2002.

Argumenta o TCU que, desde que foi aventada a possibilidade de adiantamento dos recursos pelo FGTS, a transação sempre foi tratada como uma operação de crédito, ainda que indireta, "tanto nas atas do CCFGTS como nos pareceres jurídicos do próprio governo federal, em linha diversa da exposta nos pareceres agora agregados a estas contrarrazões" (p. 842). Os trechos transcritos das referidas atas no próprio Relatório Prévio não confirmam essa conclusão. Consta, por exemplo, do texto da Ata da 110ª Reunião Ordinária do CCFGTS, que o pedido do governo federal de utilização, mediante remuneração "da parte que entraria do FGTS" para pagamento das subvenções incorridas pelo Fundo, somente seria possível se efetuada modificação no texto da Medida Provisória nº 459/2009, uma vez que esta não autorizava qualquer adiantamento aos beneficiários de recursos por parte do FGTS. *In verbis* (p. 653):

> Antes de entrar em discussão, o Presidente esclareceu que, como foi um ato *ad referendum*, e havia reivindicação do Governo do qual faz parte, com o pagamento de remuneração da parte que entraria do FGTS, foi consultada a Consultoria Jurídica a qual disse que só poderia fazê-lo com uma modificação da Medida Provisória e a orientação foi seguida.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

Mais adiante (p. 654), o mesmo Relatório Prévio registra que a modificação pretendida na referida MP estaria em linha com entendimento esposado no âmbito do Ministério da Fazenda por parte da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, conforme teor da Ata relativa à 110ª Reunião Ordinária do CCFGTS, *in verbis*:

> Paralelamente a isso também, no âmbito do Ministério da Fazenda foi consultada a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional sobre dois itens. Primeiro se teria a obrigatoriedade da União somente conceder a subvenção no mesmo momento do FGTS, sendo o entendimento da PGFN que o FGTS poderia adiantar o recurso e depois a União ressarcir e o que precisaria ter no embasamento legal seria ressarcir com atualização da taxa Selic. Então, no âmbito do jurídico do Ministério da Fazenda respeitando o jurídico do Ministério do Trabalho, o entendimento é que poderia.

Na mesma Ata, é possível encontrar a manifestação de conselheiro registrando entendimento de que não haveria contradição entre os pareceres jurídicos exarados e que "cada um deles estava perfeito, cada um em sua ótica de análise" (p. 656). Confira-se:

> O Conselheiro Joaquim Lima argumentou que o relato acerca dos pareceres jurídicos deu a entender que seriam diametralmente opostos, o que na verdade não são. Tanto o Parecer da Conjur do Ministério do Trabalho, que analisou a Caixa enquanto Banco, está perfeito e de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar 101, artigos 35 e 36, quando ele diz que o ente controlado não pode emprestar dinheiro para a controladora, no caso a Caixa Econômica e o Tesouro Nacional. O Conselheiro observou que com a alteração feita na MP passam a figurar o FGTS e a Caixa, não como banco, mas como Agente Operador do FGTS. Nesse aspecto é um fundo privado que não guarda relação com a Lei de Responsabilidade Fiscal, portanto é totalmente factível que, para viabilizar o Programa, enquanto a medida tramita no Congresso Nacional, o Fundo de Garantia possa pagar um quarto do subsídio, já que ele paga dois terços, com o compromisso firmado na Lei de que, tão logo seja aprovada a dotação orçamentária, o Tesouro Nacional repasse ao Fundo de Garantia os valores corrigidos pela taxa Selic. Concluiu que os Pareceres Jurídicos estavam perfeitos, cada um deles em sua ótica de análise.

Do exposto, percebe-se que o "adiantamento" a que se referiam as partes era o adiantamento, aos beneficiários do programa, dos subsídios implícitos em

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

cada financiamento, isto é, o FGTS poderia, sob o aspecto legal, suportar integralmente esse subsídio (e não apenas sua parte de 82,5%), para depois ser ressarcido da parte a ser assumida pela União (17,5%), nos moldes previstos no art. 82-A da Lei n° 11.977/2009.

No entendimento então assentado pela PGFN, restou esclarecido que não haveria obrigatoriedade de a União conceder a subvenção no mesmo momento do FGTS, sendo o entendimento daquele órgão jurídico que o FGTS poderia adiantar o recurso para posterior ressarcimento pela União. O que faltava, portanto, naquela oportunidade, era o embasamento legal para o ressarcimento devidamente atualizado pela taxa Selic.

Resumindo, discutia-se sobre subsídios implícitos nos contratos de financiamentos habitacionais concedidos aos beneficiários desse Programa e não adiantamento de recursos do FGTS à União. Foi com base nesse entendimento que tanto os conselheiros quanto a PGFN emitiram parecer no sentido de que a transação não caracterizava "operação de crédito" vedada pela LRF. Se o entendimento desses órgãos fosse o de que se tratava de "adiantamentos" ou "empréstimos", como quer o TCU, jamais poderiam ter se pronunciado pela regularidade da transação, como o fizeram.

Segundo já assinalado, as contratações de financiamentos habitacionais são realizadas pelo agente operador de forma discricionária, pois não tem obrigação de fazê-las, atuando como mandatário do FGTS e sob orientação deste, e não como mandatário da União. Assim, os pagamentos são realizados à sua conta e não solvem compromissos da União perante os beneficiários do Programa, uma vez que ela não os tem. Pelo contrário, os pagamentos feitos pelo Fundo são pré-condição para criar a obrigação da União perante o FGTS.

Também não há como aceitar a tese do TCU de que o art. 82-A da Lei n° 11.977/2009 teria "positivado" a operação de crédito. No citado artigo, não há nenhuma referência, direta ou indireta, a receitas ou despesas de capital, fonte de financiamento, amortização ou pagamento de dívidas a embasar, ainda que

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

tenuamente, a tese alvitrada. Pelo contrário, o dispositivo classificou expressamente a despesa a ser incorrida pela União na categoria econômica Despesas Correntes, sob a forma de subvenção econômica, observadas as disposições orçamentárias. Vale dizer: o pagamento das despesas com subvenções deveria estar fixado na lei orçamentária anual, o que só é possível fazer com a concomitante definição das respectivas fontes de recursos, em decorrência do imprescindível equilíbrio orçamentário. Se tal despesa configurasse pagamento de dívidas, jamais receberia essa classificação pelo legislador.

Em consequência, pretender que o gestor classifique essas despesas como amortização de dívida (Despesa de Capital) seria o mesmo que a ele impor o descumprimento de lei específica que expressamente determinou a classificação do gasto como subvenção econômica. Mais que isso, seria ampliar a interpretação da lei de tal forma a ignorar o conteúdo e o sentido de termos técnicos e de institutos estabelecidos em outros ramos do direito e expressamente consignados no texto legal sob análise.

Destacou o TCU, ainda, que o enquadramento dos adiantamentos efetuados junto ao FGTS como operações de crédito encontraria "respaldo na jurisprudência da Corte de Contas", em especial no Acórdão n° 1.563/2005-Plenário (TC 005.762/2005-5). Ao contrário do que diz o Eminente Ministro, com todas as vênias, o que se observa é que o precedente citado apenas confirma o entendimento de que o conceito de operações de crédito, nos termos da LRF, não se restringe às transações formalizadas com instituições financeiras, mas alcança, por exemplo, financiamentos ou parcelamentos realizados diretamente com fornecedores. Não se verifica, entretanto, no precedente citado, nenhuma jurisprudência do TCU sobre adiantamentos efetuados pelo FGTS. De fato, o objeto daquele Acórdão (os financiamentos do programa “Reluz”) tem, por explícita menção da lei de criação, a “concessão de financiamento, mediante projetos específicos de investimento [...] para o desenvolvimento e implantação de programas e projetos destinados ao combate ao desperdício e uso eficiente

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

de energia elétrica" (art. 4º, § 4º, caput e inciso V, da Lei nº 5.655, de 20 de maio de 1971, conforme mencionado no item 2.1 do relatório do Acórdão em referência. Destina-se, portanto, a custear empréstimos tomados, formalizados e operados como tais, tendo como tomadores as concessionárias de distribuição de energia elétrica. Além do que, ainda que se pudesse imaginar que o entendimento do referido Acórdão não estivesse alinhado com o art. 82-A, poder-se-ia afirmar que foi ultrapassado por esse mesmo artigo, que consta de lei posterior.

Outro argumento aduzido pela AGU, que pode ser tomado como plausível no entendimento jurídico à época dos fatos, é o de que as operações previstas no art. 82-A da Lei n° 11.977, de 2009, não se assemelham às operações de crédito previstas no art. 29 e art. 35 da LRF por força dos fundamentos presentes no entendimento reiteradamente manifestado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no sentido de que "a Lei Complementar n° 101, de 2000, ao conceituar operação de crédito nos seus arts. 29, 35 e 37, exige sempre o elemento volitivo do ente da federação em se endividar", ou seja, o ente federativo "deve praticar determinado ato de vontade e, por meio dele, gerar um débito para os cofres públicos" (Pareceres PGFN/CAF/N° 39212007, 1.106/2007 e 1.473/2007, citados em Parecer PGFN/CAF/N°1230/2012). No caso vertente, o compromisso financeiro da União e o direito ao ressarcimento garantido ao FGTS decorrem de determinação expressa da lei, e não da vontade (o elemento volitivo) do Governo em captar recursos no mercado para atender a necessidades de caixa, financiar ou arrendar bens, antecipar o recebimento de valores ou assumir ou reconhecer dívidas, o que descaracterizaria completamente a transação do conceito de operação de crédito que, necessariamente, exige um ato de vontade do gestor público nos termos em que é colocado.

Como já se assentou ao longo deste Relatório, é responsabilidade extremamente delicada do intérprete delimitar o quanto se vai ampliar, no enquadramento concreto dos casos, o conceito e os contornos jurídicos

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

restritivos conferidos pelo legislador ao conceito de operação de crédito (arts. 29, 35 e 37, da LRF), pois nem todos os compromissos financeiros assumidos pelo ente público decorrem de operação de crédito. Os exemplos mais comuns são aqueles compromissos originários em contratos administrativos para fornecimento de bens, serviços ou execução de obras e serviços de engenharia, ainda que em situação de inadimplência. Além disso, o aspecto econômico da transação ou eventuais exigências contábeis, tal como a necessidade de inscrição dos eventos no ativo ou passivo das entidades envolvidas, não afastam nem se sobrepõem ao conceito jurídico definido pela LRF.

Aponta o TCU que a inscrição dos valores em restos a pagar teria sido irregular, visto que as despesas de subvenção com os mutuários, de responsabilidade da União, referentes a cada um dos empenhos foram totalmente pagas, em nome da União, pelo agente operador com recursos adiantados pelo FGTS. Ou seja, o TCU parte do pressuposto de que o agente operador teria agido como mandatário da União, pagando compromisso financeiro desta, na contratação dos financiamentos habitacionais.

Também neste caso, não há como anuir ao entendimento do TCU. Sob a ótica da União, a formalização dos financiamentos habitacionais pela Caixa não corresponde, em nenhuma hipótese, a pagamentos de compromisso financeiro de responsabilidade da União perante os beneficiários do PMCMV, uma vez que ela não os tem. Pelo contrário, e como já visto na Seção anterior, a obrigação da União, por expressa determinação legal, é para com o FGTS, a título de ressarcimento do subsídio por ele concedido (incluindo o que tenha sido concedido antes do recebimento do valor correspondente pela União), e depois de reconhecido o direito do credor. Entendimento em contrário, ou seja, deslocar o beneficiário do direito ao ressarcimento do FGTS para os adquirentes das casas no PMCMV equivaleria a se insurgir contra disposição expressa da lei. Nessa linha de argumentação, inerente à própria natureza da subvenção econômica, o beneficiário do pagamento é o ente que ofertou com seus recursos o crédito ao mutuário final em condições mais favoráveis (e que por isso deve

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

ser ressarcido de parte do custo financeiro). A obrigação da União é com esse ofertante do produto “financiamento habitacional” ao mercado (no caso, o FGTS), surgindo em função da concessão efetiva do financiamento.

Nessa linha, a inscrição em restos a pagar deve observar estritamente as dotações orçamentárias e empenhos realizados pelos órgãos para atender às despesas com subvenções econômicas previstas para cada exercício. Neste caso, consta dos autos do TC 021.643/2014-8 que, de 2009 a 2013, todas as despesas empenhadas nos programas/ações referentes ao PMCMV (ações 00CW - Subvenção Econômica Destinada à Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (MP 459, de 2009); e OE64 - Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 habitantes (Lei nº 11.977, de 2009) foram "devidamente empenhadas e liquidadas" (item 8.3.2.3 do Relatório, p. 672).

Neste ponto, importa registrar que o TCU consignou entendimento, no apontamento relativo ao Programa de Sustentação do Investimento – PSI (item 9.2.4 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário), que a mera concessão de subvenção econômica não caracterizaria, por si só, contratação de operação de crédito. Naquele caso, a irregularidade residiria no parcelamento em 24 meses para pagamento das despesas. Esse entendimento destoa do apontamento ora sob análise, uma vez que, para a Corte de Contas, neste caso do FGTS, a simples concessão da subvenção já seria suficiente para caracterizar a contratação irregular de operação de crédito, na forma de adiantamentos concedidos e pagos em nome da União, independentemente de eventuais atrasos ou parcelamentos do pagamento das despesas. Confira-se (p. 46):

> Conclui-se este ponto ressaltando que, ao contrário do que afirmam as duas teses iniciais das contrarrazões, o TCU não asseverou que a mera concessão de subvenções a título de equalização de taxas de juros configure, por si, a ocorrência de operações de crédito entre a União e o BNDES.
> Tampouco se pode dizer que a estipulação de qualquer termo para quitação das subvenções seja admissível e também não configure operação de crédito. Na realidade, conforme exposto

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

> preliminarmente neste item e se demonstrará exaustivamente nos subtópicos seguintes, a forma de operacionalização das subvenções em análise, incluindo o estabelecimento de prazo em desconformidade à lógica intrínseca das operações, configuram, em sua essência, a prática de operações de crédito entre a União e o BNDES, de forma contrária ao que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, suscito dois pontos muito bem arguidos pelo próprio TCU posteriormente à emissão do Parecer Prévio. O primeiro diz respeito à inquestionada legalidade da operação, ficando pendente – do ponto de vista do questionamento feito ao Executivo – apenas a forma do registro contábil-orçamentário:

> 49. Saliento que não se discute aqui a legalidade do procedimento previsto no art. 82-A da Lei 11.977/2009, mas apenas o fato de que a utilização dos recursos do FGTS para pagamento de despesas correntes da União, constituindo dívida persistente e de valor significativo, precisa ser prevista no orçamento como operação de crédito, preservando-se, assim, as prerrogativas do Poder Legislativo, a quem compete aprovar a lei orçamentária anual. (Acórdão 3297/2015-TCU-Plenário, Relatório)

O segundo ponto é a própria dificuldade técnica de caracterização e operacionalização dessas despesas no procedimento orçamentário, dado o seu caráter relativamente pouco frequente

> 95. Além disso, observa-se que a sistemática de pagamento prevista na Lei 11.977/2009 é bastante diferente do procedimento ordinário de execução e pagamento de despesas. Na prática, o FGTS paga despesas da União, que se obriga à restituição desses valores. Isso deveria implicar o registro de uma receita de operação de crédito que não transita pela conta única do Tesouro e o empenho e liquidação de uma despesa corrente que é paga por um terceiro (FGTS). Certamente não se trata de um algo trivial, e é natural que houvesse dúvidas sobre o procedimento correto a ser adotado. (Acórdão 2575/2016-TCU-Plenário, Relatório)

Ora, se uma ação administrativa tem fundamento legal, a simples ocorrência de dificuldades técnicas para a correta definição de seu registro orçamentário não pode ser levada à conta de qualquer ação dolosa ou culposa imputável ao Chefe do Executivo.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

Em conclusão, após analisar as informações contidas nos autos e os argumentos apresentados pelo TCU e pela AGU, entendemos que os ressarcimentos feitos pela União ao FGTS, para execução do PMCMV, a fim de atender a despesas incorridas por aquele Fundo e classificadas como subvenção econômica, nos exatos termos do art. 82-A da Lei n° 11.977/2009, não representam empréstimos, antecipações de receita orçamentária, adiantamentos ou qualquer outra transação que possa ser enquadrada no conceito jurídico de operação de crédito estabelecido pelos arts. 29, inciso III e § 1 °, e 37 da LRF. Da mesma forma, observamos que a inscrição das despesas em restos a pagar deu-se em estrita conformidade com a legislação vigente.

Análise – aspectos fiscais

Resolvido o aspecto da legalidade, também neste tópico vislumbro uma questão de natureza preventiva, relativa à boa gestão fiscal. Ainda que não haja operação de crédito, é razoável afirmar que o risco na utilização desse instrumento não esteve adequadamente gerenciado, pois faltaram instrumentos para tanto. Não se fixaram limites formais de exposição ao risco para o próprio FGTS (que poderia, sob as condições originais, realizar o desembolso ressarcível da subvenção em quaisquer valores, que não corresponderiam necessariamente ao montante que viesse a ser orçado pela União a título de ressarcimento), e para a própria União na assunção do encargo (dado que não havia tetos explícitos para a demanda de ressarcimento pelo FGTS, a qual dependeria do volume de recursos por esse mobilizado na concessão da subvenção).

Além disso, embora desenhar uma política admitindo um pagamento posterior da subvenção (o beneficiário oferta o produto e é reembolsado do valor concedido) não seja em si mesmo irregular, são necessárias condições bem definidas para a exigibilidade desse pagamento pela União, sob pena da possibilidade de captação indevida de financiamento por parte da União junto a

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

fundos públicos por ela controlados (risco que, embora presente, não se materializou nas circunstâncias concretas do exercício examinado), ou de inviabilização da operação por falta de garantia de pagamento quando o beneficiário for agente privado. São necessários ainda controles e regras de exigibilidade e pagamento bastante melhores do que os que foram estabelecidos.

É verdade, ainda, que a prática não se repetiu. Ao contrário, o Parecer Prévio relativo às contas de 2015 registra ter havido uma forte redução líquida do débito de valores a ressarcir, sem qualquer formação pelo FGTS de novas subvenções a ressarcir, questionando, naquela ocasião, tão somente a classificação contábil-orçamentária do pagamento realizado[82] (não consta referência ao assunto nos pareceres das contas de 2016 e 2017). Porém, a possibilidade de ocorrência similar não está descartada, quer pela vigência do multicitado art. 82-A da Lei n° 11.977/2009, quer por eventual nova autorização legal para instrumento semelhante de execução de políticas públicas.

Assim, é legítimo e conveniente que esta ação de controle do Congresso Nacional demarque a ocorrência, na forma de ressalva, como instrumento de alerta e prevenção a situações futuras da espécie, aperfeiçoando os mecanismos de gestão do risco fiscal. Desta forma, considero pertinente incluir como "ressalva" a prática, em 2014, de adiantamento pelo FGTS de contratações que fazem jus a subvenções econômicas de responsabilidade da União, com autorização legal para o pagamento e ressarcimento posterior, mas sem a fixação de limites prudenciais – vinculados à dotação orçamentária correspondente – para a exposição do Fundo e da União à despesa, nem de regras precisas de exigibilidade e pagamento, em desacordo com os princípios

[82] BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2015**: Ministro José Múcio Monteiro, Relator. Brasília, TCU, 2016, pp. 138-140 e 490-503. https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25843950C015844409444680D

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável, previstos no art. 37da Constituição e no art. 1° da LRF.

3.3.4 Irregularidade 4 – Subvenções econômicas devidas ao BNDES no âmbito do PSI

> 4. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1°, §1°, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 32, §1 °, incisos I e II, e 36, caput, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo BNDES à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento nos exercícios de 2010 a 2014 (itens 2.3.6 e 8.4).

Localização dos elementos[83]

- identificação pela unidade técnica: itens 2.3.6, págs. 56/60 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao TCU (RA/01-2015): págs. 63/78 das contrarrazões ao TCU.
- análise das contrarrazões pela unidade técnica: item 8.4, págs. 681/714 do Relatório TCU.
- conclusão do Ministro Relator: item 9.2.3, págs. 878/880 do Relatório TCU.
- inclusão como irregularidade: item 4, pág. 23 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao Congresso: págs. 25/27 das contrarrazões apresentadas ao CN.

---

[83] Relatório TCU: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2014:** Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2016. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/docs/CG%202014_RelatorioParecerPrevioFinal.pdf, acesso 17/07/2019.
Contrarrazões ao TCU: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer RA/01-2015.** Disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/projetos/proposicoes/contas-do-governo-federal/contas-2014/AGU_Contas_do_Governo.
Contrarrazões ao Congresso Nacional: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Informações Nº AR-RA/01-2015, de 03/11/2015**, recebidas por meio do Aviso 525, de 04 de novembro de 2015. Documento impresso disponibilizado à CMO.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

156

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/22420.54797-45

Síntese do apontamento

O Relatório indica que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES realizou operações de crédito em favor da União, sem a observância dos requisitos e impedimentos previstos na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento – PSI, ao não receber os valores da subvenção econômica devidos em função de subsídios aos beneficiários do programa. Isso implicaria que o banco alocaria seus recursos no Programa sem receber a totalidade da remuneração assegurada em lei para essa finalidade, assumindo então, com recursos próprios, despesas que seriam da União. Mais precisamente, nos termos da Lei nº 12.096/2009, a União tem autorização para conceder subvenção econômica ao BNDES, sob a modalidade de equalização de taxas de juros (no valor do diferencial entre o encargo do mutuário final e o custo da fonte de recursos), nas operações de financiamento contratadas até 31 de dezembro de 2015. A mencionada lei atribui ao Ministério da Fazenda regulamentar condições para a subvenção econômica, o que foi feito inicialmente pela Portaria-MF 37/2011, autorizando o respectivo pagamento; já a Portaria-MF 87/2011 definiu a apresentação semestral pelo BNDES à STN do pedido de equalização e respectivos valores, sendo os montantes devidos corrigidos do último dia do semestre até a data do efetivo pagamento (podendo ser prorrogados os pagamentos de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional). Posteriormente, a Portaria-MF 122/2012 estabeleceu que as equalizações das operações posteriores seriam devidas após 24 meses do término de cada semestre de apuração, mantidas a atualização dos valores e a possibilidade de prorrogação. O TCU, considerou que a fixação de prazo de pagamento diferido pela Portaria 122/2012 evidenciaria a realização de operação de financiamento, visto que o Tesouro comprometeu-se a pagar ao BNDES uma despesa de natureza orçamentária (subvenção econômica para fins de equalização de taxa de juros), o que teria

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

sido reforçado pelas Portarias 357/2012 e 29/2014 ao fixarem a prorrogação de pagamentos.

Teriam sido descumpridas no caso:

- A necessidade da existência de prévia e expressa autorização para a contratação (art. 32, §1º, inciso I, da LRF);
- A necessidade da inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação (art. 32, §1º, inciso II, da LRF, c/c o art. 3º, caput, da Lei 4.320/1964);
- A proibição de realização de operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo (art. 36, caput, da LRF).

Contrarrazões de defesa

As contrarrazões apresentadas pela AGU foram assim sintetizadas pelo TCU no Capítulo 8.4.1 do Relatório (págs. 681/684):

> **A primeira tese proposta é a de que não se pode afirmar que a concessão de equalizações de taxas de juros junto ao BNDES e ao BB correspondam a operações de crédito entre a União e suas instituições financeiras, conforme as alegações que se seguem:**
>
> i) no âmbito da operação de equalização de taxas de juros, o que existe é a concessão de financiamentos a taxas de juros reduzidas; não existe, portanto, por parte da instituição financeira - BNDES ou BB qualquer adiantamento de recursos à União ou qualquer pagamento, junto a qualquer beneficiário, de dispêndios de responsabilidade da União;
>
> ii) as subvenções são uma espécie de fomento, têm caráter discricionário, envolvem juízo de mérito acerca das condições e dos setores beneficiados e sujeitam-se à regra geral de sua revogabilidade;
>
> iii) a Lei 12.096/2009 apenas autorizaria a concessão da subvenção, a qual seria concedida sob condições estabelecidas em portaria pelo Ministério da Fazenda;

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

iv) o pressuposto utilizado pelo TCU foi de que as subvenções deveriam ser pagas imediatamente e que, portanto, o atraso no pagamento seria suficiente para caracterizar a operação de crédito;

v) se prevalecer o entendimento do TCU, todo atraso no cumprimento de obrigação de pagar caracterizaria uma operação de crédito ou uma espécie de financiamento, afirmando ser absurdo, por exemplo, chamar de operação de crédito o fato de a União atrasar o pagamento a fornecedor de material de papelaria (borrachas, canetas e resmas de papel);

vi) afirma categoricamente que não houve inadimplemento da União junto ao BNDES.

As contrarrazões ainda afirmam que definição de termo para pagamento dos valores devidos a título e equalização de taxas de juros está em consonância com a lei e a lógica intrínseca das operações realizadas. Nesse caso, apresentam o seguinte conjunto de alegações:

vii) a Lei 12.096/2009 autorizou o Ministério da Fazenda a estabelecer a metodologia para pagamento das equalizações, não estabeleceu qualquer limite temporal ou prazo para a realização dos pagamentos pela STN e o estabelecimento dos prazos para pagamento estaria inserido no juízo exclusivo do ministro da Fazenda;

viii) a lógica intrínseca à equalização de taxas de juros remeteria a pagamentos a posteriori, isso porque, para que se efetue os pagamentos, é preciso conhecer os saldos aplicados pela instituição financeira (BNDES ou BB), o que dependeria do adimplemento dos financiamentos concedidos;

ix) na equalização de taxa de juros existem situações em que a União fica com crédito junto ao BNDES, remetendo, pois, todo o pagamento de equalizações a encontro futuro de contas;

x) o estabelecimento de termo de 24 meses para o pagamento das equalizações devidas foi efetuado para compatibilizar os fluxos financeiros, promovendo-se a readequação dos pagamentos das equalizações com o prazo médio de carência;

xi) o prazo médio de carência das operações praticadas pelo BNDES seria de 24 meses;

xii) no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), existem milhares de operações, diversos prazos de carência, os quais só se tornam conhecidos após a efetivação da contratação do financiamento, o que demandaria o controle individual das operações; referido controle exigiria uma estrutura extensa de pessoal, sistemas e tecnologia, e a STN teria sérias dificuldades operacionais para controlar individualmente as operações;

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

xiii) a estipulação de termo para pagamento das equalizações decorreria do tempo necessário para análise e conferência das operações pela STN;

xiv) a estipulação de termo para pagamento das equalizações não seria uma operação de crédito;

xv) não haveria, portanto, óbices para o estabelecimento de termo, dado que o mesmo seria ato unilateral, cujas condições de pagamento seriam estabelecidas após juízo de mérito do ministro de Estado; não haveria coercibilidade quanto à concessão dos financiamentos pelo BNDES e o beneficiário da subvenção pode decidir se adere ou não às condições fixadas pelo poder público;

xvi) o TCU, ao afirmar que o estabelecimento do termo para pagamento da equalização seria uma operação de crédito, estaria convertendo as subvenções à categoria de operações de crédito;

xvii) o TCU estaria equivocado em considerar a fixação de prazo para pagamento da equalização como uma espécie de financiamento do Banco do Brasil e do BNDES à União, uma vez que o pagamento de subvenção não representa operação de crédito, ainda que efetuado de forma extemporânea e acrescido de juros e correção.

Em sentido semelhante, as informações trazidas a título de contrarrazões propõem que, no caso em análise, não estão preenchidas as condições próprias e necessárias à caracterização de operações de crédito, consoante as seguintes alegações:

xviii) analisa as categorias de operação de crédito listadas pelo art. 29, III, da LRF, informando que o entendimento da expressão "operações assemelhadas" deve ser feito com base no conceito dos demais tipos de operação de crédito listados pela LRF;

xix) afirma que não se tratou de mútuo, mas de mero estabelecimento de termo para pagamento das equalizações;

xx) para existir uma operação de crédito, seria necessária a existência de contrato entre as partes;

xxi) afirma que nenhuma das hipóteses listadas pela LRF se assemelha ao estabelecimento de certo termo ou o mero inadimplemento de subvenções;

xxii) apresenta quais seriam os pressupostos de uma operação de crédito, a saber: (a) a obtenção de um bem a ser restituído mais tarde; (b) bem esse transmitido pela confiança depositada no adquirente; (c) com interesse de quem transfere em extrair da transferência uma utilidade econômica; (d) a operação deve ser contratual; (e) a operação deve ter vinculo bilateral;

xxiii) o caso em análise não representa um contrato e nem vínculo bilateral e as portarias editadas seriam atos unilaterais que teriam estabelecido as condições para o pagamento;

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

xxiv) a União, ao se comprometer com o pagamento das subvenções, não assumiu qualquer compromisso financeiro; referido comprometimento tampouco foi feito por contrato; o descumprimento dos prazos para pagamento tornou a União apenas inadimplente; e o descumprimento foi apenas em relação a dispositivo normativo (portaria) e não a dispositivo contratual;

xxv) sugere que o TCU teria dito que o estabelecimento de termo 24 meses (*sic*) seria uma espécie de inadimplemento;

xxvi) tenta fazer crer que o TCU estaria dizendo que a Finame é uma instituição financeira;

xxvii) tenta fazer crer que seria essa distorção em relação à natureza da Finame que estaria levando o TCU a concluir equivocadamente sobre a existência de uma operação de crédito.

Por fim, as contrarrazões defendem que não se pode incluir a dívida da União junto ao BNDES na Dívida Liquida do Setor Público (DLSP).

xxviii) as contrarrazões reiteram, nesse item, que as subvenções não podem ser confundidas com operações de crédito, e que sua concessão e operação têm se dado dentro dos devidos parâmetros legais. Além disso, referem-se de forma geral às alegações esposadas nas informações atinentes a outro item do Acórdão 1464/2014, a saber, o indício de irregularidade 9.2.1, acerca das omissões de passivos nas estatísticas na dívida pública, cuja análise aprofundada é realizada no item 8.5 deste capítulo.

Considerações do Ministro Relator

Assentou o Ministro Relator que o Tribunal constatou a ocorrência de adiantamentos, caracterizados como operações de crédito, concedidos pelo BNDES à União para cobertura do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), previsto na Lei n° 12.096/2009, sem a observância dos requisitos e impedimentos previstos na Constituição Federal e na LRF. Segundo consta do processo, o saldo devedor do Tesouro perante o BNDES seria de R$ 19,6 bilhões, ao final do 1° semestre de 2014.

Por conseguinte, teriam sido afrontados o princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição) e os pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1°, § 1°, da LRF), uma vez que não foram observados os requisitos já expostos da prévia autorização legal (art. 32. § 1º, inciso I, da LRF), inclusão do valor no orçamento (art. 32. § 1º, inciso I, da LRF

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

c/c art. 3°, caput, da Lei nº 4.320/1964) e vedação de operação de crédito entre instituição financeira e o ente da Federação que a controle (art. 36, caput, da LRF).

Quanto à alegação da AGU de que não se pode classificar a concessão de equalizações de taxas de juros junto ao BNDES como operações de crédito entre a União e suas instituições financeiras, ponderou o Ministro Relator que o Tribunal não afirmou que a mera concessão de subvenções a título de equalização de taxas de juros configure, por si, a ocorrência de operações de crédito. Segundo ele, o Acórdão n° 825/2015-TCU-Plenário consignou que a operação de crédito restou inicialmente evidenciada, nos moldes do disposto do art. 29, inciso III, da LRF, com a edição da Portaria-MF n° 122/2012, de 15/4/2012, por meio da qual a União assumiu, no âmbito do programa PSI, compromisso financeiro junto ao BNDES e estabeleceu o prazo de 24 meses, com a devida atualização, para o pagamento das equalizações referentes às operações de financiamento contratadas partir de 16/4/2012.

Esclareceu que, como o valor devido da equalização é calculado pelo saldo médio diário dessas operações, o pagamento, pelo que dispôs a portaria, deveria iniciar em 1/07/2014 e perdurar enquanto a operação apresentasse e saldo devedor. As operações contratadas até 15/4/2012 continuariam sendo apuradas de forma semestral e pagas de acordo com a disponibilidade financeira e orçamentária do Tesouro Nacional. Ocorre que, no exercício de 2014, a Portaria-MF n° 29, de 23/1/2014, definiu que os valores apurados das equalizações a partir de 16 de abril de 2012 – o que engloba as operações contratadas até 15/4/2012 e a partir de 16/4/2012 – seriam devidos após decorridos 24 meses do término de cada semestre de apuração, aplicando-se, desse modo, novamente, o prazo de 24 meses a parcelas já vencidas ou vincendas a partir de 1° de julho daquele ano.

Segundo o Ministro Relator, o argumento de que se buscou adequar os prazos de pagamento com os prazos de carência dados aos mutuários das operações escapa ao seu entendimento, considerando que a carência alcança

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

somente o principal, conforme definido na Resolução nº 4.170/2012, com alterações promovidas pela Resolução nº 4.300/2014. Ainda que não valesse somente para o principal, a postergação alcançaria, depois do prazo de carência, parcelas de operações que já deveriam estar sendo pagas, o que tornaria o raciocínio igualmente indevido.

Por essas razões, conclui, o adiamento em 24 meses, ainda que seja efetuado de uma só vez, configuraria inquestionável utilização de banco público, em nítida afronta à LRF. Em suma, a irregularidade referente ao exercício de 2014 diz respeito tanto à postergação de operações que venceriam naquele ano, quanto ao adiamento indevido de pagamentos que venceriam em anos posteriores.

Ao procurar adequar o prazo de pagamento ao de carência, embora de maneira equivocada, segundo o entendimento do Ministro Relator, o Ministério da Fazenda corrobora, de forma indireta, a lógica da operação construída pela área técnica do Tribunal, segundo a qual o pagamento da União deve coincidir com o pagamento do mutuário ao BNDES. No caso presente, teria ficado demonstrado que o impacto financeiro positivo sobre o resultado fiscal da União foi alcançado em detrimento do resultado do BNDES, o que indica manifesto uso do banco como instrumento de financiamento de políticas públicas, mais especificamente do PSI, ao ter assumido o BNDES o ônus da concessão das equalizações, instituídas no âmbito daquela política pública, por período superior ao que seria razoável sob o ponto de vista da lógica da operação, ponderadas as dificuldades de cunho operacional.

Análise – legalidade das operações

De acordo com o TCU, o Ministério da Fazenda, a partir da edição da Portaria-MF nº 122/2012, teria postergado os pagamentos das equalizações devidas, "desvirtuando a lógica intrínseca da operação de equalização, uma vez que promoveu descasamento entre os fluxos financeiros oriundos da União ao BNDES e aqueles advindos do mutuário à referida instituição financeira" (p. 831).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

Desse modo, levando-se também em consideração as demais regras, condições e características associadas à operação de equalização, concluiu a área técnica do TCU que se poderia afirmar que o estabelecimento unilateral do prazo de 24 meses para pagamento das equalizações ao BNDES foi feito com o propósito de postergar o desembolso de recursos por parte da União. Para tanto, corroboraria o fato de que todo valor apurado ao final de cada período de equalização passava a ser corrigido por índice de correção distinto da taxa de equalização. Com base nessas premissas, inferiu o TCU que o BNDES, ao arcar com obrigação que seria da União (equalização), estaria financiando o seu ente controlador.

Tal situação caracterizaria a assunção de compromisso financeiro de pagar os montantes devidos em data futura, mediante pagamento do principal e dos juros correspondentes, situação semelhante ao mútuo, conforme disposto no art. 29, inciso III, da LRF. Acrescentou que, conhecedor da lógica intrínseca da operação de equalização, o Ministério da Fazenda "jamais poderia ter exercido", nesses moldes, a competência que lhe foi atribuída pelo art. 1°, § 6°, da Lei nº 12.096/2009. Se o fez, é porque, de " forma unilateral e com a utilização de seu 'poder de império', impôs ao BNDES a postergação do pagamento dos valores que lhe eram devidos no âmbito da operação de equalização de taxas de juros" (p. 705). Observou que a redação do art. 9° da Portaria-MF n° 29/2014, cujo texto foi replicado no corpo da Portaria-MF n° 193/2014, ao estabelecer que o não atendimento do disposto naquela portaria poderia implicar a suspensão do pagamento da equalização, bem como à perda do direito à atualização dos valores, mais parecia "ameaça" aos credores o que estaria em linha "com conduta coercitiva da União". Confira-se (p. 668):

> Portaria-MF 193/2014:
> Art. 9° O não atendimento ao disposto nesta Portaria poderá implicar a suspensão do pagamento da equalização até a devida regularização, bem como à perda do direito à atualização dos valores neste período.
> [...]
> Ao que parece, portanto, ameaçar os credores da União de suspensão de pagamento da equalização devida e de perda do direito à atualização dos valores devidos parece estar muito mais em linha com conduta

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

> coercitiva da União direcionada às instituições financeiras, em busca, ao que parece, do cumprimento das regras estabelecidas unilateralmente pela própria União.

Lembra que os montantes postergados e que ficaram em atraso não foram captados como dívidas da União nas estatísticas fiscais. Por conseguinte, não foram considerados no cálculo da despesa primária. Assim sendo, considerou que a postergação e o atraso nos pagamentos trouxeram alívio para a programação financeira da União, contribuindo para a edição de decretos de programação financeira com contingenciamento de despesas discricionárias em volume muito inferior ao necessário para o cumprimento das metas fiscais de 2014.

Conceito e finalidade das subvenções econômicas

O primeiro aspecto importante para compreensão da controvérsia diz respeito ao correto entendimento do significado do compromisso financeiro assumido pela União, por força do citado art. 1°, § 6°, da Lei nº 12.096/2009[84], à vista da classificação da despesa, feita diretamente pelo legislador, como subvenção econômica, que é um termo técnico com significado próprio nos sistemas contábeis e orçamentários do setor público.

Isto porque o art. 18 da Lei n° 4.320/1964 define que tal denominação deve ser utilizada, entre outras, para as despesas destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros

---

[84] *Art. 12 Fica a União autorizada a conceder subvenção econômica, sob a modalidade de equalização de taxas de juros, nas operações de financiamento contratadas até 31 de dezembro de 2015:*
[...]
§ 6° O Conselho Monetário Nacional estabelecerá a distribuição entre o BNDES e a FINEP do limite de financiamentos subvencionados de que trata o § 6° e definirá os grupos de beneficiários e as condições necessárias à contratação dos financiamentos, cabendo ao Ministério da Fazenda a regulamentação das demais condições para a concessão da subvenção econômica de que trata este artigo, entre elas, a definição da metodologia para o pagamento da equalização de taxas de juros. (Redação dada pela Lei n° 12.545, de 20 11)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

alimentícios ou outros materiais, o que é exatamente o caso de que se cuida, isto é, subsidiar as taxas de juros em operações de financiamento destinadas à aquisição e produção de bens de capital e à inovação tecnológica, no âmbito do PSI[85]. O § 2° do art. 12 da Lei n° 4.320/1964, por sua vez, esclarece que tais subvenções são classificadas como Transferências Correntes, ou seja, compreendem aquelas dotações para despesas as quais não corresponde contraprestação direta em bens ou serviços[86]. Vale dizer, no ponto, que o BNDES e demais instituições financeiras credenciadas farão jus ao recebimento não por contraprestação direta de bens e serviços diretamente à União, mas por terem assegurado aos seus clientes taxas de juros subsidiadas no âmbito do PSI.

É exatamente por não se tratar de contraprestação direta de bens e serviços que o legislador consignou que o direito do BNDES e demais instituições financeiras seria atendido na forma de subvenção econômica, e este estaria condicionado à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos e à apresentação de declaração de responsabilidade pelo BNDES ou pela Finep, para fins de liquidação da despesa (§ 3º do art. 10 da Lei n° 12.096/2009[87]). Também releva assinalar que a própria LRF trata as subvenções como categoria distinta daquela dos empréstimos, financiamentos, refinanciamentos, composições de dívidas, como se observa do § 2° do art. 26 dessa Lei, que regula a transferência de recursos públicos para o setor privado. Na dicção da

---

[85] *Art. 18....*
Parágrafo único. Consideram-se, igualmente, como subvenções econômicas:
a) as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Govêrno, de gêneros alimentícios ou outros materiais;
b) as dotações destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

[86] *Art. 12. ….*
§ 2° Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado.

[87] *Art.1º [...]*
§ 3º O pagamento da equalização de que trata o caput fica condicionado à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos e à apresentação de declaração de responsabilidade pelo BNDES ou pela Finep, para fins de liquidação da despesa.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

Lei, as subvenções são uma das formas possíveis de transferência de recursos para o setor privado. Confira-se:

> Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.
> (...]
> § 2° Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital.

Assim, para fazer jus à subvenção prevista no art. 1° da Lei n° 12.096/2009, o BNDES e demais instituições financeiras operadoras deveriam:

I. formalizar os contratos de financiamentos com observância das diretrizes estabelecidas pela Lei n° 12.096/2009 e regulamentação do Programa: e

II. apresentar à União, na forma do regulamento, as informações necessárias para a liquidação da despesa, conforme exigido pelo § 3° do art. 1° da Lei n° 12.096/2009.

Resumindo, como base na sistemática operacional do PSI e nos dispositivos legais mencionados, diretamente aplicáveis ao caso sob exame, é possível concluir que:

I. as despesas com subvenções econômicas autorizadas pelo art. 1° da Lei n° 12.096/2009 constituem-se em transferências correntes, ou seja, delas não resulta contraprestação direta ou indireta para a União;

II. o legislador deixou claro que o BNDES e as instituições financeiras operadoras do PSI são as beneficiárias da subvenção a ser paga a título de equalização das taxas de juros contratadas nos financiamentos por elas concedidos. Ou seja, para a União, é uma

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

obrigação pendente de condição, à semelhança de outras despesas empenhadas, nos termos do que dispõe o art. 58 da Lei nº 4.320/1964;

III. não instituiu o legislador, na lei especial, empréstimo ou fonte de financiamento, a título de adiantamento ou antecipação de receita orçamentária para a União, com recursos das instituições financeiras que operam o PSI. Ao contrário disso, o comando legal é expresso ao consignar que se trata de simples autorização para a realização de despesa orçamentária, do tipo subvenção econômica, sob a modalidade de equalização de taxas de juros, nas operações de financiamento no âmbito do PSI; e

IV. os financiamentos são contratados pelos agentes operadores de forma discricionária, pois são deles os riscos de crédito, razão pela qual não têm obrigação de concedê-los.

A postergação dos pagamentos das subvenções devidas no âmbito do PSI

Afirma o TCU que a sistemática de pagamento introduzida pela Portaria MF nº 122/2012, ao postergar os pagamentos das equalizações devidas, desvirtuou "completamente a lógica intrínseca da operação de equalização, uma vez que promoveu o completo descasamento dos fluxos financeiros oriundos da União ao BNDES daqueles advindos do mutuário à referida instituição financeira" (p. 694).

Neste ponto, verifica-se que o TCU, num primeiro momento, firma entendimento que, mesmo que a operação esteja no período de carência, os mutuários deveriam, pelas regras estabelecidas pelo Bacen, efetuar pagamentos de juros ao BNDES. Esse pagamento de juros pelo mutuário seria "o parâmetro" que indica o momento em que a União deve efetuar a transferência da equalização ao BNDES (p. 702). Entretanto, logo a seguir, ao realçar a importância da "compatibilização dos fluxos econômicos" mediante o

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

reconhecimento periódico, pelo regime de competência, das equalizações devidas e da compatibilização dos fluxos financeiros para que os pagamentos da equalização sejam feitos de "forma contemporânea aos pagamentos efetuados pelo mutuário final à instituição financeira", conclui, de forma contraditória ao inicialmente assentado, que "(i) durante o prazo de carência da operação de financiamento que deu azo à equalização não se deve exigir a transferência de recursos da União à instituição financeira" (p. 704).

Em que pese essa contradição, para o TCU, a lógica a ser observada pela União seria aquela por ele construída e que estabelece o casamento dos fluxos financeiros (dos juros e/ou capital) de cada contrato firmado no âmbito do PSI com os pagamentos das equalizações. Sem embargo dessa conclusão, o fato é que o cálculo das subvenções a serem pagas ao BNDES e demais agentes financeiros operadores do PSI é impactado por cálculo complexo, que envolve a identificação do custo de cada fonte utilizada na operação, da remuneração efetivamente cabível ao banco e a eventual agente de repasse, e o saldo médio efetivo de cada operação durante o período. O cotejo desses fatores com a taxa de juros a ser cobrada do mutuário final é que indicará o montante de equalização devido nos financiamentos do PSI[88].

---

[88] Lei n° 12.096/2009, Art. 1° [...]
§ 1° A equalização de juros de que trata o caput corresponderá ao diferencial entre o encargo do mutuário final e o custo da fonte de recursos, acrescido da remuneração do BNDES, dos agentes financeiros por ele credenciados ou da Finep. (Redação dada pela Lei n° 12.453, de 2011)
Portaria/MF nº 37, de 31/01/2011 (DOU 02/02/2011)
Art. 6º Os valores das equalizações e de suas respectivas atualizações serão obtidos conforme metodologia anexa.
ANEXO
METODOLOGIA DE CÁLCULO
Cálculo da equalização devida nos dias 30 de junho e 31 de dezembro de cada ano, relativa aos Saldos Médios Diários das Aplicações em operações de financiamento destinadas à aquisição e produção de bens de capital e à inovação tecnológica, com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, verificados nos períodos de 1º de janeiro a 30 de junho e 1º de julho a 31 de dezembro, respectivamente:
a) Cálculo da equalização:
b) Cálculo da média geométrica das TJLP's:
c) Cálculo da atualização:
Legenda:
EQL = Equalização apurada referente ao período de equalização;

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

Segundo a AGU, "as subvenções são uma espécie de fomento, têm caráter discricionário, envolvem juízo de mérito acerca das condições e dos setores beneficiados e sujeitam-se à regra geral de sua revogabilidade" (p. 707 do Relatório TCU). Nesse diapasão, argumenta a defesa que a metodologia de cálculo e pagamento da equalização da taxa de juros no âmbito do PSI está em consonância com a lei e com a lógica intrínseca das operações do Programa. O prazo de 24 meses fixado pela Portaria do Ministério da Fazenda n° 122, de 2012, justifica-se por estabelecer um prazo médio entre os múltiplos tipos de empréstimos com prazos variados que são realizados no âmbito das diversas linhas de crédito mantidas pelo BNDES. Ressalta que os empréstimos do Programa têm prazos de carência que variam de três a quarenta e oito meses.

Esses argumentos são rebatidos pelo TCU, que alega que essa forma gera descasamento entre o pagamento da equalização feito pela União e o fluxo de pagamento efetuado pelos mutuários do Programa. Dito de outra forma, a lógica defendida pela AGU não é a mesma lógica defendida pelo TCU, embora ambos partam da mesma fundamentação, que é a operacionalização do Programa e os prazos dos financiamentos.

O que se pode extrair dessa discussão é que os critérios e metodologias estabelecidos para pagamento de subvenções não obedecem sempre à mesma lógica, nem são uniformes. Pelo contrário, devem observar as características e

---

SMDA = Saldo Médio Diário das Aplicações no período de equalização;
TJLP = Taxa de Juros de Longo Prazo ao ano;
CF = Custo da fonte dos recursos, definido conforme tabela constante deste anexo;
TJLPMG = Média Geométrica das TJLP's do período de equalização, para os casos em que o custo da fonte dos recursos corresponder à TJLP;
n = Número de dias corridos do período de equalização;
S = Remuneração, definida conforme tabela constante deste anexo;
R = Taxa de juros para o mutuário final, definida conforme tabela constante deste anexo;
DAC = Número de dias do ano comercial (360);
N = Número de TJLP's vigentes no período de equalização;
TJLP= TJLP's vigentes no período de equalização;
na= Número de dias corridos referentes às TJLP's do período de equalização;
EQA = equalização apurada atualizada até o dia do pagamento;
TJLP= TJLP's vigentes no período de atualização;
X= número de dias corridos referentes às TJLP's do período de atualização.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

circunstâncias de cada programa, setor e público alvo a ser beneficiado. A visão, portanto, que sustenta a lógica defendida pelo TCU de que a equalização significa "igualar" ou "tornar igual" os fluxos financeiros, aparece como extremamente reducionista em relação à importância das subvenções na concepção e execução de políticas públicas (p. 684).

Veja-se, por exemplo, que a subvenção econômica paga ao FGTS, autorizada pela Lei n° 11.977/2009 para financiamentos habitacionais no âmbito do PMCMV, é paga de uma única vez, no ato da contratação, por expressa disposição legal, e não ao longo do financiamento, como ocorre com o PSI, a teor do art. 6° daquela Lei[89]. Na mesma linha, o art. 131 da Lei n° 12.249/2010[90] autorizou a concessão de subvenção extraordinária aos produtores independentes de cana-de-açúcar na região Nordeste, referente à safra 2009/2010. Neste caso, o pagamento da subvenção relativo à safra 2009/2010 somente seria realizado nos exercícios 2010 e 2011. À semelhança do PSI, também neste programa houve por bem o legislador cometer aos órgãos técnicos do Poder Executivo, no caso os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Fazenda, competência para estabelecer, em ato conjunto, as condições operacionais para implementação, execução, pagamento, controle e fiscalização da subvenção autorizada. De forma semelhante, a Lei n° 8.427/1992 dispôs sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural. Neste caso, de acordo com o art. 5° da citada Lei, a lógica do pagamento da subvenção adotou fórmula completamente diferente, pois poderia ser concedida de uma só vez, a valor presente do montante devido ao longo das

---

[89] *Art. 6º A subvenção econômica de que trata o inciso I do art. 2º será concedida no ato da contratação da operação de financiamento, com o objetivo de: [...]* (Redação dada pela Lei n° 12.424, de 2011).

[90] *Art. 131. É a União autorizada a conceder subvenção extraordinária para os produtores independentes de cana-de-açúcar na região Nordeste, referente à safra 2009/2010.*
§ 1° Os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Fazenda estabelecerão, em ato conjunto, as condições operacionais para implementação, execução, pagamento, controle e fiscalização da subvenção prevista no caput deste artigo, devendo observar que: [...]
III - o pagamento será realizado em 2010 e 2011, referente à produção da safra 2009/2010 efetivamente entregue a partir de 1° de agosto de 2009, observados os limites estabelecidos nos incisos I e II deste parágrafo.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

respectivas operações de crédito, segundo metodologia desenvolvida pelo Ministério da Fazenda[91].

Assim, em que pese serem relevantes os argumentos apresentados por ambas as partes, sob o aspecto estritamente legal, o fato a ser destacado é que o legislador decidiu não definir, no texto da Lei n° 12.096/2009, o momento em que o pagamento das equalizações deveria ser efetuado, assim como o fez no caso das subvenções devidas ao FGTS, no âmbito do PMCMV, e dos produtores rurais e de cana-de-açúcar na região Nordeste, como acima mencionado. Ao contrário, para o PSI, houve por bem o legislador delegar ao Ministério da Fazenda, órgão técnico do Poder Executivo, a definição da metodologia de cálculo dos pagamentos, o que inclui, naturalmente, o momento em que este será realizado. Como destacado pela AGU, a autorização legislativa "não estabeleceu qualquer limite temporal ou prazo para a realização dos pagamentos pela STN" pelo que "o estabelecimento dos prazos para pagamento estaria inserido no juízo exclusivo do Ministro da Fazenda" (p. 709 do Relatório TCU). E esse Ministro exerceu sua atribuição nos termos assegurados no art. 87, parágrafo único, inciso I, da Constituição. Assinala ainda a AGU que "não haveria coercibilidade quanto à concessão dos financiamentos pelo BNDES", pois "o beneficiário da subvenção pode decidir se adere ou não às condições fixadas pelo poder público" (p. 711).

Contra esse argumento, insurge-se o TCU para consignar que, "conhecedor da lógica intrínseca da operação de equalização, o Ministério da Fazenda jamais poderia ter exercido, nesses moldes, a competência que lhe foi atribuída pelo art. 1°, § 6°, da Lei n° 12.096/2009". Se o fez, conclui, "é porque, de forma unilateral e com a utilização de seu 'poder de império', impôs ao

---

[91] *Art. 5º A concessão da subvenção de equalização de juros obedecerá aos critérios, limites e normas operacionais estabelecidos pelo Ministério da Fazenda, especialmente no que diz respeito a custos de captação e de aplicação dos recursos, podendo a equalização, se cabível na dotação orçamentária reservada à finalidade, ser realizada de uma só vez, a valor presente do montante devido ao longo das respectivas operações de crédito.* (Redação dada pela Lei n° 10.648 de 3/4/2003).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

BNDES a postergação do pagamento dos valores que lhe eram devidos no âmbito da operação de equalização de taxas de juros".

Do exposto, depreende-se que o TCU persiste na linha argumentativa de que a metodologia correta a ser observada seria aquela decorrente da "lógica" do casamento dos fluxos por ele defendida, e "jamais" aquela desenvolvida pelo órgão técnico do Poder Executivo com amparo na Lei. O real interesse do Poder Executivo seria, pois, a postergação do pagamento das dívidas, e o fez pelo uso do "poder de império", fato este que, ao que parece, seria auto demonstrável na avaliação do TCU, haja vista não constar dos autos nenhuma comprovação do suposto abuso do poder por parte do Executivo.

As diferentes fórmulas para apuração e pagamento dessas despesas, como visto nos parágrafos anteriores no caso do PMCMV e dos produtores rurais e de cana-de- açúcar, comprovam que a compatibilização do fluxo de pagamento das subvenções com os respectivos fatos geradores não é o único critério a ser observado pela Administração. Pelo contrário, a opção do legislador em vários desses casos foi de que apenas a judiciosa análise dos órgãos técnicos responsáveis pela execução do programa em apreço é que poderá indicar com maior precisão a metodologia de pagamento mais adequada para cada situação. No caso concreto, o Ministério da Fazenda definiu que o cálculo da equalização deveria ser feito com base no saldo médio diário das aplicações no período de equalização, escolha defendida pela AGU em razão, fundamentalmente, da existência de milhares de operações. Confira-se (p. 709 do Relatório TCU):

> *xii) no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), existem milhares de operações, diversos prazos de carência, os quais só se tornam conhecidos após a efetivação da contratação do financiamento, o que demandaria o controle individual das operações; referido controle exigiria uma estrutura extensa de pessoal, sistemas e tecnologia, e a STN teria sérias dificuldades operacionais para controlar individualmente as operações;*

Ao não acolher essas ponderações, o TCU respondeu que "a lógica intrínseca da operação de equalização exige o controle individual das operações

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

de financiamento realizadas com subvenções. Por certo, as instituições envolvidas em todas essas operações possuem adequada e competente estrutura para controlar individualmente cada uma das operações" (p. 709). Esclarece, ainda, que seria "dever, tanto da instituição financeira quanto da União, controlar os fluxos de cada contrato de financiamento realizado ao amparo da respectiva política de fomento". Nessa linha, não poderiam a "União e o BNDES, conforme alegado nas contrarrazões, afirmar que o controle individual das operações não possa ser feito, tampouco alegar desconhecimento sobre detalhes de cada operação para justificar a irregularidade cometida" (p. 686).

Com efeito, sob o ponto de vista econômico, não faz diferença se o cálculo incide sobre o saldo médio diário das aplicações de forma consolidada ou individualizada de cada contrato, uma vez que a soma destes deve corresponder aos totais apresentados por aquele. Entretanto, como se observa das contrarrazões apresentadas pela AGU, o fator operacional foi preponderante na decisão tomada para a definição da metodologia adotada.

Certamente, cabe ao gestor de qualquer programa público avaliar e decidir, com base nos recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros disponíveis, e sobre os quais detém amplo conhecimento, qual a melhor alternativa para execução da política pública sob sua responsabilidade, ponderados os princípios da eficiência, da economicidade e do interesse público. Se o próprio órgão responsável pela execução dos trabalhos registra, nas contrarrazões, que teria "sérias dificuldades" para fazer o controle individual das contas, é preciso que qualquer questionamento a esse argumento deva vir acompanhado de elementos fáticos que infirmem tal alegação, o que não corresponde à argumentação acusatória constante do trecho do Relatório do TCU em que se afirma que: “[p]or certo, as instituições envolvidas em todas essas operações possuem adequada e competente estrutura para controlar individualmente cada uma das operações” (p. 711).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

Agora, sob o aspecto temporal, é de difícil compreensão a assertiva do TCU de que, “no exercício financeiro de 2014, a União adotou sistemática indevida de pagamento das equalizações ao BNDES" (p. 697), uma vez que as postergações de pagamento não se restringiram nem iniciaram naquele exercício. Conforme consignado no próprio Relatório, desde o início (2009), as portarias editadas para regulamentar o Programa, embora sem uniformidade, ora não estabeleciam prazo para pagamento, como a Portaria/MF n° 381/2009, ora condicionavam o prazo à disponibilidade orçamentária, como foi o caso da Portaria/MF n° 5/2010. Em todos os casos, previa-se a atualização dos valores quando do pagamento (p. 693). Em 2011, a Portaria/MF n° 87/2011 também não determinou data para pagamento das equalizações devidas, e ainda permitiu que os pagamentos fossem prorrogados de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional:

> Art. 5° […]
> § 3° Os pagamentos das equalizações relativas aos saldos médios diários das aplicações em operações de financiamento de que trata esta Portaria podem ser prorrogados de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional.

Portanto, a conclusão da Corte de Contas de que "a sistemática indevida" foi adotada no exercício de 2014 é contrariada pelos fatos contidos no próprio Relatório do Parecer Prévio, pois, comprovadamente, desde o início do Programa (2009), a metodologia adotada incluía a postergação de pagamentos das despesas de equalização, inclusive sem qualquer limitação de prazo. Afirma-se, no Relatório do TCU, que "(v) não se admite, posto que incompatível com a lógica intrínseca da equalização de taxas de juros, que, após o encerramento do período de amortização de um determinado contrato de financiamento, a União ainda tenha parcelas de equalização a pagar junto à instituição financeira” (p. 704). Ocorre que a própria sistemática estabelecida pela Lei impõe pagamentos a serem realizados depois de encerrado o período de amortização do contrato, uma vez que a apuração das despesas tem por base os saldos médios verificados em períodos anteriores e o pagamento depende da "liquidação" da

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

despesa, conforme mencionado anteriormente. Vale dizer, o pagamento da equalização relativa ao último período do contrato sempre será pago após a liquidação deste.

Em face do exposto, é forçoso concluir que não se identificam irregularidades formais na metodologia de apuração e pagamento da equalização da taxa de juros relativa ao PSI, uma vez que não se observa, nas portarias editadas pelo Ministério da Fazenda, nenhuma afronta à delegação autorizada pelo art. 1°, § 6°, da Lei n° 12.096/2009. É preciso enfatizar esse ponto: não poderia o Congresso responsabilizar a Chefe do Executivo por exercer uma faculdade que o próprio Legislativo expressamente concedeu-lhe, ao aprovar tal delegação em lei. Como o rol de precedentes legais acima apontado deixa muito claro, não existe no ordenamento jurídico essa sinonímia que o TCU quer estabelecer entre a "lógica intrínseca da operação" (a qual, por evidente, deve ser observada no desenho do mecanismo de equalização) e algum predeterminado fluxo de caixa do pagamento ao agente financeiro (até porque o próprio TCU não sabe qual seria tal fluxo: ora defende como obrigatórios pagamentos que correspondam ao período de carência da operação original, ora quer que tal período dele seja excluído). Até o momento, pelo menos, não existe um parâmetro jurídico explícito e inequívoco acerca de qual seria o mecanismo de equalização aderente a essa "lógica intrínseca" cujo suposto descumprimento serve de fundamento para a opinião pela irregularidade no parecer. Por conseguinte, não pode ser impugnada a conduta da Presidente da República por não corresponder ao padrão que o TCU, em sua análise *ex post* do programa individual, vem a considerar o mais correto.

Isso não significa, todavia, que tal metodologia seja a mais adequada ou que não possa ser aprimorada no sentido de se obter maior transparência na execução financeira dos pagamentos das despesas de equalização, de forma a evitar que, por meio de sucessivas portarias, os compromissos financeiros sejam postergados e reescalonados, o que denota clara fragilidade do planejamento dos órgãos envolvidos, com inegável efeito no cumprimento das metas fiscais

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

anuais. Esta questão será tratada logo adiante neste relatório, quando se discute os aspectos fiscais do tema.

O não enquadramento da transação no conceito de operação de crédito

De todo o exposto, percebe-se que a sistemática de operacionalização do Programa não revela qualquer procedimento que caracterize "abertura de crédito" ou "adiantamento" de recursos para a União, ingresso de receitas decorrente da contratação de operação de crédito passível de consignação na lei orçamentária anual, como apontado pelo TCU.

Verifica-se também que o citado art. 1º da Lei nº 12.096/2009 tampouco autorizou a União a tomar recursos emprestados do BNDES ou das demais instituições financeiras operadoras no âmbito do PSI, na forma de adiantamento, abertura de crédito ou qualquer outra modalidade de empréstimo (mútuo) ou de assunção ou reconhecimento de dívidas. Ao revés, o comando legal simplesmente autorizou a União a realizar uma despesa orçamentária, a título de subvenção econômica, na modalidade de equalização de taxa de juros. Por essa razão, perde sentido o apontamento da Corte de Contas de que os gestores não observaram a "necessidade da existência de prévia e expressa autorização para a contratação (art. 32, § 1°, inciso I, da LRF)" da operação de crédito, pois, como mencionado anteriormente, a conduta destes foi pautada no estrito cumprimento da lei especial que autorizou expressamente a realização da despesa necessária à execução do PSI, a título de "subvenção econômica", e não de "operação de crédito".

Dito de outra forma, autorização legal para realizar despesas orçamentárias não se confunde com autorização para contratar operação de crédito com o objetivo de ampliar receitas para a satisfação de compromissos assumidos, cobrir déficit de caixa ou instituir fonte de financiamento. Interpretação em sentido contrário subverteria integralmente não só a vontade do legislador, mas também o sentido dos termos técnicos por ele utilizados no texto legal, no caso a classificação da despesa como subvenção econômica.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Como já assentado na seção anterior que analisou a suposta irregularidade no caso do PMCMV, os aspectos econômicos ou exigências contábeis incidentes sobre determinada transação financeira, como a necessidade de registros no ativo ou passivo das instituições envolvidas, não afastam nem se sobrepõem de maneira absoluta ao conceito e aos contornos jurídicos de operação de crédito consignados expressamente nos arts. 29, 35 e 37 da LRF, impondo claros limites ao intérprete.

No caso do PSI, sustenta o TCU que a irregularidade estaria na forma de operacionalização das subvenções, ou seja, no prazo de 24 meses para pagamento segundo a metodologia definida pelo Ministério da Fazenda. Tal procedimento estaria em desconformidade com a lógica intrínseca das operações e configuraria, em sua essência, a prática de operações de crédito entre a União e o BNDES, de forma contrária ao que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal. Confira-se (p. 846):

> Tampouco se pode dizer que a estipulação de qualquer termo para quitação das subvenções seja admissível e também não configure operação de crédito. Na realidade, conforme exposto preliminarmente neste item e se demonstrará exaustivamente nos subtópicos seguintes, a forma de operacionalização das subvenções em análise, incluindo o estabelecimento de prazo em desconformidade à lógica intrínseca das operações, configuram, em sua essência, a prática de operações de crédito entre a União e o BNDES, de forma contrária ao que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em conclusão, e em face de todo o exposto, temos que:

I. Evidentemente, a simples concessão de subvenção econômica a título de equalização de taxas de juros autorizada pela Lei n° 12.096/2009, para execução do PSI, não configura "operação de crédito", no conceito estabelecido pela LRF;

II. o prazo de 24 meses para pagamento das despesas com equalização integra a metodologia de apuração e pagamento dessas despesas, uma vez amparado pela autorização legislativa conferida pelo art. 1°,

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

§ 6°, da Lei n° 12.096/2009, não transmuta por si mesmo a natureza da despesa, definida pelo legislador como "subvenção econômica" (e não despesa de capital, própria de amortização de dívidas), nem a transforma em "operação de crédito", nos moldes definidos pela LRF; e

III. Como não se trata de "operação de crédito", não há que se falar em consignação, na lei orçamentária anual, de receitas ou despesas de capital.

Assim, tampouco subsiste essa tipificação adicional de irregularidade que pretendeu caracterizar o Parecer Prévio

Análise – aspectos fiscais

Também neste tópico a experiência do exercício de 2014 deve ser recolhida e analisada com muitíssima atenção, pois revela fragilidades na estrutura legal existente e a necessidade de aperfeiçoamentos muito amplos no direito financeiro nacional. Isso porque as operações em exame, mesmo que não configurassem violação ao marco legal existente, colocam severos riscos fiscais.

Afinal, uma operação inteiramente conforme aos padrões autorizados por lei terminou por deixar no final do exercício um passivo referente à equalização de juros devida no âmbito do PSI no montante de R$ 19,6 bilhões, o que compromete o planejamento e a gestão orçamentária e financeira.

É verdade que a prática não se repetiu. Ao contrário, o Parecer Prévio relativo às contas de 2015 registra ter havido a quitação da posição devedora relativa ao PSI questionando, naquela ocasião, tão somente a classificação

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/22420.54797-45

contábil-orçamentária do pagamento realizado[92], não havendo referência ao assunto nos pareceres das contas de 2016 e 2017. Porém, a possibilidade de ocorrência similar não está descartada, pois a falta de imposição legal de limites aos débitos não foi sanada.

Não se pode atribuir à Presidenta da República omissão na matéria. De fato, diante da controvérsia suscitada nos casos sob análise, o Ministério da Fazenda editou a Portaria n° 414, de 25 de junho de 2015 (DOU 26/06/2015), regulamentando novos pagamentos de subvenções no âmbito do PSI, que contempla, em seus arts. 4º e 5º, prazo de vinte dias, após o semestre de apuração, para que o BNDES envie à STN planilhas referentes à equalização devida pela União, devendo a STN verificar sua conformidade até o final do mês de envio. O pagamento deve ocorrer a partir do primeiro dia do mês posterior à verificação da conformidade (de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras), a partir do qual incidiria atualização dos valores. No entanto, é muito frágil ainda tal mecanismo preventivo, cabendo consolidar em norma de maior hierarquia jurídica um critério mais sólido de prevenção do risco de abuso da discricionariedade de desenho dos procedimentos e fluxos de pagamento de subvenções. Cabe dizer, com toda clareza, que não se está falando de um problema introduzido pela mandatária ora em julgamento, mas de um risco macrofiscal que se arrasta literalmente há décadas, sendo um dos principais problemas das finanças públicas desde o início do período desenvolvimentista: desde pelo menos a década de 1950 do século passado, as subvenções destinadas a possibilitar tarifas mais baixas de serviço público passavam a representar um dos fatores de maior rigidez e impacto no orçamento público, sendo utilizadas como um dos mais importantes instrumentos de política anti-

[92] BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2015**: Ministro José Múcio Monteiro, Relator. Brasília, TCU, 2016, pp. 138-140 e 494-497. https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25843950C015844409444680D

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

inflacionária e de transferência de renda[93], e o próprio TCU estimava representar o maior fator de déficit orçamentário no início da década de 1960[94]. Assim, deve reconhecer o Parlamento que o enfrentamento da questão é maior, muito maior do que a estigmatização de um único dirigente político, seja quem for.

O problema central, portanto, não é sequer o estoque de subvenções não pagas verificado ao final de 2014 (o qual, aliás, foi zerado em 2015). É a ausência de parâmetros claros e objetivos de fixação – inclusive por via legislativa – da razoabilidade do desenho dos mecanismos de pagamento de subvenções econômicas, o que compromete potencialmente qualquer exercício. São esses parâmetros que o TCU, de forma compreensível, tenta demonstrar que são necessários por meio da obsessiva crítica aos concretos aspectos econômico-financeiros do caso individual julgado – embora essa lacuna não possa ser suprida pela atribuição à conduta individual da primeira mandatária em 2014. Idealmente, tais critérios deveriam constar (pela sua essencialidade) na tão esperada lei complementar que venha a regulamentar de forma abrangente o novo direito financeiro, nos termos do art. 165, § 6°, da Carta Magna.

O que nos compete aqui assinalar, em plena consonância com as finalidades das ressalvas às contas, como já definido, é a não-solução do problema estrutural aqui apontado, para efeitos do correto registro e avaliação do período presidencial sob exame e, sobretudo, para demarcar a persistência de um problema que se arrasta há décadas, acumulando elementos e fatos para a sua tão esperada correção. Esta é a contribuição principal que, por meio das ressalvas, pode fazer o Congresso por meio do julgamento das contas de governo. Assim, considero necessário incluir, como "ressalva" às contas, a existência, em 2014, de compromissos financeiros vencidos e não pagos ou

---

[93] LESSA, Carlos. **Quinze anos de política econômica**. São Paulo: Brasiliense, 1981, pp. 79-81.

[94] BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Parecer Prévio sôbre as Contas do Presidente da República. Exercício de 1962**: Relator Min. Freitas Cavalcanti. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1963, pp. 33-34. BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Parecer Prévio sôbre as Contas do Presidente da República. Exercício de 1963**: Relator Min. Jurandyr Coelho. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1964, p. 17.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

pagos com atraso junto ao BNDES, relativos a subvenções econômicas de responsabilidade da União, sem que existam no ordenamento parâmetros legais capazes de orientar o desenho razoável das estruturas de pagamento de subvenções econômicas pelo poder público, em lacuna normativa que compromete fortemente os princípios do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável previstos no art. 37 da Constituição e no art. 1°da LRF.

3.3.5 Irregularidade 5 – Extrapolação do montante de recursos aprovados no Orçamento de Investimentos em fontes de financiamento

> 5. Extrapolação do montante de recursos aprovados, no Orçamento de Investimento, para a fonte de financiamento "Recursos Próprios – Geração Própria", pelas empresas Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (AmE), Araucária Nitrogenados SA , Boa Vista Energia SA (BVEnergia), Energética Camaçari Muricy I SA (ECM I) e Petrobras Netherlands BV (PNBV); para a fonte "Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido Controladora", pela empresa Telecomunicações Brasileiras SA (Telebrás); para a fonte "Operações de Crédito de Longo Prazo - Internas", pela empresa Transmissora Sul Litorânea de Energia SA (TSLE); e para a fonte "Operações de Crédito de Longo Prazo - Externas ", pela empresa Furnas - Centrais Elétricas SA (itens 3.3.4 e 8.9).

Localização dos elementos[95]

- identificação pela unidade técnica: itens 3.3.4, págs. 134/145 do Relatório TCU.

---

[95] Relatório TCU: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2014:** Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2016. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/docs/CG%202014_RelatorioParecerPrevioFinal.pdf, acesso 17/07/2019.
Contrarrazões ao TCU: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer RA/01-2015.** Disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/projetos/proposicoes/contas-do-governo-federal/contas-2014/AGU_Contas_do_Governo.
Contrarrazões ao Congresso Nacional: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Informações Nº AR-RA/01-2015, de 03/11/2015**, recebidas por meio do Aviso 525, de 04 de novembro de 2015. Documento impresso disponibilizado à CMO.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

• defesa (AGU) junto ao TCU (RA/01-2015): págs. 63/78 das contrarrazões ao TCU.
• análise das contrarrazões pela unidade técnica: item 8.9, págs. 814/819 do Relatório TCU.
• conclusão do Ministro Relator: item 9.2.6, págs. 881 do Relatório TCU.
• inclusão como irregularidade: itens 5 e 6, pág. 23 do Relatório TCU.
• defesa (AGU) junto ao Congresso: págs. 36/39 das contrarrazões apresentadas ao CN.

Síntese do apontamento

A irregularidade ora em análise tem relação com a desobediência aos limites de execução, por fonte de financiamento, aprovados pela lei orçamentária. Sobre esse item 5, o relatório do Parecer Prévio esclarece (pp. 140):

> Semelhante desconformidade foi apontada nos relatórios sobre as Contas de Governo de 2010, 2011, 2012 e 2013. Naquelas ocasiões, esclareceu-se que as empresas estatais não dependem de prévia solicitação de gastos, via sistema eletrônico - como ocorre via Siafi para os OFSS -, para que executem seu orçamento. Uma vez que o sistema exige apenas que se informe a realização da despesa, nada impede que elas excedam o valor do crédito aprovado.

Continua a Corte em seu arrazoado, agora às fls. 818:

> Em prosseguimento, a partir dos dados evidenciados na Tabela 1 das contrarrazões (peça 200, p. 85), em que pese a redução das ocorrências, percebe-se que em nenhum dos últimos quatorze anos a execução orçamentária das empresas estatais respeitou o estabelecido na Lei Orçamentária Anual, no tocante às despesas autorizadas para o OI e, mais gravemente, ao disposto no já citado inciso II do art. 167 da CF/1988.

Análise

Como deve ficar claro, o que aqui se chama de "irregularidade" capaz de afetar as contas da Presidenta da República na verdade refere-se a excessos verificados nas fontes de financiamentos das programações do orçamento de investimento das empresas estatais, ocorrências essas de natureza

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

eminentemente técnica sob a responsabilidade dos gestores, em cada caso apontado.

Não foram desobedecidos os limites de gasto aprovado no orçamento de investimento, mas tão somente o limite interno aos orçamentos fixado por fontes de investimento. Ou seja, o total da dotação orçamentária foi obedecido, havendo, porém, desbalanceamento no detalhamento da origem do custeio de cada investimento. O próprio Tribunal reconhece a irrelevância o apontamento, ao informar que as empresas estatais não dependem de prévia solicitação de gastos para executar seus orçamentos. Exige-se apenas que informem a realização da despesa, pois "nada impede que elas excedam o valor do crédito aprovado" (p. 140).

A Corte também reconhece que a "desconformidade" fora apontada, nos relatórios das contas de 2010 a 2013, apenas como ressalva. Ou seja, nesse lapso temporal, jamais reconheceu os fatos aqui discutidos como desvio suficiente para desaprovar as contas. Em relação a 2014, registra inclusive que houve redução nas ocorrências, e que o valor total do excesso corresponde a meros 0,2% das despesas do orçamento de investimento (Relatório do TCU, p. 817).

Adicionalmente, o Tribunal reconhece o esforço de controle realizado pelo governo federal, ao expressar que, “[m]anifestamente, as medidas de organização, acompanhamento e alertas, implementadas pelo Dest demonstram a preocupação da pasta ministerial com a recorrência das desconformidades ora analisadas” (Relatório TCU, p. 818).

Já não se trata sequer de discutir segurança jurídica, mas simples coerência, pois não há aqui qualquer elemento capaz, mesmo de longe, de afetar as contas presidenciais. De fato, o objeto não é materialmente relevante; o ponto já foi reiteradamente observado e descartado como irregularidade em exercícios anteriores; as condutas não pertencem à esfera de decisão do primeiro mandatário; a própria exigência cujo descumprimento se aponta tem uma

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

inserção problemática no ordenamento jurídico, em função do confronto com outras normas, diante de lacuna legislativa de responsabilidade do Congresso Nacional.

Não sendo o objeto materialmente relevante, não nos parece razoável, de início, conferir a tal ocorrência *status* de fundamento capaz de ensejar a rejeição das contas do principal mandatário do País, diante da informação, consignada no próprio relatório do Parecer Prévio, tanto "da irrelevância" do apontamento (apenas 0,2% dos investimentos realizados pelas estatais independentes), quanto da existência de limitações nos sistemas de controle (essas empresas não dependem de prévia solicitação de autorização de gastos, via sistema eletrônico, como ocorre com os órgãos e entidades que utilizam o Siafi, para executar seus orçamentos), o que dificulta a adoção de medidas saneadoras, de forma centralizada.

As condutas não pertencem à esfera de decisão do primeiro mandatário. Registre-se que, conforme esclarecem as contrarrazões da defesa presidencial, a desconformidade ocorreu no âmbito da gestão interna de cada uma das oito empresas citadas que incorreram no desacerto, razão pela qual de nenhuma forma a Presidência da República pode ser vinculada diretamente a esses fatos. Os esclarecimentos da defesa, especificados por empresa e por situação ocorrente que levou à desconformidade (fls. 86/88 da defesa dirigida ao TCU), são razoáveis e convincentes, pois apontam inclusive os momentos vividos em cada companhia e a necessidade dos ajustes efetivados. Em outras palavras, esses administradores depararam-se com a disjuntiva de obedecer ao limite formal de realização de algumas despesas com recursos próprios das companhias ou comprometer a capacidade concorrencial ou de mercado das empresas que administravam, tendo optado pelo cumprimento do dever fiduciário de administrador estabelecido pela lei societária.

O ponto já foi reiteradamente observado e descartado como irregularidade em exercícios anteriores. O ilustre Ministro Relator, em seu voto, reconheceu, em relação aos anos anteriores, "os esforços do Dest em

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/22420.54797-45

regularizar a questão" (fls. 882), ressaltando inclusive que a impropriedade reduziu-se em relação aos exercícios anteriores. Tanto o Tribunal quanto esta Comissão já haviam apontado como ressalva nos quatro exercícios anteriores, reconhecendo que se trata de medidas administrativas de longo prazo, que vêm sendo perseguidas e que necessitam persistência e acompanhamento. Porém, em vez de manter a avaliação do apontamento como "ressalva", de forma consistente com os exercícios anteriores, o Parecer Prévio resolveu agravá-la sem apresentar nenhuma motivação para esse julgamento.

A própria exigência cujo descumprimento se aponta tem uma inserção problemática no ordenamento jurídico, em função do confronto com outras normas, diante de lacuna legislativa de responsabilidade do Congresso Nacional. Lembremos, por oportuno, que a Constituição exigiu a elaboração de um estatuto para as empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias (art. 173. § 1°), o que somente veio a ser provido, parcialmente, pelo Legislativo em 2013, com a edição da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que “Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias [...]”. Essa previsão constitucional então descumprida retira muito da força do Decreto-Lei nº 200, de 1967, que fundamentou o juízo do Tribunal e fora editado muito antes da atual ordem constitucional, dado que tais empresas atuam em ambiente diferente daquele em que atuam os órgãos da administração direta, a exigir uma ponderação diferente das exigências do direito público. Mesmo com o atual estatuto legal dessas empresas, permanece ainda irresolvida a própria natureza do orçamento de investimento, cujas finalidades e princípios permanecem improvisadamente amarrados, em caráter precário, pelas leis de diretrizes orçamentárias[96], representando um simples subteto para uma categoria de despesas arbitrariamente definida, que não guarda qualquer vinculação quer com o papel

[96] Quando a matéria necessitaria estar regulada pela lei complementar geral que exige o art. 163 da Carta Maior.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

do Estado como controlador (que é muito mais amplo), quer com as necessidades de disciplina de mercado e igualdade de condições com as empresas privadas que a própria condição de empresa estatal não-dependente implica (art. 173, § 1º, inciso II da Constituição). Trata-se de lacuna normativa de responsabilidade deste Congresso Nacional, e não se pode apenar qualquer gestor público (muito menos o dirigente político que não tem qualquer papel operacional na matéria) por tal omissão legislativa.

No nosso sentimento, a questão ora tratada sequer deve constar das contas presidenciais, pois trata visivelmente de atos de gestão cujos responsáveis são precisamente identificáveis e não foi demonstrada nenhuma conduta omissiva ou comissiva da titular das contas ora analisadas. O Presidente da República, não custa lembrar, não é ordenador de despesas, razão pela qual sua atuação não abrange a prática dos atos apontados pelo TCU. A par disso, não foi apontado qualquer dano ao erário em razão da conduta em apreço, de tal modo que a presente "irregularidade" poderia, no máximo, continuar sendo registrada pela Corte como "ressalva". De fato, assim deve ser feito, para manter o papel de registro de problemas verificados e base de informação para que contribua para o contínuo aperfeiçoamento da gestão. Vejo, assim, apenas a aposição de ressalva às contas, a qual deverá, para melhor funcionalidade, ser formulada em conjunto com aquela referente ao apontamento constante da seção seguinte.

3.3.6 Irregularidade 6 – Execução de despesa sem suficiente dotação no orçamento de investimento

> 6. Execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento pelas empresas Araucária Nitrogenados SA, Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I) e Transmissora Sul Litorânea de Energia SA (TSLE), em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (itens 3.3.4 e 8.9).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Localização dos elementos[97]

- identificação pela unidade técnica: itens 3.3.4, págs. 134/145 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao TCU (RA/01-2015): págs. 63/78 das contrarrazões ao TCU.
- análise das contrarrazões pela unidade técnica: item 8.9, págs. 814/819 do Relatório TCU.
- conclusão do Ministro Relator: item 9.2.6, págs. 881 do Relatório TCU.
- inclusão como irregularidade: itens 5 e 6, pág. 23 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao Congresso: págs. 36/39 das contrarrazões apresentadas ao CN.

Síntese do apontamento

A irregularidade ora em análise tem relação com a desobediência aos limites das dotações aprovadas pela lei orçamentária, o que contrariaria, por conseguinte, o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal. A respeito deste item 6, o relatório do Parecer Prévio apenas afirma que (p. 140):

> Três empresas, das oito que executaram valores superiores em alguma fonte de financiamento, também ultrapassaram o limite global de dotação, correspondente à soma de todas as fontes de financiamento.
> [...]
> Da mesma forma, tal irregularidade deve ser apontada nas presentes Contas, com fundamento nos §§ 2° e 3° do art. 37 da Lei 12.919/2013 (LDO 2014)

Adiante, a Corte faz o seguinte registro, agora às fls. 818:

---

[97] Relatório TCU: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2014:** Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2016. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/docs/CG%202014_RelatorioParecerPrevioFinal.pdf, acesso 17/07/2019.
Contrarrazões ao TCU: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer RA/01-2015.** Disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/projetos/proposicoes/contas-do-governo-federal/contas-2014/AGU_Contas_do_Governo.
Contrarrazões ao Congresso Nacional: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Informações Nº AR-RA/01-2015, de 03/11/2015**, recebidas por meio do Aviso 525, de 04 de novembro de 2015. Documento impresso disponibilizado à CMO.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

> Em prosseguimento, a partir dos dados evidenciados na Tabela 1 das contrarrazões (peça 200, p. 85), em que pese a redução das ocorrências, percebe-se que em nenhum dos últimos quatorze anos a execução orçamentária das empresas estatais respeitou o estabelecido na Lei Orçamentária Anual, no tocante às despesas autorizadas para o OI e, mais gravemente, ao disposto no já citado inciso II do art. 167 da CF/1988.

Vale realçar, desde logo, que o Eminente Ministro Relator reconheceu "os esforços do Dest em regularizar a questão" (p. 882). Porém, decidiu agravar o apontamento, em relação aos exercícios anteriores, ao inclui-lo como "irregularidade" capaz de ensejar a rejeição das contas da Presidenta da República.

Análise

Aplicam-se a este apontamento, de forma absolutamente idêntica, todos os raciocínios já apresentados ao apontamento anterior, visto que diferem tão somente na descrição contábil de sua ocorrência (enquanto o descumprimento da seção anterior dizia respeito a uma determinada fonte de financiamento, o excesso aqui apontado refere-se ao conjunto total de despesas contempladas no orçamento de investimento).

Como lá ficou exaustivamente demonstrado, a questão ora tratada sequer deve constar das contas presidenciais, pois trata visivelmente de atos de gestão cujos responsáveis são precisamente identificáveis e não foi demonstrada nenhuma conduta omissiva ou comissiva do titular das contas ora analisadas. O Presidente da República, não custa lembrar, não é ordenador de despesas, razão pela qual sua atuação não abrange a prática dos atos apontados pelo TCU. A par disso, não foi apontado qualquer dano ao erário em razão da conduta em apreço, de tal modo que a presente "irregularidade" poderia, no máximo, continuar sendo registrada pela Corte como "ressalva". De fato, assim deve ser feito, para manter o papel de registro de problemas verificados e base de informação que contribua para o contínuo aperfeiçoamento da gestão. Vejo, assim, apenas a aposição de ressalva às contas, consistindo em execução de despesa sem suficiente dotação e extrapolação do montante de recursos

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

aprovados por fonte, no orçamento de investimento, em diversas empresas estatais não-dependentes, em descumprimento aos arts. 165, § 5º, inciso II, e 167, inciso II da Constituição e ao art. 37, § 1º, da Lei nº 12.919/2013 (LDO 2014).

3.3.7 Irregularidade 7 – Ausência de contingenciamento de despesas discricionárias da União no montante de, pelo menos, R$ 28,54 bilhões

> 7. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1°, § 1°, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 9° da Lei Complementar 101/2000 e 51 da Lei 12.919/2013, em face da ausência de contingenciamento de despesas discricionárias da União no montante de pelo menos R$ 28,54 bilhões, quando da edição do Decreto 8.367/2014 (itens 3.5.3 e 8.6).

Localização dos elementos[98]

- identificação pela unidade técnica: itens 3.5.3, págs. 192/204 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao TCU (RA/01-2015): págs. 91/105 das contrarrazões ao TCU.
- análise das contrarrazões pela unidade técnica: item 8.6, págs. 770/790 do Relatório TCU.
- conclusão do Ministro Relator: item 9.2.7, págs. 882-886 do Relatório TCU.
- inclusão como irregularidade: item 7, pág. 23 do Relatório TCU.

---

[98] Relatório TCU: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2014:** Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2016. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/docs/CG%202014_RelatorioParecerPrevioFinal.pdf, acesso 17/07/2019.
Contrarrazões ao TCU: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer RA/01-2015.** Disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/projetos/proposicoes/contas-do-governo-federal/contas-2014/AGU_Contas_do_Governo.
Contrarrazões ao Congresso Nacional: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Informações Nº AR-RA/01-2015, de 03/11/2015**, recebidas por meio do Aviso 525, de 04 de novembro de 2015. Documento impresso disponibilizado à CMO.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

• defesa (AGU) junto ao Congresso: págs. 27/36 das contrarrazões apresentadas ao CN.

Síntese do apontamento

O TCU denuncia que, ao longo do exercício, ocorreu deterioração significativa da situação fiscal, com queda contínua de receitas em relação ao planejado e demonstração, a cada Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias[99], de discrepâncias sucessivas e crescentes em relação ao resultado fiscal planejado para o período. No entanto, até o último bimestre, a deliberação governamental foi de não promover aumento de empenho e contingenciamento. Nesse bimestre, já dispondo da avaliação mais atual e reconhecendo a inviabilidade de cumprimento da meta original[100], o Executivo teria sido omisso em aplicar a limitação de empenho e movimentação financeira, o que deveria ter ocorrido na edição do Decreto nº 8.367/2014.

[obs.: o aumento do limite significa descontingenciamento; o aumento da limitação significa maior contingenciamento]

Análise

Em relação à irregularidade em tela, que considera ilegal o não contingenciamento de dotações, a manifestação sobre a questão tem parte de seu conteúdo desdobrado na discussão dos apontamentos de irregularidades de número 8 e 12, onde se encontram outros argumentos que ajudam a entender a controvérsia. Na verdade, sequer existiria razão para o tema ser desdobrado em três irregularidades, uma vez que é único, na medida em que todos dizem respeito, na essência, ao contingenciamento orçamentário. Neste sentido,

[99] Documento divulgado bimestralmente pelas Secretarias do Tesouro Nacional (STN) e de Orçamento Federal (SOF), com base no qual os Poderes, o Ministério Público da União (MPU) e a Defensoria Pública da União (DPU) promoveu limitação de empenho e movimentação financeira.

[100] Situação manifesta desde o dia 05 de novembro de 2014, quando a Ministra de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão envia a Exposição de Motivos nº 0206/2014-MP à Presidente da República, propondo a alteração da meta.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

grande parte dos argumentos aqui formulados tem cabida também na seção 3.3.12, pela absoluta similaridade do raciocínio. Por conseguinte, e para evitar repetição, os argumentos são aqui enunciados de forma um pouco mais sintética, com seu pleno desenvolvimento informativo naquela seção.

Da meta como objetivo e instrumento, e não como fim em si mesmo

Inicialmente, faz-se oportuna uma breve digressão quanto à possível obrigatoriedade de atingimento bimestral, ou mesmo anual, das metas fiscais, mediante a prática do contingenciamento de dotações orçamentárias, ante o conjunto de normas que rege a execução do orçamento e a condução dos governos em face do interesse público.

É necessário reforçar a correta e meritória preocupação do Tribunal com o alcance das metas de resultado primário estabelecidas e a defesa da LRF. Não se pode contestar o entendimento da Corte, que também é o do Congresso, de que os governos devem se conduzir com responsabilidade fiscal, de que devem estar sempre conciliando as despesas com a arrecadação das receitas e de que esse procedimento deve restar transparente o tempo todo. Como as fontes são finitas, os gastos precisam se conter nessa finitude, mantendo o necessário equilíbrio entre ambos, sob pena de desorganizar o setor público e afetar o próprio equilíbrio econômico, com efeitos danosos para toda a sociedade.

No entanto, e aqui há a legítima singularidade do julgamento político, as responsabilidades dos governantes não podem restringir-se ao aspecto fiscal. Pesam também sobre quem administra a Nação a estabilidade econômica, a responsabilidade social, a distribuição de renda, o equilíbrio regional, a realização de compromissos previamente firmados, a manutenção/aumento do nível de empregos, a segurança interna e externa, a estabilidade política e todos os múltiplos desdobramentos daí decorrentes. As metas fiscais não são um fim em si mesmas. O seu atingimento é necessário na medida em que atenda a um

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

equilíbrio maior, não necessariamente aquele contabilmente definido para o curto ou curtíssimo prazo, de um bimestre ou um exercício financeiro.

De nada adianta o equilíbrio fiscal em detrimento da falência da paz social, por exemplo. Déficit momentâneo não significa necessariamente desbalanceamento duradouro, este sim a ser combatido. Desse modo, não se pode ter a responsabilidade fiscal de curto prazo fora de um conjunto de responsabilidades e fora de um contexto. De outra maneira, o equilíbrio financeiro inoportuno e a qualquer custo pode redundar em maiores desequilíbrios, inclusive financeiros.

Nessa linha de raciocínio, parece exacerbado, com o devido respeito, o entendimento manifestado no Parecer Prévio, segundo o qual a administração teria que necessária e incondicionalmente encontrar-se em equilíbrio com suas contas em cada bimestre, que em cada bimestre deveria ter feito limitações nas programações, por ser ato determinado na LRF, sem qualquer espaço no decorrer do exercício para revisões e ajustes das metas inicialmente planejadas. A LRF, apesar de rígida e intensa ao buscar o equilíbrio fiscal, não nos parece ignorar o seu caráter instrumental. O contingenciamento, por sua vez, não é neutro: implica deixar de cumprir outras responsabilidades, igualmente assumidas no âmbito dos orçamentos, muitas também fixadas sob a forma de metas e aprovadas soberanamente pelo Parlamento. Neste último caso, até mesmo fixadas na própria Carta Política (por exemplo, arts. 6°, 21, 23, 144, 194, 195 e 215). Nesse quadro, parece evidente que a observância da legalidade na execução orçamentária não se resume ao artigo específico da LDO que estabelece uma meta fiscal anual a ser perseguida pelo gestor, mas a todo o conjunto normativo que ordena a execução orçamentária.

Portanto, a exigência incondicional do alcance de metas de superávit em cada bimestre não só desconsidera tais compromissos, mas pode vir a anular as principais funções do estado, quais sejam, fomentar a estabilidade econômica e a geração de empregos, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3°da Constituição). Aliás, não há valores jurídicos incondicionados.

O indicativo de frustração de receitas ou aumento de despesas obrigatórias em um bimestre, por si só, não é suficiente para que a Administração interrompa a execução de programas prioritários ou adote medidas para rever as metas fiscais fixadas para todo o exercício, sem antes analisar e ponderar toda a conjuntura econômica projetada para o período considerado, os impactos que a interrupção pode trazer para a sociedade e os horizontes temporais um pouco mais amplos para o retorno ao equilíbrio sustentado. Caso contrário, nesse desenho de aferições e bloqueios bimestrais incondicionados, a certeza para o gestor atuar somente se apresentaria no encerramento do exercício, quando definido o total da limitação necessária, porém já sem tempo hábil para implementar quaisquer políticas públicas. Esse tipo de raciocínio parece ignorar o princípio da continuidade do serviço público (art. 175, inciso IV, da Constituição combinado com o art. 6° da Lei nº 8.987, de 1995).

Nos anos de estabilidade ou crescimento econômico, o atendimento das regras de equilíbrio prescritas na LRF não ofereceria dificuldades, porquanto bastaria cumprir os programas e as metas equacionados nos orçamentos, vez que as receitas estariam em tese asseguradas. Não haveria razão para descumprimento de metas, especialmente as de obtenção de superávit, pois assegurados estariam também os demais compromissos orçados.

Não é o que ocorreu em 2014. O país viveu profundas incertezas desde o início do ano. Como o próprio Parecer Prévio reconhece, sucessivas oscilações nas expectativas de crescimento afetaram tanto as previsões governamentais quanto as do mercado, ampliando as incertezas. Hoje podemos dispor dos dados reais, retrospectivos, que em 2014 eram somente estimativas. Numa situação dessa volatilidade, em que as projeções se configuram pouco precisas e em que, na vida real, a economia visivelmente se deteriora, levando angústia para a sociedade, há de se convir que o contingenciamento exigido pode não se mostrar

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

responsável à vista dos demais compromissos estatais, até porque, na crise, as demandas se acirram.

O efeito finalístico de contingenciamentos arbitrários poderia ser, esse sim, irresponsável. Nas contrarrazões enviadas ao Congresso Nacional, fls. 30/31, a Excelentíssima Senhora Presidenta da República deixa claramente assentado que, houvesse realizado o contingenciamento de R$ 28,7 bilhões ora em análise, gastos a exemplo dos seguintes teriam de ser cortados:

I. dotações acrescidas na área da saúde, por ser esse valor programado além do mínimo constitucional;

II. custeio, na forma de anulação de bolsas de pesquisa já concedidas no CNPq e Capes; vedação à aquisição de livros didáticos para 2015; eliminação ou redução ao mínimo de assistência técnica e extensão rural para reforma agrária; contribuição à ONU, no âmbito do Itamaraty: e

III. No grupo investimentos, o contingenciamento incidiria (i) no PMCMV; (ii) na redução ou até eliminação das dotações voltadas para manutenção da malha rodoviária federal e ferrovias Norte-Sul e Oeste-Leste; (iii) na redução ou eliminação dos recursos direcionados ao desenvolvimento do cargueiro militar KC-X; (iv) na postergação da construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano e (v) em outros projetos para oferta de água no Semiárido.

Como é razoável presumir, seria drástico para a saúde pública corte na magnitude de mais de R$ 18 bilhões, que teria sido o montante acrescido ao mínimo exigido na Constituição. Do mesmo modo, em razão dos benefícios inerentes ao interesse público, seria social, estratégica e economicamente inviável a redução nos dispêndios no custeio e investimentos informados.

Some-se a isso o fato de que os gastos obrigatórios – elementos fundamentais de proteção social e da própria vida humana em época de crise – correspondiam a aproximadamente 87,5% da despesa total prevista para 2014. Logo, a tarefa de contingenciar deveria incidir sobre a parcela restante dos

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/22420.54797-45

12,5%, que representam as despesas ditas discricionárias (das quais cerca de 7% já originalmente comprometidas com despesas inscritas em restos a pagar em 2013)[101].

Existe também a restrição macroeconômica: em ano de baixo crescimento da produção e de redução do nível de emprego, a decisão governamental por cortar excessivamente os gastos pode agravar ainda mais o quadro. Ou seja, do ponto de vista fiscal, o simples corte, sem aferir as possíveis consequências para o erário, pode ao final redundar em maiores déficits, em razão da transmissão dos efeitos da contração do gasto público a toda a economia, fragilizando ainda mais as receitas, e do aumento de custos decorrente das paralisações de obras e serviços já contratados, e subsequente eliminação de postos de trabalho.

Aliás, em nenhum ponto o Relatório do TCU debate as consequências fáticas da exigência de contingenciamento que faz. Em nenhum ponto há análise da eficiência, da economicidade e do interesse público dos contingenciamentos (arts. 37 e 70 da Constituição) em casos tais.

Quanto ao fato de o Decreto nº 8.367, de 2014, ter sido editado considerando o envio, ao Congresso Nacional, do PL nº 36, de 2014-CN, o qual previa a redução da meta de superávit primário, remetemos aos argumentos da seção 3.3.8 que demonstram que tal técnica de elaboração legislativa, considerando os efeitos de projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional,

[101] Com base no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias - 1º Bimestre 2014 e Quadro 9 dos Autógrafos do PLOA 2014. Segundo esses documentos, do total global das despesas primárias programadas para 2014 (R$ 1.271,2 bilhões), 87,5% (R$ 1.111,9 bilhões) correspondiam a despesas obrigatórias; a diferença de aproximadamente R$ 159,30 bilhões (12,5%) destinava-se a cobrir despesas discricionárias. Desses 12,5%, no entanto, R$ 87,7 bilhões (6,9%) já se encontravam comprometidos com despesas inscritas em restos a pagar em 2013. Ou seja, o saldo hábil para contingenciamento em 2014 se restringia a meros RS 71,6 bilhões (5,6%) das dotações programadas para o exercício. Mesmo considerando que não se pagariam todas as despesas obrigatórias dentro do exercício (como de fato acaba ocorrendo no final do ano, haja vista despesas que podem ser pagas no início do mês de janeiro subsequente), fato é que a margem de comprometimento das receitas é muito elevada e que os eventuais superávits alcançados estão ocorrendo meramente sob a forma de postergação de gastos, não sob a efetiva redução de dispêndios.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

é perfeitamente aceita na legislação e pela jurisprudência, nada havendo a objetar do ponto de vista jurídico.

Esta foi a escolha da alta administração federal, uma escolha política legítima: arriscar-se a gerar um resultado fiscal abaixo da meta, para não colher as consequências deletérias de uma contração econômica ainda maior para a economia e a sociedade. Por essa escolha, a Presidenta veio a responder politicamente em várias instâncias. De nossa parte, entendemos que, tendo em vista a conjuntura econômica do ano em análise, não se poderia cobrar da Chefe do Poder Executivo o cumprimento das metas previstas na LDO, sem levar em consideração os demais aspectos de interesse público, como visto nos parágrafos acima.

E tal decisão era cabível e legítima, pois, como acima expusemos, esse é o sentido do ordenamento jurídico: uma certa discricionariedade de escolha entre buscara "obtenção da meta de superávit primário"[102], por meio do aumento do contingenciamento, e buscar também cumprir as metas programáticas compromissadas via orçamento, porque tudo está previsto em lei de ordem pública[103] e tudo faz parte da responsabilidade do Estado. Afinal, a LDO

[102] Expressão prevista no art. 2º da LDO 2014, que de nenhum modo estabelece uma obrigação para o Estado: "Art. 2º A elaboração e aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2014, bem como a execução da respectiva Lei, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário de R$ 116.072.000.000,00 (cento e dezesseis bilhões e setenta e dois milhões de reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e R$ 0,00 (zero real) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV, de forma a buscar obter um resultado para o setor público consolidado não financeiro de RS 167.360.000.000.00 (cento e sessenta e sete bilhões e trezentos e sessenta milhões de reais)."

[103] O clássico Carlos Maximiliano assim se expressa, quanto à obrigatoriedade do cumprimento das normas do ramo do direito público: "Consideram-se de ordem pública as disposições que se enquadram nos domínios do Direito Público". "[...] A distinção entre prescrições de ordem pública e de ordem privada consiste no seguinte: entre as primeiras o interesse da sociedade coletivamente considerada sobreleva a tudo, a tutela do mesmo constitui o fim principal do preceito obrigatório; [...]". (MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 216). Outro clássico repositório jurídico registra que "[...] evidenciam-se leis ou normas de interesse público. E por isso dizem-se leis de ordem pública. Em regra, esse é o caráter das leis ordenativas, enquanto as de ordem privada são dispositivas ou facultativas". (SILVA, De Plácido. **Vocabulário Jurídico. Vol. III**, j-p. 12 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 65).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

estabelece "metas", não obrigações. Justamente por se tratar de metas, expressam intenções, propósitos – condicionantes, influentes, mas não absolutamente imperativos. A atuação presidencial, parece-nos, ocorreu dentro desses limites em 2014, e segundo os parâmetros e o cenário econômico então projetados.

É induvidoso que em 2014 houve nas escolhas uma responsabilidade política, cuja licitude de exercício não se poderia negar à Presidenta da República. Escolhas nesse sentido acabam, de todo modo, sendo aferidas e julgadas tanto pela sociedade, mediante as eleições, quanto pelos Legislativos, mediante a apreciação anual das contas. Isto é, eventual decisão equivocada ou exacerbada, para além do que se espera na situação em que se encontrava a mandatária, não ficaria impune[104], seja pela sociedade, seja pelos seus representantes legítimos.

Nessa linha, não parece razoável pretender sejam absolutamente cogentes, como quer o Tribunal, os contingenciamentos bimestrais em sua expressão matemático-contábil. Repetindo o já exposto acima: pela própria dicção literal do art. 2° da LDO 2014, as metas não são enunciadas como absoluta e incondicionalmente impositivas. Pela definição do próprio vernáculo, "meta" não significa imposição, mas intenção, propósito, objetivo. Assim, pode ou não ser alcançada e, especialmente no caso das metas de resultado fiscal, seu cumprimento dependente de múltiplos fatores que não apenas a vontade do gestor.

Qualquer cidadão, parlamentar ou partido pode ter opinião diferente sobre os pesos relativos dos fatores a serem ponderados. Pode alegar que, em sua opinião, deveria ter havido contração fiscal maior, ou paralisação maior de atividades governamentais. Porém, quem estava legitimado a fazê-lo era aquela

[104] De certo modo, é o que se verificou em 2015-2016, em que a titular do Poder Executivo foi cobrada "politicamente" pelo Congresso Nacional em relação a temas vinculados ao controle das contas públicas, em procedimento que será abordado posteriormente neste relatório. Pretender mais do que isso é querer dar às normas uma abertura que não têm.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

que recebeu o mandato popular para decidir em qual proporção os valores – parcialmente contraditórios naquela circunstância – deveriam ser ponderados.

Não se vislumbra, no caso, senão o legítimo exercício das prerrogativas do cargo de Presidente da República. Não há, portanto, como apontar irregularidade na conduta ou na responsabilidade da mandatária.

Do caráter anual da meta fiscal

É preciso considerar ainda o horizonte temporal. Se as metas fiscais fixadas são anuais, segundo a LRF (art. 4°, § 1°, e art. 9°), não seria possível, por ausência de amparo legal (art. 5°, inciso II da Constituição), ou sequer conveniente, pelas dificuldades práticas e potenciais transtornos daí decorrentes, exigir o cumprimento de metas bimestrais a qualquer custo como se fosse esse o objetivo da lei.

Portanto, a LRF estabelece metas anuais que deverão ser monitoradas bimestralmente, pelo Poder Executivo (art. 9°, caput, da LRF), e quadrimestralmente (maio, setembro e fevereiro), oportunidades em que aquele Poder deverá demonstrar o cumprimento das metas, em audiência pública, no âmbito do Poder Legislativo (art. 9°, § 4°, da LRF). Tal sistemática de acompanhamento está em perfeita sintonia com os princípios do planejamento, da prudência e da transparência. O art. 9° da LRF[105] prevê o mecanismo do contingenciamento tão somente quando identificada a "necessidade", ou, porque não dizer, "possibilidade" de se efetuar as limitações de empenho e pagamento com o fito de atingir a meta fiscal estabelecida. Se o art. 9° da LRF estabelece que a limitação de empenho e pagamento deve ocorrer segundo os critérios da LDO, e se esta, conforme o art. 51 da LDO 2014, determinava o

[105] *Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

contingenciamento bimestral apenas em caso de "necessidade", deve-se aceitar que tal contingenciamento reserva certa carga de discricionariedade. Isto porque, de um lado, conforme já exaustivamente abordado na subseção anterior, a própria meta anual não seria obrigatória a qualquer custo, haja vista a necessidade de cumprir obrigação de caráter legal ou de realizar despesa de caráter inadiável capaz de, se não executada, comprometer a segurança, a vida, a continuidade do serviço público, a conservação do patrimônio público. De outro lado, diante do que agora se expõe, mesmo que uma avaliação bimestral levante, por meio de hipóteses de desempenho para arrecadação, a possibilidade de descumprimento da meta anual, o Executivo disporá, em tese, até o último dia do exercício para dar cumprimento ao originalmente programado, ou propor a sua alteração, pela via legislativa. As avaliações bimestrais não têm poder de alterar a meta, apenas a lei de alteração da LDO o pode. Como dito anteriormente, bimestral seria apenas o monitoramento com vistas a adotar as medidas necessárias para atingir os resultados fiscais estabelecidos, as quais, todavia, não devem ser adotadas a qualquer custo.

Nesse ponto, aliás, a participação do Tribunal de Contas é de suma importância. Deve ele "alertar" os Poderes e órgãos sempre que o atingimento das metas esteja em risco (art. 59, § 1°, inciso I da LRF).

Como não consta ter havido qualquer alerta da Corte naquele ano, nem tais alertas são mencionados no Parecer Prévio sobre as contas presidenciais, é de se supor que, em 2014, nem mesmo o Tribunal tenha identificado necessidade de contingenciamento no período bimestral, considerado o cenário econômico-fiscal então diagnosticado e constante dos relatórios bimestrais de acompanhamento da receita e da despesa, regularmente publicados. Por outro lado, a fiscalização do monitoramento deve ser realizada diretamente pelo Congresso Nacional, cuja frequência do controle está formalmente estabelecida tanto na LRF (art. 9°, §§ 4° e 5°, e art. 59, inciso I), quanto na LDO (art. 51, §§ 4° a 6° da LDO 2014) e na Resolução n° 1, de 2006-CN (arts. 2°, inciso III, alíneas "d" e "c"; 22, inciso I e § 3°, inciso II; e 154, § 2°). No Congresso, no

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

âmbito desta Comissão, o Poder Executivo, após cada quadrimestre, demonstra e avalia o cumprimento das metas (art. 9º, § 4°, da LRF). Havendo necessidade, apresenta esclarecimentos adicionais solicitados pela CMO. Logo, há fiscalização sobre a questão pelo Poder titular do controle externo. Tampouco há notícia de qualquer manifestação da CMO ou do Congresso em relação a eventual descumprimento da meta. Sendo, portanto, o monitoramento da meta uma tarefa conjunta do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do TCU, alguma falha que se pudesse suscitar no descumprimento do rito prudencial não poderia ser atribuída apenas ao Executivo.

Em síntese, razão não há para a existência da irregularidade ora apontada, considerando que (i) as decisões de não contingenciamento foram adotadas com apoio nos relatórios de avaliação de receitas e despesas primárias regularmente publicados e elaborados pelos próprios órgãos técnicos competentes do Poder Executivo, cuja finalidade é, exatamente, orientar essas decisões, nos termos do art. 9° da LRF e do art. 51 da LDO/2014, e (ii) o contingenciamento não é obrigatório, de forma absoluta, como descrito nesta seção, diante de outros elementos de igual significação fática e jurídica.

Isto tudo não significa que o Poder Executivo está, ou esteve, isento de demonstrar os dados sobre receita e despesa tal como previstas nas épocas determinadas pela LRF. Não houve a total transparência sobre o que de fato acontecia em 2014. As reais fragilidades e ameaças que pairavam sobre as contas públicas somente ficaram conhecidas com a publicação do relatório de acompanhamento do 5° bimestre. Tal transparência se mostrava ainda mais necessária (art. 37 da Constituição; art. 48 da LRF; art. 51, §§ 4° a 6°, da LDO 2014), tendo em vista tratar-se de ano eleitoral.

O fato de não entender cabível a rejeição das contas pela ausência de contingenciamento para atingir as metas estabelecidas, ou, ainda, de não considerar que tais metas sejam obrigatórias a qualquer custo não significa liberar aquele Poder de ser transparente quanto a situação do Erário ou de prestar as devidas justificativas que o impediram de cumprir as metas

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

regularmente fixadas pelo Legislativo. E nisto tem toda a razão a Corte de Contas. Ainda que o Congresso Nacional não tenha fiscalizado como devido, ou que a Corte não tenha emitido o devido "alerta", não houve a clareza e publicidade ante o grau de deterioração das contas públicas durante o exercício, uma vez que esta somente foi explicitada no final do exercício analisado. A solução para essa grave lacuna será a adoção de critérios mais precisos e adequados na construção dos relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas, conforme proposta apresentada na seção 3.3.11 deste relatório.

3.3.8 Irregularidade 8 – Utilização da execução orçamentária para influir na apreciação legislativa do Projeto de Lei n° 36/2014-CN

> 8. Inobservância dos princípios da legalidade e da moralidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1°, §1°, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 118 da Lei 12.919/2013, em face da utilização da execução orçamentária de 2014 para influir na apreciação legislativa do Projeto de Lei PLN 36/2014, nos termos do art. 4° do Decreto 8.367/2014 (itens 3.5.3 e 8.6).

Localização dos elementos[106]

- identificação pela unidade técnica: itens 3.5.3 e 3.5.5, págs. 192/204 e 209-224 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao TCU (RA/01-2015): págs. 91/105 das contrarrazões ao TCU.

---

[106] Relatório TCU: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2014:** Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2016. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/docs/CG%202014_RelatorioParecerPrevioFinal.pdf, acesso 17/07/2019.
Contrarrazões ao TCU: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer RA/01-2015.** Disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/projetos/proposicoes/contas-do-governo-federal/contas-2014/AGU_Contas_do_Governo.
Contrarrazões ao Congresso Nacional: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Informações Nº AR-RA/01-2015, de 03/11/2015**, recebidas por meio do Aviso 525, de 04 de novembro de 2015. Documento impresso disponibilizado à CMO.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

• análise das contrarrazões pela unidade técnica: item 8.6, págs. 770/790 do Relatório TCU.
• conclusão do Ministro Relator: item 9.2.7, págs. 882-886 do Relatório TCU.
• inclusão como irregularidade: item 8, pág. 23 do Relatório TCU.
• defesa (AGU) junto ao Congresso: págs. 27/36 das contrarrazões apresentadas ao CN.

Análise

No presente item, como se percebe desde logo, não há análise de contas. A Corte aponta possíveis irregularidades na tramitação legislativa de matérias orçamentárias, o que fatalmente foge ao escopo de um julgamento sobre a regularidade da execução orçamentária, financeira, patrimonial, contábil, bem assim a eficiência e economicidade do gasto em determinado ano (critérios do próprio art. 228 do Regimento Interno do TCU, além dos mais abrangentes princípios contemplados nos arts. 70 e 71, inciso I, da Constituição). A fundamentação do Parecer Prévio considerou suficientes, para a conclusão ofertada, os seguintes fatos:

I) envio pela Senhora Presidenta da República, em 10/11/2014, ao Congresso Nacional, do Projeto de Lei n° 36, de 2014 (PLN n° 36, de 2014-CN). Referido Projeto visava a alteração da possibilidade de abatimento da meta de superávit primário estabelecida no art. 2° da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 - LDO 2014 (Lei n° 12.919, de 24/12/2013); o mencionado PLN n° 36, de 2014-CN, converteu-se na Lei n° 13.053, de 15/12/2015; e

II) edição, pela Senhora Presidenta da República, em 28/11/2014, do Decreto n° 8.367, de 28/11/2014, que ampliou os limites de movimentação e empenho (descontingenciamento) no valor de R$ 10,0 bilhões; porém, simultaneamente, bloqueou o uso desses recursos até que fosse publicada a lei decorrente do PLN n° 36, de 2014-CN.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Não há, aqui, qualquer elemento objetivo de avaliação da conduta. A suposição de que o Decreto em estudo pudesse ter sido adotado para "influir" na apreciação do PLN até poderia ter sido levantada pelos congressistas, no âmbito do debate político típico do Parlamento, que funciona como caixa de ressonância de todas as correntes de pensamento, de interesses e de segmentos da sociedade (art. 53da Constituição), mas é completamente fora de propósito em uma avaliação – quer técnica, quer de julgamento político – das contas de um titular de Poder.

No que aqui importa, estabeleceu referido Decreto:

> Art. 1° Os limites de movimentação e empenho constantes do Anexo I do Decreto nº 8.197, de 20 de fevereiro de 2014, ficam ampliados no montante de R$ 10.032.697.201,00 [...].
> Art. 2° O montante de que trata o inciso I do art. 8° do Decreto nº 8.197, de 2014, fica acrescido de 10.032.697.201,00 [...].
> [...]
> Art. 4° A distribuição e a utilização do valor da ampliação a que se referem os arts. 1° e 2° deste Decreto ficam condicionadas à publicação da lei resultante da aprovação do PLN nº 36, de 2014-CN, em tramitação no Congresso Nacional.
> Parágrafo único. Não aprovado o PLN de que trata o caput, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministério da Fazenda elaborarão novo relatório de receitas e despesas e encaminharão nova proposta de decreto.

Ou seja, concomitantemente à ampliação do limite de empenho (art. 1°), o Decreto impediu o uso desse limite (art. 4°). A utilização somente seria permitida se e quando o PLN n° 36, de 2014-CN, fosse aprovado. A administração ficou impedida, portanto, de emitir empenhos até a publicação da lei correspondente ao PLN. Se o projeto não fosse aprovado, outro relatório de receita e despesa deveria ser elaborado e encaminhado para decisão presidencial. De qualquer modo, seriam múltiplas as alternativas à disposição do Governo, caso o PLN não fosse aprovado, inclusive o bloqueio de pagamento no montante necessário para cumprir formalmente a meta de superávit. Sendo assim, verifica-se que haveria alternativa para o cumprimento da meta, no mero

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

aspecto formal aparentemente exigido pelo parecer, na eventualidade de não aprovação do PLN.

Conforme se depreende da conclusão do Tribunal, esses dois atos da Presidenta da República (PLN e Decreto), combinados, provam o uso dos orçamentos públicos para “influenciar” (no sentido pejorativo) os trabalhos do Parlamento. Nos fundamentos do Parecer Prévio, ficou textualmente registrado que (p. 200):

> Ao oferecer a liberação de limites orçamentários e financeiros como contrapartida à alteração legislativa que autorizaria a redução da meta fiscal pela totalidade das despesas do PAC e das desonerações tributárias, o Poder Executivo utilizou-se da execução orçamentária, condicionando-a a apreciação da proposição que se encontrava em tramitação no Congresso Nacional. Tal uso ocorreu, inclusive, mediante a adoção da cláusula resolutiva, nos termos do parágrafo único do art. 4° do Decreto 8.367/2014: "não aprovado o PLN de que trata o caput, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministério da Fazenda elaborarão novo relatório de receitas e despesas e encaminharão nova proposta de decreto".
> Considerando que a aprovação do PLN 36/2014 foi consumada na forma da Lei 13.053/2014, a condicionante orçamentária imposta pelo Poder Executivo no Decreto 8.367/2014 surtiu o efeito desejado pelo governo federal, qual seja, a alteração promovida na redação do caput do art. 30 da LDO 2014, que extinguiu o valor de referência de R$ 67 bilhões como limite para dedução da meta de resultado primário da União. Contudo, tal mudança deu-se à custa da infringência, pelo governo, dos princípios constitucionais da legalidade e da moralidade, dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável, bem como do art. 118 da mesma LDO 2014, o que enseja a emissão de alerta nestas Contas.

Apesar de a fundamentação do Parecer Prévio discorrer sobre necessidades de contingenciamento e outras questões diversas, tratadas em outros itens deste relatório, a irregularidade neste ponto foi registrada unicamente "em face da utilização da execução orçamentária de 2014 para influir na apreciação legislativa do Projeto de Lei PLN 36/2014". Logo, se desconstituída essa utilização da execução para influir na tramitação legislativa, o apontamento fica sem sentido.

Na nossa interpretação dos fatos e dos textos normativos apresentados, nem de longe é possível chegar à mesma conclusão do Tribunal. As conclusões

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

do Parecer Prévio não guardam lógica sequer com o andamento dos acontecimentos.

É evidente que a tramitação legislativa do PL nº 36, de 2014-CN, foi acompanhada de intensos debates e embates políticos, como é da essência do Parlamento. Máxime quando se tem em conta que o projeto em referência interfere e é influenciado por um quadro econômico e fiscal de profunda incerteza interna e externa.

Mas é exatamente isso que se espera de qualquer proposição legislativa, nos exatos termos da Constituição. É legitimo ao Poder Executivo iniciar o processo legislativo, cabendo o juízo de conveniência e oportunidade unicamente ao próprio Presidente. A eventual impropriedade da iniciativa é objeto de avaliação do Legislativo. Identificada pela titular do Poder Executivo a conveniência de ajuste nas metas programadas, é natural, constitucional e legítimo que iniciasse o processo legislativo com tal finalidade. Portanto, nenhuma mácula está evidenciada nesse ato, até porque, conforme a Constituição, é de iniciativa privativa do Presidente da República (arts. 84, inciso III, e 165, inciso II, da Constituição).

Ao Congresso Nacional, exclusivamente, cabe a apreciação da matéria, podendo alterá-la, rejeitá-la ou modificá-la, sendo descabida a conclusão (implícita ou explícita) da Corte segundo a qual, na ocasião, somente a rejeição seria aceitável. O PLN original previa a redução da "meta de superávit"[107], o que permitia considerar que a meta superavitária de R$ 116,0 bilhões poderia ser reduzida a valor próximo a zero. O Congresso Nacional, no entanto, fazendo sua avaliação soberana sobre a gravidade da situação das contas públicas, aprovou-o autorizando mais do que solicitado, já que a lei promulgada contemplou a

[107] *Art. 3° **A meta de superávit a que se refere o art. 2° poderá ser reduzida** no montante das desonerações de tributos e dos gastos relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, cujas programações serão identificadas no Projeto e na Lei Orçamentária de 2014 com identificador de Resultado Primário previsto na alínea "c" do inciso II do § 4° do art. 7° desta Lei.*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

redução "da meta de resultado"[108], o que deixaria claro que o Poder Executivo poderia até mesmo trabalhar com meta deficitária (menor que zero). Na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, órgão competente para apreciar e emitir parecer sobre a matéria, referido projeto deu entrada em 12/11/2014 e recebeu 80 emendas. Foi aprovado doze dias depois, em 24/11/2015, tendo subido à apreciação do Plenário do Congresso Nacional no dia seguinte (25/11/2015). Portanto, em 25 de novembro do ano cujas contas são ora julgadas o PLN n° 36/2014 já havia sido aprovado neste Colegiado. Como se sabe, todas as reuniões desta Comissão e de qualquer outra no âmbito do Congresso Nacional são públicas. Transparência não falta aqui. Os olhos da sociedade e da imprensa nos acompanham 24 horas por dia. Qualquer do povo pode presenciar, acompanhar e criticar os nossos trabalhos.

A Presidência da República, cumprindo uma competência que também é somente sua, editou o Decreto n° 8.367, de 2014, apenas em 28/11/2014, dezoito dias após o envio do PLN nº 36/2014 ao Congresso e quatro dias após a CMO já tê-lo aprovado. Tal Decreto, aliás, é ato vinculado, pois deve ser editado com a finalidade específica de alterar o contingenciamento das dotações em função da avaliação bimestral de receitas e despesas. Como tal, tinha prazo legal para ser editado do modo que melhor se pudesse aproveitar os recursos, prazo esse que se findaria em 30/11/2014, domingo (inciso I do § 12 do art. 51 da LDO 2014). Logo, foi editado no último dia útil possível. Destinou-se, como não poderia ser diferente, a regular atos administrativos a serem realizados, posteriormente, no âmbito de cada órgão gestor.

Ora, se o PLN nº 36/2014 já havia sido aprovado no Colegiado competente para emitir parecer, demonstrando a clara intenção do Congresso Nacional, não haveria sequer como o Decreto influir na sua votação, pois

---

[108] *Art. 3° **A meta de resultado a que se refere o art. 2° poderá ser reduzida** até o montante das desonerações de tributos e dos gastos relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, cujas programações serão identificadas no projeto e na Lei Orçamentária de 2014 com o identificador de resultado primário previsto na alínea "c" do inciso II do § 4°do art. 7° desta Lei.*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

dispunha até mesmo do pronunciamento de mérito favorável do órgão técnico do Congresso Nacional com a competência para tal (art. 166, § 1°,da Constituição).

Porém, apenas para argumentar, ainda que tivesse sido formulado com alguma intenção de influir de alguma maneira no posicionamento do Plenário do Congresso Nacional, caberia apenas ao Parlamento deliberar sobre a matéria, na defesa de suas prerrogativas, se assim entendesse necessário (art. 49, incisos X e XI, da Constituição).

Não existem, no entanto, quaisquer elementos que permitam concluir que a edição do decreto foi destinada a interferir nas decisões do Congresso Nacional, como sugere o TCU. Ao contrário, do ponto de vista temporal, havia prazo para o ato ser editado. Do ponto de vista do conteúdo, talvez existisse outra fórmula de aproveitar a margem orçamentária a ser aberta pelo PLN n° 36/2014, para pôr em marcha, após ele ter sido aprovado e antes do encerramento do exercício, os procedimentos executórios das despesas que estavam pendentes e que seriam por ele aprovadas. Mas a Presidência decidiu adotar o decreto como a mais apropriada alternativa para a situação. Não poderia liberar a execução, porque os recursos pendiam de aprovação do PLN, mas também não poderia aguardar outro momento para editá-lo, tanto porque havia prazo estipulado, quanto porque corria-se o risco de extemporaneidade para melhor implementar as ações necessárias ao cumprimento do quanto aprovado no próprio PLN, já que não se sabia a data de sua entrada em vigor. A Senhora Presidenta optou por um caminho que condicionou a eficácia do Decreto à aprovação do PLN n° 36/2014. Foi decisão apropriada, porque o decreto devia ser editado para a melhor administração orçamentária, mas os recursos não poderiam ser ainda liberados. Mais do que isso, o suposto “condicionamento” dos termos do Decreto não é mais do que uma platitude: é evidente que não poderia ser liberado qualquer montante de despesas sem que tivesse sido aprovado o PLN nº 36/2014, e jamais um ato administrativo poderia dispor o contrário. De outra sorte, uma vez que o Projeto tivesse sido aprovado,

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

é inteiramente legítimo – na verdade, obrigatório – que o Decreto regulamentador dispusesse exatamente sobre a execução das despesas nos termos em que o PLN as caracterizasse. O Decreto não faz mais que expressar o óbvio: sem a aprovação do PLN, qualquer despesa que dele dependa não pode ser realizada. Após a sua aprovação, todas as despesas por ele contempladas poderão ser tornadas disponíveis à Administração.

Diante de tudo disso, não é mais que suposição do Parecer Prévio, desprovida de qualquer fundamento fático ou lógico, considerar que esse normativo tenha sido exarado para influir nas votações do Plenário do Congresso (reunião de 513 Deputados e 81 Senadores) e que a influência restaria comprovada pelo fato de a matéria ter sido aprovada (até porque a aprovação era uma das alternativas lícitas ao Parlamento em relação à proposta a ele apresentada). O Parecer da Corte de Contas alega, ainda, que a Presidenta da República não poderia vincular a liberação das dotações à aprovação de eventual projeto em tramitação do Congresso, porque projeto não é lei. Ora, essa era exatamente a obrigação da Chefe do Executivo: as dotações não poderiam ser vinculadas a outra causa que não, precisamente, a aprovação do projeto de lei em referência.

Conforme dito acima, a fixação de condição para o início regular do uso dos limites orçamentários foi a única maneira de viabilizar a publicação do Decreto no prazo estabelecido. Porém, mesmo que assim não fosse, não há nenhuma vedação legal para condicionar a liberação da execução à aprovação de propostas legislativas. Essa prática, na verdade, é corriqueira e necessária, pois um planejamento escorreito deve considerar os possíveis impactos de futuras normas, seja de aumento seja de redução de receita ou de despesa, haja vista que o planejamento é imposto ao poder público (art. 174, caput, da Constituição).

O gestor não pode ficar alheio aos fatos futuros, especialmente em relação às receitas e despesas de ocorrência iminente, em respeito ao princípio da universalidade orçamentária (art. 2° da Lei n° 4.320, de 1964). Os orçamentos

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

públicos são elaborados considerando estimativas de arrecadação e de despesa, e a avaliação bimestral de receitas e despesas (art. 9° da LRF e art. 51 da LDO 2014) utiliza a mesma técnica. A própria LDO 2014 autorizou, por exemplo, a programação de gastos na pendência de aprovação de projetos de lei. A propósito, o disposto na LDO vigente em 2014:

> Art. 96. Na estimativa das receitas e na fixação das despesas do Projeto de Lei Orçamentária de 2014 e da respectiva Lei, poderão ser considerados os efeitos de propostas de alterações na legislação tributária e das contribuições, inclusive quando se tratar de desvinculação de receitas, que sejam objeto de proposta de emenda constitucional, de projeto de lei ou de medida provisória que esteja em tramitação no Congresso Nacional.
>
> § 1° Se estimada a receita, na forma deste artigo, no Projeto de Lei Orçamentária de 2014:
>
> I - serão identificadas as proposições de alterações na legislação e especificada a variação esperada na receita, em decorrência de cada uma das propostas e seus dispositivos;
>
> II - será identificada a despesa condicionada à aprovação das respectivas alterações na legislação.
>
> § 2° Caso as alterações propostas não sejam aprovadas, ou o sejam parcialmente, até sessenta dias após a publicação da Lei Orçamentária de 2014, de forma a não permitir a integralização dos recursos esperados, as dotações à conta das referidas receitas serão canceladas, mediante decreto, nos trinta dias subsequentes, observados os critérios a seguir relacionados, para aplicação sequencial obrigatória e cancelamento linear, até ser completado o valor necessário para cada fonte de receita:
>
> I - de até 100% (cem por cento) das dotações relativas aos novos subtítulos de projetos;
>
> II - de até 60% (sessenta por cento) das dotações relativas aos subtítulos de projetos em andamento;
>
> III - de até 25% (vinte e cinco por cento) das dotações relativas às ações de manutenção;
>
> IV - dos restantes 40% (quarenta por cento) das dotações relativas aos subtítulos de projetos em andamento; e
>
> V - dos restantes 75% (setenta e cinco por cento) das dotações relativas às ações de manutenção.
>
> § 3° A troca das fontes de recursos condicionadas, constantes da Lei Orçamentária de 2014, pelas respectivas fontes definitivas, cujas alterações na legislação foram aprovadas, será efetuada até trinta dias após a publicação da mencionada Lei ou das referidas alterações.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

> § 4° No caso de não aprovação das propostas de alteração previstas no caput, poderá ser efetuada a substituição das fontes condicionadas por excesso de arrecadação de outras fontes, antes do cancelamento previsto no § 2°.
>
> § 5° O atendimento de programação cancelada nos termos do § 2° far-se-á por intermédio da abertura de crédito suplementar.
>
> Art. 97. Sem prejuízo do disposto no art. 96, as estimativas de receita constantes do Projeto de Lei Orçamentária e da respectiva Lei poderão considerar as desonerações fiscais que serão realizadas e produzirão efeitos no exercício de 2014.

A jurisprudência também é nessa linha. Em situação semelhante, o Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de se manifestar. O partido Democratas questionou, no âmbito da ADI 3949-MC/DF[109], a utilização, na programação da despesa, de fontes condicionadas à aprovação de projetos de lei. A Suprema Corte deixou assim assentado:

> 3. Consideração dos efeitos de propostas de alterações na legislação tributária e das contribuições, inclusive quando se tratar de desvinculação de receita, que sejam objeto de proposta de emenda constitucional, de projeto de lei ou de medida provisória que esteja em tramitação no Congresso Nacional, na estimativa das receitas do Projeto de Lei Orçamentária de 2008 e da respectiva lei.
> [...]
> 7. A previsão das alterações na legislação tributária deve basear nos projetos legislativos em tramitação no Congresso Nacional.
> 8. Apesar da existência de termo final de vigência da CPMF e da DRU (31 de dezembro de 2007), não seria exigível outro comportamento do Poder Executivo, na sua aprovação, que não o de levar em consideração, na estimativa de receitas, os recursos financeiros provenientes dessas receitas derivadas, as quais já eram objeto de proposta de Emenda Constitucional (PEC nº 50, de 2007). O princípio da universalidade em matéria orçamentária exige que todas as receitas sejam previstas na lei orçamentária, sem possibilidade de qualquer exclusão.

Portanto, não apenas pode, mas deve o gestor levar em consideração, no seu plano de ação, os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, de modo a ter e revelar uma visão completa do que poder vir a arrecadar e executar.

[109] Relatoria do Ministro Gilmar Mendes, decisão do Plenário, julgamento em 14/08/2008.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Enfim, haja vista a intensidade e força das expressões empregadas, alegou-se na fundamentação do Parecer Prévio que a Presidência da República teria afrontado também, por meio do Decreto nº 8.367, de 28/11/2014, o art. 118 da LDO 2014, que assim dispõe:

> Art. 118. A execução da Lei Orçamentária de 2014 e dos créditos adicionais obedecerá aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na administração pública federal, não podendo ser utilizada para influir na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional.

Quanto à possível interferência nos trabalhos do Legislativo, acima já se viu que não há qualquer evidência de que tenha ocorrido. Logo, o argumento não tem consistência. Ademais, tomando-se, *ad argumentandum tantum*, a conjectura de que se imagine como fundamento implícito da posição do Parecer a tão discutida barganha de liberações de dotações por votos[110] no presidencialismo brasileiro, há de se apontar o equívoco factual ao confundir decreto de descontingenciamento com atos de execução da lei orçamentária. Aquele, ato formal, antecedente e praticado em instância política diversa (a Presidência), disponibiliza genericamente programações/dotações para a execução, enquanto estes, que são atos materiais específicos, subsequentes e praticados no âmbito de cada órgão/ministério, correspondem a empenho, liquidação e pagamento, verdadeiros atos de execução da despesa. Não se confundem. O decreto citado é ato-condição[111], é prévio, que habilita os posteriores atos de execução. Compete ao Chefe do Poder Executivo. A execução é ato de gestão, que somente pode ocorrer após a regular

---

[110] Veja-se, por exemplo, a descrição da lógica clientelista subjacente a esse argumento em PEREIRA, Carlos; MULLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, 46 (4), 2003, pp. 735-771.

[111] Para Hely Lopes Meirelles: "Ato-condição: é todo aquele que se antepõe a outro para permitir a sua realização. O ato-condição destina-se a remover um obstáculo à prática de certas atividades públicas ou particulares, para as quais se exige a satisfação prévia de determinados requisitos" (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**: 25. ed.: atualiz. Eurico de A. Azevedo, Délcio B. Aleixo e José E. Burle Filho, São Paulo: Malheiros, 2000, p. 166).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

disponibilização das dotações por decreto (ou lei, conforme o caso). É ato praticado pelo gestor, pelo ordenador de despesas, no âmbito de cada Ministério ou órgão, não pelo Chefe do Poder Executivo. A execução obedece a normas próprias, inclusive aos limites orçamentários e financeiros determinados pelo contingenciamento.

Como se vê, a Presidenta somente praticou, legitimamente, o primeiro ato, o ato-condição universal, mesmo assim condicionando sua eficácia à aprovação do PLN em tramitação no Congresso. Previdente, já estabeleceu também as consequências da não-aprovação do referido PLN. Nada se poderia vislumbrar acerca do uso da “execução” dos orçamentos para influir na apreciação de proposições (art. 118 da LDO 2014), pois sequer poderia ser praticado qualquer ato executório pela Chefe do Executivo.

Assim sendo, por qualquer ângulo que se observe, não se tem como considerar que o envio de projeto de lei à deliberação do Congresso Nacional, dentro da previsão constitucional, pode redundar em ofensa ao princípio da legalidade. O que ressalta é justamente o contrário, porquanto ilegal seria a Chefe do Executivo adotar medidas sem os cuidados que teve. Nessa toada, nada de imoral na vinculação, mediante decreto, da ampliação dos limites de gasto à aprovação de normas pelo Parlamento. Tal procedimento, como já visto, é usual e acolhido ano após ano no âmbito da LDO e da LOA. Na verdade, não haveria outra conduta admissível à Presidenta senão enunciar clara e formalmente, como o fez, que a realização do gasto se sujeita à deliberação do Legislativo. Para nós, parece comprometimento e responsabilidade com a coisa pública. Imoral seria permitir a realização do gasto desconsiderando a necessária autorização legislativa.

Sendo assim, inexistindo qualquer atentado às regras legais, institucionais e éticas, a presente "irregularidade" sequer tem assento como suposta "ressalva" às contas presidenciais de 2014.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

3.3.9 Irregularidade 9 – Inscrição irregular em restos a pagar de RS 1,367 bilhão referentes a despesas do Programa Minha Casa Minha Vida

9. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1°, §1°, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 36, caput, da Lei 4.320/1964, 35 e 67, caput, do Decreto 93.872/1986, em face da inscrição irregular em restos a pagar de R$ 1,367 bilhão referentes a despesas do Programa Minha Casa Minha Vida no exercício de 2014 (itens 3.5.4.1 e 8.3).

Localização dos elementos[112]

- identificação pela unidade técnica: itens 3.5.4.1, págs. 207/209 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao TCU (RA/01-2015): págs. 53/63 das contrarrazões ao TCU.
- análise das contrarrazões pela unidade técnica: item 8.3.2.3, págs. 672/675 do Relatório TCU.
- conclusão do Ministro Relator: item 9.2.3, págs. 874-878 do Relatório TCU.
- inclusão como irregularidade: item 9, pág. 23 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao Congresso: págs. 20/25 das contrarrazões apresentadas ao CN.

Análise

[112] Relatório TCU: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2014:** Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2016. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/docs/CG%202014_RelatorioParecerPrevioFinal.pdf, acesso 17/07/2019.
Contrarrazões ao TCU: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer RA/01-2015.** Disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/projetos/proposicoes/contas-do-governo-federal/contas-2014/AGU_Contas_do_Governo.
Contrarrazões ao Congresso Nacional: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Informações Nº AR-RA/01-2015, de 03/11/2015**, recebidas por meio do Aviso 525, de 04 de novembro de 2015. Documento impresso disponibilizado à CMO.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

O caso em apreço está totalmente integrado à "irregularidade 3", supra analisada (seção 3.3.3 deste relatório), tendo em vista a agregação original realizada pelo próprio Tribunal de Contas. Portanto, as conclusões lá alcançadas se aplicam integralmente a este apontamento, de modo que a suposta "irregularidade" tratada neste tópico sequer deve constar como isolada discussão ou "ressalva" nas contas presidenciais.

3.3.10 Irregularidade 10 – Omissão de transações primárias deficitárias da União nas estatísticas dos resultados fiscais de 2014

> 10. 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. 1°, §1°, da Lei Complementar 101/2000), em face da omissão de transações primárias deficitárias da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas dos resultados fiscais de 2014 (itens 3.5.5.2 e 8.5).

Localização dos elementos[113]

- identificação pela unidade técnica: itens 3.5.5.2, págs. 223/225 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao TCU (RA/01-2015): págs. 17/32 das contrarrazões ao TCU.
- análise das contrarrazões pela unidade técnica: item 8.5, págs. 715/770 do Relatório TCU.

---

[113] Relatório TCU: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2014:** Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2016. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/docs/CG%202014_RelatorioParecerPrevioFinal.pdf, acesso 17/07/2019.
Contrarrazões ao TCU: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer RA/01-2015.** Disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/projetos/proposicoes/contas-do-governo-federal/contas-2014/AGU_Contas_do_Governo.
Contrarrazões ao Congresso Nacional: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Informações Nº AR-RA/01-2015, de 03/11/2015**, recebidas por meio do Aviso 525, de 04 de novembro de 2015. Documento impresso disponibilizado à CMO.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

• conclusão do Ministro Relator: item 9.2.1, págs. 862-866 do Relatório TCU.
• inclusão como irregularidade: item 10, pp. 23-24 do Relatório TCU.
• defesa (AGU) junto ao Congresso: págs. 6/16 das contrarrazões apresentadas ao CN.

Análise

O caso em apreço está totalmente integrado à "irregularidade 1", supra analisada (seção 3.3.1 deste relatório), tendo em vista a agregação original realizada pelo próprio Tribunal de Contas. Portanto, as conclusões lá alcançadas se aplicam integralmente a este apontamento, de modo que a suposta "irregularidade" tratada neste tópico sequer deve constar como isolada discussão ou "ressalva" nas contas presidenciais.

3.3.11 Irregularidade 11 – edição do Decreto n° 8.197, de 2014, sem considerar a manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE

11. Edição do Decreto 8.197, de 20/2/2014, e alterações subsequentes, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e fixou o cronograma mensal de desembolso para 2014, sem considerar a manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego quanto à elevação de despesas primárias obrigatórias (Seguro Desemprego e Abono Salarial), no valor de R$ 9,2 bilhões, e quanto à frustração de receitas primárias do Fundo de Amparo ao Trabalhador, no valor de R$ 5,3 bilhões, nos termos do Oficio 35/2014/SE-MTE, de 17/2/2014, em desacordo com os arts. 8° e 9° da Lei Complementar 101/2000 (item 8.7 do Relatório).

Localização dos elementos[114]

[114] Relatório TCU: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2014:** Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2016. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/docs/CG%202014_RelatorioParecerPrevioFinal.pdf, acesso 17/07/2019.
Contrarrazões ao TCU: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer RA/02-2015.** Disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/projetos/proposicoes/contas-do-governo-federal/contas-2014/AGU_Contas_do_Governo.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

• identificação pela unidade técnica: item 8.7, págs. 790/797 do Relatório TCU.
• defesa (AGU) junto ao TCU (RA/02-2015): págs. 8/23 das contrarrazões ao TCU.
• análise das contrarrazões pela unidade técnica: item 8.7.2, págs. 792/797 do Relatório TCU.
• conclusão do Ministro Relator: item 9.2.1, págs. 887-889 do Relatório TCU.
• inclusão como irregularidade: item 11, pág. 24 do Relatório TCU.
• defesa (AGU) junto ao Congresso: págs. 39/43 das contrarrazões apresentadas ao CN.

Síntese do apontamento

O tópico cuida de irregularidade apontada pelo TCU no que diz respeito a procedimento adotado pelo Poder Executivo de não considerar, nos relatórios de avaliação de receitas e despesas, informação apresentada pelo Ministério do Trabalho e Emprego - MTE (Ofício nº 35/2014/SE-MTE, de 17/02/2014), que registrava expectativa de aumento das despesas obrigatórias com Seguro-Desemprego e Abono Salarial, no valor de R$ 9,2 bilhões, assim como estimativa de frustração da arrecadação das receitas do PIS/PASEP no valor de R$ 5,3 bilhões. Segundo o TCU, tal procedimento culminou na realização de despesas acima dos limites necessários para cumprimento da meta de superávit primário inicialmente fixada, uma vez que o Decreto n° 8.197, de 20/2/2014, e alterações posteriores, não promoveram o contingenciamento necessário das despesas discricionárias, fato que levou ao agravamento da situação fiscal da União.

Contrarrazões de defesa

As contrarrazões apresentadas pela AGU ao TCU e também ao Congresso Nacional argumentam, em síntese, que:

I. O pedido de suplementação orçamentária das verbas destinadas ao pagamento do Seguro-Desemprego e Abono Salarial, formulado pelo

Contrarrazões ao Congresso Nacional: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Informações Nº AR-RA/01-2015, de 03/11/2015**, recebidas por meio do Aviso 525, de 04 de novembro de 2015. Documento impresso disponibilizado à CMO.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

MTE, foi realizado em 17/02/2014[115] e o Decreto n° 8.197 foi assinado em 20/02/2014. As datas muito próximas impossibilitaram que as informações do MTE fossem consideradas quando da edição do Decreto;

II. A Administração tem todo o exercício financeiro para realizar as suplementações orçamentárias necessárias. O fato de não ter providenciado a suplementação no mês de fevereiro não configurou qualquer irregularidade ou descumprimento da LRF;

III. Durante o exercício, não houve prejuízo aos beneficiários do Abono Salarial e nem aos do Seguro-Desemprego, de modo que não há que se falar em dano. Ou seja, não houve atraso, nem insuficiência de dotação orçamentária que inviabilizassem o empenho das mesmas com a presteza necessária ao seu pagamento;

IV. As informações do MTE sobre a elevação de despesas obrigatórias foram consideradas, mas não eram as únicas informações das quais o Poder Executivo dispunha, de modo que se somaram a outras informações utilizadas nas projeções bimestrais;

V. Conforme a interpretação consagrada do art. 9° da LRF, avaliações bimestrais de receita e despesa devem considerar uma situação retrospectiva e prospectiva do comportamento da receita e da despesa, portanto, deve-se levar em consideração todas as informações disponíveis quando da elaboração do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas, e não apenas uma visão setorial;

VI. Em fevereiro de 2014, havia intenção de alterações legislativas e dos regulamentos do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial que

[115] A informação da data não coincide com o informado pelo TCU na sua análise de contrarrazões, quando aponta que tal comunicação teria ocorrido em 12/02/2014. Com efeito, o documento original (peça 238 do TC 005.335/2015-9, fls. 52, a partir da íntegra processual recebida pela CMO) confirma que a data da mensagem eletrônica corresponde a 17/02/2014.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

alterariam a necessidade orçamentária e financeira para cobrir estas despesas. Como foi noticiado e de forma transparente, os assuntos estavam em discussão entre o governo e segmentos da sociedade civil, com reuniões importantes em novembro de 2013 e durante 2014;

VII. Pelas projeções das áreas técnicas da equipe econômica, se implementadas tais medidas, a disponibilidade orçamentária seria mais do que suficiente para cobrir estas despesas, de modo que não era necessária a edição de decreto para abertura de crédito suplementar, naquela oportunidade;

VIII. O próprio MTE, em setembro de 2014, projetava, para o ano, geração líquida de emprego da ordem de um milhão de postos, com perspectiva positivas para o segundo semestre daquele ano. Todavia, em razão das mudanças no cenário macroeconômico, as projeções não se confirmaram e o resultado final do ano foi geração de apenas 623 mil vagas;

IX. A despesa decorrente do Seguro-Desemprego é variável e se encontra diretamente relacionada ao nível de emprego e da rotatividade dos trabalhadores empregados. Houve crescimento significativo no pagamento do Seguro-Desemprego do pescador artesanal, em torno de 26%, sem razões aparentes para tal;

X. Quanto à frustração de receitas primárias do FAT, no montante de R$ 5,3 bilhões, registra que a frustração ou excesso de arrecadação de receitas em relação aos valores previstos na LOA durante o exercício são ocorrências frequentes, dado que a estimativa é feita mais de um ano antes da execução, e depende do cenário macroeconômico de curto prazo; e

XI. Após o levantamento das informações relativas às receitas em setembro e novembro de 2014, foram apuradas as reais necessidades de ajustes nas fontes de financiamento do FAT e

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

realizadas as trocas de fontes e suplementações de dotações necessárias.

Em resposta às contrarrazões, o TCU assevera que:

I. Além do pedido inicial (Oficio n° 35/2014/SE-MTE, de 17/02/2014), o MTE encaminhou outros expedientes à Secretaria de Orçamento Federal – SOF informando a necessidade de suplementação orçamentária, caso do Oficio 209/2014/SE-MTE, de 05/08/2014, e do Oficio n° 254/2014/SE-MTE, de 08/09/2014, nos valores de R$ 8,8 bilhões e R$ 13,3 bilhões, respectivamente. Mesmo assim, os Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas do 1° ao 4° bimestres, publicados nos meses de março, maio, julho e setembro, mantiveram as projeções originais da Lei Orçamentária Anual;

II. A SOF encaminhou ao MTE, por mensagem eletrônica, solicitação de projeção de despesas obrigatórias do FAT em 21/01/2014. Em resposta, o MTE enviou à SOF as projeções das despesas obrigatórias do FAT relativas a Seguro-Desemprego e Abono Salarial em 12/2/2014, o que evidencia que o Poder Executivo manteve, no Decreto n° 8.197/2014, o valor inicialmente previsto na LOA referente às referidas despesas obrigatórias do FAT, não por falta de tempo para apreciar a solicitação do MTE, tendo em vista que o valor atualizado das despesas com Abono Salarial e Seguro-Desemprego foi informado à SOF em 12/2/2014, sendo que o decreto é do dia 20/02/2014;

III. O indício de irregularidade levantado não está relacionado ao momento da efetiva suplementação orçamentária, mas sim ao fato de o reconhecimento da necessidade de ajuste nas projeções das despesas com Abono Salarial e Seguro Desemprego ter sido realizado apenas em novembro/2014, por ocasião da publicação do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 5º bimestre, mesmo diante dos três ofícios encaminhados pelo MTE em 17/02/2014, 05/08/20 14 e 08/09/2014. Para o TCU, a omissão transmitiu uma falsa impressão da situação fiscal do governo federal, de modo a ocultar a real necessidade de contingenciamento. Desse modo, a

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

situação fiscal teria ficado ainda mais deteriorada, o que culminou na realização de um resultado primário deficitário de R$ 22,4 bilhões em 2014;

IV. Afirma ser notório que a mera intenção de diminuir uma despesa não é suficiente para que se incorpore tal redução nas projeções do exercício. Esse argumento atentaria contra o § 1° do art. 1° da LRF, o qual trata da importância de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Admitir essa prática seria uma afronta ao princípio da prudência, visto que, de acordo com esse raciocínio, poderia o gestor deixar de prever uma despesa obrigatória com base na intenção de que essa despesa fosse reduzida futuramente; conclui que, enquanto não fossem aprovadas as alterações legislativas que impactariam no montante dessas despesas, "o parâmetro para a tomada de decisão deveria ser a norma que estava em vigor" (p. 794);

V. Entende que é certo que as estimativas de despesas devem considerar uma análise conjunta, e não apenas setorial das necessidades, entretanto, não há na peça de defesa indicação de qualquer ação que justifique a previsão de despesas obrigatórias do FAT já considerando o impacto de eventual implementação de medidas que diminuiriam o montante das referidas despesas; e

VI. O resultado da gestão, marcada por reiteradas omissões quanto às projeções atualizadas do próprio MTE, ao longo de todo o exercício, contribuiu para que o montante de despesas discricionárias contingenciadas no início do ano, por ocasião dos Decretos n° 8.197/2014 (Programação Financeira) e nº 8.216/2014 (avaliação do 1° bimestre) ficasse aquém do necessário.

Análise

Dessa breve síntese dos argumentos, percebe-se que o questionamento levantado pelo TCU está centrado na omissão, por parte do Poder Executivo, em demonstrar, nos relatórios bimestrais de Avaliação de Receitas e Despesas, a expectativa de aumento de gastos com Abono Salarial e Seguro-Desemprego e de frustração das receitas do PIS/PASEP informada pelo MTE. Em decorrência,

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

não teria sido promovido o necessário contingenciamento das despesas discricionárias, o que teria deteriorado ainda mais a situação fiscal da União no exercício de 2014. O montante dessa distorção é estimado em R$ 14,5 bilhões.

A publicização da análise bimestral do comportamento da receita, como também da despesa, ocorre por meio do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas. Nele são demonstradas as projeções de receitas e despesas atualizadas em função das mudanças ocorridas no cenário econômico ao longo do exercício financeiro. Com base em tal acompanhamento, devem ser tomadas as medidas necessárias para promoção do equilíbrio fiscal. Referido Relatório bimestral é elaborado sob a coordenação técnica da Secretaria de Orçamento Federal – SOF, órgão à época vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, juntamente com o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais/MPOG, a Secretaria do Tesouro Nacional/MF, a Secretaria da Receita Federal do Brasil/MF e a Secretaria de Política Econômica/MF[116].

Nesse cenário, verifica-se que a irregularidade apontada pelo TCU tem como pressupostos dois argumentos centrais:

I. conduta omissiva dos órgãos técnicos do Poder Executivo ao não considerarem, nas avaliações bimestrais, a informação apresentada pelo MTE, que apontava expectativa de aumento das despesas obrigatórias com Seguro-Desemprego e Abono Salarial e redução de receitas do PIS/PASEP; e

II. improcedência das alegações apresentadas pela defesa no sentido de que as decisões foram tomadas com base nas negociações então empreendidas para aprovação de novas regras para o pagamento

[116] Relatórios disponíveis para todos os exercícios em http://planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais. Para 2014, na página http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-2014/orcamentos_anuais_view?anoOrc=2014. (Acesso 31/7/2019)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

> dos benefícios sociais. Para o TCU, "a mera intenção de diminuir uma despesa não é suficiente para que se incorpore tal redução nas projeções do exercício, tal prática atenta contra o § 1° do art. 1° da LRF, o qual trata da importância de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas" (p. 837).

A classificação de uma conduta como omissiva pressupõe que o gestor deixou de agir de ofício ou de cumprir determinação expressa em lei ou regulamento. É possível que seja este o caso, pois os órgãos responsáveis pela elaboração dos boletins bimestrais, especificamente a SOF/MPOG e a STN/MF, na condição de órgãos centrais dos Sistemas de Planejamento e Orçamento Federal e de Administração Financeira Federal, nos termos estabelecidos na Lei nº 10.180, de 2001, efetivamente receberam o subsídio das informações prestadas pelo MTE. No entanto, mesmo essa premissa é apenas uma possibilidade, ainda não comprovada. Analisemos passo a passo este caso.

Em primeiro lugar, observe-se que são esses dois órgãos administrativos, de execução e normatização técnica, os responsáveis pela avaliação É de se ver que, em matéria orçamentária e financeira, compete aos referidos órgãos centrais coordenar, consolidar, supervisionar, estabelecer normas, realizar estudos e pesquisas e acompanhar e avaliar a execução orçamentária e financeira dos orçamentos federais, zelar pelo equilíbrio financeiro e elaborar a programação financeira do Tesouro Nacional, entre muitas outras competências relacionadas , nos exatos termos estabelecidos pelos arts. 8º e 12 da Lei n° 10.180, de 2001[117].

---

[117] *Art. 8º Compete às unidades responsáveis pelas atividades de orçamento:*
I - coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração dos projetos da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União, compreendendo os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais;
II - estabelecer normas e procedimentos necessários à elaboração e à implementação dos orçamentos federais, harmonizando-os com o plano plurianual;
II - realizar estudos e pesquisas concernentes ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento do processo orçamentário federal
IV - acompanhar e avaliar a execução orçamentária e financeira, sem prejuízo da competência atribuída a outros órgãos;

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

Pois bem, o que fizeram tais órgãos no exercício de sua competência?

No dizer da AGU, as informações do MTE foram consideradas, mas não eram as únicas das quais o Poder Executivo dispunha, de forma que a visão setorial (do MTE) não poderia se sobrepor à visão do conjunto de receitas e despesas tratado no relatório bimestral. O órgão central não só solicitou a manifestação do MTE (e-mail de 21/01/2014), mas também, após receber as informações, optou por manter as projeções constantes da LOA. Informou tal decisão ao MTE, por meio do Ofício 9/SOF/MP, de 21/03/2014, registrando, contudo, que, caso houvesse majoração das referidas despesas, aquela Secretaria adotaria as providências cabíveis para as suplementações devidas. O resultado da avaliação das receitas e despesas feita pelos órgãos centrais, os parâmetros utilizados e as memórias de cálculo que motivaram e fundamentaram a decisão então tomada constam do próprio Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 1° bimestre de 2014, divulgado em 20/03/2014.

V - estabelecer classificações orçamentárias, tendo em vista as necessidades de sua harmonização com o planejamento e o controle;
VI - propor medidas que objetivem a consolidação das informações orçamentárias das diversas esferas de governo.
[...]
Art. 12. Compete às unidades responsáveis pelas atividades do Sistema de Administração Financeira Federal:
I - zelar pelo equilíbrio financeiro do Tesouro Nacional;
II - administrar os haveres financeiros e mobiliários do Tesouro Nacional;
III - elaborar a programação financeira do Tesouro Nacional, gerenciar a Conta Única do Tesouro Nacional e subsidiar a formulação da política de financiamento da despesa pública;
IV - gerir a dívida pública mobiliária federal e a dívida externa de responsabilidade do Tesouro Nacional;
V - controlar a dívida decorrente de operações de crédito de responsabilidade, direta e indireta, do TesouroNacional;
VI - administrar as operações de crédito sob a responsabilidade do Tesouro Nacional;
VII - manter controle dos compromissos que onerem, direta ou indiretamente, a União junto a entidades ou organismos internacionais:
VIII - editar normas sobre a programação financeira e a execução orçamentária e financeira, bem como promover o acompanhamento, a sistematização e a padronização da execução da despesa pública;
IX - promover a integração com os demais Poderes e esferas de governo em assuntos de administração e programação financeira.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

O segundo argumento central do TCU, para fundamentar a irregularidade, é que não poderiam os órgãos técnicos terem baseado sua decisão nas medidas e negociações então em curso ou na “mera intenção" de reduzir despesas, conforme alegado pela AGU. Para a Corte de Contas esse argumento atentaria contra o § 1° do art. 1°da LRF, o qual trata da importância de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Também neste caso não nos parece correta a conclusão do Tribunal. Não há nenhuma vedação legal para condicionar a elaboração ou execução orçamentária à aprovação de propostas legislativas ou de outras medidas eventualmente em curso no âmbito da Administração ou do Poder Legislativo. Essa prática, na verdade, é corriqueira e necessária, pois uma programação escorreita deve considerar os possíveis impactos de futuras normas, seja de aumento seja de redução de receita ou de despesa. Aliás, essa é a justificativa e importância do planejamento e dos orçamentos, haja vista que em ambos os casos trabalha-se com cenários e projeções, de modo a prevenir riscos e antever soluções. O gestor não pode e nem deve ficar alheio a eventos futuros, com razoável probabilidade de concretização, em respeito ao planejamento e ao princípio da universalidade orçamentária (art. 2°da Lei nº 4.320, de 1964). Não custa lembrar que os orçamentos públicos são elaborados considerando estimativas de arrecadação e de despesa. Tanto é assim que, segundo os argumentos desenvolvidos na "irregularidade" 8, as próprias leis de diretrizes orçamentárias trazem orientação no sentido de que os efeitos de propostas de alterações na legislação tributária devem ser considerados tanto na elaboração dos projetos de leis orçamentárias quanto na própria lei (art. 96 da LDO 2014). Tais expectativas, aliás, não foram desprovidas de realismo, pois a alteração na legislação do Seguro Desemprego e do Abono Salarial foi afinal viabilizada em 30/12/2014, com a edição das Medidas Provisórias nºs 664/2014 e 665/2014, quando então passou a ser efetiva a almejada redução de gastos.

Em suma, o simples fato de o órgão técnico do Poder Executivo ter orientado programação orçamentária e financeira tomando por base cenário

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

decorrente de possível mudança das regras relativas aos custos de benefícios sociais não constitui, por si só, nenhuma irregularidade, não atenta contra o § 1°do art. 1° da LRF, como quer o Tribunal, e está absolutamente em consonância com procedimentos usualmente adotados para a gestão orçamentária e financeira. Considerar o efeito de eventos futuros, sejam eles decorrentes de alteração da legislação tributária ou de regras que repercutem nas receitas ou despesas públicas, revela-se, assim, medida adequada ao planejamento dos gastos e ao plano de ação de cada gestor para executar as políticas públicas sob sua responsabilidade.

Digo mais: ao incorporarem os ajustes apenas no último bimestre de 2014, os órgãos centrais de planejamento, orçamento e administração financeira seguiram rigorosamente o procedimento formalmente acolhido para essa implementação técnica, com validação do próprio TCU[118]. Isto porque a imprecisão das estimativas trabalhadas nos relatórios de avaliação foi contestada em 2010 na forma de ressalva às contas daquele ano, ensejando recomendação para normatização da matéria no âmbito do Executivo. Tal recomendação foi atendida na forma da Nota Conjunta n° 13/STN/SOF, de 28/10/2011, que contemplava em seus parágrafos 2 e 3 um mecanismo de recolhimento de informações atualizadas sobre o fluxo de execução de cada fonte de recursos em setembro e novembro de cada exercício, e da utilização dessas informações para a adequação de trocas de fontes e revisão de despesas. Assim, o procedimento padronizado de revisão a partir de tais dados contemplava a sua incorporação após setembro e novembro, quando viessem a ser recebidas informações mais atualizadas. Este procedimento mereceu do TCU, em seu Parecer Prévio relativo às contas de governo do exercício de 2011, a menção de “controles adequados” para a matéria. Assim, ao utilizar as

[118] Todas as informações desse parágrafo foram colhidas das contrarrazões da AGU dirigidas ao Congresso Nacional, pp. 21-23.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

informações do MTE no último bimestre, os órgãos centrais cumpriram a rotina técnica anteriormente estabelecida com a aprovação do próprio Tribunal.

Há mais sobre a conduta dos órgãos centrais: a execução das projeções de receita e despesa não é matéria trivial ou pacífica, e encontra-se sujeita a permanentes incertezas e à necessidade de contínuos ajustes. Convivemos periodicamente com essas incertezas, quando dos notórios debates sobre o assunto promovidos por esta Comissão nas audiências públicas, previstas para realização nos meses de maio, setembro e fevereiro de cada ano, nos termos § 4° do art. 9° da LRF. Nessas oportunidades, os representantes do Poder Executivo devem demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais em cada quadrimestre, e compete à CMO e demais comissões envolvidas fazer-lhes a crítica construtiva. Porém, nem esse mecanismo tem conseguido superar os problemas de previsão. Com efeito, as Consultorias de Orçamento e Fiscalização Financeira do Congresso Nacional têm apontado falhas e excessos de otimismo na elaboração dos cenários macroeconômicos do País, base para as projeções de receitas e despesas públicas. Confira-se, para tomar um exemplo contemporâneo aos atos julgados, o contido na Nota Técnica nº 17/2014-COFF, de 10/11/2014, disponível na página eletrônica da CMO[119]:

> 1. **Parâmetros superados** A proposta orçamentária chega ao Congresso sujeita às críticas que se tornaram comuns: subestima a inflação e superestima o crescimento real deste ano e do próximo. Outras hipóteses estão desatualizadas.
> 2. **Expectativas positivas** As hipóteses de comportamento dos vários indicadores econômicos em demonstrativos produzidos pelo governo para atender a LRF e acompanhar os projetos de lei do ciclo orçamentário servem também ao Executivo para disseminar expectativas positivas. O aspecto desfavorável desse otimismo é que, com base nele, fazem-se estimativas de receitas e de despesas que podem não refletir a situação das contas públicas. Chamam a atenção na Tabela a seguir e no Gráfico da próxima página como têm sido discrepantes as hipóteses da lei orçamentária com o realizado (reestimado, no caso de 2014) e o otimismo em queda quanto ao PIB depois do recorde de crescimento recente, de 2010 (pouco mais de 7,5%).

[119] Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2014/NT17_14.pdf. Acesso em 31/07/2019.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

No que diz respeito especificamente às despesas relacionadas ao Seguro Desemprego e ao Abono Salarial, verifica-se que não é incomum diferença entre o valor inicialmente projetado e aquele executado ao final do exercício. Em 2014, essa diferença foi de 20,6%, somente inferior àquela observada no exercício de 2006, que foi de 25,0%. A tabela seguinte demonstra esse fato no período de 2004 a 2014.

DESPESAS COM SEGURO DESEMPREGO E ABONO SALARIAL

R$ bilhões - Valores nominais

Ano	LOA	Autorizado	Liquidado	Pago	Variação Autorizado / LOA
2004	9,10	9,77	9,47	9.36	7,36%
2005	10,61	11,46	11,38	11,37	8,01%
2006	11,93	14,94	14,91	14,75	25,23%
2007	15,60	18,03	17,96	17,83	15,58%
2008	19,34	21,17	20,69	20,28	9,46%
2009	24,35	27,98	27,14	26,85	14,91%
2010	28,80	29,23	29,20	29,20	1,49%
2011	30,09	35,31	34,17	34,17	17,35%
2012	39,58	40,26	39,95	39,55	1,72%
2013	40,31	46,75	46,56	44,81	15,98%
2014	42,99	51,84	51,83	50,68	20,59%

Fonte: SIAFI/Siga Brasil
Obs.: PLOA = Projeto de Lei Orçamentária Anual

Ora, é possível que os órgãos centrais pudessem ter agido de forma tecnicamente mais adequada? Certamente que sim, e qualquer ação decorrente destas contas que puder evidenciá-lo será contribuição ao aperfeiçoamento da gestão. Chama a atenção, por exemplo, que no exercício de 2014 a correção nas dotações somente foi realizada a partir do mês de outubro daquele ano, ou seja, um ano depois de iniciadas as negociações para alteração das regras "legais e gerenciais" de pagamento dos benefícios sociais, que teriam iniciado em 31/10/2013, conforme informado pela AGU ao Congresso Nacional (RA/01-

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

2015, p. 41). Naquela oportunidade (outubro/2014), era certo que o impacto das mudanças das regras nas despesas do exercício, se afinal aprovadas, seria apenas residual, pois já havia transcorrido a maior parte do ano sem a aprovação das mudanças legislativas pretendidas. Essa demora em ajustar as programações orçamentárias de modo a torná-las mais consentâneas com a realidade das negociações então em andamento indica, sem dúvidas, a necessidade de aperfeiçoamento da metodologia e das práticas adotadas pelo Executivo na gestão financeira e orçamentária.

Porém, uma coisa é que tenha havido, por hipótese de raciocínio, erro técnico ou insuficiência dos recursos de informação e conhecimento aplicados ao exercício da prospecção de receitas e despesas necessárias à gestão fiscal prevista na LRF. Esta possibilidade existe, e necessitaria um longo debate técnico nos autos do TCU, lançando mão de toda a riqueza cognitiva que nessa esfera permite o princípio do contraditório, para que se alcancem propostas de melhor condução desse trabalho técnico-administrativo. Outra coisa é pressupor que essa deficiência técnica tenha a ver com condutas omissivas ou comissivas no sentido de incorporar ilegalidades ou atentados aos princípios da Administração Pública. Não há como pressupor esse *tour de force* lógico: os órgãos técnicos seguiram o procedimento e o cronograma há vários exercícios adotado, utilizaram efetivamente as informações dentro do exercício relevante, tinham indícios plausíveis em relação às mudanças de legislação (os quais se confirmaram, ainda que a destempo). Não tem o Congresso Nacional, com os elementos até ele trazidos, qualquer fragmento de razão para colocar a questão sob uma ótica de irregularidade de atuação administrativa.

Porém, o elemento mais importante no juízo que ora se faz sequer foi suscitado ainda: estamos discutindo em profundidade os erros e acertos dos órgãos técnicos da administração, dos órgãos centrais de planejamento e orçamento, no exercício de suas competências legais, ou seja, atos de responsabilidade dos respectivos gestores, atos que suscitam, se tanto, as competências do julgamento pelo TCU de contas individuais previstas no art. 71,

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

inciso II, da Constituição Federal. Nada, absolutamente nada, existe aqui que permita presumir um direcionamento político ou estratégico proveniente da Presidenta da República, ou sequer de seu conhecimento desse aspecto absolutamente técnico de implementação das políticas públicas. Relembro aqui o que já apontei na seção 3.2.4 acerca do que corresponderia à responsabilidade pessoal do Chefe do Executivo:

> a) ato que represente o exercício formal de qualquer das prerrogativas privativas do presidente da república ou de titular de poder nos termos da constituição e das leis;
> b) conduta tipificada em lei como de responsabilidade pessoal do presidente da república ou de titular de poder;
> c) ato ou conjunto de atos que, ainda que praticados por subordinado hierárquico, representem a concretização de ação de governo de gravidade, materialidade e relevância tais que não permitam a presunção de que fossem desconhecidos pelo mandatário (especialmente se de conhecimento público e discutidos pela opinião pública), circunstância da qual se deduz a sua anuência às práticas ou a inobservância da diligência mínima exigível de qualquer exercente de tão altas funções[120].

Ora, nada disso existe no caso em concreto. A responsabilidade e a competência pelos relatórios inquinados pertencem, por lei, aos diferentes órgãos centrais de planejamento e orçamento, de seus titulares e, no máximo, de seus ministros hierarquicamente superiores. Quanto a gravidade e materialidade da ação de governo, não se trata por certo de bagatelas (são cerca de 14 bilhões de reais envolvidos), mas não há qualquer evidência, nem nos autos presentes nem em qualquer outra referência que pudéssemos localizar, de discussão pública, debate interministerial ou outro conduto pelo qual pudesse uma questão dessa natureza altamente técnica e operacional ter chegado à esfera de deliberação (ou mesmo de conhecimento) da titular do Executivo. Ao contrário, a própria anotação feita pelo TCU decorre de seu exame, *ex post*, de

[120] BIJOS, Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. **Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República.** Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015, pp. 10-11.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

correspondências trocadas dentro da burocracia ministerial. Não há o mais leve traço de ligação entre o caso e a intervenção presidencial, o que afasta por completo a possibilidade de levar esse apontamento à responsabilidade da Chefe do Executivo nas presentes contas.

Persiste tão somente a necessidade de melhoria dos procedimentos, para que se tenha meios de incorporar com mais presteza e confiabilidade as informações setoriais aos relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas. Nas contas dos exercícios posteriores, não localizamos a repetição da prática aqui apontada, mas tampouco o registro de solução da limitação técnica apontada. Contribuir para essa solução, como repetidamente apontamos, é o sentido das “ressalvas” às contas. Assim, devemos propor que o Congresso registre, como “ressalva”, a edição de decretos de programação orçamentária e financeira, nos termos do art. 8° e 9° da Lei Complementar nº 101/2000, com metodologia inadequada para incorporação de informações setoriais dos órgãos finalísticos às projeções de receitas e despesas, especialmente em relação aos prazos em que tais informações devem impactar as projeções e em relação aos critérios e condições em que devam ser consideradas, nas mencionadas projeções, eventuais expectativas de alteração normativa que possam afetar receitas, despesas e até mesmo as próprias metas ao longo do exercício.

3.3.12 Irregularidade 12 – Abertura de crédito suplementar incompatível com a obtenção da meta de resultado primário

> 11. Abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio dos Decretos Não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4° da Lei Orçamentária Anual de 2014, infringindo por consequência, o art. 167, inciso V, da Constituição Federal (item 8.8 do Relatório).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Localização dos elementos[121]

• identificação por Membro do MP: memorial apresentado pelo Procurador do MPTCU, peça 206 do Processo TC 005.335/2015-9.
• despacho do Ministro Relator para a manifestação presidencial: item 17.1.2, peça 205 do Processo TC 005.335/2015-9.
• defesa (AGU) junto ao TCU (RA/02-2015): págs. 23/36 das contrarrazões ao TCU.
• análise das contrarrazões pela unidade técnica: item 8.8, págs. 797/814 do Relatório TCU.
• conclusão do Ministro Relator: item 9.2.10, págs. 889-892 do Relatório TCU.
• inclusão como irregularidade: item 12, pág. 24 do Relatório TCU.
• defesa (AGU) junto ao Congresso: págs. 43/48 das contrarrazões apresentadas ao CN.

Síntese do apontamento

Antes da definição como "irregularidade", o presente apontamento era mais abrangente. Versava também sobre a possibilidade de abertura de crédito com amparo em fonte vinculada oriunda de excesso de arrecadação ou de superávit financeiro. Fora tratado no item 17.1.2 do "despacho" do Relator, para ciência e manifestação da Senhora Presidenta da República, nos seguintes termos:

> 17.1.2. Abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio dos Decretos Não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da

[121] Relatório TCU: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2014:** Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2016. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/docs/CG%202014_RelatorioParecerPrevioFinal.pdf, acesso 17/07/2019.
Contrarrazões ao TCU: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer RA/02-2015.** Disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/projetos/proposicoes/contas-do-governo-federal/contas-2014/AGU_Contas_do_Governo.
Contrarrazões ao Congresso Nacional: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Informações Nº AR-RA/01-2015, de 03/11/2015**, recebidas por meio do Aviso 525, de 04 de novembro de 2015. Documento impresso disponibilizado à CMO.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

> Lei Orçamentária Anual de 2014, infringindo por consequência, o art. 167, inc. V da Constituição Federal, e com a estrita vinculação dos recursos oriundos de excesso de arrecadação ou de superávit financeiro, contrariando o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Convencendo-se o ilustre Relator, e nisso o acompanhou o Tribunal, de que a questão das fontes vinculadas demandava exame mais aprofundado, resolveu restringir a irregularidade ora em estudo somente à possível incompatibilidade da abertura de crédito com a obtenção da meta de resultado primário (pp. 812-814 do Relatório TCU).

Persistiu a menção a eventual irregularidade na abertura de créditos suplementares que montavam a R$ 13,7 bilhões (R$ 3,9 bilhões financiados com superávit financeiro acumulado, R$ 8,2 bilhões com base em excesso de arrecadação nas fontes respectivas, e R$ 1,5 bilhão custeado com emissão de títulos). O marco temporal do apontamento abrange de 5/11/2014 (quando o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 36/2014-CN para alteração da meta de resultado primário da LDO) e 14/12/2014 (véspera da aprovação da Lei nº 13.053/2014, que efetivamente alterou a LDO 2014). Desse universo, R$ 12,9 bilhões referem-se a despesas primárias obrigatórias, e R$ 801 milhões a despesas primárias discricionárias (pp. 788-789 do Relatório TCU).

Análise

A questão objeto da irregularidade tem por objeto dirimir se a "abertura" dos créditos mencionados era incompatível com a obtenção da meta de resultado primário então vigente e se estava em desacordo com o art. 4° da LOA 2014 (Lei nº 12.952, de 2014). Se contrariasse a LOA 2014, norma onde se autoriza a abertura, consequentemente, contrariaria o inciso V do art. 167 da Constituição Federal, pela ausência de autorização legislativa prévia. Veja-se

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

que o apontamento não discute o teor dos créditos, mas tão somente a "abertura" deles.

Da meta como objetivo e instrumento, e não como fim em si mesmo

Inicialmente, faz-se oportuna uma breve digressão quanto à possível obrigatoriedade de atingimento bimestral, ou mesmo anual, das metas fiscais, mediante a prática do contingenciamento de dotações orçamentárias, ante o conjunto de normas que rege a execução do orçamento e a condução dos governos em face do interesse público.

É necessário reforçar a correta e meritória preocupação do Tribunal com o alcance das metas de resultado primário estabelecidas e a defesa da LRF. Não se pode contestar o entendimento da Corte, que também é o do Congresso, de que os governos devem se conduzir com responsabilidade fiscal, de que devem estar sempre conciliando as despesas com a arrecadação das receitas e de que esse procedimento deve restar transparente o tempo todo. Como as fontes são finitas, os gastos precisam se conter nessa finitude, mantendo o necessário equilíbrio entre ambos, sob pena de desorganizar o setor público e afetar o próprio equilíbrio econômico, com efeitos danosos para toda a sociedade.

A LRF foi um marco na legislação brasileira, e por isso detém evidente respaldo popular, não apenas por ser instrumento de forte apoio ao controle, fiscalização e transparência dos gastos, mas também e especialmente por balizar a conduta de administrações despreocupadas com o equilíbrio entre o que se gasta e o que se arrecada.

É oportuno trazer a lume o registro histórico de Aliomar Baleeiro[122] sobre a anterior desorganização das contas públicas em nosso País:

[122] BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças.** 18. ed. rev. e atual. por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 541. Em nota de rodapé, o autor

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

> Em 83 exercícios entre 1890 e 1973, no Brasil, houve superávit em 15 e déficit nos outros 68. Não é difícil demonstrar que, pelo menos em alguns, esse superávit está longe da realidade, porque corresponde a dívidas proteladas.

Nos registros da Secretaria do Tesouro Nacional[123], é possível observar que maior cuidado em manter o equilíbrio das contas públicas se instalou após a redemocratização. Conforme aqueles registros, no período de 1995 a 2000, houve déficit apenas no exercício de 1997 (R$ 2,37 bilhões). Com base nos mesmos registros, verifica-se que essa vigilância fiscal se acentuou após a aprovação da LRF, pois o único exercício, após 2000, em que se registra déficit, é justamente 2014 (R$ 20,47 bilhões)[124]. Assim, deve-se reconhecer, a LRF é um marco que merece seu espaço e prestígio na condução dos negócios públicos. Foi na vigência desta Lei que o país subiu seu conceito nas agências internacionais de análises de risco, obtendo o grau de investimento[125].

No entanto, e aqui há a legítima singularidade do julgamento político, as responsabilidades dos governantes não podem restringir-se ao aspecto fiscal. Pesam também sobre quem administra a Nação a estabilidade econômica, a responsabilidade social, a distribuição de renda, o equilíbrio regional, o a realização de compromissos previamente firmados, a manutenção/aumento do

---

esclarece que o superávit de 1973 foi alcançado depois de 20 anos seguidos de déficits (desde 1952) e que tal superávit se manteve pelo menos até 1978. Comparativamente, menciona, embora sem precisar datas, que nos Estados Unidos, em 163 anos de vida política intensa e grande progresso, 95 registram equilíbrio e 67 déficits: porém, nos últimos 24 anos, 21 teriam sido deficitários.

[123] http://www.tesouro.fazenda.gov.br, acesso 31/07/2019.

[124] Déficit segundo o critério "abaixo da linha" calculado pelo Banco Central. O atingimento das metas após 2000, com registro de superávits, não necessariamente cumpriu a totalidade do propósito da LRF manifestado pelas metas fixadas nas LDOs, pois apenas no exercício de 2004 deixou-se de ampliar o estoque de restos a pagar. Como soa claro, embora as despesas inscritas em restos a pagar não impactam as metas do exercício da inscrição, representam obrigação a ser cumprida nos exercícios seguintes (são despesas postergadas). Nesse sentido, o montante da meta realizado não representou efetiva economia de recursos, havendo que se desconsiderar do valor apurado a parcela do gasto que restou para ser paga em exercícios futuros, com a possível final idade de que se atingissem as metas fiscais do presente.

[125] O grau de investimento foi perdido, lamentavelmente, em 2015, por decisão de uma das agências privadas de risco que emitem esse parecer (a propósito: http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/12/fitch-tira-grau-de-investimento-do-brasil.html - acesso em 31/07/2019).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

nível de empregos, a segurança interna e externa, a estabilidade política, e todos os múltiplos desdobramentos daí decorrentes. As metas fiscais não são um fim em si mesmas. O seu atingimento é necessário na medida em que atenda a um equilíbrio maior, não necessariamente aquele contabilmente definido para o curto ou curtíssimo prazo, de um bimestre ou um exercício financeiro.

De nada adianta o equilíbrio fiscal em detrimento da falência da paz social, por exemplo. Déficit momentâneo não significa necessariamente desbalanceamento duradouro, este sim a ser combatido. Desse modo, não se pode ter a responsabilidade fiscal de curto prazo fora de um conjunto de responsabilidades e fora de um contexto. De outra maneira: o equilíbrio financeiro inoportuno e a qualquer custo pode redundar em maiores desequilíbrios, inclusive financeiros.

Nessa linha de raciocínio, parece exacerbado, com o devido respeito, o entendimento manifestado no Parecer Prévio, segundo o qual a administração teria que necessária e incondicionalmente encontrar-se em equilíbrio com suas contas em cada bimestre, que em cada bimestre deveria ter feito limitações nas programações, por ser ato determinado na LRF, sem qualquer espaço no decorrer do exercício para revisões e ajustes das metas inicialmente planejadas. A LRF, apesar de rígida e intensa ao buscar o equilíbrio fiscal, não nos parece ignorar o seu caráter instrumental. O contingenciamento, por sua vez, não é neutro: implica deixar de cumprir outras responsabilidades, igualmente assumidas no âmbito dos orçamentos, muitas também fixadas sob a forma de metas e aprovadas soberanamente pelo Parlamento. Neste último caso, até mesmo fixadas na própria Carta Política (por exemplo, arts. 6°, 21, 23, 144, 194, 195 e 215). Nesse quadro, parece evidente que a observância da legalidade na execução orçamentária não se resume ao artigo específico da LDO que estabelece uma meta fiscal anual a ser perseguida pelo gestor, mas a todo o conjunto normativo que ordena a execução orçamentária.

Portanto, a exigência incondicional do alcance de metas de superávit em cada bimestre não só desconsidera tais compromissos, mas pode vir a anular as

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

principais funções do estado, quais sejam, fomentar a estabilidade econômica e a geração de empregos, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3° da Constituição). Aliás, não há valores jurídicos incondicionados.

O indicativo de frustração de receitas ou aumento de despesas obrigatórias em um bimestre, por si só, não é suficiente para que a Administração interrompa a execução de programas prioritários ou adote medidas para rever as metas fiscais fixadas para todo o exercício, sem antes analisar e ponderar toda a conjuntura econômica projetada para o período considerado, os impactos que a interrupção pode trazer para a sociedade e os horizontes temporais um pouco mais amplos para o retorno ao equilíbrio sustentado. Esse tipo de raciocínio parece ignorar o princípio da continuidade do serviço público (art. 175, inciso IV, da Constituição combinado com o art. 6° da Lei nº 8.987, de 1995).

Nos anos de estabilidade ou crescimento econômico, o atendimento das regras de equilíbrio prescritas na LRF não ofereceria dificuldades, porquanto bastaria cumprir os programas e as metas equacionados nos orçamentos, vez que as receitas estariam em tese asseguradas. Não haveria razão para descumprimento de metas, especialmente as de obtenção de superávit, pois assegurados estariam também os demais compromissos orçados.

Não é o que ocorreu em 2014. O país viveu profundas incertezas desde o início do ano. Basta, para demonstrá-lo, a tabela desenhada às fls. 789 do relatório do Parecer Prévio, abaixo reproduzida. São demonstradas as estimativas de crescimento para o PIB de 2014, comparadas as do Governo com as do mercado veiculadas pelo relatório Focus do Banco Central. Como se observa na tabela, o Governo errou bastante a estimativa do PIB, mas também errou muito o mercado, sinal de que as incertezas viam-se generalizadas.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

Taxa de Crescimento Real do PIB – Estimativas da LOA, dos Decretos de Programação e Valor Realizado

Normativo	20/jan	20/fev	28/mar	30/mai	30/jul	30/set	28/nov	Realizado 2014
	Lei 12.952 LOA 2014	Decreto 8.197 Programação Financeira Inicial	Decreto 8.216 1ª Avaliação Bimestral	Decreto 8.261 2ª Avaliação Bimestral	Decreto 8.290 3ª Avaliação Bimestral	Decreto 8.320 4ª Avaliação Bimestral	Decreto 8.367 5ª Avaliação Bimestral	
Estimativa de PIB - Governo Federal	3,8%	2,5%	2,5%	2,5%	1,8%	0,9%	0,5%	0,1%
Estimativa PIB - Pesquisa Focus	2,0%	1,8%	1,7%	1,6%	0,9%	0,3%	0,2%	

Fontes: LOA 2014, Decretos de Programação Financeira e Relatórios de Avaliação do Cumprimento de Metas Fiscais, Bacen Pesquisas Focus (17/1; 14/2; 21/3; 23/5; 25/7; 26/9; 21/11), IBGE.

Num quadro de incertezas econômicas, como ocorreu em 2014 (e em todos os exercícios posteriores, de forma ainda mais acentuada), os parâmetros projetados não permitem qualquer grau de segurança para a tomada de decisões. Mais ainda quando, no caso da LDO, os parâmetros são elaborados no primeiro quadrimestre do ano anterior ao do exercício em que devem orientar o comportamento do gestor[126].

Segundo a tabela, considerando-se o PIB nominal apurado em 2013, de R$ 5.153,5 bilhões, em vez de apresentar crescimento R$ 195,8 bilhões (3,8%), conforme a estimativa inicial do Governo na LOA 2014, ou R$ 103,0 bilhões (2%), previsto pelo mercado, cresceu apenas R$ 4,8 bilhões (0,1%) em 2014. Nesse ambiente econômico, as receitas primárias foram estimadas em R$ 1.315,3 bilhões no PLOA 2014, mas a arrecadação atingiu somente R$ 1.221,4 bilhões, configurando-se uma frustração de R$ 93,9 bilhões (7,13%)[127].

Estamos hoje, como já dissemos nos capítulos introdutórios, com a vantagem de olhar os dados reais, retrospectivos: em 2014, eram somente estimativas! Hoje, pode-se dizer o que poderia ter sido feito. Durante a execução,

[126] Não nos esqueçamos que a LDO 2014 foi aprovada em dez/2013, porém com os parâmetros elaborados em abril daquele ano, cuja previsão para crescimento do PIB era de 4,5%. Quando da sanção da LOA 2014, em janeiro desse exercício, a previsão de crescimento foi ajustada para 3,8%.
[127] Veja o Quadro 9 do PLOA 20 14 e do PLOA 2016.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

no entanto, trabalhou-se meramente com cenários, estimativas e indícios, variáveis que se reformulavam a cada dia. Numa situação dessa volatilidade, em que as projeções se configuram pouco precisas e em que, na vida real, a economia visivelmente se deteriora, levando angústia para a sociedade, há de se convir que o contingenciamento exigido pode não se mostrar responsável à vista dos demais compromissos estatais, até porque, na crise, as demandas se acirram.

O efeito finalístico de contingenciamentos arbitrários poderia ser, esse sim, irresponsável. Os gastos obrigatórios, elementos fundamentais de proteção social e da própria vida humana em época de crise, correspondiam a aproximadamente 87,5% da despesa total prevista para 2014. Logo, a tarefa de contingenciar deveria incidir sobre a parcela restante dos 12,5%, que representam as despesas ditas discricionárias. Contudo, desses 12,5%, cerca de 7% já estavam originalmente comprometidos com despesas inscritas em restos a pagar em 2013, o que deixou a diminuta fração de 5,5% (em torno de R$ 71,6 bilhões) de todo o orçamento para responder pelos contingenciamentos[128]. Ainda assim, a maior parte do que se considera formalmente "despesa discricionária" é composta, em verdade, de gastos que na prática também são de natureza obrigatória para o Governo, os quais não podem ser simplesmente contingenciados sob pena de paralisação de suas atividades. Isso porque estão relacionados com o funcionamento da máquina

[128] Com base no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias - 1º Bimestre 2014 e Quadro 9 dos Autógrafos do PLOA 2014. Segundo esses documentos, do total global das despesas primárias programadas para 2014 (R$ 1.271,2 bilhões), 87,5% (R$ 1.111,9 bilhões) correspondiam a despesas obrigatórias. A diferença de aproximadamente R$ 159,30 bilhões (12,5%) destinava-se a cobrir despesas discricionárias. Desses 12,5%, no entanto, R$ 87,7 bilhões (6,9%) já se encontravam comprometidos com despesas inscritas em restos a pagar em 2013. Ou seja, o saldo hábil para contingenciamento em 2014 se restringia a meros RS 71,6 bilhões (5,6%) das dotações programadas para o exercício. Mesmo considerando que não se pagariam todas as despesas obrigatórias dentro do exercício (como de fato acaba ocorrendo no final do ano, haja vista despesas que podem ser pagas no início do mês de janeiro subsequente), fato é que a margem de comprometimento das receitas é muito elevada e que os eventuais superávits alcançados estão ocorrendo meramente sob a forma de postergação de gastos, não sob a efetiva redução de dispêndios.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

administrativa, pagamento a fornecedores (água, energia, telefonia, limpeza e conservação, manutenção de máquinas e imóveis, segurança do patrimônio etc.), inclusive compromissos financeiros decorrentes de contratos e convênios previamente firmados. É nesse reduzido espaço fiscal que o Governo tem também de administrar todas as legítimas necessidades sociais que justificam sua existência – mesmo que, em sacrifício profundo, contenha novos investimentos e reduza o nível de prestação de serviços públicos, sem falar em casos imprevisíveis como as calamidades públicas. São compromissos do Estado, e até deveres constitucionais, cujo atendimento é relevante fator jurídico e político a ser sopesado em relação a paralisações abruptas, mesmo que sejam indicadas pela legislação procedimental fiscal. Em relação a esse aspecto político, deve-se lembrar de que as próprias iniciativas deste Parlamento muitas vezes aumentam despesas ou reduzem receitas, sobrepondo-se aos critérios de gestão financeira, como por exemplo, a aprovação – contra o veto presidencial - do aumento do gasto com as eleições, em decorrência da obrigatoriedade de impressão do voto[129].

Existe também a restrição macroeconômica: em ano de baixo crescimento da produção e de redução do nível de emprego, a decisão governamental por cortar excessivamente os gastos pode agravar ainda mais o quadro. Esta é, aliás, a abordagem consagrada pela teoria econômica: os exóticos argumentos da “contração fiscal expansionista”, mencionados pelo Tribunal na página 785 como justificativa macroeconômica em si mesma, representam apenas uma vertente minoritária da posição da ciência econômica, ainda a requerer testes de sua própria validade e adequação às circunstâncias, frente a prática de décadas da macroeconomia keynesiana. Ou seja, do ponto de vista fiscal, o simples corte, sem aferir as possíveis consequências para o

[129] Nesse caso específico, a Presidência da República vetou o art. 12 ao Projeto de Lei que redundou na Lei n° 13.165, de 2015. O dispositivo foi inserido pelo Congresso Nacional, cujo veto foi derrubado na sessão do dia 18/11/2015. A justificativa apresentada para a oposição do veto registra que a providência relacionada com a impressão do voto redundará em uma despesa adicional de R$ 1,8 bilhão por eleição.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

erário, pode ao final redundar em maiores déficits, em razão da transmissão dos efeitos da contração do gasto público a toda a economia, fragilizando ainda mais as receitas, e do aumento de custos decorrente das paralisações de obras e serviços já contratados.

Disso se extrai que essa concepção de um suposto equilíbrio bimestral é mais drástica que a própria ultrapassada doutrina do orçamento equilibrado a qualquer custo. Antes da grande depressão americana de 1929, o princípio do equilíbrio orçamentário se impunha como verdadeiro axioma. Tomavam-se todas as medidas para manter anualmente o orçamento em equilíbrio. Depois daquele traumático evento mundial, a tese do equilíbrio anual passou a ser questionada. Segundo a percepção de José Afonso da Silva[130]:

> Desde a grande depressão de 1929, a tese do orçamento anualmente equilibrado passou a sofrer vigorosa contestação, até porque se concluiu que conseguir o equilíbrio anual se afigurava coisa impossível, e porque aspirar "a ter nivelado o orçamento anualmente, tanto nos anos bons como nos maus, originaria grandes flutuações nos programas governamentais de gastos, seguidos de variações muitas vezes perturbadoras nas alíquotas dos tributos, agravando as flutuações da atividade econômica privada, com todas as implicações".
> A doutrina moderna concebeu outros princípios, com fundamento 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. Alvin H. Hansen coloca bem a questão em termos de política fiscal, quando se exprime *in verbis*: "Se adotamos sem preconceito o princípio de que as operações financeiras dos Estados devem considerar-se exclusivamente como instrumentos de política pública e econômica, o conceito de equilíbrio do orçamento, como quer que se defina, não pode ter qualquer influência na determinação destas políticas. Não se pode examinar com uma mente clara e livre de preconceitos a validade de um programa de gastos, empréstimos e impostos, se estivermos sob a influência do dogma de que o orçamento deve estar em equilíbrio".

[130] SILVA, José Afonso. Orçamento-programa no Brasil. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1973, pp. 125/126.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

Ainda em seus pertinentes ensinamentos, Aliomar Baleeiro[131] pondera que:

> O equilíbrio orçamentário é desejável em certos casos. Pode ser impossível e inelutável noutros. E será nocivo em circunstâncias especiais. Os Estados Unidos, em 163 anos de sua existência política marcada por progresso espetacular, registram 95 exercícios equilibrados contra 67 em déficit, sendo que, dos últimos 24 anos, 21 foram deficitários.
>
> [...]
>
> O equilíbrio orçamentário, por exemplo, era a pedra de toque dos estadistas. Hoje, é condenado nos períodos de depressão. Gael Fain já chega a afirmar que o corte de despesas jamais curou inflações graves em qualquer país, o que retira o prestigio àquele princípio até na fase de pleno emprego.

Voltamos a enfatizar: não estamos, de modo algum, discutindo a necessidade do equilíbrio financeiro do Estado dentro de um período, tampouco a necessidade de controle rígido do endividamento público. Apenas achamos que a regra do contingenciamento previsto no art. 9° da LRF deve ser interpretada tendo presente o conjunto das disciplinas relativas à gestão fiscal responsável e o interesse público que, por vezes, exigirá a flexibilização temporária e pontual das metas fixadas para o período considerado.

Nesse sentido, parece relevante evitar interpretações que levem à disfuncionalidade dos mecanismos de acompanhamento das metas fiscais, cujo resultado poderá ser potencialmente desastroso para a administração pública.

A Constituição não contempla explicitamente o princípio do equilíbrio orçamentário anual. Segundo Ricardo Lobo Torres[132], ainda quando inscrito no texto constitucional, tal princípio seria meramente formal, aberto e destituído de eficácia vinculante. Mesmo a LRF não quis ser taxativa quanto ao ponto. Deixou a critério da LDO de cada exercício financeiro estabelecer o equilíbrio necessário

---

[131] BALEEIRO. Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 14. ed. rev. e atual. por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1996, pp. 541/542.

[132] TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 109.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

(art. 4°, inciso I, alínea "a"). A LDO nunca se dedicou explicitamente ao tema. A própria Lei nº 4.320, de 1964, que não foi revogada pela LRF, faz a ressalva no sentido de que o equilíbrio entre receitas e despesas seja alcançado "na medida do possível" (art. 48, alínea "b"). Interpretar sem considerar essa clara e explícita prudência dos textos legais é pretender impor as próprias convicções ideológicas como critério de justa conduta, o que é incompatível com um julgamento isento como o que nos cabe praticar.

A LOO de cada ano estabelece uma meta fiscal do exercício subsequente (art. 2°, no caso da LDO 2014), não uma obrigação fiscal. Tal lógica decorre da própria LRF, que exige a fixação de metas que devem ser monitoradas (arts. 4°, § 1°, e 9°, § 4°). As metas, como já se disse, são traçadas com amparo em determinado quadro estimado para crescimento do PIB, arrecadação de receitas, taxa de câmbio, inflação e taxa de juros. Nenhum desses parâmetros estão sob controle, pelo menos total, do Governo. E é exatamente por essa razão que as metas não podem ser uma obrigação fiscal absoluta e incondicionada. Se tais parâmetros não se confirmam, mas ao contrário, se realizam de forma totalmente adversa, não há razão lógica ou legal para exigir a meta com base neles traçada. Se os parâmetros se deterioram, a meta com base neles estabelecida pode tornar-se inalcançável, como de fato ocorreu em 2014 – ou seu cumprimento imporá consequências sociais e econômicas demasiadamente pesadas , o que indicará irresponsabilidade institucional no atendimento nas necessidades públicas.

Aliás, em nenhum ponto o Relatório do TCU debate as consequências fáticas da exigência. Em nenhum ponto há análise da eficiência, da economicidade e do interesse público dos contingenciamentos (arts. 37 e 70 da Constituição) em casos tais.

Esta foi a escolha da alta administração federal, uma escolha política legítima: arriscar-se a gerar um resultado fiscal abaixo da meta, para não colher as consequências deletérias de uma contração econômica ainda maior para a economia e a sociedade. Por essa escolha, a Presidenta veio a responder

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

politicamente em várias instâncias. De nossa parte, entendemos que, tendo em vista a conjuntura econômica do ano em análise, não se poderia cobrar da Chefe do Poder Executivo o cumprimento das metas previstas na LDO, sem levar em consideração os demais aspectos de interesse público, com o visto nos parágrafos acima.

E tal decisão era cabível e legítima, pois, como acima expusemos, esse é o sentido do ordenamento jurídico: uma certa discricionariedade de escolha entre buscar a "obtenção da meta de superávit primário"[133], por meio do aumento do contingenciamento, e buscar também cumprir as metas programáticas compromissadas via orçamento, porque tudo está previsto em lei de ordem pública[134] e tudo faz parte da responsabilidade do Estado. Afinal, a LDO estabelece "metas", não obrigações. Justamente por se tratar de metas, expressam intenções, propósitos – condicionantes, influentes, mas não absolutamente imperativos. A atuação presidencial, parece-nos, ocorreu dentro desses limites em 2014, e segundo os parâmetros e o cenário econômico então projetados.

[133] Expressão prevista no art. 2º da LDO 2014, que de nenhum modo estabelece uma obrigação para o Estado: "Art. 2º A elaboração e aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2014, bem como a execução da respectiva Lei, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário de R$ 116.072.000.000,00 (cento e dezesseis bilhões e setenta e dois milhões de reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e R$ 0,00 (zero real) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV, de forma a buscar obter um resultado para o setor público consolidado não financeiro de RS 167.360.000.000.00 (cento e sessenta e sete bilhões e trezentos e sessenta milhões de reais)."

[134] O clássico Carlos Maximiliano assim se expressa, quanto à obrigatoriedade do cumprimento das normas do ramo do direito público: "Consideram-se de ordem pública as disposições que se enquadram nos domínios do Direito Público". "[...] A distinção entre prescrições de ordem pública e de ordem privada consiste no seguinte: entre as primeiras o interesse da sociedade coletivamente considerada sobreleva a tudo, a tutela do mesmo constitui o fim principal do preceito obrigatório; [...]". (MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 216). Outro clássico repositório jurídico registra que "[...] evidenciam-se leis ou normas de interesse público. E por isso dizem-se leis de ordem pública. Em regra, esse é o caráter das leis ordenativas, enquanto as de ordem privada são dispositivas ou facultativas". (SILVA, De Plácido. **Vocabulário Jurídico. Vol. III**, j-p. 12 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 65).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

Em conformidade com o aqui exposto, as conclusões de Victor Carvalho Pinto[135]:

> As metas fiscais não são regras jurídicas propriamente ditas, a serem cumpridas em quaisquer circunstâncias. São parâmetros de planejamento e transparência, a serem observados na elaboração da lei orçamentária anual e na execução orçamentária.
> Esse entendimento fica evidenciado quando a LRF determina que o Anexo da LDO contenha avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior e a demonstração e avaliação do cumprimento das metas de cada quadrimestre perante o Congresso Nacional. Se seu cumprimento deve ser avaliado, presume-se aceitável que a meta não seja alcançada.
> Tanto é assim que nem a Constituição (art. 85, inciso VI) nem a Lei nº 10.028/2000 tipificaram como crime comum ou de responsabilidade o descumprimento das metas fiscais da LDO. Todos os crimes dizem respeito exclusivamente à violação da lei orçamentária. Outro não pode ser o raciocínio quando se considera a natureza das metas a serem fixadas: "receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública". Desses itens, apenas as despesas estão sob o controle do poder público. Ainda assim, não se trata de um controle absoluto, pois há despesas obrigatórias (art. 17 da LRF), cuja não realização seria ilegal. As receitas dependem da conjuntura econômica, que é influenciada por fatores alheiros ao controle do Estado, como o desempenho da economia mundial e intempéries climáticas. O mais adequado seria falar-se em "previsão de receita", como faz a Constituição Federal (art. 165, § 8°), em lugar de meta de receitas, como consta da LRF. Os resultados nominal e primário, por sua vez, dependem das receitas e despesas e o montante da dívida pública depende do resultado nominal.
> O alcance das metas é influenciado, portanto, apenas parcialmente pelo governo, não se podendo responsabilizá-lo automaticamente por eventual descumprimento. O que se exige é que o cumprimento das metas seja avaliado no Anexo de Metas Fiscais da LDO subsequente, mediante indicação dos fatores

---

[135] PINTO, Victor Carvalho. **Qual é o valor jurídico das metas fiscais? O caso da LDO 2014**. Disponível em http://www.brasil-economia-governo.org.br/wp-content/uploads/2015/02/qual-e-o-valor-juridico-das-metas-fiscais-o-caso-da-ldo-2014.pdf - acesso em 31/07/2019. Contraditoriamente, o autor conclui seu raciocínio entendendo que o encaminhamento ao Congresso Nacional do PL nº 36, de 2014-CN, que resultou na Lei nº 13.053, de 2014 (que alterou a meta de resultado primário para 2014), caracterizou a infração administrativa prevista no art. 5°, III, da Lei nº 10.028, de 2000 (deixar de expedir ato determinado limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei). Isto porque só o fato de enviar o PLN ao Congresso indica que ou não haveria planejamento fiscal ou ele existiria, porém estaria sendo ocultado da opinião pública. Ora, mas se a meta não seria obrigatória, qual seria o impedimento de propor sua modificação, emprestando-lhe maior seriedade e aderência com a conjuntura? No mesmíssimo sentido, com ainda maior eloquência diante da ponderação necessária entre regras fiscais e obrigações estatais em sentido amplo, vide SCAFF, Fernando Facury. **O que vale mais: a Constituição ou o Anexo de Metas Fiscais da LRF?** Consultor Jurídico, 29 de novembro de 2016. Disponível em https://www.conjur.com.br/2016-nov-29/contas-vista-vale-constituicao-ou-anexo-metas-fiscais-lrf, acesso 31/07/2019.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

> que impediram seu atingimento e a fixação de novas metas compatíveis com a nova conjuntura econômica.

É induvidoso que em 2014 houve nas escolhas uma responsabilidade política, cuja licitude de exercício não se poderia negar à Presidenta da República. Escolhas nesse sentido acabam, de todo modo, sendo aferidas e julgadas tanto pela sociedade, mediante as eleições, quanto pelos Legislativos, mediante a apreciação anual das contas. Isto é, eventual decisão equivocada ou exacerbada, para além do que se espera na situação em que se encontrava a mandatária não ficaria impune[136], seja pela sociedade, seja pelos seus representantes legítimos.

Nessa linha, não parece razoável pretender sejam absolutamente cogentes, como quer o Tribunal, os contingenciamentos bimestrais em sua expressão matemático-contábil. Repetindo o já exposto acima: pela própria dicção literal do art. 2° da LDO 2014, as metas não são enunciadas como absoluta e incondicionalmente impositivas. Pela definição do próprio vernáculo, "meta" não significa imposição, mas intenção, propósito, objetivo. Assim, pode ou não ser alcançada e, especialmente no caso das metas de resultado fiscal, seu cumprimento dependente de múltiplos fatores que não apenas a vontade do gestor.

Chamo em apoio a este entendimento a conclusão da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, em seu Estudo juntado ao processado destas contas, que alerta de forma bastante clara sobre as restrições reais que pesam sobre as decisões de ajuste fiscal a curto prazo na moldura da LRF:

> 2) Classificação das despesas primárias. A crise fiscal de 2015 mostrou o esgotamento do modelo de ajuste fiscal baseado unicamente na

136 De certo modo, é o que se verificou em 2015-2016, em que a titular do Poder Executivo foi cobrada "politicamente" pelo Congresso Nacional em relação a temas vinculados ao controle das contas públicas, em procedimento que será abordado posteriormente neste relatório. Pretender mais do que isso é querer dar às normas uma abertura que não têm.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

> contenção de despesas discricionárias, tal como hoje classificadas, e que representa uma espécie de seguro para garantir o atingimento da meta fiscal. Esse valor é cada vez menor, sendo que existem despesas desse grupo de difícil redução, inclusive do ponto de vista jurídico, porque afetam direitos e garantias constitucionais. De outro lado, alguns gastos, ainda que classificados na LDO como "obrigatórios", não geram direito subjetivo, podendo ser reduzidos pela restrição orçamentária. São despesas de natureza discricionária cuja obrigatoriedade de execução está circunscrita aos montantes aprovados no orçamento, e que poderiam, teoricamente, estar submetidas a um processo de restrição.
> [...]
> 4) Aperfeiçoamento normativo na definição de metas fiscais. As metas de resultado (primário), fixadas na LDO, adquiriram caráter cogente. Medida pela diferença entre receita e despesa primária (obrigatória ou discricionária), as hipóteses de déficit no atingimento da meta durante a execução da LOA podem advir da queda na receita estimada, e/ou do aumento de despesas obrigatórias. A limitação do empenho e pagamento (contingenciamento) somente é possível nas despesas discricionárias, variável de controle do sistema.
> Esse modelo tem se mostrado funcional dentro do curso normal ou planejado das finanças públicas, ou seja, desde que haja volume considerável de despesas discricionárias a serem contingenciadas e que não se verifiquem grandes desvios em relação às premissas e parâmetros adotados na elaboração do Anexo de Metas Fiscais.
> De outro lado, podem ocorrer situações imprevisíveis ou de difícil previsão. Admite-se genericamente, no campo do direito, que eventos caracterizados pela sua inevitabilidade e que independem da vontade das partes possam diferir ou mesmo afastar obrigações. São fatos que geram efeitos ou consequências inevitáveis, daí inexigível conduta diversa do agente. Obviamente não basta, nesses casos, a alegação da parte interessada. Cada fato e suas circunstâncias, o dano ocorrido e a eventual culpabilidade devem ser sempre analisados e interpretados de forma ponderada pelo juiz.
> Em relação à obediência das regras fiscais, cabe ao Legislativo, com base no parecer prévio do TCU, fiscalizar o seu cumprimento e especialmente julgar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, examinando a relevância dos eventos do ponto de vista técnico e também político, e eventuais circunstâncias excludentes, quando escapam do controle do gestor.[137]

Qualquer cidadão, parlamentar ou partido pode ter opinião diferente sobre os pesos relativos dos fatores a serem ponderados. Pode alegar que, em sua

[137] Estudo Técnico nº 05/2016 - Subsídios à Apreciação dos Itens 8.6 e 8.8 do Parecer Prévio TCU - Contas 2014, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização da Câmara dos Deputados, juntado ao processado e também disponível em https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et05-2016, pp. 32-33. Acesso 05/08/2019.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

opinião, deveria ter havido contração fiscal maior, ou paralisação maior de atividades governamentais. Porém, quem estava legitimado a fazê-lo era aquela que recebeu o mandato popular para decidir em qual proporção os valores – parcialmente contraditórios naquela circunstância – deveriam ser ponderados. Com a vantagem dos quase cinco anos desde então decorridos, podemos demonstrar que as opções então adotadas pecavam, se tanto, de uma certa ingenuidade, de uma esperança e uma sinalização quase idealistas em ainda perseguir parâmetros rigorosos de equilíbrio fiscal, mesmo expondo-se a descumprimentos parciais. Isto porque outros governos, de signo político contrário, tampouco mantiveram o suposto equilíbrio que se exige à Presidenta de 2014. Ao contrário, protegeram-se com a explicitação (coonestada pelo Congresso) de uma explosão da dívida pública e dos déficits primários, de forma contínua, o que demonstra, no mínimo, a impossibilidade fática de manter o Estado dentro dos limites contábeis que se pretende impor como exigíveis em 2014. Veja-se na tabela abaixo a quase espantosa transformação das metas fiscais desde 2014.

METAS FISCAIS – 2014/2021

R$ milhões

Ano	Meta inicial	Meta final
2014	49.072	10.072
2015	-19.155	-19.155
2016	30.554	-163.942
2017	-143.100	-163.100
2018	-131.300	-161.300
2019	-132.000	-132.000
2020	-118.910	-124.100
2021	-247.118	-247.118

Obs.: Meta inicial: LDO aprovada.
Meta Final: LDO aprovada mais alterações legislativas ao longo do exercício.
Fonte: Leis de diretrizes orçamentárias federais e leis que as alteraram[138].

[138] 2014 - Lei nº 12.919, de 24 dezembro de 2013, art. 2º e 3º (alt. Lei nº 13.053, de 15 de dezembro de 2014, com estimativa de abatimento de R$ 106 bilhões em função dessa alteração, cfe. RARDP do quinto bimestre, datado de 21/11/2014 (transcrita a p. 807 do Relatório TCU);
2015 - Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, art. 2º;
2016 - Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015, art. 2º (alt. Lei nº 13.291, de 25 de maio de 2016) 2017 - Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016, art. 2º (alt. Lei nº 13.480, de 13 de setembro de 2017);
2018 - Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017, art. 2º (alt. Lei nº 13.480, de 13 de setembro de 2017);
2019 - Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018;

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

Os números acima mostrados deixam claro o profundo desequilíbrio estrutural das finanças públicas e a virtual impossibilidade de cumprimento da meta inicialmente definida para 2014 (não pelo Executivo, mas pelo Congresso ao aprovar a LDO respectiva). Esse desequilíbrio não encontra raízes apenas no exercício de 2014, nem tem como motivo apenas a ação da mandatária nesse exercício: se cumprir metas positivas de resultado primário dependesse apenas da vontade presidencial, isso teria sido realizado por seus sucessores a partir de 2016. O que se viu foi o contrário: um mergulho cada vez maior em déficits primários, em proporções incomparavelmente maiores que em 2014. Se esta capitulação à realidade fiscal não é condenável nesses sucessores, muito menos o será na conduta da Presidenta que, em 2014, ainda buscou conter, no limite do quase impossível, a execução de déficits primários.

Vendo tais sucessivos déficits posteriores a 2014, superiores a 130 bilhões de reais, os pouco mais de 13 bilhões de possível descumprimento de meta fiscal por conta dos decretos de crédito suplementar tornam-se quase risíveis: a Presidenta arriscou, sim, não atender à meta fiscal (e responder politicamente por isso), em função do terrível quadro macroeconômico que começou a dar sinais em 2014, e que se prolonga até hoje, como uma legítima opção de política econômica. Poderia não tê-lo feito, optando por arriscar um agravamento da redução da atividade econômica ou a desproteção social da população mais pobre. Fez, naquelas duas semanas, a opção política que julgou consentânea com o compromisso assumido com os eleitores, a qual, do ponto de vista formal, sequer implicou irregularidade contábil, eis que ao final do exercício a execução compatibilizou-se com a meta. Não se vislumbra, no caso, senão o legítimo exercício das prerrogativas do cargo de Presidenta da

2020 – Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, art. 2º (alt. Lei nº 13.983, de 3 de abril de 2020);
2021 – Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

República. Não há, portanto, como apontar irregularidade na conduta ou na responsabilidade da mandatária.

Do caráter anual da meta fiscal

É preciso considerar ainda o horizonte temporal. Se as metas fiscais fixadas são anuais, segundo a LRF (art. 4°, § 1°, e art. 9°), não seria possível, por ausência de amparo legal (art. 5°, inciso II, da Constituição), ou sequer conveniente, pelas dificuldades práticas e potenciais transtornos daí decorrentes, exigir o cumprimento de metas bimestrais a qualquer custo como se fosse esse o objetivo da lei. Do ponto de vista estritamente legal, não subsiste qualquer dúvida de que a meta fiscal é anual, pois a LRF define, textualmente, no art. 4°, §§ 1° e 2°, que o anexo de metas fiscais constante da LDO deverá estabelecer as metas anuais, conter a avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior e o demonstrativo das metas anuais pretendidas. A saber:

> Art. 4° A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2° do art. 165 da Constituição e:
> [...]
> § 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.
> § 2° O Anexo conterá, ainda:
> I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
> II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

Portanto, a LRF estabelece metas anuais que deverão ser monitoradas bimestralmente, pelo Poder Executivo (art. 9°, caput, da LRF), e quadrimestralmente (maio, setembro e fevereiro), oportunidades em que aquele Poder deverá demonstrar o cumprimento das metas, em audiência pública, no

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

âmbito do Poder Legislativo (art. 9°, § 4°, da LRF). Tal sistemática de acompanhamento está em perfeita sintonia com os princípios do planejamento, da prudência e da transparência.

A percepção de que as metas fiscais estabelecidas na LDO não desconsideram potenciais cenários de turbulência econômica pode ser observada na opinião de especialistas no assunto (os quais expressaram, inclusive, posição muito crítica em relação à gestão fiscal da presidenta em várias ocasiões):

> A inovação de fixar metas em valores nominais veio com a LDO da União para 2011. Na prática, se a meta que constou no projeto do Executivo (elaborado nos primeiros meses do exercício anterior ao que ele se refere) for aceita pelo Congresso (a LDO deve ser aprovada antes do recesso do meio do ano anterior) e não mais for alterada até o encerramento do exercício a que se refere, significa supor correto e perfeito um cenário macroeconômico traçado quase vinte meses antes do fechamento do exercício. Por mais estabilidade que tenha ganhado a economia brasileira, em relação ao seu passado mais distante, essa ainda está muito longe de um cenário típico de economias avançadas. Ainda mais em tempos de fortes turbulências internacionais, é difícil, para não dizer impossível, que a evolução efetiva de preços e produto fique muito próxima da projetada com tanta antecedência.
> Nesse contexto institucional e econômico, reprogramar metas seria mais do que natural, quando elas forem fixadas em valores correntes, e não indexadas ao IPCA ou ao PIB. É um processo corriqueiro no âmbito dos orçamentos estaduais e municipais e nunca se teve notícia de maior polêmica ou debate público quando se processa, nem sendo chamado de revisão, mas de reprogramação da meta de resultado fiscal e de saldo de dívida[139].

A LRF não se descuidou desse aspecto. Veja-se que o art. 66 daquela Lei[140] estabelece que os prazos previstos para enquadramento dos entes da

---

[139] BARROS, Gabriel Leal de; AFONSO, José Roberto. **Sobre "fazer o cumprimento" da meta de superávit primário de 2012**. Texto para Discussão: FGVIBRE, Jun/2013. Disponível https://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumPageId=8A7C82C53B9D2561013BB36110F5309F&lumItemId=8A7C82C53CAC196A013CF2AE9E443197. Acesso em 31/07/2019.

[140] *Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.*
§ 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Federação nos limites de despesa com pessoal e dívida poderão ser duplicados, no caso de crescimento real baixo (inferior a 1%) ou negativo do PIB nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres. No caso específico de a dívida ultrapassar os limites, o § 4° do mesmo artigo dispõe que o prazo para ajustamento ao limite pode passar de três para até sete quadrimestres, se forem verificadas mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado Federal. Na mesma linha, o art. 4°, § 2°, inciso II, da LRF[141], ao estabelecer os critérios a serem observados na definição das metas fiscais anuais, destaca que estas deverão ser consistentes "com as premissas e os objetivos da política econômica nacional".

Todos esses dispositivos legais revelam, com clareza, que a análise integrada e contextualizada do cenário econômico do País deve fazer parte da avaliação e da gestão fiscal responsável. O art. 9° da LRF[142] prevê o mecanismo do contingenciamento tão somente quando identificada a "necessidade", ou, porque não dizer, "possibilidade" de se efetuar as limitações de empenho e pagamento com o fito de atingir a meta fiscal estabelecida. Se o art. 9° da LRF

---

§ 2º A taxa de variação será aquela apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou outro órgão que vier a substituí-la, adotada a mesma metodologia para apuração dos PIB nacional, estadual e regional.
§ 3º Na hipótese do caput, continuarão a ser adotadas as medidas previstas no art. 22.
§ 4º Na hipótese de se verificarem mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado Federal, o prazo referido no caput do art. 31 poderá ser ampliado em até quatro quadrimestres.

[141] *Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:*
[...]
§ 2º O Anexo conterá, ainda:
[...]
II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

[142] *Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

estabelece que a limitação de empenho e pagamento deve ocorrer segundo os critérios da LDO, e se esta, conforme o art. 51 da LDO 2014, determinava o contingenciamento bimestral apenas em caso de "necessidade", deve-se aceitar que tal contingenciamento reserva certa carga de discricionariedade. Isto porque, de um lado, e conforme já exaustivamente abordado na subseção anterior, a própria meta anual não seria obrigatória a qualquer custo, haja vista a necessidade de cumprir obrigação de caráter legal ou de realizar despesa de caráter inadiável capaz de, se não executada, comprometer a segurança, a vida, a continuidade do serviço público, a conservação do patrimônio público. De outro lado, diante do que agora se expõe, mesmo que uma avaliação bimestral levante, por meio de hipóteses de desempenho para arrecadação, a possibilidade de descumprimento da meta anual, o Executivo disporá, em tese, até o último dia do exercício para dar cumprimento ao originalmente programado, ou propor a sua alteração, pela via legislativa. As avaliações bimestrais não têm poder de alterar a meta, apenas a lei de alteração da LDO o pode. Como dito anteriormente, bimestral seria apenas o monitoramento com vistas a adotar as medidas necessárias para atingir os resultados fiscais estabelecidos, as quais, todavia, não devem ser adotadas a qualquer custo.

Nesse ponto, aliás, a participação do Tribunal de Contas é de suma importância. Deve ele "alertar" os Poderes e órgãos sempre que o atingimento das metas esteja em risco (art. 59, § 1°, inciso I, da LRF).

Como não consta ter havido qualquer alerta da Corte naquele ano, nem tais alertas são mencionados no Parecer Prévio sobre as contas presidenciais, é de se supor que, em 2014, nem mesmo o Tribunal tenha identificado necessidade de contingenciamento no período bimestral, considerado o cenário econômico-fiscal então diagnosticado e constante dos relatórios bimestrais de acompanhamento da receita e da despesa, regularmente publicados. Por outro lado, a fiscalização do monitoramento deve ser realizada diretamente pelo Congresso Nacional, cuja frequência do controle está formalmente estabelecida tanto na LRF (art. 9°, §§ 4° e 5°, e art. 59, inciso I), quanto na LDO (art. 51, §§

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

4° a 6°, da LDO 2014) e na Resolução n° 1, de 2006-CN (arts. 2°, inciso III, alíneas "d" e "c"; 22, inciso I e § 3°, inciso II; e 154, § 2°). No Congresso, no âmbito desta Comissão, o Poder Executivo, após cada quadrimestre, demonstra e avalia o cumprimento das metas (art. 9º, § 4°, da LRF). Havendo necessidade, apresenta esclarecimentos adicionais solicitados pela CMO. Logo, há fiscalização sobre a questão pelo Poder titular do controle externo. Tampouco há notícia de qualquer manifestação da CMO ou do Congresso em relação a eventual descumprimento da meta.

Sendo, portanto, o monitoramento da meta uma tarefa conjunta do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do TCU, alguma falha que se pudesse suscitar no descumprimento do rito prudencial não poderia ser atribuída apenas ao Executivo.

A natureza orçamentária das metas fiscais e a mudança de cultura institucional

Ao discutir os pontos anteriores, estamos partindo sempre de uma premissa de que a compatibilidade do regime fiscal com as metas traçadas na LDO deve verificar-se tanto na programação orçamentária (medida pelas dotações autorizadas) quanto na execução (medida na execução por caixa). Não se deve criar autorizações superiores aos quantitativos associados à meta, para remeter à execução financeira uma suposta “escolha” entre possíveis alternativas de gasto, limitada na execução à observância dos limites de empenho e de pagamento. Dessa forma, o orçamento passa a ser a primeira linha de defesa do equilíbrio fiscal, e o instrumento político e gerencial das verdadeiras escolhas do gasto público.

É uma premissa correta. Concordo com essa interpretação. É um avanço institucional.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Porém, não se pode esquecer que escrevemos e julgamos em 2022, com o benefício de mais de sete anos de experiências e aprendizados acumulados desde o exercício que se pretende avaliar. Esse avanço institucional de que desfrutamos hoje foi construído a partir de uma longa e sofrida evolução do ambiente político, técnico e institucional. Em 2014, essa clareza estava longe de ser uma realidade. Ao contrário, a cultura prevalecente acolhia, em grande medida, a visão – que hoje chamamos convictamente de retrógrada – de que as metas fiscais se veem exigíveis apenas na execução financeira.

A começar, existia na época – como ainda subsiste, infelizmente – uma disseminada e injustificável percepção de que os orçamentos públicos no Brasil não são impositivos[143], de modo que as programações orçamentárias serão sempre possibilidades de execução (ressalvados os casos de execução obrigatória). Era – e segue sendo, para detrimento da boa gestão pública – a "falácia do orçamento autorizativo", que tão somente agora começa a ser questionada frontalmente em termos doutrinários e técnicos, ainda sem uma explicitação normativa completa[144]. Como decorrência desse modelo autorizativo, surgia a percepção de que o Chefe de Governo sempre pode discricionariamente, nos limites legais, adaptar as programações às

---

[143] A propósito, a excelente monografia de Eduardo Mendonça (MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de: **A Constitucionalização das finanças públicas no Brasil: devido processo orçamentário e democracia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010), onde se conclui que as programações orçamentárias deveriam ter força imperativa. Foi nesse alentado estudo que se baseou o STF, mediante a ADI 4663, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, para afirmar que: "as normas orçamentárias ostentam, segundo a lição da moderna doutrina financista, a denominada *força vinculante mínima*, a ensejar a imposição de um dever *prima facie de* acatamento, ressalvada a motivação administrativa que justifique o descumprimento com amparo no postulado da razoabilidade, sejam elas emanadas da proposta do Poder Executivo ou fruto de emenda apresentada pelo Poder Legislativo [...]"

[144] Para uma discussão atualizada da inadequação técnica e institucional desse modelo, cf. SILVA, Fernando Veiga Barros; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Entre o mar do "autorizativo" e a pedra do "impositivo das emendas": sobre a possibilidade de resgate institucional do orçamento brasileiro. Série Orçamento em Discussão, nº 44. Brasília: Senado Federal, 2019. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-44-2019-entre-o-mar-do-201cautorizativo201d-e-a-pedra-do-201cimpositivo-das-emendas201d-sobre-a-possibilidade-de-resgate-institucional-do-orcamento-brasileiro.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

circunstâncias. Por isso, o agravamento da queda na arrecadação poderia até ocorrer, mas sem impedir o ajuste nas programações. Nessa interpretação, o ato de abertura de crédito somente faz isso: redefine alocações a serem, posteriormente, executadas, o que se torna mais imperativo ainda nos momentos de escassez de recursos, ante a necessidade de se focar prioridades: uma coisa seria a abertura do crédito, enquanto outra, completamente distinta, o seu limite de execução. O ato presidencial questionado realiza, por imposição legal (art. 42 da Lei n° 4.320, de 1964), apenas o primeiro (a abertura), para disponibilizar ou reorganizar os créditos.

Segundo essa visão superada – mas então vigente, a abertura de crédito pode implicar aumento nas autorizações de despesa, quando, por exemplo, embasada em excesso de arrecadação, o que pode redundar em possível excesso de autorizações[145], mas não existiria vedação legal para isso, nem afetaria o limite de execução (este fixado por normativo distinto). Trata-se de fenômeno já antigo: o excesso de autorizações é um fenômeno já há muito identificado pelas Consultorias de Orçamentos do Senado e da Câmara dos Deputados. É negativo porque sinaliza para a sociedade um nível de ações estatais acima do que de fato poderá, em face das limitações fiscais, ser realizado. Porém, é uma falha ainda hoje não superada de todo no processo de elaboração orçamentária, que dirá em um exercício, 2014, em que a questão começava a surgir à luz pública exatamente em função dos apontamentos que ora discutimos. A prática de ampliar as autorizações/programações necessita reparos, mas não se poderia pressupor que essa condição fosse internalizada naquele momento com a convicção de que desfruta hoje.

Até porque essa interpretação hoje construída é fruto de um longo aprendizado que resultou na ressignificação técnico-política dos conceitos: dista muito de ser óbvia ou literal. Ao contrário, há fortes razões fáticas e jurídico-

[145] Veja que o excesso de arrecadação pode ser projetado para determinada fonte de recursos ao mesmo tempo em que se espera frustração da receita global (considerando-se o conjunto das fontes de recursos).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

formais para uma leitura muito distinta dos conceitos, que somente agora começam a ser superadas no entendimento técnico, político e social. Pelo lado fático, é evidente que não é possível determinar, a priori, o nível exato de programações a serem executadas com o nível estimado das receitas, cuja realização varia significativamente. As autorizações de despesa são, também, também baseadas em estimativas, de modo que nem tudo que é programado torna-se possível de ser realizado (nem todas as programações vingam, nem todos os contratos e convênios previstos são confirmados, as próprias prioridades podem mudar de forma imprevista em emergências). Do ponto de vista do aumento da despesa, também existe a possibilidade de abertura obrigatória de créditos adicionais, como os necessários para distribuir o excesso de arrecadação de tributos que são objeto de partição nos termos da Constituição (arts. 158 a 162 da Constituição)[146] ou para atender outros gastos obrigatórios (art. 17 da LRF). Deste modo, o próprio mecanismo de contingenciamento tem, mesmo hoje, algum papel inevitável de “ajuste fino” do incontornável desalinhamento *ex post* de mais autorizações do que capacidade de execução, ainda que tal papel seja residual e inercial, não incondicional e *ex ante* como se sustentava anteriormente. Já do ponto de vista formal, o texto literal da LRF exige contenção apenas no momento subsequente à abertura do crédito, pois descreve o mecanismo prudencial taxativamente como "limitação de empenho e movimentação financeira", e não como limitação à programação ou à reprogramação das ações orçamentárias, nos termos dos arts. 9° e 17 da LRF, e, em 2014, em conformidade com o art. 51 da LDO 2014. Estes contornos legais definem os limites de execução, com base nas programações disponibilizadas, mas não proíbem a programação ou reprogramação, apenas têm por efeito restringir os valores que serão executados, pagos (art. 50, § 13,

[146] Imagine-se a potencialidade de conflito federativo, em termos jurídicos, no caso de, por qualquer que seja a razão, coibir-se a abertura de crédito que vise incorporar excesso de tributos para viabilizar sua distribuição aos demais entes da Federação, sendo que tais tributos são receita própria devida a esses entes de forma incondicional pela própria letra da Constituição.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

da LDO 2014). Visa-se nesses instrumentos legais, portanto, o alcance da meta de resultado fixada, que é aferida afinal pelo regime de caixa.

É admissível, portanto, à luz do que se dispunha no debate técnico e político em 2014, que se conservasse o entendimento de não ser a sanção da lei (ou edição do decreto) de abertura de crédito o que coloca em risco o alcance das metas previstas, mesmo que na sua elaboração não se tenha empregado a melhor técnica na estimação das receitas ou na fixação das despesas (se essa premissa fosse adotada incondicionalmente, a própria lei orçamentária não poderia ser sancionada para abrir os créditos nela contidos, pois a experiência é que sempre é insuficiente para compatibilizar a arrecadação com as despesas do ano somadas ao montante de restos a pagar, o que fica demonstrado pelos sucessivos decretos de contingenciamento editados no início de cada exercício financeiro. Nesse diapasão, somente a execução pode ser incompatível, ou não, com o alcance da meta pretendida e nunca, como pretendeu a Corte, a abertura de crédito. A execução se verifica em três etapas (empenho, liquidação e pagamento), as quais são posteriores ao ato de abertura do crédito, e ocorrem no âmbito de cada órgão e ministério.

Essa foi a lógica então utilizada pela Administração. Passemos ao estudo literal da disposição legal constante da LOA 2014 quanto à autorização para abertura de crédito:

> Art. 4° Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2014 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8° da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de quaisquer valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas por parlamentares, para o atendimento de despesas:
> I - em cada subtítulo, até o limite de 20% (vinte por cento) do respectivo valor, mediante a utilização de recursos provenientes de:
> a) anulação parcial de dotações, limitada a 20% (vinte por cento) do valor do subtítulo objeto da anulação;

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

b) reserva de contingência, inclusive à conta de recursos próprios e vinculados, observado o disposto no art. 5°, inciso III, da LRF;
c) excesso de arrecadação de receitas próprias, nos termos do art. 43, §§ 1°, inciso II, 3° e 4°, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964;
d) excesso de arrecadação das receitas do Tesouro Nacional; e
e) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2013, nos termos do art. 43, §§ 1°, inciso I, e 2°, da Lei nº 4.320, de 1964;

No ponto controvertido, o artigo autorizava a abertura de crédito suplementar, desde que a alteração nas programações fosse conciliável, harmonizável, compatível com a obtenção da meta de resultado primário de 2014. Para ser incompatível com a obtenção da meta, segundo o paradigma da época que acima exaustivamente explanamos, o crédito aberto teria de impactar a execução financeira do orçamento, pois o mero ato de abertura (assim como a sanção da LOA) não teria qualquer impacto sobre a execução, porque é ato prévio a esta. Poder-se-ia alegar que o art. 4° esteja se referindo à meta meramente programada, a formal. Mas não é disso que o texto literal do artigo trata, pois refere-se à obtenção da meta, e a meta somente é obtida na execução financeira do orçamento. Por consequência, o dispositivo não tem nexo direto com a programação e sim com a "execução" orçamentária (como se viu, a obtenção da meta estabelecida para o exercício foi plenamente preservada, não obstante a abertura de tais créditos, pois em todos os casos a execução correspondente ficou condicionada aos limites impostos pelo contingenciamento. O que hoje se tem, com o benefício do tempo decorrido, é uma interpretação ampliativa desses dispositivos, um entendimento de que “compatível com a obtenção da meta” significa, por interpretação sistêmica, “reprogramação formal das dotações e controle da execução financeira, ambos, compatíveis com um resultado numérico final aderente à meta”. Nada a objetar a essa ampliação da interpretação feita desde então. Não é tolerável, porém, pretender culpabilizar a Presidenta da República por não ter, em 2014, adotado essa interpretação ampliativa quando ninguém, nem nos órgãos técnicos do Executivo, nem no TCU, nem no Congresso, havia sequer articulado essa possibilidade.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

De outro lado, verifica-se que o TCU fundamenta sua conclusão para caracterizar como irregular a abertura dos citados créditos suplementares diante do fato de que, no período de 5/11 a 14/12/2014, quando os decretos foram publicados, já se tinha "certeza" de que a meta fiscal anual fixada pelo art. 2° da LDO 2014 não seria cumprida[147]. Confira-se (p. 802 do Relatório TCU):

> De acordo com a legislação já apresentada, quando há expectativa de não atingimento da meta de superávit primário, o Poder Executivo deve proceder à limitação de empenho e movimentação financeira, com fulcro nos princípios da gestão fiscal responsável. Porém, no período de 5/11 a 14/12/2014, não havia somente expectativa, mas a certeza do não cumprimento da meta fixada no art. 2° da LDO 2014, haja vista o envio do PLN 36/2014 ao Congresso Nacional prevendo sua redução, e, posteriormente, a edição do RARDP do 5° bimestre, no qual já constou a necessidade de ampliação do espaço fiscal.
> Todavia, mesmo ciente de que a meta de resultado primário não seria alcançada, o Poder Executivo não realizou limitação de empenho e movimentação financeira, omissão que afronta o art. 9° da LRF c/c o art. 51 da LDO 2014.
> [...]
> Como é possível depreender a partir do arcabouço legal pertinente, naquela ocasião, a abertura de qualquer crédito suplementar, que não por anulação de dotação, destinado à cobertura de despesas primárias seria incompatível com a obtenção da meta de resultado primário, porque simplesmente o alcance da meta de superávit fixada na LDO já se encontrava comprometido.
> [...]
> Imprescindível enfatizar que uma responsável e tempestiva atuação do Poder Executivo, no que se refere à frustração de receitas e aumento das despesas obrigatórias no decorrer do exercício, implicaria limitação de empenho e movimentação financeira em data anterior ao RARDP do 5° bimestre e à edição dos decretos não numerados em comento.
> As contas do Poder Executivo em 2014 se encontravam em um ambiente de resultados fiscais bimestrais desfavoráveis e com alto risco de não atingimento das metas, como já relatado e também detalhado na análise das irregularidades 9.2.9 e 9.2.10 (item 8.6). Por essa razão, a compreensão do cenário e das circunstâncias em que os decretos não numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, foram

[147] É inadequado afirmar simplesmente, como o fez o TCU, antes do encerramento do exercício, que a meta de resultado estabelecida não seria alcançada. Sendo a meta anual aferida pelo regime de caixa, em que os pagamentos podem ser controlados de modo a entregar a meta prevista, só se pode falar em atingimento ou não da meta após o término do ano respectivo e concluída a respectiva contabilização. Antes disso, há mera possibilidade, expectativa, projeção, conjectura, especulação.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

> editados é fator primordial para que se alcance a significância da irregularidade ora tratada.

Tal conclusão, todavia, não corresponde ao cenário prospectivo de receitas, despesas e meta fiscal prevista para o exercício, segundo consignado nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, cuja finalidade é, exatamente, orientar a necessidade ou não de contingenciamentos, nos termos do art. 9° da LRF e do art. 51 da LDO 2014. Consta do Relatório de Avaliação do 5º bimestre de 2014 (divulgado em 21/11/2014), por exemplo, que, nada obstante o agravamento da crise econômica, o cenário então considerado já contemplava a revisão da meta do exercício, objeto do PLN nº 36/2014, e que, portanto, o abatimento da meta previsto de R$ 106,0 bilhões seria "compatível com a obtenção de um resultado primário de R$ 10,1 bilhões". Assinala ainda referido Relatório que, diante da "combinação de fatores citados", seria possível a ampliação dos limites de empenho e pagamento das despesas discricionárias em relação aos limites constantes do Relatório de Avaliação do 4º bimestre[148]:

> 12. Nesse contexto, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 365, de 10 de Novembro de 2014, Projeto de Lei que altera a LDO·2014 (PLN nº 36/2014) no sentido de ampliar a possibilidade de redução da meta de resultado primário no montante dos gastos relativos às desonerações de tributos e ao PAC. Ou seja, em caso de aprovação do referido projeto, o valor que for apurado, ao final do exercício, relativo a desonerações e a despesas com o PAC, poderá ser utilizado para abatimento da meta fiscal. O presente relatório já considera o projeto de lei em questão, indicando aumento de R$ 70,7 bilhões na projeção do abatimento da meta fiscal. Isso posto, o abatimento previsto, neste Relatório, é de R$ 106,0 bilhões, o que é compatível com a obtenção de um resultado primário de R$ 10,1 bilhões.
> [...]
> 23. Diante da combinação dos fatores citados, mostra-se possível a ampliação dos limites de empenho e pagamento das despesas discricionárias em relação aos limites constantes da Avaliação do 4° Bimestre, conforme demonstrado a seguir:

[148] BRASIL. **Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias: 5° bimestre de 2014**. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília. Novembro de 2014.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

O próprio TCU reconhece que os "Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do terceiro e quarto bimestres consignaram não haver necessidade de contingenciamento e nem de alteração da meta de resultado, alegando redução na previsão de receitas combinada a decréscimo na projeção de despesas" (p. 802 do Relatório TCU).

Portanto, a abertura dos créditos suplementares foi realizada em estrita consonância com o cenário fiscal projetado nos instrumentos de monitoramento e avaliação do cumprimento das metas previstas na LDO. Como já se disse à exaustão nos parágrafos acima, a meta fiscal é anual, o monitoramento e a avaliação são bimestrais e quadrimestrais e a necessidade de contingenciamento é determinada exatamente pelas avaliações formalmente expressas nos relatórios periódicos de avaliação. Como os decretos não infringiram, sob nenhuma forma, o cenário fiscal projetado para o exercício, não há que se falar em ilegalidade, ofensa à lei orçamentária ou descumprimento da LRF. Outra coisa será a crítica técnica à precisão das estimativas: na verdade, o que se pode extrair das observações da Corte, é que esta se insurge especialmente contra a consistência dos relatórios de avaliação elaborados pelo Poder Executivo e também quanto ao critério utilizado de considerar, na avaliação bimestral, a redução da meta fiscal proposta pelo PLN n° 36/2014, posto que este estava pendente de aprovação pelo Congresso Nacional.

Disse o TCU, no que toca à dissonância dos relatórios com a realidade fiscal do País (p. 801):

> Na verdade, o RARDP do quarto bimestre não apontou a necessidade de se realizar novos contingenciamentos para o cumprimento da meta de resultado primário ao apresentar um cenário totalmente dissonante da realidade demonstrada no Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do segundo quadrimestre de 2014 e ignorar a necessidade de adoção de medidas corretivas.

E com relação ao PLN n° 36/2014:

> [...] Ora, o Poder Executivo não pode deixar de cumprir a obrigação de fazer contingenciamento e, ao revés, ampliar a capacidade de empenho,

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

> justificando que vedou a utilização do valor ampliado até que fosse aprovado projeto de lei alterando a meta fiscal.
> Em regra, uma lei para entrar em vigor precisa ser aprovada pelo parlamento, sancionada e publicada. Não havendo período de vacância a ser observado, a lei terá vigência imediatamente após sua publicação. Ou seja, o PLN 36/2014 se constituía mera proposta, não tendo validade no mundo jurídico até que, no dia 15/12/2015, após rito pertinente, foi transformado na Lei 13.053/2014, publicada em edição extra do Diário Oficial da União.

Assiste razão à Corte de Contas no que diz respeito à utilização, pelo Poder Executivo, de cenários econômicos e fiscais pouco consistentes com a conjuntura, o que acabou comprometendo, em alguma medida, a confiabilidade dos números e projeções apresentados nas publicações e mesmo na elaboração do orçamento. Este, sem dúvida, é um aspecto que precisa ser melhorado, o que reforça o cabimento da "ressalva" sugerida na seção 3.3.11 deste relatório, que trata exatamente da matéria.

Quanto ao segundo argumento do TCU, de que os efeitos da alteração da meta fiscal do ano proposta pelo PLN n° 36/2014 não poderiam ter sido considerados nos relatórios de avaliação, não nos parece deva prosperar. Isto porque a meta fiscal é um instrumento do planejamento e este não pode e não deve ignorar os efeitos, positivos e negativos, de todos os fatores relevantes com razoável probabilidade de ocorrência. Além disso, não existe nenhuma vedação legal para condicionar a elaboração ou execução orçamentária à aprovação de propostas legislativas ou de outras medidas eventualmente em curso no âmbito da Administração ou do Poder Legislativo. Essa prática é, na verdade, corriqueira, eis que as próprias leis de diretrizes orçamentárias trazem orientação no sentido de que os efeitos de propostas de alterações na legislação tributária devem ser considerados tanto na elaboração dos projetos de leis orçamentárias quanto na própria lei (veja-se o art. 96 da LDO 2014, transcrito quando da análise da "irregularidade" 8). É certo que faltaram critérios adequados acerca de como, quando e em que medida esta informação relevante poderia ou deveria impactar o cenário prospectivo dos relatórios de avaliação de receitas e despesas, o que

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

demanda aperfeiçoamento técnico-normativo, matéria já enfrentada na seção 3.3.11 e sua proposta de ressalva.

Impende acrescentar que, mesmo no entendimento ampliativo atual de que deve haver uma meta orçamentária, em algumas situações o Presidente da República sequer poderia negar a abertura, como no caso dos créditos relativos aos demais Poderes. Negar a abertura, aqui, configuraria interferência indevida naqueles Poderes (art. 2°da Constituição). Por sua vez, os demais Poderes, em caso de excesso de arrecadação de receitas próprias, também estão autorizados a abrir crédito por ato próprio (art. 40, § 10, da LDO 2014 combinado com o art. 4° da LOA 2014). Nem por isso se pode dizer que, em 2014, os chefes desses Poderes incorreram em ilegalidades ou que seus atos eram incompatíveis com o alcance da meta de superávit estabelecida. Foi o que ocorreu, por exemplo, no primeiro decreto não numerado citado pela Corte (14028), no qual se reflete a circunstância de que a Justiça Eleitoral projetou aumento em sua receita própria decorrente de taxas e multas pelo exercício do poder de polícia (fonte 174) no total de R$ 7,6 milhões (primeira linha com primeira coluna). Com base nesse excesso, que, nos termos do art. 41 da LDO 2014, foi corroborado pelo Conselho Nacional de Justiça[149] e cuja aplicação visava a manutenção e propaganda dos partidos políticos, requereu ao Executivo a abertura do crédito correspondente – a qual, pelas razões político-institucionais acima mencionadas, não poderia ser recusada. Com a mesma lógica econômico-administrativa, embora sem envolver a autonomia de Poderes, órgãos do Poder Executivo demonstraram, na mesma fonte de recursos, projeções de excesso de arrecadação de R$ 25,7 milhões em receitas que lhes são vinculadas, cuja aplicação visava basicamente atender serviços e comprar mobiliários no âmbito da Polícia Rodoviária Federal e da Polícia Federal. Assim, também solicitaram a abertura do crédito respectivo. Segundo a posição do parecer da Corte, nenhum desses créditos poderia ser

[149] Conforme os Pareceres de Mérito nº 0005624-69.2014.2.000.0000 e 0005377-88.2014.2.00.0000, encaminhados à Secretaria de Orçamento Federal por meio do Ofício nº 481/SG/2014, de 29/09/2014.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

aberto, em qualquer das hipóteses, tendo em vista que a "meta" global já estava comprometida. Ou seja, segundo essa mesma posição, eventual excesso de arrecadação teria necessariamente de compensar déficits globais, mesmo que a fonte respectiva estivesse vinculada em termos financeiros (em outras palavras, as fontes de recursos vinculados teriam que ficar represadas no caixa do Tesouro, obrigatoriamente, como compensação à insuficiência financeira das demais fontes), ou mesmo que a deliberação de uso desse excesso de arrecadação viesse de Poder ou órgão constitucionalmente autônomo. Nesse último caso, a própria Constituição dá guarida à conduta presidencial, pois, tendo em conta a independência dos Poderes prevista no art. 2° da Constituição, a Chefe do Executivo não poderia negar a abertura requerida por órgãos dos demais Poderes, como o foi o caso da Justiça Eleitoral, para manutenção dos partidos políticos. No mesmo sentido, por uma questão de razoabilidade e necessidade de tratamento isonômico, também teria pouca plausibilidade a negativa a ser feita aos órgãos que lhe são subordinados para uma utilização que se afigura exatamente a mesma em seus efeitos econômicos, orçamentários e fiscais.

Observa-se, ademais, que o Parecer Prévio cuidou apenas de aspectos meramente formais atribuíveis à Presidenta da República. No que tange à materialidade, à efetiva execução das programações objeto dos decretos citados, no âmbito do devido exercício de acompanhamento concomitante e a posteriori, nada foi analisado. No que tange ao controle concomitante, diz o art. 59, § 1°, inciso V, da LRF, que as Cortes de Contas devem alertar os Poderes e órgãos, quando constatarem fatos que comprometem os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades. Entretanto, não consta no Parecer Prévio nenhuma observação ou alerta que a Corte tenha feito aos órgãos a esse respeito, quando da edição dos decretos. Mas é aceitável o argumento de que nem todos os vícios sejam possíveis de detectar durante sua ocorrência. No entanto, em relação ao controle a posteriori, colhe-se da Constituição Federal (arts. 37, caput, e 70) que deve ser realizado sob os aspectos da impessoalidade,

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

eficiência, legitimidade, economicidade. Mas também aqui, o que deveria constar do Parecer Prévio, não há qualquer detalhe ofertado ao Parlamento que ajude a compreender a necessidade do apontamento em análise.

Enfim, o Parecer Prévio deveria, em decorrência da recomendação que fez pela rejeição das contas presidenciais e como paradigma em relação às contas para as quais a Corte é competente para julgar (art. 16 da Lei n° 8.443, de 1993, e arts. 208 e 209 do seu Regimento Interno), ter demonstrado o menor dano ao erário que fosse, o locupletamento de agentes, o desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos. Mais uma vez, o Relatório do TCU é silente quanto a esse essencial aspecto.

O ato de abertura de crédito (por lei ou decreto) é mero ato-condição, de natureza formal, para que a despesa possa posteriormente ocorrer. Apenas disponibiliza as dotações, para que, nos casos concretos que se apresentem, os órgãos e ministérios, dentro da respectiva competência e discricionariedade, possam realizar a execução orçamentária, observando todas as normas que lhe são próprias, inclusive os limites impostos pelo contingenciamento. Os atos de execução são adotados no âmbito de cada órgão gestor, portanto em outra instância político-administrativa (no caso da Justiça Eleitoral, por exemplo, no âmbito de outro Poder, onde a titular do Executivo não tem qualquer ingerência). Desta forma, o máximo que se pode esperar desse ato-condição, aquilo que com o benefício do tempo decorrido foi incorporando-se à cultura administrativa federal, seria exatamente a sua inserção em um mecanismo mais amplo de “duas camadas” prudenciais (a orçamentária e a financeira) alinhadas na busca pela meta fiscal. Uma expectativa legítima de aperfeiçoamento, um raciocínio sofisticado que resultou de uma longa maturação institucional (de todos os Poderes da República, frise-se), e que jamais poderia ser imposta como critério de conduta quando tal maturação não havia atingido nenhum dos agentes envolvidos (tanto que a suposta irregularidade não foi objeto de alerta prévio em qualquer das instâncias de controle, quer pelo TCU, quer pelo Congresso

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

Nacional, em seus exames periódicos das contas públicas que – fossem tais condutas reprimíveis – deveriam tê-las detectado).

Opositores mais exaltados à alternativa política que representa a autoridade julgada poderão dizer aqui que não há elementos concretos para sustentar essa afirmação de mudança de cultura ao longo do período 2014/2022. Pois bem, trago em comprovação desse raciocínio o estado da arte do conhecimento sobre a matéria detido por este mesmo Poder Legislativo em 2016, quando já tinham decorrido dois anos de intenso debate sobre as questões aqui suscitadas: o laudo pericial da junta formada pelo Senado Federal para julgamento da Denúncia por Crime de Responsabilidade 01/2015. Inicialmente, observa-se uma longa colação de respostas a diferentes quesitos, todos inquirindo acerca do momento e da esfera onde se desenvolve a gestão da meta e dos respectivos efeitos, com todas as respostas usando penosos raciocínios indiretos que, com muita dificuldade, caracterizam que a concepção vigente de uma meta estritamente de execução de caixa deveria dar lugar a uma interpretação ampliada em que a meta seja também contabilizada em termos estritamente orçamentários:

> *4. Quais as distinções entre a gestão financeira e a gestão orçamentária, no que tange às condições para abertura de créditos suplementares na LOA/15?*
> [...]
> Assim, a instrumentalização da gestão fiscal, nos termos da LRF, torna-se indissociável do alcance das metas de resultado fiscal, e é perpassada pela eficiência da gestão orçamentária e da gestão financeira, fatores condicionantes para a sustentabilidade da dívida pública, como demonstra Costa:
> O endividamento púbico é um instrumento fundamental para a distribuição intertemporal ótima das políticas públicas. É por meio dele que a provisão dos bens públicos pode ser temporalmente dissociada da arrecadação dos recursos para lhe fazer face. Para que o instrumento do endividamento possa cumprir de forma adequada seu papel, faz-se necessário que o emissor adote uma política crível, em que os valores contratualmente estipulados sejam honrados. Em outras palavras, a política fiscal tem de ser sustentável. 36 (COSTA, Carlos Eugênio Ellery Lustosa da. **Parte 1: entendendo a dívida pública brasileira**. In: SILVA,

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

> Anderson Caputo et al. (Org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. 1 ed. Brasília: Estação Gráfica, 2009, p. 81). [150]

19. A abertura de créditos suplementares constitui autorização para afastamento dos limites de contingenciamento orçamentário?

Não há previsão legal que possa legitimar o afastamento dos limites de contingenciamento orçamentário, comandados pelo art. 9º da LRF. Ao revés, o que o artigo determina é justamente a limitação de empenho e movimentação financeira, diante da tendência de não atingimento das metas fiscais:

> Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

[...]

Não somente a abertura de créditos suplementares, mas toda a gestão orçamentária vincula-se aos comandos da LRF, deles não se dissociando para compor elemento de análise isolada. A responsabilidade fiscal, tutelada pelos princípios da LRF, revela-se inserida num contexto macroeconômico, que permeia tanto a gestão orçamentária quanto a financeira. E é nesse contexto que a LOA/2015 condiciona a abertura de créditos suplementares à compatibilidade com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício, subsumindo-se na premissa de que a abertura desses créditos comprime a execução fiscal.

E é no adstrito cumprimento das exigências legais da LDO, notadamente do seu art. 52, caput, e da LRF, art. 9º, que o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, de confecção bimestral, debruça-se sobre a análise de evolução do cenário fiscal, que desponta durante a execução orçamentária, para lhe definir rumos que se alinhem à persecução da meta fiscal aprovada, propondo, se necessário, os limites de contingenciamento.

Nos decretos de abertura de créditos suplementares, objeto da denúncia, não foram observadas orientações normativas que autorizassem as gestões orçamentárias e financeiras a declinar dos

---

[150] BRASIL. SENADO FEDERAL. Senado Federal como Órgão Judiciário. Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do Impeachment 2016. **Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2016 (DRC nº 1, de 2015, na origem). Laudo Pericial**. Brasília: Senado Federal, 2016, pp. 80-86. Disponível em https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4652811&ts=1553279806249&disposition=inline, acesso 18/07/2019.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

comandos do art. 9º da LRF e, por assim proceder, afastarem-se dos limites de contingenciamento orçamentário.[151]

20. A abertura de créditos suplementares leva necessariamente ao aumento dos gastos ou ao descumprimento da meta primária?
Preliminarmente, no campo pericial, a pergunta requer uma delimitação de escopo, pois o descumprimento da meta primária pode ensejar a existência de outros fatores não subjacentes aos créditos suplementares abertos, escapando do objeto da perícia. É o caso, por exemplo, de um cenário que comporta sucessivos declínios na arrecadação da receita, no período da execução orçamentária, sem que tenha havido a abertura de créditos adicionais.
Considerando-se essa premissa, não se pode afirmar que a abertura de créditos suplementares leva necessariamente ao aumento dos gastos, os quais se subordinam, em última instância, aos limites de contingenciamento e de movimentação financeira. E se, a despeito de terem sido abertos, não forem executados, não causarão impacto na meta fixada. Entretanto, em que pese essa lógica, é cediço que os créditos suplementares, no momento da sua abertura, aumentam a dotação orçamentária e pressionam o atingimento da meta fiscal, uma vez que o cálculo dessa meta resulta da confrontação entre receitas primárias e despesas primárias, contexto em que se inserem os novos gastos autorizados.
Assim, emergem da pergunta duas abordagens: a primeira, para aferir o impacto sobre a projeção da meta fiscal, no momento da abertura de créditos suplementares, e a segunda, para mensurar o impacto efetivo, sobre a meta de resultado primário, ao final do exercício.
Antes de discorrer sobre o alcance da primeira abordagem, torna-se necessário observar a metodologia atual de cálculo da meta de resultado primário, demonstrada nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, elaborados pela SOF. No demonstrativo do 2º bimestre, observa-se, implicitamente, a medida da relação entre os créditos suplementares e o impacto sobre o atingimento da meta prevista.

Tabela 32: Avaliação do cumprimento da meta em 2015 (2° bimestre)
<imagem no original>

Nessa metodologia de cálculo, percebe-se que qualquer ampliação da despesa, como a que se opera na abertura de créditos suplementares, aumenta a projeção de gastos e, por conseguinte, reduz a perspectiva de alcance da meta fixada.

---

[151] BRASIL. SENADO FEDERAL. Senado Federal como Órgão Judiciário. Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do Impeachment 2016. **Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2016 (DRC nº 1, de 2015, na origem). Laudo Pericial**. Brasília:Senado Federal, 2016, pp. 114-116. Disponível em https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4652811&ts=1553279806249&disposition=inline, acesso 18/07/2019.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

Nesse momento, surge a contrapartida, na proposta de contingenciamento, que busca compensar os efeitos do aumento nos gastos e, simultaneamente, a redução das receitas, retornando a previsão ao nível de alcance da meta fixada. O entendimento fixado, no art. 4º da LOA/2015, assenta-se na premissa de que os créditos suplementares ampliam a pressão sobre o alcance do resultado fiscal, exigindo, para a sua consecução, a compatibilidade com as metas autorizadas na LDO. Se o ato de abertura de créditos suplementares ocorresse à revelia do cenário fiscal presente à época da sua edição, para, em momento futuro, ser convalidado pela limitação expressa nos decretos de contingenciamento, a letra da lei tomar-se-ia inócua, pois, caso o contingenciamento não pudesse ser efetivado, numa análise *ceteris paribus*, a meta fiscal terminaria por ser afetada ao final do exercício. Ademais, a legislação orçamentária vigente é correlata, inserindo-se num contexto sistêmico. Nesse sentido, se as condições preconizadas pelo artigo 4º da LOA/2015 não se verificam, a abertura de crédito suplementar pode ser submetida à aprovação legislativa, nos termos do art. 167, inciso V, da CF/88:

> Art. 167. São vedados:
> V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

Na segunda abordagem, percebe-se que o cumprimento da meta primária, tomando-se por referência a metodologia atual do cálculo, depende da sinergia entre a evolução das receitas primárias e das despesas primárias, efetivando-se ou não ao final do exercício. Durante a execução, fundem-se a gestão orçamentária e a gestão financeira, para o monitoramento dos elementos que possam cercear o alcance dessa meta.

Pelos elementos de resposta ao quesito, conclui-se que os momentos da abertura e da execução dos créditos suplementares são distintos nesse processo de controle e o seu impacto depende do tipo de abordagem que se adota como referencial. Sem embargo, a responsabilidade do gestor não se exaure, no momento de aferição da compatibilidade de abertura do crédito suplementar com a meta de resultado primário, mas se consolida durante toda a execução orçamentária[152].

22. A edição do decreto suplementar amplia a autorização do gasto financeiro?

Em síntese, o ato que edita o decreto suplementar apenas consigna o aumento de dotação orçamentária, autorizando a sua inserção no SIAFI, que passa a refletir a dotação atualizada. Por essa percepção, nesse

[152] BRASIL. SENADO FEDERAL. Senado Federal como Órgão Judiciário. Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do Impeachment 2016. **Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2016 (DRC nº 1, de 2015, na origem). Laudo Pericial**. Brasília: Senado Federal, 2016, pp. 116-118. Disponível em https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4652811&ts=1553279806249&disposition=inline, acesso 18/07/2019.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

estágio, o órgão passa a contar com autorização para executar a respectiva ação do planejamento orçamentário. Pela ótica operacional, a execução efetiva dessa ação depende do aporte de recursos financeiros, o qual obedece ao cronograma previsto na programação financeira mencionada pelo art. 8º da LRF:

> Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Na União, o Decreto nº 7.482, de 16 de maior de 2011, regulamenta as competências da Secretaria do Tesouro Nacional. Especificamente, o art. 21 estipula, dentre outras:

> I - elaborar a programação financeira mensal e anual do Tesouro Nacional, gerenciar a Conta Única do Tesouro Nacional e subsidiar a formulação da política de financiamento da despesa pública;

Essa Secretaria menciona alguns atributos das suas atividades:

> A Programação Financeira compreende um conjunto de atividades com o objetivo de ajustar o ritmo de execução do orçamento ao fluxo provável de recursos financeiros, assegurando a execução dos programas anuais de trabalho, realizados por meio do SIAFI, com base nas diretrizes e regras estabelecidas pela legislação vigente. Logo após a sanção presidencial à Lei Orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional, o Poder Executivo mediante decreto estabelece em até trinta dias a programação financeira e o cronograma de desembolso mensal por órgãos, observadas as metas de resultados fiscais dispostas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A legislação de amparo, além da LRF, passa pelo Decreto nº 8.434, de 22 de abril de 2015, que dispôs sobre o empenho de despesas pelos órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo federal até o estabelecimento do cronograma de que trata o caput do art. 82 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, alterando os Anexos I e II ao Decreto nº 8.412, de 26 de fevereiro de 2015.

A STN estabelece as diretrizes para a elaboração e formulação da programação financeira mensal e anual, bem como adota os procedimentos necessários para a sua execução. Os recursos financeiros repassados pela STN, órgão central do sistema, são direcionados às Unidades Gestoras Executoras pelos Órgãos Setoriais.

Em que pese todo o processo de desdobramento da execução da ação orçamentária, desde a origem da dotação até a disponibilidade financeira, o decreto de crédito suplementar, de forma reflexa, autoriza a execução do gasto financeiro, resguardados eventuais óbices que possam impelir a adoção de limites por contingenciamento. Giacomoni enfrenta o assunto:

> As dotações consignadas aos créditos orçamentários e adicionais representam autorizações de despesas válidas para utilização no período de vigência da lei orçamentária anual.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

> Se o ato de abertura do crédito suplementar, em primeira análise, não consubstancia gasto financeiro imediato, também é certo que o gasto financeiro prescinde de nova autorização orçamentária, amparando-se na autorização que fora concedida no decreto.[153]

Por fim, recorro à manifestação explícita daquela junta pericial (recordando sempre: os depositários da melhor *expertise* detida pelo Congresso Nacional à época) quando expressa, de forma inequívoca, que em 2016 (dois anos depois do exercício referente às contas sob julgamento)havia uma presunção de legitimidade na interpretação então adotada, que convivia com "inquietações" esboçadas ainda em caráter preliminar pelo próprio TCU apenas em 2015 (ou seja, posteriormente ao exercício questionado):

> *38. No momento dos fatos ora tratados, qual era o entendimento sobre sua legalidade?*
> Os fatos ora tratados - as equalizações devidas pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, ao longo de 2015, e os quatro decretos de créditos suplementares, editados em julho e agosto de 2015 - ocorreram sob a presunção de legitimidade, aos olhos daqueles que o praticaram. Contudo, eventos similares eram objeto de controvérsia, por parte de outros agentes sociais, a exemplo dos indícios de irregularidades levados a conhecimento do Congresso Nacional, em decorrência do Acórdão nº 1464/2015 - TCU - Plenário, de 17 de junho de 2015.
> As subsequentes mudanças de entendimentos acerca desses fatos decorrem dessas controvérsias e são marcadas de maneira objetiva por alterações normativas que avançam nos incentivos à boa-fé processual e procedimental das partes.
> [...]
> Algo semelhante ocorreu com os decretos, em que normas e procedimentos então estabelecidos foram objeto de questionamentos. Neste caso, as mudanças são menos evidentes. Por exemplo, a Secretaria de Orçamento Federal, demandada a compartilhar com a Comissão Especial de Impeachment documentos de alerta, sobre a incompatibilidade das solicitações de créditos com a meta fiscal, confessou que

---

[153] BRASIL. SENADO FEDERAL. Senado Federal como Órgão Judiciário. Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do Impeachment 2016. **Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2016 (DRC nº 1, de 2015, na origem). Laudo Pericial**. Brasília: Senado Federal, 2016, p. 119. Disponível em https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4652811&ts=1553279806249&disposition=inline, acesso 18/07/2019.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

> [...] não houve alerta de incompatibilidade, pois o encaminhamento dos créditos em questão feito, à época, pela SOF, ocorreu conforme entendimento vigente naquele momento, de que os créditos estavam de acordo com os relatórios de avaliação das receitas e despesas primárias do 3° e 4° bimestres, os quais, por sua vez, estavam de acordo com a meta proposta por meio do PLN nº 5 de 2015.
>
> Mostra-se incontroverso o fato de que a meta proposta pelo PLN 5/2015 divergia da meta estabelecida pelas diretrizes orçamentárias então vigentes para aquele ano. Pelo princípio constitucional da legalidade, as metas da LDO/2015 foram alteradas apenas em dezembro, pela Lei nº 13.199, de 3 de dezembro de 2015, que "Altera os dispositivos que menciona da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015". É, pois, também inconteste que os créditos em questão não estavam de acordo com as metas vigentes.
>
> Em suma, no momento dos fatos, a presunção de legitimidade dos agentes que praticavam os atos em apreço convivia com inquietações já esboçadas, especialmente, pelos agentes do controle externo, acerca de impropriedades vislumbradas.[154]

Em razão de todo o exposto, concluímos que a suposta irregularidade apontada pelo TCU não deve ser acolhida pelo Congresso Nacional, pois a Presidenta da República, ao realizar abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio dos Decretos não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, não infringiu o art. 167, inciso V, da Constituição Federal, tampouco o art. 4° da LOA 2014, tendo em vista que os créditos foram abertos:

I. no exercício de uma legítima opção de política econômica por arriscar o não-cumprimento exato da meta-objetivo traçada, com a consequente assunção da responsabilidade política pelo resultado, com o objetivo de minimizar, pela via da política fiscal, os efeitos sociais e econômicos negativos

[154] BRASIL. SENADO FEDERAL. Senado Federal como Órgão Judiciário. Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do Impeachment 2016. **Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2016 (DRC nº 1, de 2015, na origem). Laudo Pericial**. Brasília: Senado Federal, 2016, pp. 140-141. Disponível em https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4652811&ts=1553279806249&disposition=inline, acesso 18/07/2019.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

da desaceleração econômica (risco este que, ao final do exercício, não se materializou);

II. levando em conta uma perspectiva anual para a gestão das metas fiscais, nos termos dos arts. 4°, § 1°, e 9° da LRF;

III. com apoio nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, cuja finalidade é, exatamente, orientar a necessidade ou não de contingenciamentos, nos termos do art. 9° da LRF e do art. 51 da LD0 2014;

IV. em parte, para atender a demandas de Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos relativas a excesso de arrecadação de seus recursos próprios diretamente arrecadados, em conformidade com as prescrições específicas da lei de diretrizes orçamentárias, cuja recusa teria implicado violação das prerrogativas constitucionais desses entes;

V. com base na interpretação sobre a natureza das metas da LRF que prevalecia na época em todas as instâncias técnicas (inclusive no TCU e no Congresso Nacional), segundo a qual a abertura dos créditos em questão se fez nas condições e limites autorizados pelo Congresso Nacional, nos exatos termos do art. 4° da LOA 2014.

Isto tudo não significa que o Poder Executivo está, ou esteve, isento de demonstrar os dados sobre receita e despesa tal como previstas nas épocas determinadas pela LRF. Não houve a total transparência sobre o que de fato acontecia em 2014. As reais fragilidades e ameaças que pairavam sobre as contas públicas somente ficaram conhecidas com a publicação do relatório de acompanhamento do 5° bimestre. Tal transparência se mostrava ainda mais necessária (art. 37 da Constituição; art. 48 da LRF; art. 51, §§ 4° a 6°, da LDO 2014), tendo em vista tratar-se de ano eleitoral.

O fato de não se entender cabível a rejeição das contas pela ausência de contingenciamento para atingir as metas estabelecidas, ou, ainda, de não se considerar tais metas obrigatórias a qualquer custo não significa liberar aquele Poder de ser transparente quanto à situação do Erário ou de prestar as devidas

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

justificativas que o impediram de cumprir as metas regularmente fixadas pelo Legislativo. E nisto tem toda a razão a Corte de Contas. Ainda que o Congresso Nacional não tenha fiscalizado como devido, ou que a Corte não tenha emitido o devido "alerta", não houve a clareza e publicidade ante o grau de deterioração das contas públicas durante o exercício, uma vez que esta somente foi explicitada no final do exercício analisado. A solução para essa grave lacuna será a adoção de critérios mais precisos e adequados na construção dos relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas, conforme proposta apresentada na seção 3.3.11 deste relatório.

3.3.13 Efeito cruzado das medidas apontadas como irregularidades de números 1, 3, 4, 7, 10 e 12

Localização dos elementos

- Conforme campo correspondente nas seções 3.3.1, 3.3.3, 3.3.4, 3.3.7, 3.3.10, 3.3.12.

Síntese do apontamento

Este relatório não estaria cumprindo sua missão de expor e orientar o voto dos parlamentares no Congresso Nacional se não enfrentasse de forma explícita um raciocínio crítico formulado no Parecer do TCU, o qual não foi veiculado como apontamento explícito de irregularidade mas perpassa, como censura velada, todas e cada uma das ponderações que faz a Corte. Trata-se de um suposto efeito cruzado dos principais atos inquinados de irregularidade pelo Parecer Prévio. Transcrevo a manifestação literal dessa objeção a fls. 877 do Parecer TCU:

> Acertada, pois, a avaliação da unidade técnica, de que as irregularidades oriundas do TC 021.643/2014-8, objeto do Acórdão nº 825/2015-TCU-Plenário, devem ser vistas de forma conjunta neste processo. De fato, a contratação de operações de crédito com inobservância de condições

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

estabelecidas em lei, o não registro nas estatísticas fiscais das dívidas contraídas junto ao FGTS e a omissão das respectivas despesas primárias no cálculo do resultado fiscal criaram uma situação irreal para que a Presidente da República editasse decretos de contingenciamento em montantes inferiores àqueles necessários ao cumprimento das metas fiscais do exercício de 2014, permitindo, desse modo, a execução indevida de despesas de caráter discricionário.

Análise

Parece ser esse o substrato de todas as reprovações do Parecer Prévio: uma suposta conspiração da Chefa do Executivo para alcançar gastos excessivos ou de alguma forma inadequados ao interesse público, e ainda ocultando tais circunstâncias da população.

Não se pode, ao julgar as contas, ignorar essa insinuação. Insinuação, aliás, que encobre um raciocínio estritamente político, que seria legítimo se formulado nesta Casa e às claras, como objeção direta e explícita à aprovação. Duvidoso, porém, é a sua inserção como *obiter dictum* em um parecer de natureza técnica. Se tal objeção fosse de molde a ensejar reprovação, deveria ser explicitada como tal, explicando-se os aspectos técnicos dessa sugestão. Se não o fosse, não caberia ser mantida *en passant* como se nada quisesse dizer.

Há, portanto, que enfrentar e rechaçar, de plano, tal insinuação. A uma, porque o próprio Tribunal reconheceu que a “irregularidade instrumental” que amarraria todo o suposto plano conspiratório (a omissão de passivos nas estatísticas fiscais) é insubsistente, não havendo nos registros feitos pelo Banco Central qualquer descumprimento dos padrões técnicos internacionais exigidos para a matéria (o que cabalmente comprovamos na seção 3.3.1). Assim, não há mais elementos fáticos ou jurídicos que sustentem a alegação de que as medidas de política fiscal questionadas fossem mascaradas ou de algum modo distorcidas em seus registros (os quais, deve-se frisar, constituem instrumento

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

para aferição e tomada de decisão em relação à execução da despesa pública em função das metas fiscais da LRF).

A duas, porque já demonstramos de forma exaustiva que todas e cada uma das supostas "irregularidades" que se conjugariam maleficamente, segundo essa versão, não têm essa natureza. O panorama da política fiscal e financeira de 2014 traz, sim, uma série de problemas, limitações e erros que abordamos de forma transparente e sinalizamos como instrumentos de aprendizado e aperfeiçoamento na forma de ressalvas. Nunca, porém, em nenhum caso, apresentam vezo de irregularidade, má-fé ou ilegalidade.

Por fim, a crítica política inerente ao julgamento político, privativo do Congresso Nacional, poderia objetar à opção por executar ações com a intensidade e o volume que se verificaram em 2014 – os financiamentos do PSI, do crédito rural e do Programa Minha Casa Minha Vida, as despesas obrigatórias dos programas sociais. Ora, essa opção representou, simplesmente, a fidelidade ao programa de governo submetido ao povo nas urnas. Trata-se de opções políticas legítimas, sancionadas pelo voto popular, executadas ostensiva e transparentemente. Pode-se desejar outra opção política, a de um encolhimento da ação estatal, a de um estado mínimo, com base na mal disfarçada preferência pelos exotismos das "contrações fiscais expansionistas" que volta e meia surgem nas franjas da teoria macroeconômica: este parece ser a opção defendida pelo próprio TCU[155]. Qualquer um pode desejá-lo, mas, nesse caso, a democracia

---

[155] Como se pode depreender da longa vindicação dessas correntes de teoria a p. 785 do Parecer Prévio:

> *Além disso, há na literatura econômica trabalhos que vinculam ajuste fiscal a crescimento econômico. De acordo com Fabio Giambiagi e Ana Cláudia Além, a literatura especializada destacou o surgimento de uma teoria que sustenta que o ajuste fiscal, com base no corte de gastos, pode ter impacto positivo no crescimento econômico (Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. 4 ed. revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 165-166):*
>
> > *Isso estaria associado a três tipos de influência favorável de programas de ajustamento sobre o nível de atividade: i) a mudança na composição da demanda agregada em favor do investimento, causada pelo aumento dos lucros associado à queda do salário real, na presença de uma redução da relação consumo do governo/PIB (Alesina et alii, 1999); ii) a queda das taxas de juros, relacionada com o rating dos países que aderissem à disciplina fiscal; e iii) a melhoria de negócios, em um contexto de redução das incertezas. Este último pode ser entendido como o*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

exige que vá às urnas e peça o aval do eleitor para que essa escolha prevaleça. Não é o julgamento de contas o local institucionalmente legítimo para se questionar um programa de governo.

Não se pode sequer alegar que haveria comprometimento de limites prudenciais nessa escolha. Hoje podemos ver a opção dos governos sucessores: reverteram grande parte dessas medidas, mas mantiveram e elevaram o grau de endividamento público a patamares que tornam quase risível o custo fiscal das medidas aqui questionadas (como já tivemos condição de demonstrar cabalmente na seção 3.3.12). Ao contrário, em termos fiscais o governo de 2014 diferenciou-se dos sucessores exatamente por tentar buscar os limites da capacidade de financiamento estatal diante de uma queda da atividade econômica e arrecadatória, mobilizando todos os recursos possíveis e lícitos para custear o maior ativismo econômico estatal possível, em enfrentamento direto da crise macroeconômica tentando pressionar no mínimo possível o endividamento e seu respectivo custo. Inclusive, por atenção e respeito às críticas formuladas pelo próprio Tribunal de Contas, a própria Presidenta da República promoveu a partir do exercício seguinte mudanças radicais na política econômica e nos procedimentos orçamentários e fiscais, em demonstração clara de que submetia-se à interpretação do controle acerca do que seria ou não adequado como procedimentos de gestão (sempre que tal interpretação fosse formulada e comunicada, evidentemente, o que somente ocorreu a posteriori).

---

fenômeno oposto do que ocorre quando um crescimento explosivo da dívida pública gera preocupações que afetam negativamente o ritmo dos negócios. Em um paper publicado já em meados dos anos 1990, com base na experiência da Suécia, Giavazzi e Pagano referiram-se ao impacto expansionista de programas de contração fiscal como "efeitos não Keynesianos da política fiscal". Alesina et alii, no texto já mencionado, citam um extenso survey da literatura teórica que sustenta essa tese.

O economista enfatiza ainda que:

[...] a contração inicial do gasto público não pode cair indefinidamente. Assim, após a contração inicial do gasto, com o crescimento deste controlado e sendo mantido abaixo da taxa de crescimento do PIB, a relação gasto/PIB pode cair, aumentando o superávit primário – em um quadro de elasticidade unitária da receita em relação ao PIB – e favorecendo rodadas posteriores de redução da taxa de juros. Isso tem o potencial de gerar uma espécie de círculo virtuoso de crescimento econômico, redução do "risco-país", queda de juros e incentivo a mais crescimento.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Como já demonstramos, essa opção pode ter-se mostrado até politicamente ingênua: o governo que a sucedeu simplesmente abandonou o esforço de perseguir metas fiscais desafiadoras, optou por explosão nominal do déficit sem políticas expansionistas pelo lado da demanda – e não foi criminalizado por isso quando da formulação de julgamentos sobre as suas contas.

Assim, a política fiscal conduzida em 2014 e seus instrumentos orçamentários não foram menos legais ou legítimos que qualquer das distintas opções que as forças políticas em confronto nesta Casa poderiam defender, sem o mais leve fundamento a tais teorias conspiratórias. Cabe-nos, como parlamentares, apoiar ou fazer oposição a tais opções. Jamais, porém, podemos usar a nossa opção política para exercer nosso papel como juízes. Esta seria a mais profunda violação ao dever constitucional de julgamento que nos compete: neste ponto, somos obrigados à imparcialidade no julgamento das condutas, sem que nos seja lícito opinar pela ilicitude pelo fato exclusivo de que a atuação da primeira mandatária não corresponde à nossa preferência política. Descarto, portanto, e de forma explícita, a insinuação formulada no Parecer Prévio de que as práticas objeto das objeções nele formuladas (e já rechaçadas completamente, uma a uma, nas seções anteriores) compunham algum tipo de plano integrado de malversação ou dissimulação fiscal.

3.4 Ressalvas segundo o Parecer Prévio

Em sequência, abordamos os dois pontos objetos de ressalvas segundo a posição do TCU. Como já vimos na seção 3.1, as ressalvas têm a natureza de falhas de técnica de evidenciação contábil ou de observância de leis, regulamentos e controles internos do conjunto da administração, que sejam materialmente relevantes mas que, em grau e escopo, não possam ser

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

consideradas como elemento de responsabilização individual do Chefe do Executivo.

3.4.1 Ressalva 1 – Ausência do rol de prioridades e metas do PLDO 2014

1. Ausência do rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, descumprindo o previsto no § 2° do art. 165 da Constituição Federal (itens 3.2 e 8.10).

Localização dos elementos[156]

- identificação pela unidade técnica do TCU, no item 3.2: págs. 74/80 do Relatório TCU.
- despacho do Ministro Relator para a manifestação presidencial: item 9.2.5, págs. 880-881 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao TCU (RA/01-2015): págs. 78/83 das contrarrazões ao TCU.
- análise das contrarrazões pela unidade técnica: item 8.10, págs. 819/826 do Relatório TCU.
- conclusão do Ministro Relator: item 9.2.5, págs. 880-881 do Relatório TCU.
- inclusão como ressalva: item 1, pág. 24 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao Congresso: não consta.

Síntese do apontamento

O Parecer Prévio alega que

[156] Relatório TCU: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2014:** Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2016. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/docs/CG%202014_RelatorioParecerPrevioFinal.pdf, acesso 17/07/2019.
Contrarrazões ao TCU: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer RA/02-2015.** Disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/projetos/proposicoes/contas-do-governo-federal/contas-2014/AGU_Contas_do_Governo.
Contrarrazões ao Congresso Nacional: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Informações Nº AR-RA/01-2015, de 03/11/2015**, recebidas por meio do Aviso 525, de 04 de novembro de 2015. Documento impresso disponibilizado à CMO.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

> O projeto da LDO 2014 (PL 2/2013 – CN) encaminhado ao Congresso Nacional não continha anexo específico de prioridades e metas, exatamente como ocorrido em relação ao projeto da LDO nos exercícios de 2012 e 2013. (p. 74 do Relatório TCU)

De fato, as metas e prioridades constavam no referido projeto como sendo “as ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e ao Plano Brasil Sem Miséria – PBSM”. Segue relatando que o parecer da CMO sobre o referido projeto asseverava que “a indicação de programas e planos não associada ao detalhamento das ações orçamentárias, não atenderia aos requisitos constitucionais, uma vez que a definição de metas e prioridades direcionaria a aplicação dos recursos públicos”, tendo o Congresso Nacional produzido, em autógrafo da LDO, um Anexo de Metas e Prioridades que foi vetado pela Presidenta da República sob o sob o argumento de que a ampliação no rol de prioridades constantes do PLDO poderia desorganizar os esforços de gestão e controle do governo. Destaca ainda o parecer que a especificação das prioridades por meio da simples menção a programa específico dá ao Executivo autonomia para alterar unilateralmente esse rol de prioridades, incluindo ou excluindo ações (no caso do PAC) ou “Planos Orçamentários” (PO), no caso do PBSM.

Análise

Em relação a este tópico, apontou-se como ressalva a ausência, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014 (PLDO 2014), de "rol" de prioridades da administração pública federal, com as respectivas metas. Teria a Presidenta da República descumprido o disposto no art. 165, § 2°, da Constituição Federal. O amparo para realizar a ressalva, segundo o Relatório sobre as contas, encontra-se no art. 228 do Regimento Interno do Tribunal de Contas, o qual lhe permitiria apreciar "dispositivos de projeto de lei de diretrizes orçamentárias no âmbito do relatório sobre as contas de governo".

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

É louvável a preocupação com o aperfeiçoamento do sistema de elaboração das normas orçamentárias, aí integrados o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual. O beneficiário das melhorias é o conjunto da administração e, em última análise, o próprio cidadão. Do modo como hoje se elaboram as leis sobre orçamentos, com programas inespecíficos, ações genéricas, por demais desconectados, com linguagem de difícil compreensão, os orçamentos não se colocam a serviço da transparência e do controle social. Os orçamentos já são em essência altamente técnicos, com jargão próprio, impregnados de codificações decifráveis por um corpo seleto de burocratas. Esse modelo não colabora com a eficiência na atuação do setor público, pois gera incerteza – inclusive no gestor – quando da apropriação adequada dos gastos. Orçamentos como esses, ainda que tudo se divulgue, conservam a informação obscura para o administrado, não permitindo reconhecer o que efetivamente é feito com os tributos arrecadados. Não basta divulgar, é necessário ser transparente, ser compreensível.

É assim como vemos a ressalva feita no Parecer Prévio. E tal anotação pode, sim, servir de ponto de partida para a contribuição dessas contas presidenciais à matéria, dentro daquilo que se considera uma ressalva às contas.

Porém, o fundamento e os termos da observação parlamentar devem ser significativamente diferentes daquele constante do Parecer Prévio.

Do ponto de vista formal, o que está em comento não pode ser tratado como um “descumprimento da Constituição”. Primeiro, porque os projetos de lei sobre matéria orçamentária são dirigidos ao Congresso Nacional, que tem seu próprio sistema de controle de constitucionalidade. Projetos hipoteticamente inconstitucionais podem e devem ser sanados no processo de tramitação legislativa, como é corriqueiro ocorrer. Mesmo que assim não fosse, a atribuição para examinar (processar e julgar) a contrariedade de alguma norma aos parâmetros constitucionais é do Supremo Tribunal Federal (art. 102, inciso I, alínea "a", da Constituição). Isto já está pacificado pela Suprema Corte, que firmou o entendimento de que sequer cabe o controle preventivo de

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

constitucionalidade material (conteúdo) de proposição legislativa ao deixar assentado nos autos do Mandado de Segurança n° 32.033-DF (Relatoria do Ministro Gilmar Mendes[157]) que:

> EMENTA: CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE PROJETO DE LEI. INVIABILIDADE.
> 1. Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é "a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo" (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04). Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não.
> 2. Sendo inadmissível o controle preventivo da constitucionalidade material das normas em curso de formação, não cabe atribuir a parlamentar, a quem a Constituição nega habilitação para provocar o controle abstrato repressivo, a prerrogativa, sob todos os aspectos mais abrangente e mais eficiente, de provocar esse mesmo controle antecipadamente, por via de mandado de segurança.
> 3. A prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de controle preventivo não admitido pela Constituição, subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificação plausível, a prerrogativa constitucional que detém de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade. Quanto mais evidente e grotesca possa ser a inconstitucionalidade material de projetos de leis, menos ainda se deverá duvidar do exercício responsável do papel do Legislativo, de negar-lhe aprovação, e do Executivo, de apor-lhe veto, se for o caso. Partir da suposição contrária significaria menosprezar a seriedade e o senso de responsabilidade desses dois Poderes do Estado. E se, eventualmente, um projeto sim se transformar em lei, sempre haverá a possibilidade de provocar o controle repressivo pelo Judiciário, para negar-lhe validade, retirando-a do ordenamento jurídico.

[157] Decisão de Plenário do STF de 20/06/2013. Como o Ministro Gilmar Mendes restou vencido, a redação do respectivo acórdão coube ao Ministro Teori Zavascki.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

O que estamos aqui a exercer não é controle concentrado de constitucionalidade, mas sim controle externo, cujos contornos são muito bem definidos, de forma distinta, no art. 70 na Carta Política. Aqui, apontamos legalidade, legitimidade, economicidade, prestação de contas, todos elementos de mérito técnico e jurídico da ação governamental. Não temos espaço num procedimento de qualquer das atividades de controle externo, para fiscalizar o processo de formação das leis, ainda que versem sobre orçamentos. O exame em Parecer Prévio a ser realizado se desenvolve e se circunscreve a situações fáticas, segundo o ordenamento jurídico posto. O processo de formação das leis, permeado pelo sistema de freios e contrapesos que lhe é inerente, conta com mecanismo próprio de controle, que não é atribuído à Corte de Contas (art. 103 da Constituição).

Mesmo que se pudesse aqui dizer do direito nessa condição de fiscal de constitucionalidade da própria lei, é preciso reconhecer que a exigência de uma lista, "rol" ou enunciação, em algum formato específico, de prioridades no projeto ou na lei de diretrizes simplesmente não consta nem da Constituição nem da regulação expressa na LRF. Dizem precisamente o art. 165 da Constituição e o caput do art. 4º da LRF, *in verbis*:

> CF:
> Art. 165. [...]
> [...]
> § 2° A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.
>
> LRF:
> Art. 4° A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2° do art. 165 da Constituição e:
> [...]

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

Como se vê, a Carta Magna estabelece simplesmente que a lei de diretrizes compreenda as metas e prioridades (sequer exige relação destas com aquelas) da administração pública. Com isso, não há óbice legal expresso que impeça, por exemplo, a apresentação de metas e prioridades na forma de programas, como ocorreu, entre outros, nos exercícios de 2014, 2013, 2012 e 2011, cujos projetos foram convertidos nas Leis n° 12.919/2014 (LDO 2014)[158], 12.708/2012 (LDO 2013)[159], 12.465/2011 (LDO 2012) e 12.309/2010 (LDO 2011). Em todos esses exercícios, o Poder Executivo indicou como prioridades e metas, além das despesas necessárias ao funcionamento dos órgãos, aquelas relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e o Plano Brasil Sem Miséria - PBSM. O que se observa nos exercícios citados é que as metas e prioridades incluídas nos projetos de lei pelo Congresso Nacional, na forma de anexo, foram vetadas pelo Poder Executivo e o Congresso decidiu não rejeitar tais vetos, conforme lhe era facultado, nos termos do art. 66, § 4°, da Constituição.

Logo, não se vê sentido em que qualquer dos agentes do controle externo utilize a Constituição para fundamentar um apontamento de não-conformidade legal na ausência de um "rol" de metas e prioridades nos projetos de lei de diretrizes orçamentárias, quando não há exigência legal para tanto. No máximo, o ordenamento exige a menção ou referência a metas e prioridades (o que está

[158] Lei n° 12.919/2014 - Art. 4° As prioridades e metas da administração pública federal para o exercício de 2014, atendidas as despesas contidas no Anexo III, as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às ações relativas ao PAC, ao Plano Brasil Sem Miséria – PBSM, às decorrentes de emendas individuais e ao Anexo de Metas e Prioridades, as quais terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária de 2014, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa.

[159] Lei n° 12.708/2012 - Art. 4° As prioridades e metas da administração pública federal para o exercício de 2013, atendidas as despesas contidas no Anexo V e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às ações relativas ao PAC, ao Plano Brasil sem Miséria – PBSM e ao Anexo VII desta Lei, as quais terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária de 2013, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

disperso em vários dispositivos do texto da LDO 2014[160]), e mesmo assim a identificação da inconstitucionalidade na etapa da formação da norma não competiria ao Tribunal ou mesmo ao Congresso Nacional como agentes do controle externo, e sim ao mesmo Congresso Nacional no exercício do processo legislativo.

Aliás, ainda do ponto de vista formal, qualquer desconformidade apontada não poderia em nenhuma hipótese pesar sobre as contas presidenciais, pois a responsabilidade pela definição dessa fórmula de redação legal é inteiramente compartilhada pelo Legislativo. Realmente, nem mesmo o Congresso Nacional, partícipe e interessado na formação da lei, chegou a qualquer conclusão sobre a real necessidade das metas e prioridades na LDO. É comum que aprove essas prioridades em forma de anexo ao projeto. Porém, sendo frequentemente vetadas, não tem o Congresso Nacional derrubado os vetos.

No seguinte trecho da Nota Técnica Conjunta n° 5, de 2014, elaborada pelas Consultorias de Orçamento e Fiscalização Financeira de ambas as Casas, que apresenta subsídios à apreciação do PLDO 2015[161], é possível observar o histórico do relativo interesse do Legislativo pela existência de um "rol" de prioridades e metas na LDO:

> Ante o exposto, é defensável a inclusão de anexo de metas e prioridades pelo Congresso Nacional no PLDO 2015. Vale refletir, no entanto, acerca da utilidade do esforço legislativo para a inclusão, haja vista o ocorrido seguidamente nas últimas edições da LDO. No processo legislativo referente às LDOs 2011, 2013 e 2014, cujos projetos não continham o anexo, o Congresso Nacional decidiu criá-lo. Relativamente ao PLDO 2011, foram apresentadas 1.479 emendas apenas para a criação do anexo. O anexo foi elaborado com ações incluídas pelos congressistas e com as ações do PAC informadas pelo Ministério do

[160] Art. 2°, em que se estabelece a meta de superávit primário e faz-se referência ao Anexo de Metas Fiscais; art. 4°, em que se estabelecem as prioridades e metas da administração pública federal; art. 93, inciso IV, alínea “a”, que estabelece meta de crescimento de 50% das aplicações destinadas às cooperativas de produção, micro, pequenas e médias empresas, em relação à média dos três últimos exercícios; e art. 93, inciso IV, alínea “k”, idem paras os setores têxtil, moveleiro, fruticultor e coureiro-calçadista.

[161] Disponível em https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2014/NTCConjuntaLDO2015_entregue.pdf, acesso 06/08/2019.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

> Planejamento. As ações incluídas no anexo foram vetadas, exceto as relativas ao PAC. No que tange ao PLDO 2012, em que também não veio referido anexo, o Congresso Nacional decidiu estabelecer as prioridades no corpo da lei (art. 4º, § 1º), seguindo a conduta do Poder Executivo. Fixou, no entanto, prioridades para cada função estatal. Essa parte foi também totalmente vetada. No que se refere ao PLDO 2013, foram apresentadas 920 emendas para criação do anexo. Na sanção do projeto, o anexo foi integralmente vetado. Em relação ao PLDO 2014, foram apresentadas 552 emendas para inclusão do anexo, que mais uma vez foi vetado integralmente. Sendo assim, já perfazem cinco anos seguidos que os PLDOs são enviados ao Congresso sem o anexo de metas e prioridades. O Poder Legislativo, que tem decidido cria-lo, vê seguidamente tal decisão ser vetada. No âmbito do próprio Legislativo, é perceptível a redução do interesse pelo anexo, haja vista o decrescente número de emendas visando criá-lo. Além disso, apesar do desgaste implícito na criação, que envolve acordos políticos e intensos debates e discussões para aprovação das emendas coletivas e individuais, o Legislativo não se reuniu para rejeitar qualquer dos vetos. Por essa linha, a criação do referido anexo tem sido inócua. Ademais, na prática observada ao longo dos exercícios em que o anexo prevaleceu, é reconhecida a escassa efetividade atribuída às metas e prioridades no processo orçamentário: (i) foram frustradas as tentativas de se estabelecerem regras de inclusão das metas e prioridades da LDO no projeto de lei orçamentária e, quando incluídas, (ii) as programações foram minimamente executadas. A fixação de metas, na maior parte das vezes, refletiu apenas a obediência formal à Constituição. As normas aprovadas sobre o assunto nas LDOs revelam fragilidade quanto à obrigatoriedade do cumprimento das metas e prioridades.

Como se verifica, o legislador poderia ter decidido afastar os vetos legitimamente opostos pelo Chefe do Poder Executivo, para fazer valer as metas e prioridades que havia acrescentado. Contudo, o Congresso, também legitimamente, decidiu não fazê-lo.

O que se faz aqui é caracterizar a inadequação de mérito, a insuficiência técnico-gerencial, do mecanismo escolhido para o cumprimento da determinação constitucional. Este Relator tampouco concorda com a enunciação genérica de um “nome fantasia” de programa para que depois sejam preenchidos com os gastos que o Executivo tiver por bem realizar – isso seria o oposto de um planejamento governamental eficaz. Não há dúvidas que, para aperfeiçoamento do planejamento, melhor seria se fosse estabelecido previamente em cada exercício financeiro o conjunto concreto de prioridades e

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

respectivas metas físicas que representasse a programação a ser objeto de alocação dos recursos com primazia. Se assim fosse feito, o Estado sinalizaria de modo mais transparente sua atuação para os cidadãos, o mercado e até os próprios agentes públicos, proporcionando maior previsibilidade. Entretanto, na árdua tarefa de elencar prioridades num quadro de elevada rigidez orçamentária, o julgamento quanto ao que considerar prioritário não pertence apenas ao Executivo. O "Projeto" da LDO é enviado ao Congresso Nacional, a quem cabe deliberar sobre a matéria. Ainda que o "projeto" seja enviado com as ditas "prioridades" e respectivas metas, o Legislativo pode alterá-lo de modo a ampliá-las, modificá-las ou excluí-las.

É cabível, nesses termos, uma ressalva às contas presidenciais, uma vez que compete ao Chefe do Executivo, em caráter privativo, a propositura das leis de natureza orçamentária, razão pela qual essa autoridade tem, sim, espaço e oportunidade para pôr em marcha o aperfeiçoamento possível na matéria. Neste sentido, o que estas contas podem sinalizar para o esforço a que acima nos referimos é a apresentação, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, das metas e prioridades a que alude o § 2° do art. 165 da Constituição Federal em formato tal que não contribui para:

I - assegurar a consistência intertemporal das metas planejadas ao longo de exercícios sucessivos;

II - garantir a coerência das metas físicas projetadas à luz das necessidades finalísticas de cada política, e dessas mesmas metas com os valores orçados; e

III - evidenciar a lógica da seleção das prioridades orçamentárias, e a sua articulação com as estratégias gerais de governo e as restrições macrofiscais.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

3.4.2 Ressalva 2 - Distorções materiais que afastam a confiabilidade dos indicadores e metas do PPA 2012-2015

2. Existência de distorções materiais que afastam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas a indicadores e metas previstos no Plano Plurianual 2012-2015 (itens 4.2.34 e 8.11).

Localização dos elementos[162]

- identificação pela unidade técnica do TCU, no item 4.2.34: págs. 402-405 do Relatório TCU.
- despacho do Ministro Relator para a manifestação presidencial: item 9.2.8, pág. 886-887 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao TCU (RA/01-2015): págs. 105/110 das contrarrazões ao TCU.
- reanálise pela unidade técnica, no item 8.11: págs. 826/829 do Relatório TCU.
- conclusão do Ministro Relator: tem 9.2.8, pág. 886-887 do Relatório TCU
- inclusão como ressalva: item 2, pág. 24 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao Congresso: não consta.

Síntese do apontamento

O parecer prévio aponta que os indicadores, no âmbito do PPA, destinam-se a descrever e medir aspectos relacionados a cada programa temático, para fins de monitoramento e avaliação enquanto as metas associadas aos objetivos nele enunciados devem traduzir as realizações esperadas. O parecer reconhece que o atual modelo de elaboração do PPA não estabelece nem índices quadrienais para atingimento por cada indicador nem os resultados anuais

---

[162] Relatório TCU: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2014:** Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2016. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/docs/CG%202014_RelatorioParecerPrevioFinal.pdf, acesso 17/07/2019.
Contrarrazões ao TCU: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer RA/02-2015.** Disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/projetos/proposicoes/contas-do-governo-federal/contas-2014/AGU_Contas_do_Governo.
Contrarrazões ao Congresso Nacional: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Informações Nº AR-RA/01-2015, de 03/11/2015**, recebidas por meio do Aviso 525, de 04 de novembro de 2015. Documento impresso disponibilizado à CMO.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

esperados para cada meta. Levando em conta apontamentos de falhas de confiabilidade desses elementos nas contas anteriores, o Tribunal demando à Controladoria-Geral da União (CGU) uma certificação das informações de desempenho da prestação de contas presidencial, a qual resultou em opinião desfavorável do controle interno, salientando a ausência de padronização e sistematização das informações, bem como problemas técnicos em parcela considerável de indicadores e metas. Na verificação procedida diretamente pelo TCU em 2014, 41% dos indicadores amostrados revelaram atendimento inadequado dos atributos de relevância e suficiência, enquanto 26 % falhavam em validade e confiabilidade. Quanto ao uso conjunto dos indicadores para fins gerenciais (conhecido como “cesta de indicadores”) 25% dos programas testados falharam no critério de foco de sua cesta de indicadores, enquanto 97% não atenderam ao critério de equilíbrio e 73 % no de adequação. Tendo em vista que a prestação de contas da presidência é instrumento constitucional de publicidade do resultado governamental em termos de atingimento dos objetivos finalísticos, a inexatidão dessas métricas configuraria distorções materiais que afastam a relevância, suficiência, validade e confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas a indicadores e metas previstos no Plano Plurianual 2012-2015.

Análise

O apontamento em apreço se ampara na possível existência de distorções que afastam a confiabilidade de indicadores e metas previstos no Plano Plurianual para o período de 2012 a 2015 (PPA 2012-2015).

Entendemos, inicialmente, que a avaliação crítica do TCU, conquanto relevante, aborda um pequeno aspecto das deficiências do planejamento público, no caso, os indicadores e metas constantes dos programas do PPA. Trata-se de

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

um detalhe técnico, importante porém inserido num quadro bastante maior de desafios e insuficiências.

Com efeito, qualquer política pública é – ou deveria ser - intervenção governamental lastreada em elementos de diagnóstico, desenho de estratégias com fundamentação causal, construção de indicadores, definição de produtos e metas e estimativa de custos. O processo orçamentário, por sua vez, serve à materialização das políticas públicas, tendo como limite para sua efetividade a qualidade do desenho configurador dessas políticas. As leis orçamentárias não criam esse desenho: refletem -no. Elas servirão tão bem à produção dos resultados desejados quanto mais qualificado for o desenho da intervenção à qual devem dar suporte. Deficiências nesse desenho repercutirão diretamente no desempenho orçamentário, embora um bom desenho, por razões que se encontram fora do escopo deste documento, não seja suficiente para garantir um bom orçamento. Podemos dizer que as leis orçamentárias, em seu papel alocativo, seguem o holofote propiciado pelas políticas públicas de base, estas configuradas em documentos referenciais de planejamento estratégico.

Dentro desse quadro, existe uma imensa lacuna na caracterização do PPA, que por um lado é instrumento de planejamento orçamentário (figurando como apenas uma das espécies do sistema mais amplo de planejamento governamental, que envolve, em instância superior, planos nacionais, setoriais ou temáticos de longo prazo acerca das políticas públicas) e por outro é um plano de alocação plurianual de recursos, transcendendo a mera distribuição de recursos de curto prazo em cada exercício.

Uma das concepções acerca da natureza desse instrumento, baseada numa leitura literal da Constituição, retira completamente do PPA a função de construção de estratégias e indicadores. Isso porque, conquanto a Constituição Federal de 1988 seja lacônica em relação ao que venha a ser o PPA, tendo remetido à tão necessária lei complementar a tarefa de definir sua estrutura e metodologia de elaboração e execução, a Carta Magna ocupou-se de posicionar o PPA na seção "Dos Orçamentos" e definir, como teor necessário desse plano,

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

conteúdos de natureza orçamentária - despesas de capital, despesas decorrentes das despesas de capital e despesas com programas de duração continuada. Portanto, o que quer que a lei complementar, ainda não aprovada pelo Congresso Nacional, vier a determinar sobre o PPA, restará sempre resguardada constitucionalmente sua natureza orçamentária. Além disso, nos moldes atuais (até pelo menos a edição da lei complementar cuja ausência é tão sentida) o horizonte temporal do PPA é um período equivalente ao do mandato do titular do Poder Executivo, forçando três características difíceis de administrar: um processo de elaboração de curto prazo (o plano é inteiramente elaborado nos primeiros oito meses do mandato); objetivos e ações que só podem ser definidos para o médio prazo (do segundo ano do mandato ao primeiro ano do mandato seguinte); e a necessidade de, em seu conteúdo, o PPA adaptar o planejamento de Estado (consignado basicamente em leis que regulam cada aspecto da atividade governamental) à sua capacidade fiscal e às prioridades e valores do mandatário escolhido no processo eleitoral. Tudo isso tendo como pano de fundo a já discutida necessidade de um plano de natureza orçamentária espelhar-se em referenciais de ordem superior acerca das políticas de estado, de como o Estado enxerga determinada situação, que teoria sustenta sobre as causas dos problemas em tela e que estratégia advoga ser a melhor para superá-los. É em função disso que, idealmente, as leis orçamentárias deveriam definir, no processo político periodicamente renovado de alocação de recursos entre demandas variadas, o montante de dotações orçamentárias a serem alocadas em cada política e, portanto, o ritmo no qual os objetivos de cada política pública poderão ser atingidos, em função das prioridades eleitas.

Outra vertente, por outro lado, é a que vem sendo seguida no atribulado histórico de tentativas de implementação do PPA: a de um instrumento de consolidação, ainda que parcial, dos esforços setoriais de planejamento, sendo idealmente o veículo da pouca sistematização que se tem disponível acerca dos planejamentos setoriais (ou mesmo um indutor de um esforço inicial de

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

elaboração de mecanismos gerenciais naqueles muitos campos em que simplesmente inexiste o planejamento setorial).

Ademais, os dois últimos Planos Plurianuais foram construídos sob um conceito que a doutrina já chamou de “haraquiri do planejamento”[163], pelo virtual abandono de qualquer veleidade de estabelecer parâmetros de controle gerencial finalístico e sistematizado, limitando-se a estabelecer declarações gerais de intenções. Esta opção, como já dissemos, não pode ser debitada ao Poder Executivo, mas pertence igualmente ao Congresso Nacional que optou pela sua aprovação nesses termos precários.

Assim, as ponderações de foco técnico-instrumental limitado contidas nessa ressalva do Parecer Prévio têm seu lugar como contribuição à gestão pública, máxime quando se está precisamente no exercício em que um novo Plano Plurianual deve ser considerado pelo Parlamento. Tenho em vista que o objeto da ressalva são características técnicas que têm cabida em qualquer instrumento gerencial que utilize indicadores e objetivos, o que as torna conciliáveis com qualquer das duas concepções que vier a ser assumida pelo PPA. Destaco, ainda, que essas observações não representam impugnação à conduta presidencial, mas tão somente o levantamento de questão técnica importante que deve receber a atenção governamental e legislativa no que se refere aos instrumentos de planejamento, o que se insere plenamente no conceito de ressalva adotado por este parecer legislativo sobre as contas presidenciais de 2014.

Por todo o exposto, considero válido aprender da experiência da gestão de 2014 por meio da ressalva formulada às contas, entendida como problemas significativos de relevância, suficiência, validade e confiabilidade de parcela

---

[163] BITTENCOURT, Fernando. **PPA, orçamento e planejamento, primeiro ato: três personagens à procura de uma história constitucional.** In Silva, Rafael Silveira (org.). 3**0 anos da Constituição: Evolução, desafios e perspectivas para o futuro: Volume I.** Brasília: Senado Federal, 2018. (http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/553745, pp. 294-306. Acesso 06/08/2019).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

significativa das informações relacionadas a indicadores e metas previstos no Plano Plurianual 2012-2015, que devem ser enfrentados com a finalidade de assegurar as funções gerenciais e de prestação de contas desse instrumento do planejamento governamental.

4 VOTO

Senhoras e Senhores Congressistas, estamos votando muito mais do que as contas presidenciais relativas ao exercício financeiro de 2014. Todos os pontos da nossa análise terão forte repercussão sobre os anos vindouros, para o governo federal e também, como precedente por força do art. 75 da Constituição Federal, para a relação entre Executivo e Legislativo nos estados, no Distrito federal e nos municípios.

Fui exaustivo no Relatório, dissecando cada minúcia dos apontamentos do Parecer Prévio do TCU. Mas serei muito breve nestas considerações de voto, para colocar os holofotes sobre os pontos verdadeiramente importantes.

Neste Voto, nesta manifestação, cumpro dois deveres. O primeiro é o de manifestar minha convicção sobre o mérito das contas que estão sendo julgadas. O segundo é abrir mão dessa minha posição pessoal e partidária, para oferecer razões de decidir baseadas em um valor político-institucional maior em favor de nossa Nação.

4.1 Uma imensa lacuna normativa – a regulamentação do processo constitucional de contas presidenciais

Inicialmente, lanço um alerta e um apelo, que creio será recepcionado por todos os parlamentares sem distinção de partido ou posição: o processo relativo à elaboração e apreciação das contas presidenciais, envolvendo providências no âmbito de órgãos técnicos do Poder Executivo, do Tribunal de Contas da

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

União, deste Colegiado e do Plenário do Congresso Nacional, está absolutamente carente de disciplinamento por parte do Parlamento, a quem cabe, com exclusividade, regulamentar a matéria.

Não se trata de detalhe menor ou tecnicalidade: o processo de prestação de contas tem papel central nos freios e contrapesos estabelecidos pela Constituição Federal como garantia da democracia, além de ter um potencial caráter sancionador. Nesse sentido, falhas processuais que levem à inobservância ou comprometimento de direitos podem vir a resultar na integral anulação dos processos respectivos, bem como na geração de conflitos institucionais entre Poderes, que ameaçam o bom governo de nosso país.

Já discorri longamente sobre essa preliminar nas seções 3.1 e 3.2 deste Relatório. Aqui faço tão somente um apelo: debrucemo-nos, sem demora, sobre essa regulamentação. Não deixemos, em nosso turno de responsabilidade sobre as leis orçamentárias, um vazio normativo dessa gravidade. Para materializar esse compromisso, proponho, no próprio Projeto de Decreto Legislativo no qual culmina o Relatório, um dispositivo que determina a elaboração dessa tão importante matéria por parte desta Comissão.

4.2 Posição do Relator sobre o mérito das contas

Sobre o mérito intrínseco das contas, devo inicialmente expressar sem rodeios a minha posição.

Quanto aos critérios de julgamento, reitero que:

I - sua natureza política não afasta o dever de imparcialidade de cada um de nós, e tem por natureza o exigir do Presidente sob julgamento os parâmetros de conduta formalmente codificados em lei e todos aqueles padrões de comportamento que expressem a ação político-institucional desejada pela Constituição, sempre que sejam claramente deduzidos a partir dos preceitos constitucionais;

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

II – o critério básico para apuração da ação presidencial deve ser preponderantemente o desempenho, em especial a adequação das políticas públicas examinadas em seu desenho, implementação e resultados, ao alcance dos objetivos fundamentais estabelecidos na Constituição;

III – a responsabilização do Chefe do Executivo é pessoal e direta, ou seja, abrange atos de sua formal responsabilidade pessoal assim definidos no ordenamento jurídico e também atos que representem a concretização de ação de governo de gravidade, materialidade e relevância tais que não permitam a presunção de que fossem desconhecidos pelo mandatário.

No mérito substantivo, não posso senão concluir pela **aprovação das contas com ressalvas.**

Aprovação, porque considero insubsistentes os apontamentos de irregularidades feitos pelo Parecer Prévio do TCU, como exaustivamente debatido e demonstrado na seção 3.3 deste Relatório. Para maior transparência, resumo aqui as minhas conclusões sobre as objeções do Parecer Prévio, agrupadas por tema:

I – omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, BNDES e FGTS nas estatísticas fiscais (apontamentos 1 e 10 do TCU):

a) não houve qualquer omissão, sendo as estatísticas fiscais calculadas rigorosamente de acordo com os padrões técnicos internacionais que regem a matéria, conforme foi formal e completamente reconhecido pelo próprio TCU pelo Acórdão 1824/2018 - Plenário, prolatado em data posterior ao Parecer Prévio;

II – adiantamentos concedidos pela CEF à União - programas sociais (apontamento 2 do TCU):

a) não é possível nem legítimo entender a caracterização dos procedimentos adotados como operação de crédito à luz da LRF, tendo em vista os diferentes entendimentos válidos dessa

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

caracterização; até mesmo no momento atual, a interpretação que veio a ser construída posteriormente acerca do ponto é sujeita a polêmica; em 2014, portanto, tal interpretação isolada jamais poderia prevalecer e caracterizar a antijuridicidade dos procedimentos adotados;

b) de qualquer modo, a variação de saldos financeiros junto ao agente na execução de políticas de transferência pulverizada de renda a pessoas físicas é indissociável da própria existência da prestação de serviço, e não ocorreu saldo médio anual contra a União ao final do exercício, afastando-se a possibilidade de a União financiar-se em caráter permanente junto ao agente financeiro;

III – Subvenções econômicas devidas ao FGTS no âmbito do PMCMV e inscrição irregular em restos a pagar (apontamentos 3 e 9 do TCU):

a) as despesas com subvenções econômicas envolvidas constituem-se em transferências correntes, sem contraprestação direta ou indireta para a União, e têm como destinatário o próprio FGTS, como ressarcimento da aplicação que tenha feito nessa finalidade; como tal, o ressarcimento é obrigação pendente de condição, não diferente dos empenhos regulares de despesa pública;

b) como tal, tais despesas não representam empréstimos, antecipações de receita orçamentária, adiantamentos ou qualquer outra transação que possa ser enquadrada no conceito jurídico de operação de crédito estabelecido pela LRF, o que fez com que o registro contábil-orçamentário da despesa tenha ocorrido em conformidade com a legislação vigente;

IV – Subvenções econômicas devidas ao BNDES no âmbito do PSI (apontamento 4 do TCU):

a) as despesas com subvenções econômicas envolvidas constituem-se em transferências correntes, sem contraprestação direta ou indireta para a União, e têm como destinatários o BNDES e as instituições financeiras operadoras do PSI; como tal, a cobertura da subvenção é obrigação pendente de condição (a concessão dos empréstimos pelos operadores, sob seu próprio risco de crédito), não diferente dos empenhos regulares de despesa pública;

b) como tal, tais despesas não representam empréstimos, antecipações de receita orçamentária, adiantamentos ou qualquer outra transação que possa ser enquadrada no conceito jurídico de operação de crédito estabelecido pela LRF, o que fez com que o registro contábil-orçamentário da despesa tenha ocorrido em conformidade com a legislação vigente;

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

c) não instituiu o legislador nenhum empréstimo ou fonte de financiamento, a título de adiantamento ou antecipação de receita orçamentária para a União, com recursos das instituições financeiras que operam o PSI; ao contrário disso, o comando legal é expresso ao consignar que se trata de simples autorização para a realização de despesa orçamentária de subvenção econômica;

d) não se identificam irregularidades na metodologia de apuração e pagamento da equalização da taxa de juros, pois a lei específica delega expressamente tal competência ao Ministério da Fazenda e não existe, no ordenamento jurídico, qualquer critério predeterminado e exigível para a definição do fluxo de caixa do pagamento da equalização ao agente financeiro;

V – Execução de despesas sem suficiente dotação no orçamento de investimento (apontamentos 5 e 6 do TCU):

a) as condutas impugnadas não pertencem à esfera de decisão do primeiro mandatário, vez que ocorrem no âmbito da gestão interna de cada uma das empresas citadas, não sendo a Presidência da República ordenadora de quaisquer das despesas impugnadas;

b) os motivos alegados pelos administradores para cada ocorrência evidenciam que a observância do limite formal de gasto com recursos próprios das companhias poderia comprometer a sua capacidade concorrencial ou de mercado, surgindo, portanto, a obrigatoriedade de cumprir o dever fiduciário de administrador estabelecido pela lei societária;

c) em termos fáticos, o próprio TCU confirma serem os valores envolvidos materialmente irrelevantes e estarem sendo adotadas medidas pelo Executivo de melhor controle sobre esse aspecto da gestão, além de não ter sido apontado qualquer dano ao erário ou às empresas em razão dos fatos apontados;

d) o TCU aponta que a prática foi apontada, nos Pareceres Prévios das contas de 2010 a 2013, apenas como ressalva, sem indicar o critério pelo qual passou a considerá-las irregularidades;

VI – Ausência de contingenciamento de despesas discricionárias da União no montante de, pelo menos, R$ 28,54 bilhões (apontamento 7 do TCU):

a) a decisão de programação financeira foi adotada no exercício de uma legítima opção de política econômica por arriscar o não-cumprimento exato da meta-objetivo traçada, com a consequente assunção da responsabilidade política pelo resultado, com o objetivo de minimizar, pela via da política fiscal, os efeitos sociais e econômicos negativos

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

da desaceleração econômica (risco este que, ao final do exercício, não se materializou);

b) a decisão de programação financeira foi adotada levando em conta uma perspectiva anual para a gestão das metas fiscais, nos termos dos arts. 4°, § 1°, e 9° da LRF;

c) a decisão de programação financeira foi adotada com apoio nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, cuja finalidade é, exatamente, orientar a necessidade ou não de contingenciamentos, nos termos do art. 9° da LRF e no art. 51 da LD0 2014;

VII – Utilização da execução orçamentária para influir na apreciação legislativa do Projeto de Lei n° 36/2014-CN (apontamento 8 do TCU):

a) o envio de um projeto de lei de iniciativa privativa à deliberação legislativa é ato intrínseco às competências constitucionais do chefe do Executivo;

b) a vinculação, no decreto de programação financeira, da ampliação dos limites de gasto à aprovação de uma determinada norma pelo Parlamento, longe de ser qualquer tipo de influência indevida, é obrigação legal; o que não poderia haver seria, precisamente, a autorização de desembolso financeiro sem que tal normativo fosse antes transformado em lei;

c) a especificação de estimativas com base em projetos de lei em tramitação no parlamento é procedimento legítimo, legal e praticado de forma repetida nas leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais aprovadas pelo Congresso Nacional;

d) não se pode encontrar, no ato examinado, qualquer atentado ou inobservância às regras legais, institucionais e éticas exigíveis à ação governamental.

VIII – edição do Decreto n° 8.197, de 2014, sem considerar a manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE (apontamento 11 do TCU):

a) as condutas impugnadas não pertencem à esfera de decisão do primeiro mandatário, vez que a preparação dos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas representa atividade estritamente técnico-operacional de competência legal dos órgãos centrais dos sistemas de planejamento e orçamento e de administração financeira (SOF e STN), não sendo a Presidência da República responsável, a qualquer título, pelo mérito técnico da projeção de receitas e despesas nele contida;

b) as informações do MTE foram consideradas pelos órgãos técnicos, em conjunto com outras informações relativas à previsão de

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

alterações legais que afetariam igualmente as receitas e despesas consideradas;

c) a especificação de estimativas que consideram o efeito de eventos futuros, sejam eles decorrentes de alteração da legislação tributária ou de regras que repercutem nas receitas ou despesas públicas, não sofre nenhuma vedação legal e é compatível com procedimentos usualmente adotados para a gestão orçamentária e financeira;

d) a incorporação, pelos órgãos técnicos, das informações do MTE às projeções do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas seguiu rigorosamente os procedimentos e cronogramas formalmente especificados para essa providência, com validação previa do próprio TCU;

IX – Abertura de crédito suplementar incompatível com a obtenção da meta de resultado primário (apontamento 12 do TCU):

a) os créditos suplementares foram abertos no exercício de uma legítima opção de política econômica por arriscar o não-cumprimento exato da meta-objetivo traçada, com a consequente assunção da responsabilidade política pelo resultado, com o objetivo de minimizar, pela via da política fiscal, os efeitos sociais e econômicos negativos da desaceleração econômica (risco este que, ao final do exercício, não se materializou);

b) os créditos foram abertos levando-se em conta uma perspectiva anual para a gestão das metas fiscais, nos termos dos arts. 4°, § 1°, e 9° da LRF;

c) os créditos foram abertos com apoio nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, cuja finalidade é, exatamente, orientar a necessidade ou não de contingenciamentos, nos termos do art. 9° da LRF e no art. 51 da LD0 2014;

d) os créditos foram abertos, em parte, para atender a demandas de Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos relativas a excesso de arrecadação de seus recursos próprios diretamente arrecadados, em conformidade com as prescrições específicas da lei de diretrizes orçamentárias a respeito, cuja recusa teria implicado violação das prerrogativas constitucionais desses entes;

e) os créditos foram abertos com base na interpretação sobre a natureza das metas da LRF que prevalecia na época em todas as instâncias técnicas (inclusive no TCU e no Congresso Nacional), segundo a qual a abertura dos créditos em questão se fez nas condições e limites autorizados pelo Congresso Nacional, nos exatos termos do art. 4° da LOA 2014;

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/22420.54797-45

Aprovação com ressalvas, porque o exame das contas pode e deve ensejar aprendizado, aperfeiçoamento da administração governamental, tanto para a equidade no registro histórico do desempenho de cada governante quanto, sobretudo, para deixar disponível todo o patrimônio de experiências acumuladas (inclusive na forma de eventuais erros) para o aprendizado institucional e das futuras gerações de administradores e parlamentares. São ressalvas, nesse sentido, falhas de técnica de evidenciação contábil, ou de observância de leis, regulamentos e controles internos do conjunto da administração, que sejam materialmente relevantes mas que, em grau e escopo, não possam ser consideradas como elemento de responsabilização individual do Chefe do Executivo.

No mérito, cabem as seguintes ressalvas às contas:

I – constatação, em 2014, de adiantamento pelo FGTS de contratações que fazem jus a subvenções econômicas de responsabilidade da União, com autorização legal para o pagamento e ressarcimento posterior, mas sem a fixação de limites prudenciais – vinculados à dotação orçamentária correspondente – para a exposição do Fundo e da União à despesa , nem de regras precisas de exigibilidade e pagamento, em desacordo com os princípios do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável, previstos no art. 37 da Constituição e no art. 1° da LRF (seção 3.3.3 do Relatório);

II - existência, em 2014, de compromissos financeiros vencidos e não pagos ou pagos com atraso junto ao BNDES, relativos a subvenções econômicas de responsabilidade da União, sem que existam no ordenamento parâmetros legais capazes de orientar o desenho razoável das estruturas de pagamento de subvenções econômicas pelo poder público, em lacuna normativa que compromete fortemente os princípios do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável previstos no art. 37 da Constituição e no art. 1° da LRF (seção 3.3.4 do Relatório);

III - execução de despesa sem suficiente dotação e extrapolação do montante de recursos aprovados por fonte, no orçamento de investimento, em diversas empresas estatais não-dependentes, em descumprimento

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

aos arts. 165, § 5º, inciso II, e 167, inciso II, da Constituição e ao art. 37, § 1º, da Lei nº 12.919/2013 (LDO 2014) (seção 3.3.6 do Relatório);

IV - edição de decretos de programação orçamentária e financeira, nos termos do art. 8° e 9° da Lei Complementar nº 101/2000, com metodologia inadequada para incorporação de informações setoriais dos órgãos finalísticos às projeções de receitas e despesas, especialmente em relação aos prazos em que tais informações devem impactar as projeções e em relação aos critérios e condições em que devam ser consideradas, nas mencionadas projeções, eventuais expectativas de alteração normativa que possam afetar receitas, despesas e até mesmo as próprias metas ao longo do exercício (seção 3.3.11 do Relatório);

V - apresentação, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, das metas e prioridades a que alude o § 2° do art. 165 da Constituição Federal em formato tal que não contribui para:

a) assegurar a consistência intertemporal das metas planejadas ao longo de exercícios sucessivos;

b) garantir a coerência das metas físicas projetadas à luz das necessidades finalísticas de cada política, e dessas mesmas metas com os valores orçados;

c) evidenciar a lógica da seleção das prioridades orçamentárias, e a sua articulação com as estratégias gerais de governo e as restrições macrofiscais (seção 3.4.1 do Relatório);

VI – constatação de problemas significativos de relevância, suficiência, validade e confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas a indicadores e metas previstos no Plano Plurianual 2012-2015, que devem ser enfrentados com a finalidade de assegurar as funções gerenciais e de prestação de contas desse instrumento do planejamento governamental (seção 3.4.2 do Relatório).

4.3 O verdadeiro sentido do julgamento político – a preservação da democracia como valor constitucional

Tendo exposto a minha convicção pessoal, que gostaria de ver reconhecida pelo Parlamento por ter fundamentos para tanto, devo agora oferecer ao país a renúncia a esta posição política em nome de um bem maior.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

Por que um parlamentar faria isso?

Explico: como já reafirmei, entendo que o julgamento político de contas presidenciais deve exigir do Presidente da República os padrões que levem à ação político-institucional desejada pela Constituição, claramente deduzidos a partir dos próprios preceitos constitucionais. Devemos estar todos, Presidente e parlamentares, responsável e julgador, interessados em um único resultado fundamental para nossas ações e decisões: o alcance dos objetivos fundamentais estabelecidos na Constituição.

E existe um valor constitucional crucial que está em perigo neste exato momento no Brasil: a própria democracia. E a trajetória dessa ameaça inicia-se precisamente nos fatos discutidos neste julgamento de contas.

Como parlamentar e relator, tenho convicção da regularidade da conduta da Presidenta da República, como expressei de forma inequívoca.

Mas reconheço que existem na sociedade posições contrárias, que legitimamente se opuseram, com base no mérito dos fatos, às decisões presidenciais. Em se tratando de temas de gestão financeira e orçamentária, a controvérsia estabeleceu-se inicialmente no âmbito técnico dos círculos de economia. Alguns analistas acham que as políticas fiscais aqui relatadas "quebraram o Estado" e estão na "raiz da pior recessão que o Brasil já experimentou"[164]. Outros veem as medidas como o instrumento de uma tentativa de transformação do modelo econômico para dar a condição mesma de sobrevivência da produção industrial e do mercado interno, o que foi demandado principalmente pelo empresariado e cumprido pelo governo, mas foi derrubado

[164] SAFATLE, Claudia; BORGES, João; OLIVEIRA, Ribamar. **Anatomia de um desastre: Os bastidores da crise econômica que mergulhou o país na pior recessão de sua história**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2016, p. 517; VILLAVERDE, João. **Perigosas pedaladas: Os bastidores da crise que abalou o Brasil e levou ao fim o governo Dilma Roussef**. São Paulo: Geração Editoril, 2016.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

por falta de adesão do próprio setor privado em função do seu impacto redistributivo em favor da maioria da população[165].

Porém, a controvérsia espalhou-se muito rapidamente para o âmbito estritamente político: os fatos aqui tratados, e outros tomados por similares constatados em exercícios posteriores, serviram como linha de clivagem dos partidos políticos, dos parlamentares e dos agentes sociais.

Fatos similares aos aqui tratados foram utilizados como pretexto de um processo político de impedimento da Presidenta da República, iniciado em 2015 e concluído com a interrupção do mandato presidencial em 2016. Os temas aqui tratados saltaram ao palco principal da discussão política, e passaram a ser a alavanca em torno da qual se mobilizavam tanto aqueles que defendiam o mandato da Presidenta quanto os que queriam o seu afastamento. Contestavam os temas orçamentários aqueles que, de boa-fé, opunham-se à linha de ação da primeira mandatária, julgando-a condenável, bem como aqueles que meramente queriam pretextos para alcançar o poder por vias indiretas. Dividiu-se mais o país, entre os que viam no julgamento de reprovação das condutas orçamentárias um golpe contra as instituições[166] e aqueles que o consideravam um procedimento conforme a Constituição[167], enquanto outros apontam precisamente a marca de profunda divisão conceitual, política e sociológica que eventos como esse deixaram no Brasil e até mesmo na América Latina[168].

---

[165] CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico.** São Paulo: Editora Todavia, 2018, pp. 83-89 e 140-146; e SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos CEBRAP**, 102, Jul 2015.

[166] SANTOS, Fabiano; GUARNIERI, Fernando. From Protest to Parliamentary Coup: An Overview of Brazil's Recent History. **Journal of Latin American Cultural Studies**, 25:4, 2016, pp. 485-494. SANTOS, Wanderley Guilherme. **A democracia impedida: o Brasil no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

[167] AVELAR, Idelber. A Response to Fabiano Santos and Fernando Guarnieri. **Journal of Latin American Cultural Studies**, 26(2), 2017, pp. 341-350; NUNES, Felipe; MELO, Carlos Ranulfo. Impeachment, political crisis and democracy in Brazil. **Revista de Ciência Política** , 37 (2), 2017, pp. 281-304.

[168] PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Impeachment or backsliding? Threats to democracy in the twenty-first century. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 33 (98), 2018. Disponível em http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v33n98/0102-6909-rbcsoc-33-98-e339801.pdf, acesso 05/08/2019.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

Mas as ameaças institucionais não terminaram na polêmica do afastamento presidencial. Ao contrário, foi nesse ponto que começaram.

Usando, entre outros pretextos, acusações baseadas nos mesmíssimos temas orçamentários que temos sob nossos olhos no dia de hoje, forças políticas ainda mais radicais e descomprometidas com a democracia passaram a apostar na mais desesperada polarização do país, centrada na desqualificação de todo o espectro político que defendia – e defende – a gestão da Presidenta da República que ora julgamos. Tais forças ganharam o bilhete de ingresso ao poder que hoje ocupam a partir dessa radicalização política baseada no discurso de ódio e desqualificação do oponente[169].

Este é o momento que vivemos hoje: a polarização extremada, provocada desde as mais altas cimas do poder, a importação para o Brasil da onda antidemocrática que se abate sobre todo o mundo democrático ocidental.

Alguns poderão dizer: mas não estão as instituições na letra da lei? Que perigo corremos?

Não sejamos ingênuos: lembrando uma advertência recente, “em função das lacunas e ambiguidades inerentes a todos os sistemas legais, não podemos nos fiar apenas em constituições para salvaguardar a democracia contra autoritários potenciais”[170]. São necessárias “regras informais” (num sentido

---

[169] FAUSTO, Ruy. **Depois do temporal,** p. 120/125. ABRANCHES, Sérgio. **Polarização radicalizada e ruptura eleitoral**, pp. 13-25. MELO, Carlos. **A marcha brasileira para a insensatez**, pp. 176-182. GOMES, Angela de Castro. **A política brasileira em tempos de cólera**, pp. 142-146 e 151-155. Todos In VV.AA. **Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. (páginas citadas)

[170] *Nem mesmo constituições bem-projetadas são capazes, por si mesmas, de garantir a democracia. Primeiro, porque constituições são sempre incompletas. Como qualquer conjunto de regras, elas têm inúmeras lacunas e ambiguidades. [...] Regras constitucionais também estão sempre sujeitas a interpretações conflitantes.[...] Se poderes constitucionais estão abertos a múltiplas leituras, eles podem ser usados de maneiras que seus criadores não anteciparam. [...] Por fim, as palavras escritas de uma Constituição podem ser seguidas ao pé da letra de modos que venham a enfraquecer o espírito da lei. Uma das formas mais disruptivas de protesto*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

muito preciso de instituição informal), as quais, embora não se encontrem explicitadas em algum texto formal, funcionam como códigos de conduta compartilhados que se tornam senso comum dentro de uma comunidade ou sociedade particular – aceitos, respeitados e impostos por seus membros, e servem como as "grades flexíveis" (defensas ou *guardrails*) de proteção da democracia, impedindo que o dia a dia da competição política se transforme em luta livre e as instituições formais sejam utilizadas contrariamente às suas finalidades originais[171]. E para a sobrevivência democrática, duas dessas defensas são as mais cruciais. A primeira é a tolerância mútua, o compromisso de todas as forças políticas de que, enquanto os rivais jogarem pelas regras institucionais, os demais aceitam que eles tenham direito igual de existir, competir pelo poder e governar. O exercente do poder não está justificado em usar de todos os meios, inclusive os ilegais e autoritários, para eliminar o oponente. A segunda é a reserva ou o comedimento institucional, o compromisso em evitar ações que, embora respeitem a letra da lei, violam claramente o seu espírito[172]: perder esse comedimento é "jogar segundo as regras, mas levando-as aos seus limites [...] uma forma de combate institucional cujo objetivo é

trabalhista é a "operação-padrão", em que os trabalhadores fazem rigorosamente o que é exigido em seus contratos ou descrições de cargo, mas nada mais além disso. Em outras palavras, eles seguem as regras escritas ao pé da letra. Quase invariavelmente, o local de trabalho para de funcionar. (LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2018, pp. 91-92).

171 LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2018, pp. 93-94. Para um conceito logicamente rigoroso de "instituições informais", cf. HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven (eds.). **Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America**. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2006.

172 *Normas de reserva institucional são especialmente importantes em democracias presidencialistas. Como sustenta Juan Linz, governos divididos podem facilmente levar a impasses, disfunções e crises constitucionais. Presidentes sem comedimento ou controle podem aparelhar a Suprema Corte, alterando a sua composição, ou contornar o Congresso, governando por decretos. E congressos sem comedimento podem bloquear todos os movimentos do presidente, ameaçando lançar o país no caos ao se recusarem a financiar o governo ou ao votarem pelo afastamento do presidente com base em motivos dúbios.* LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2018, p. 100.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

derrotar permanentemente os rivais partidários – e não se preocupar em saber se o jogo democrático vai continuar"[173].

A partir de 2018, pelo menos, cada dia do funcionamento das instituições sem as defensas de tolerância mútua e reserva institucional vê uma nova ameaça a valor fundamental da nossa Constituição Política: o Estado Democrático de Direito, contemplado no art. 1º da Carta Magna. Ao ameaçar a convivência democrática, o equilíbrio de poderes e o pluralismo, cada uma dessas ameaças diuturnas é também uma ferida na saúde democrática de nossa Constituição. É a aproximação do Brasil aos casos mais dramáticos de colapsos democráticos: na prática, os proponentes dessa estratégia tentam aproximar o Congresso ao círculo vicioso de radicalização, recusa à cooperação e paralisia decisória que já derrubou a experiência democrática anterior à que vivemos[174] (fato que os arautos da deslegitimação dos adversários políticos não deixam de celebrar).

E o que isso tem a ver com as contas presidenciais de 2014?

No pronunciamento que fizer sobre estas contas, o Congresso Nacional tem a oportunidade de iniciar o movimento contrário ao movimento antidemocrático de polarização e facciosismo que acabo de descrever. Tem a oportunidade de dizer não à desqualificação, dizer não à divisão da política em campos de inimigos que pretendem aniquilar-se antes de conviver e respeitar-se. Tem a oportunidade de rechaçar, de uma vez por todas, o abuso político do uso das maiorias para extirpar da vida política o oponente legítimo. Afinal, a verdadeira liderança política tem a oportunidade única de contrapor-se à polarização extrema com cooperação e consciência pública. Estamos ainda no

[173] LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2018, p. 100.

[174] SANTOS, Wanderley Guilherme. **O cálculo do conflito: estabilidade e crise na política brasileira.** Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003, pp. 231-263.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

tempo de intervir no processo de degradação da qualidade democrática, quando é possível tomar cursos de ação alternativos que reduzam o risco ao regime[175].

Senhores e senhoras parlamentares, estamos hoje no papel de magistrados, de julgadores. Nesse papel, o que nos aconselha a "Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro" (Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942)? Em seu artigo quinto, esse estatuto orienta que "**na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum**".

Lanço a pergunta àqueles que, de boa-fé, acreditam que os atos de gestão que se discutiram neste processo são irregulares ou danosos ao país: a que fins sociais se destina o julgamento das contas presidenciais, especialmente um julgamento realizado tão a destempo, tanto tempo depois do exercício a que se refere?

Destina-se a sancionar agentes públicos que não se conduzam adequadamente no desempenho do cargo, impedindo-lhes a continuidade do exercício? Se assim considerarmos, a pessoa física que titularizou as decisões aqui discutidas já foi alvo da mais extrema punição política, a destituição forçada do cargo para o qual foi eleita. Uma nova sanção nada mais se acrescentará em termos de preservação do bem comum.

Destina-se a impor a partidos ou a facções políticas que tenham promovido atos inadequados o custo reputacional de arcar com uma manifestação institucional contrária, afastando-lhes parte dos apoiadores? Se assim considerarmos, o grupo político que esteve e está do lado da Presidenta já foi objeto de toda execração possível, explorada da forma mais incontida e desequilibrada possível na última campanha eleitoral. Uma nova manifestação contrária de uma instância política nada mais nos poderá impor – digo em primeira pessoa, pois faço parte dessa opção política com muito orgulho – em termos de perseguição.

---

[175] LINZ, Juan José. **The breakdown of democratic regimes: Crisis, breakdown and reequilibration**. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1978, p. 81.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

Destina-se a estabelecer precedentes, novos procedimentos e correções de rumo necessárias? Se para isso servir o julgamento de contas, este Relatório demonstra exaustivamente que todas as lições possíveis desse duríssimo embate institucional que o país vivenciou nos últimos anos foram incorporadas à prática administrativa (inclusive e especialmente por meio de medidas promovidas pela própria Presidenta, no período que lhe restou de mandato). Tudo aquilo que se pretendia mudar ou retificar já está consolidado nos normativos e na cultura organizacional. Aquilo que persiste insuficiente – e que aponto de forma rigorosa ao longo de todo o relatório, pontuando as ressalvas pertinentes – é composto pelas lacunas que a administração federal ou o próprio Legislativo ainda não tiveram capacidade ou mobilização política para solucionar. Não será uma reprovação pessoal das contas de uma presidente que produzirá essa capacidade ou essa mobilização virtuosas.

Em síntese: uma rejeição das contas neste momento intempestivo em nada acrescentará ao bem comum. Tudo o que se poderia pensar em obter com essa medida ou já foi materializado na forma de sanção ou (no caso das correções de rumo que ainda forem válidas de propor) não é alcançável por qualquer medida punitiva.

Nem mesmo aqueles que tomaram a controvérsia orçamentária como atalho na conquista do poder, ou instrumento para tentar a morte política de uma parte da representação da sociedade nacional, seriam beneficiados por uma nova sanção: eles já tiveram o seu cadáver político.

Por outro lado, senhoras e senhores congressistas, o que significaria uma manifestação favorável do Parlamento neste momento? O que pode advir de uma recusa a continuar usando o orçamento, as finanças públicas, como arma de polarização política?

Pode abrir passagem ao resgate do diálogo político. Pode trazer o Congresso de volta ao seu protagonismo como sede do entendimento, espaço de construção da convivência entre todos. Este foi o papel que o Legislativo

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

cumpriu na transição democrática, e que pelas mesmas razões é chamado a cumprir novamente, para evitar que a polarização irresponsável ponha em risco a institucionalidade democrática que todos esperávamos que estivesse consolidada a ponto de não sofrer mais ameaças. Infelizmente, vemos que essa garantia vai ficando cada vez mais tênue, a necessitar da coragem e do apoio de todos os comprometidos com a democracia.

Representaria um gesto do Congresso de contrapor-se aos brotes autoritários, ao ovo da serpente da radicalização política. Um passo à frente para bloquear o caminho daqueles que pretendem ganhar com a fragilização de nosso Estado Democrático de Direito. Dirijo-me especialmente àqueles parlamentares que não compartilham da nossa posição ideológica, mas estão comprometidos com a sobrevivência da ordem política democrática: é da nossa ação conjunta nas diferenças que pode nascer a segurança das liberdades[176].

É esse o sacrifício que ofereço a esta Casa: abro mão das minhas convicções pessoais. Não proponho aos parlamentares comprometidos com a democracia que votem a favor dos argumentos com que sustento a regularidade da gestão no exercício de 2014. Quem não concordar com minha posição, não precisa subscrevê-la. Coloco diante dos parlamentares um outro fundamento, ainda mais relevante, para o seu voto. Votar pela superação das diferenças

---

[176] Lembro a lição de Juan Linz sobre uma das características marcantes dos leais participantes de um jogo democrático, especialmente quando este estiver ameaçado:

> *7) A disposição de unir-se com oponentes ideologicamente distantes mas comprometidos com a sobrevivência da ordem política democrática. [...] Isso pode ocorrer mesmo contra partidos que estão mais próximos ideologicamente mas estão comprometidos a ajudar a minar o processo político democrático pelo uso ou pela retórica da violência e pelo esforço em restringir as liberdades civis de uma oposição legítima.* (tradução nossa)
>
> *7) The willingness to join with opponents ideologically distant but committed to the survival of the democratic political order. [...] It might apply even against parties that are closer ideologically but are committed to helping to undermine the democratic political process by the use or the rethoric of violence and an effort to curtail the civil liberties of a legitimate opposition.* (LINZ, Juan José. **The breakdown of democratic regimes: Crisis, breakdown and reequilibration**. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1978, p. 81.)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

partidárias em nome de um bem mais precioso, resgatando a essência do julgamento político que nos cabe neste momento histórico.

Proponho como razões de decidir do voto pela aprovação das contas, exclusivamente, a retomada do diálogo e da convivência democrática, recusando a desqualificação recíproca, uma missão honrosa para a qual, talvez, só o Congresso Nacional tenha hoje a sabedoria e a capacidade institucional. Faço isso por considerar que essa singela manifestação política contribuirá, e muito, para preservação dos valores constitucionais do Estado Democrático de Direito. Tudo isso sem prejudicar os fins sociais a que se destina o julgamento de contas, pois quaisquer erros que possam ter sido cometidos – e o foram, inevitavelmente, como qualquer obra humana em sociedade – já foram reconhecidos, enfrentados, sanados. Quaisquer potenciais efeitos de uma sanção nestas contas já foram obtidos por outros caminhos na longa e atribulada trajetória histórica da política e da administração desde então.

Ponderados todos esses elementos, este Relator VOTA pela aprovação, com as ressalvas constantes deste Relatório, das contas apresentadas pela Excelentíssima Senhora Presidenta da República, DILMA VANA RUSSEFF, referentes ao exercício financeiro de 2014, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado Federal CELSO SABINO
Presidente

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/22420.54797-45

Senador FABIANO CONTARATO
Relator

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

312

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/22420.54797-45

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Aprova, com ressalvas, as contas da Excelentíssima Senhora Presidenta da República relativas ao exercício de 2014.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam aprovadas, com ressalvas, as contas de responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidenta da República, Dilma Vana Rousseff, atinentes ao exercício de 2014, nos termos do inciso IX do artigo 49, combinado com o inciso XXIV do artigo 84 da Constituição Federal.

§ 1° As ressalvas mencionadas no caput, descritas no Parecer da Comissão a que se refere o art. 166, § 1°, da Constituição Federal, decorrem da:

I – constatação, em 2014, de adiantamento pelo FGTS de contratações que fazem jus a subvenções econômicas de responsabilidade da União, com autorização legal para o pagamento e ressarcimento posterior, mas sem a fixação de limites prudenciais – vinculados à dotação orçamentária correspondente – para a exposição do Fundo e da União à despesa, nem de regras precisas de exigibilidade e pagamento, em desacordo com os princípios do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável, previstos no art. 37 da Constituição e no art. 1° da LRF;

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/22420.54797-45

II - existência, em 2014, de compromissos financeiros vencidos e não pagos ou pagos com atraso junto ao BNDES, relativos a subvenções econômicas de responsabilidade da União, sem que existam no ordenamento parâmetros legais capazes de orientar o desenho razoável das estruturas de pagamento de subvenções econômicas pelo poder público, em lacuna normativa que compromete fortemente os princípios do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável previstos no art. 37 da Constituição e no art. 1° da LRF;

III - execução de despesa sem suficiente dotação e extrapolação do montante de recursos aprovados por fonte, no orçamento de investimento, em diversas empresas estatais não-dependentes, em descumprimento aos arts. 165, § 5º, inciso II, e 167, inciso II, da Constituição e ao art. 37, § 1º, da Lei nº 12.919/2013 (LDO 2014);

IV - edição de decretos de programação orçamentária e financeira, nos termos do art. 8° e 9° da Lei Complementar nº 101/2000, com metodologia inadequada para incorporação de informações setoriais dos órgãos finalísticos às projeções de receitas e despesas, especialmente em relação aos prazos em que tais informações devem impactar as projeções e em relação aos critérios e condições em que devam ser consideradas, nas mencionadas projeções, eventuais expectativas de alteração normativa que possam afetar receitas, despesas e até mesmo as próprias metas ao longo do exercício;

V - apresentação, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, das metas e prioridades a que alude o § 2° do art. 165 da Constituição Federal em formato tal que não contribui para:

a) assegurar a consistência intertemporal das metas planejadas ao longo de exercícios sucessivos;

b) garantir a coerência das metas físicas projetadas à luz das necessidades finalísticas de cada política, e dessas mesmas metas com os valores orçados;

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/22420.54797-45

c) evidenciar a lógica da seleção das prioridades orçamentárias, e a sua articulação com as estratégias gerais de governo e as restrições macrofiscais; e

VI – constatação de problemas significativos de relevância, suficiência, validade e confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas a indicadores e metas previstos no Plano Plurianual 2012-2015, que devem ser enfrentados com a finalidade de assegurar as funções gerenciais e de prestação de contas desse instrumento do planejamento governamental.

§ 2° Compete ao Chefe do Poder Executivo, à vista das ressalvas consignadas no § 1 ° deste artigo, determinar aos órgãos e entidades responsáveis que adotem as medidas pertinentes para aperfeiçoar e corrigir os respectivos processos, métodos e sistemáticas com vistas ao aprimoramento da gestão pública.

§ 3° A ausência das medidas saneadoras a que se refere o § 2°, não justificada, será ponderada, pelo Congresso Nacional, no julgamento das contas presidenciais relativas ao exercício seguinte ao da entrada em vigor deste Decreto Legislativo.

Art. 2° A Comissão a que se refere o art. 166, § 1°, da Constituição Federal elaborará e submeterá ao Plenário do Congresso Nacional, no prazo de um ano, projeto de Resolução contendo a regulamentação do processo relativo à elaboração e apreciação das contas presidenciais de que tratam os arts. 49, inciso IX, e 71, inciso I, da Constituição Federal.

Art. 3° Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2022.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/22420.54797-45

Senador FABINO CONTARATO
Relator

Deputado Federal CELSO SABINO
Presidente da CMO

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

316

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CONCLUSÃO

A COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO na continuação da Décima Segunda Reunião Extraordinária, em 22 de dezembro de 2022, **APROVOU**, o Relatório do Deputado Enio Verri, relator ad hoc (designado anteriormente o Senador FABIANO CONTARATO), que nos termos do Projeto de Decreto Legislativo apresentado foi favorável à **APROVAÇÃO, com as ressalvas,** constantes deste Relatório das contas apresentadas pela Excelentíssima Senhora Presidenta da República, DILMA VANA ROUSSEFF, referentes ao exercício financeiro de 2014, à **Mensagem nº 4/2015-CN,** que "Encaminha a Prestação de Contas da Presidente da República pertinente ao exercício financeiro de 2014". Ao Relatório e ao Projeto de Decreto Legislativo, não foram apresentadas emendas.

Compareceram os Senhores Deputados Celso Sabino, Presidente, AJ Albuquerque, Aline Sleutjes, Amaro Neto, Angela Amin, Beto Pereira, Cacá Leão, Carlos Chiodini, Carlos Henrique Gaguim, Cezinha de Madureira, Claudio Cajado, Cleber Verde, Delegado Waldir, Elias Vaz, Emanuel Pinheiro, Enio Verri, Euclydes Pettersen, Felipe Francischini, Fernanda Melchiona, General Peternelli, Hélio Leite, João Maia, Júlio César, Julio Cesar Ribeiro, Luiz Carlos, Marcel van Hattem, Mauro Benevides Filho, Nilto Tatto, Pedro Paulo, Roberto Alves, Rodrigo Agostinho, Rubens Bueno, Rui Falcão, Tiago Dimas, Waldenor Pereira e Zé Vitor; e os Senhores Senadores, Irajá, Primeiro Vice-Presidente, Carlos Viana, Confúcio Moura, Eliane Nogueira, Jorge Kajuru, Marcelo Castro, Marcos do Val, Plínio Valério, Rodrigo Cunha, Sérgio Petecão e Zenaide Maia

Sala de Reuniões, em 22 de dezembro de 2022.

Deputado CELSO SABINO
Presidente

Deputado ENIO VERRI
Relator *ad hoc*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

317

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Aprova, com ressalvas, as contas da Excelentíssima Senhora Presidenta da República relativas ao exercício de 2014.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam aprovadas, com ressalvas, as contas de responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidenta da República, Dilma Vana Rousseff, atinentes ao exercício de 2014, nos termos do inciso IX do artigo 49, combinado com o inciso XXIV do artigo 84 da Constituição Federal.

§ 1° As ressalvas mencionadas no caput, descritas no Parecer da Comissão a que se refere o art. 166, § 1°, da Constituição Federal, decorrem da:

I – constatação, em 2014, de adiantamento pelo FGTS de contratações que fazem jus a subvenções econômicas de responsabilidade da União, com autorização legal para o pagamento e ressarcimento posterior, mas sem a fixação de limites prudenciais – vinculados à dotação orçamentária correspondente – para a exposição do Fundo e da União à despesa, nem de regras precisas de exigibilidade e pagamento, em desacordo com os princípios do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável, previstos no art. 37 da Constituição e no art. 1° da LRF;

II - existência, em 2014, de compromissos financeiros vencidos e não pagos ou pagos com atraso junto ao BNDES, relativos a subvenções econômicas de responsabilidade da União, sem que existam no ordenamento parâmetros legais capazes de orientar o desenho razoável das estruturas de pagamento de subvenções econômicas pelo poder público, em lacuna normativa que compromete fortemente os princípios do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável previstos no art. 37 da Constituição e no art. 1° da LRF;

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

III - execução de despesa sem suficiente dotação e extrapolação do montante de recursos aprovados por fonte, no orçamento de investimento, em diversas empresas estatais não-dependentes, em descumprimento aos arts. 165, § 5º, inciso II, e 167, inciso II, da Constituição e ao art. 37, § 1º, da Lei nº 12.919/2013 (LDO 2014);

IV - edição de decretos de programação orçamentária e financeira, nos termos do art. 8° e 9º da Lei Complementar nº 101/2000, com metodologia inadequada para incorporação de informações setoriais dos órgãos finalísticos às projeções de receitas e despesas, especialmente em relação aos prazos em que tais informações devem impactar as projeções e em relação aos critérios e condições em que devam ser consideradas, nas mencionadas projeções, eventuais expectativas de alteração normativa que possam afetar receitas, despesas e até mesmo as próprias metas ao longo do exercício;

V - apresentação, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, das metas e prioridades a que alude o § 2° do art. 165 da Constituição Federal em formato tal que não contribui para:

a) assegurar a consistência intertemporal das metas planejadas ao longo de exercícios sucessivos;

b) garantir a coerência das metas físicas projetadas à luz das necessidades finalísticas de cada política, e dessas mesmas metas com os valores orçados;

c) evidenciar a lógica da seleção das prioridades orçamentárias, e a sua articulação com as estratégias gerais de governo e as restrições macrofiscais; e

VI – constatação de problemas significativos de relevância, suficiência, validade e confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas a indicadores e metas previstos no Plano Plurianual 2012-2015, que devem ser enfrentados com a finalidade de assegurar as funções gerenciais e de prestação de contas desse instrumento do planejamento governamental.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

§ 2° Compete ao Chefe do Poder Executivo, à vista das ressalvas consignadas no § 1 ° deste artigo, determinar aos órgãos e entidades responsáveis que adotem as medidas pertinentes para aperfeiçoar e corrigir os respectivos processos, métodos e sistemáticas com vistas ao aprimoramento da gestão pública.

§ 3° A ausência das medidas saneadoras a que se refere o § 2°, não justificada, será ponderada, pelo Congresso Nacional, no julgamento das contas presidenciais relativas ao exercício seguinte ao da entrada em vigor deste Decreto Legislativo.

Art. 2° A Comissão a que se refere o art. 166, § 1°, da Constituição Federal elaborará e submeterá ao Plenário do Congresso Nacional, no prazo de um ano, projeto de Resolução contendo a regulamentação do processo relativo à elaboração e apreciação das contas presidenciais de que tratam os arts. 49, inciso IX, e 71, inciso I, da Constituição Federal.

Art. 3° Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação

Sala da Comissão, em de 2022.

Deputado CELSO SABINO
Presidente

Deputado ENIO VERRI
Relator *ad hoc*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

CONGRESSO NACIONAL

PARECER (CN) Nº 70, DE 2022

Da COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, sobre o Mensagem (CN) n° 6, de 2018, que Encaminha, em cumprimento ao art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal de 1988, a Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2017.

PRESIDENTE: Deputado Celso Sabino
RELATOR: Deputado Carlos Chiodini
RELATOR ADHOC: Deputado Claudio Cajado

22 de dezembro de 2022

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

2

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22502.75798-00

CONTAS PRESTADAS PELO EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA (EXERCÍCIO DE 2017)

RELATÓRIO

RELATOR: DEPUTADO CARLOS CHIODINI (MDB/SC)

CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22502.75798-00

SUMÁRIO

1 Relatório....4
1.1 Introdução....4
1.2 O dever de prestar contas....5
1.3 Natureza e critérios de "julgamento político"....8
1.3.1 Julgamento político não é julgamento arbitrário....8
1.3.2 Critérios objetivos de julgamento político....10
1.3.3 Critérios de individualização da responsabilidade presidencial....16
1.3.4 O tratamento da intempestividade do julgamento....18
1.4 Procedimentos para utilização e interpretação das informações do parecer prévio do Tribunal de Contas da União....20
2 ANÁLISE....27
2.1 Ressalvas e Recomendações segundo o Parecer Prévio acerca do relatório sobre a execução dos orçamentos da União....27
2.1.1 Ressalva – complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)....27
2.1.2 Ressalva – aplicação mínima de recursos destinados à irrigação no Centro-Oeste....28
2.1.3 Ressalva – falta e comprovação de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na Região Nordeste ocorreu preferencialmente no semiárido....29
2.1.4 Ressalva – falta e comprovação acerca da aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) em projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares....30
2.1.5 Ressalva – divergências na divulgação das informações concernentes às desonerações tributárias instituídas em 2017....30
2.1.6 Ressalva – ausência dos requisitos para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita....32
2.1.7 Ressalva – falhas na confiabilidade e na qualidade referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019....33
2.1.8 Ressalva – ausência de divulgação dos parâmetros anuais utilizados pelos órgãos para acompanhar, qualificar e prestar contas sobre o andamento das metas do Plano Plurianual 2016-2019....34

CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

2.2 Distorções, Impropriedades e Recomendações segundo o Parecer Prévio sobre o Balanço Geral da União.....35
2.3 Demais Recomendações e Alertas.....41
3 VOTO.....44
3.1 Posição deste Relator sobre as contas – mérito intrínseco e critérios.....44
3.2 Posição deste Relator sobre as contas - mérito.....45

CD/22502.75798-00
CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22502.75798-00

PARECER Nº , DE 20__ – CN

Da **COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO** sobre as CONTAS PRESTADAS PELO EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA **relativas ao exercício financeiro de 2017**, objeto da Mensagem Presidencial MCN nº 06/2018-CN (n° 167, de 2018, na origem) e do Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União, aprovado pelo Acórdão n° 1322/2018 -TCU-Plenário.

Relator: Deputado CARLOS CHIODINI (MDB/SC)

1 RELATÓRIO

1.1 Introdução

Por meio da Mensagem n° 06/2018-CN (n° 167, de 2018, na origem), o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Excelentíssimo Senhor Michel Miguel Elias Temer Lulia, encaminhou ao Congresso Nacional, no prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, sua prestação de contas relativa ao exercício financeiro de 2017, cumprindo o disposto nos arts. 84, inciso XXIV, e 49, inciso IX, da Constituição.

A matéria foi lida no Congresso Nacional em 25/4/2018 e publicada no Diário do Senado Federal n° 402, de 26/4/2018. No dia 26/04/2018, foi enviada ao Tribunal de Contas da União - TCU, pelo Presidente do Congresso Nacional, por meio do Ofício CN

CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

nº 242, para emissão de Parecer Prévio no prazo de sessenta dias, a contar do recebimento, conforme o inciso I do art. 71 da Constituição.

Concluído o Parecer Prévio, o Tribunal, por meio do Aviso nºs 327 e 355-Seses-TCU-Plenário, de 13 de junho de 2018 e de 25 de junho de 2018, respectivamente, encaminhou, o Acórdão n° 1322/2018 - TCU-Plenário, o próprio Parecer Prévio e o respectivo Relatório, além do voto do Eminente Ministro Relator VITAL DO RÊGO e da declaração de voto dos demais ministros e manifestações do Presidente do TCU e do Ministério Público junto ao TCU. A documentação referida foi recebida pelo Congresso Nacional em 25/06/2018.

As contas apresentadas pelo Senhor Presidente da República (volume com 438 páginas), o Parecer Prévio do TCU e o respectivo Relatório (volume com 378 páginas) e os respectivos documentos anexos estão disponíveis para consulta no sítio do Congresso Nacional na internet[1].

CD/22502.75798-00

1.2 O dever de prestar contas

Prestar contas é próprio dos regimes democráticos. Presta contas todo aquele, 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, em dever inafastável estabelecido pelo art. 70 da Constituição Federal.

O Presidente da República inclui-se também no rol daqueles que estão sujeitos a esta obrigação, embora em situação que, axiologicamente, tem suas singularidades. No regime presidencialista, o Presidente da República exerce as funções de Chefe de Governo e Chefe de Estado. No primeiro caso, é mandatário responsável por toda a administração pública federal, na esfera do Poder que comanda. No segundo, é o

[1] Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/132817 e https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749341&ts=1530042210467&disposition=inline&ts=1530042210467 Acesso em 30/08/2022.

CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

representante máximo da Nação junto a outros países e organismos internacionais. Em ambos os casos deve prestar contas, demonstrando o regular e devido exercício das nobres funções que lhe são cometidas pelo voto popular. As contas, certamente em razão da honorabilidade do cargo, devem ser prestadas diretamente ao Congresso Nacional, órgão político por natureza e destinação constitucional. Logo, é o resultado do debate de ideias, aspirações e visões dos legítimos representantes do povo que dará fecho ao julgamento, para dizer se o ocupante do mais alto posto da República procedeu como devia.

CD/22502.75798-00

Nessa linha de raciocínio, as conclusões ofertadas pela Egrégia Corte de Contas na forma de Parecer Prévio devem obrigatoriamente ser consideradas no julgamento e, nessa condição podem, e até devem, influenciá-lo. Porém, jamais serão vinculantes, porque o parecer oferece apenas uma perspectiva das contas prestadas pelo Chefe do Executivo, ou seja, aquela relacionada aos aspectos técnicos, contábeis e legais, certamente relevantes no conjunto da responsabilidade presidencial, mas nunca os únicos, pois a conduta desse mandatário tem também uma faceta legítima e inquestionavelmente política. Até porque, pela imensidade da máquina administrativa governamental, o Presidente da República não é responsável, diretamente, por ordenação de despesa e elaboração de balanços, o que exige um grande cuidado ao avaliar a responsabilidade por aspectos contábeis.

O tema da responsabilidade político-administrativa em geral tem projeção na doutrina jurídica clássica. Para o consagrado administrativista Hely Lopes Meirelles:

> *Responsabilidade político-administrativa* é a que resulta da violação de deveres éticos e funcionais de agentes políticos eleitos, que a lei especial indica e sanciona com a cassação do mandato. Essa responsabilidade é independente de qualquer outra e deriva de *infrações político-administrativas* apuradas e julgadas pela corporação legislativa da entidade estatal a que pertence o acusado, na forma procedimental e regimental estatuída para o colegiado julgador.[2]

CD225027579800

Em outra oportunidade, disse mais o respeitado mestre acerca da obrigação de prestação de contas de qualquer mandatário:

[2] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 16. ed., atual. por Márcio S. Reis e Edgard N. da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, pp. 804/805.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22502.75798-00

> o dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios. Se o administrar corresponde ao desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário. No caso do administrador público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere aos bens e interesses da coletividade e assume o caráter de um múnus público, isto é, de um encargo para com a comunidade. Daí o dever indeclinável de todo administrador público - agente político ou simples funcionário - de prestar contas de sua gestão administrativa, e nesse sentido é a orientação de nossos Tribunais[3].

No campo da avaliação da alta gestão da receita e despesa pública, Aliomar Baleeiro insiste em definir a existência de ambos os aspectos, técnico e político, e a dificuldade de sopesar os respectivos valores na condução das decisões:

> Em todos os tempos e lugares, a escolha do objetivo da despesa envolve um ato político, que também se funda em critérios políticos. Isto é, nas ideias, convicções, aspirações e interesses revelados no entrechoque dos grupos detentores do poder. Tanto mais lúcidos, cultos e moralizados sejam os governantes quanto mais probabilidades existem de que se realiza aquele cálculo da máxima vantagem social.
> Isso põe em contraste o aspecto político e o aspecto técnico da despesa pública. A despesa pública deve ser encarada sob esse duplo aspecto.
> À luz do primeiro, o político, delibera-se o que deve ser objeto da despesa pública, isto é, que necessidades humanas de caráter coletivo devem ser satisfeitas pelo processo do serviço público. Assentada a deliberação nesse ponto preliminar cumpre investigar o aspecto técnico: como obter o máximo de eficiência e de conveniência social com o mínimo de sacrifício pecuniário correspondente. Ou como desse sacrifício se poderá esperar o maior rendimento de proveitos para a comunidade politicamente organizada. É a tarefa dos técnicos.
> Determinar quais as necessidades dum grupo social a serem satisfeitas por meio do serviço público, e, portanto, pelo processo da despesa pública, ressalvada a hipótese de concessão, constitui missão dos órgãos políticos e questão essencialmente política. Se o país for dominado por uma elite rica e requintada, esta exigirá do governo, provavelmente, construções de luxo e obras de conforto ou embelezamento.
> Se as circunstâncias mudam, e, nesse país, devido à natural evolução democrática ou graças a reformas especificas, como, por exemplo, a efetividade do sufrágio universal, as massas humildes conseguem a partilha do poder político, as despesas públicas se dirigirão para a construção de hospitais, maternidades, postos de puericultura, escolas primárias e outros serviços, que, de modo geral, correspondem aos interesses do proletariado. Não será difícil que, excessivamente cortejadas, essas massas provoquem ondas de demagogia e, em consequência, despesas adiáveis[4].

[3] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 25. ed., atual. por Eurico de A. Azevedo, Délcio B. Aleixo e José E. Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2000, pp. 100/101.
[4] BALEEIRO. Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 14. ed . rev. e atual. por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1996. p. 70.

CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22502.75798-00

1.3 Natureza e critérios de "julgamento político"

1.3.1 Julgamento político não é julgamento arbitrário

Estabelecido o caráter político e independente do julgamento a ser proferido, é imperativo que se estabeleça o que vem a ser "julgamento político". É impossível negar que, no mundo inteiro, os parlamentos, ao controlar, estão submetidos a influências distintas daquelas que se fazem sentir junto aos órgãos não-eleitos que também recebem encargos similares, como órgãos judiciais ou de auditoria:

> Um motivo para essas diferenças está em que parlamentos e órgãos de auditoria têm diferentes "racionalidades limitadas" (Rubinstein, 1998; Simon, 1991). Os órgãos de auditoria tendem a ser dominados pela racionalidade técnica e os parlamentos pela racionalidade política. Os incentivos que motivam o controle parlamentar são essencialmente políticos, determinados pelo equilíbrio de poder político, pelas regras eleitorais e pela política das comissões a moldar as estruturas de incentivo dos parlamentares. Outra razão é a inconsistência nos horizontes temporais de políticos e auditores, entre a perspectiva de longo prazo do trabalho auditorial e os horizontes de prazo mais curto dos parlamentares, condicionados pelos ciclos eleitorais. Em alguns países, a política das comissões, incluindo a natureza partidária das comissões mais importantes e a rotatividade de seus membros, tem uma importante influência em suas capacidades de abordar o orçamento público. Na Colômbia, por exemplo, membros das comissões parlamentares rodiziam todos os anos, embora uma emenda constitucional esteja sendo discutida para alterar esse ponto. Além disso, em qualquer data, os parlamentares estão acompanhando três diferentes orçamentos, e os parlamentares têm mais incentivos a dedicar-se ao debate sobre a elaboração do orçamento do próximo ano fiscal do que analisar a execução do orçamento do ano anterior.[5]

[5] SANTISO, Carlos. Why budget accountability fails? The elusive links between parliaments and audit agencies in the oversight of the budget. **Revista de Economia Política,** 35 (3), 2015. p. 613. Tradução nossa.

> *A reason for these disjunctions lies in that parliaments and audit agencies have different "bounded rationalities" (Rubinstein, 1998; Simon, 1991). Audit agencies tend to be dominated by technical rationality and parliaments by political rationality. The incentives motivating parliamentary oversight are primarily political, determined by the balance of political power, electoral rules, and committee politics, framing parliamentarians' incentive structures. Another reason is the inconsistency in the time horizons of politicians and auditors, between the longer-term perspective of audit work and the shorter-term time horizons of parliamentarians determined by the electoral cycles. In some countries, committee politics, including the partisan nature of key committees and the rotation of their members, have an important influence on their capacities to engage in public budgeting. In Colombia, for example, members of parliamentary committees rotate every year, although a constitutional amendment is under consideration to change this. In addition, at any time, parliaments*

CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22502.75798-00

Reconhecendo essa realidade, não é admissível, a qualquer título, que por "julgamento político" entenda-se "julgamento discricionário" ou apropriação do papel de defesa do interesse público pelo conflito de matriz meramente partidarista. É preciso ir além do senso comum e buscar um sentido constitucional legítimo para essa missão legislativa. No caso do específico instrumento de prestação de contas que são as contas presidenciais, a doutrina ainda é relativamente escassa, e mesmo assim com alguns matizes divergentes entre si. No que se refere ao papel de julgador, seguimos o entendimento de que, seja qual for o sentido de "político", o julgamento das contas deve seguir uma estrita imparcialidade, a qual é obtida cingindo-se a critérios muito claramente definidos, amparados no ordenamento constitucional e voltados ao interesse público. Vale a pena, neste ponto, trazer em maior extensão o pronunciamento doutrinário, o qual traduz o sentido profundo da abordagem aqui adotada:

> A esse respeito, cabe subscrever a lição que, pioneiramente, o parecer prévio do Tribunal de Contas da União trazia já no longínquo ano de 1953:
>
> > *São todos, por igual, políticos – os poderes e instituições firmados na Constituição, que é o Estatuto Político por excelência. Toda decisão encerra, pois, na essência, o conceito político. Isso, porém, não significa que o predicado substancial da imparcialidade, inerente à missão julgadora, sofra o mais leve abalo nos seus fundamentos morais. Qualquer que seja o julgador, singular ou coletivo, por profissão ou excepcionalmente, exigem-se dele as mesmas qualidades: honestidade, cultura, sentimento de justiça, etc. – com aquele requisito de imparcialidade.*
> > ***Donde a consequência irredutível: o julgamento é um só, emana da autoridade do juiz, e, como ato eminentemente judiciário, não se pode desdobrar, segundo a origem eleitoral, em ato político ou de outra espécie. Se prevalecesse essa origem, haveria possível parcialidade, o que é incompatível com os deveres da função judicativa. Não se julga como político, no seu partidarismo, mas como juiz, na sua imparcialidade.***
> > *Além da nobreza de suas demais atribuições, o Congresso Nacional exerce, excepcionalmente, essa função judicativa, porque tem o poder de julgar, de acordo com a competência que lhe foi conferida pela Constituição. Trata-se, como se vê, de um dos postulados do sistema democrático, no equilíbrio de poderes e instituições*.

CD225027579800

are overseeing three different budgets and parliamentarians have more incentives to engage in the debate on the preparation of the budget of the next fiscal year, than scrutinizing the execution the previous year's budget.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22502.75798-00

> Em outras palavras, os Relatores e os colegiados do Congresso Nacional devem haver-se com imparcialidade para que exerçam legitimamente o papel, que lhes foi atribuído pela Constituição, de julgadores das contas prestadas pelo presidente da República.
>
> **Dessa forma, se por um lado os critérios de julgamento político não são tão restritivos como, no limite, os tipicamente jurídico-penais, por outro não podem ser vagos e muito menos arbitrários. Devem, sim, ser claramente definidos e objetivamente deduzidos a partir de preceitos republicanos, constitucionais e legais**.
>
> **Disso não resulta, sublinhe-se, que o julgamento político equivale a julgamento "de conveniência". Ao contrário, o poder-dever de enunciar e aplicar critérios de julgamento que vão além da constatação de condutas prévia e exaustivamente tipificadas em lei dá ao Legislativo a responsabilidade de exigir do Presidente sob julgamento não apenas os parâmetros de conduta formalmente codificados em lei, mas também os padrões de comportamento que expressem a ação político-institucional desejada pela Constituição, em termos muito mais amplos (sempre que, naturalmente, sejam claramente deduzidos a partir dos preceitos constitucionais).** De igual modo, a possibilidade de raciocínios distintos dos estritamente jurídico-penais para aplicar os critérios pode ter um efeito excludente ou atenuante das faltas verificadas, mas pode também representar fatores agravantes dos atos sob censura.[6]

1.3.2 Critérios objetivos de julgamento político

Assim sendo, há que se evidenciar, em qualquer manifestação do Congresso sobre as contas presidenciais, os critérios de julgamento adotados. A esse respeito, ocorre alguma divergência na doutrina. Propostas existem que são bastante rigorosas, exigindo o atendimento de requisitos centrados no processo de execução e registro do orçamento, entendido como o instrumental básico de garantia democrática do uso do dinheiro público:

> Os critérios de julgamento, conforme descrito, são representados por três grandes grupos. No primeiro, deve-se avaliar a observância do princípio basilar da prestação de contas ou *accountability* por parte do Presidente, materializada na veracidade intrínseca das contas prestadas, bem como dos sistemas e registros que lhe dão suporte.
> Além disso, avalia-se a fiel execução, na letra e no espírito, dos instrumentos legais de planejamento e orçamento (nomeadamente as leis do plano plurianual, de

[6] BIJOS. Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. **Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República.** Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015, pp. 8-9.

CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22502.75798-00

> diretrizes orçamentárias e orçamentária anual, considerados os parâmetros e critérios contidos na Lei nº 4.320, de 19 de março de 1964, e na Lei Complementar nº 101, de 14 de julho de 2000), na medida em que estes são os principais meios que a Constituição prevê para a materialização das decisões conjuntas de todo o espectro dos Poderes estatais para a implementação concreta das escolhas políticas da coletividade.
> Por fim, tendo em vista a centralidade, na Lei Magna, do princípio da legalidade para a administração pública, deve-se avaliar a eventual ocorrência de condutas prévia e especificamente tipificadas em lei como atos vedados ao chefe do Executivo ou aos titulares de Poder.[7]

Outras posições são mais consequencialistas, propondo julgar pelos resultados das políticas públicas implementadas no exercício, sem fixar atenção em eventuais irregularidades técnicas de implementação:

> A competência do Congresso Nacional para julgar as contas do Presidente da República faz parte do Controle Político que consiste, em essência, no contínuo acompanhamento, em nome do povo, do desempenho do Governo na execução dos planos e ações aprovados, bem como da adequação desses para a solução dos problemas apontados. Não se trata aqui de controle sobre atos de rotina administrativa, mas sobre aqueles que expressam escolhas ou diretrizes políticas, propiciando a avaliação e o debate sobre o mérito de medidas e diretrizes fundamentais para o País. Entende-se que esse deve ser o foco do exercício do controle externo por parte do Parlamento. As eventuais irregularidades surgem como incidentes naturais, no decurso dessa modalidade de controle, não constituindo a sua finalidade essencial. A malversação da *res publica* apresenta-se mais facilmente no exame da gestão específica dos administradores públicos, realizado pelos tribunais de contas. [...]
> Entende-se que a atenção do Parlamento, ao examinar a ação governamental, no nível agregado das contas, deve voltar-se, preponderantemente, para a avaliação do desempenho. Trata-se, portanto, de a apreciação e o julgamento das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República e pelos Presidentes dos demais Poderes responderem de maneira clara às seguintes questões: (a) as políticas públicas definidas e implementadas estão adequadas, no sentido de propiciar o alcance dos objetivos fundamentais estabelecidos na Constituição? (b) os resultados alcançados demonstram a necessidade de correção, reorientação ou redefinição dessas políticas? (c) o governo tem se esforçado para orientar corretamente a ação da administração pública para a realização das políticas definidas? (d) os planos, os programas e as ações que estão sendo executadas podem, de forma efetiva, contribuir para o alcance dos objetivos fundamentais delineados na Carta Magna?[8]

CD225027579800

[7] BIJOS. Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. **Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República**. Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015, pp. 18-19.

[8] PONTES, João Batista; PEDERIVA, João Henrique. **Contas Prestadas pelo Presidente da República: Apreciação do Congresso Nacional**. Textos para discussão nº 14, agosto/2004, Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 2004, p. 9.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22502.75798-00

Defende-se aqui, sem hesitar, o primeiro entendimento. A Carta Magna é bastante clara em atribuir competências distintas ao Congresso Nacional: uma delas é a de fiscalizar e controlar (Art. 49, X), a qual cobre em sua incidência todos os atos do Poder Executivo. Esta primeira missão não tem caráter hierárquico ou de jurisdição, sem invadir competências ou suprimir a independência do Poder fiscalizado ou controlado, instrumento de "freios e contrapesos" e não de dominação. Um controle político genérico, sobre atos omissivos ou comissivos, "faculdade de buscar assegurar a conformidade da ação governamental à orientação política cristalizada nas leis e nos planos de governo, cuja aprovação esteja afeta ao Poder Legislativo", exercido através dos múltiplos dispositivos que a Constituição e os Regimentos Internos facultam. Seus efeitos não podem "potencializar a invasão ou a interferência indevida na atuação do Poder Executivo", e, portanto, ensejam reprovação moral e política, informação para a cidadania e o eleitorado, provocação a órgãos propriamente jurisdicionais para que exerçam suas competências, mas não sanções ou coerções dele diretamente derivadas[9]. Neste mister, portanto, praticamente nenhum limite se impõe ao universo sindicável pelo controle legislativo, e os posicionamentos políticos são inteiramente aceitáveis como parâmetros de intervenção.

Outras responsabilidades são as de julgar, ato sancionatório, que pressupõe o exercício de uma prerrogativa jurídica imposta por um Poder sobre outro. Desde logo, já vimos acima que a simples condição de julgador retira de quem a exerce a liberdade de um exercício discricionário das próprias razões. Do ponto de vista institucional, considerando o princípio constitucional da independência dos Poderes, cláusula pétrea da Constituição, essa prerrogativa somente pode ser exercida quando prevista expressamente na Carta, e nos termos e segundo os critérios que nela constem. Julgar nos crimes de responsabilidade (atribuição dividida entre a Câmara dos Deputados, autorizadora do processo, e o Senado Federal, que o realiza, arts. 51, inc. I, e 52, inc. I), e julgar as contas (art. 49, inc. IX), são, portanto, competências institucionais distintas das da fiscalização e controle. Nestes casos, como em qualquer julgamento, exigem-se

CD225027579800

[9] FERRAZ, Ana Cândida da Cunha. **Comentários ao Art. 49, X**. In CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo:Saraiva/Almedina, 2013.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22502.75798-00

parâmetros, fundamentos sobre os quais proferir julgamento e delimitar o objeto do mesmo. Mais precisamente, e como já ressaltado no debate doutrinário acima, não se fala de julgar a gestão como um todo (o que seria ínsito a um regime parlamentar e vulneraria a independência dos Poderes), mas as contas, um objeto específico. E este objeto específico é delimitado pela arquitetura que a Constituição prevê para o cerne da atividade administrativa, o substrato material de toda ação de governo[10]: a aquisição e aplicação dos recursos da coletividade, aqueles para os quais a noção de contas é inteira e literalmente aplicável. Nomeadamente, o objeto são as leis e decisões de natureza orçamentária e financeira previstas na Constituição, que estruturam a interação dos Poderes Legislativo e Executivo na definição da ação administrativa, o seu cumprimento e a sua correta evidenciação formal e material (a mais essencial noção de "contas"). Neste sentido, aliás, a atribuição constitucional de um poder julgador ao parlamento sobre esse domínio específico da ação governamental tem absoluta coerência como espelho do poder interventivo especial e preeminente que a legislatura tem exatamente na deliberação sobre o tema orçamentário:

> Sucede que seria verdadeiro equívoco conceber a atividade parlamentar restrita a tão somente debater e aprovar as propostas orçamentárias. Como igual relevância devem os representantes do povo fiscalizar o seu cumprimento, *pari passu* (controle concomitante) ou mesmo após a execução, julgando-lhe o conteúdo (controle retrospectivo). Daí porque, ao lado da discussão acerca do trâmite de elaboração, aprovação e promulgação das leis orçamentárias, apresenta-se o dever de prestar as contas de governo, momento final para avaliação da execução do orçamento e o desempenho das políticas públicas[11].

Esta posição de *self-restraint* poderia parecer uma diminuição das prerrogativas parlamentares, mas, ao contrário, reforça-as. Num regime de separação de poderes como o estabelecido por nossa Constituição, a censura especificamente política feita pelo

[10] *Com efeito, a ausência de recursos suficientes às prestações públicas obsta a efetividade dos direitos fundamentais, sobretudo os sociais. Até mesmo os de primeira geração dependem de todo um arcabouço institucional do Estado, a garantir-lhes um ambiente a sua plena fruição - que terminará por redundar em gastos públicos, ainda que em menor intensidade se comparados aos gerados pelos de segunda geração. Por isso, exige-se um maior planejamento de um Estado que se propõe ser socialmente engajado, sob pena de incorrer em uma "insinceridade normativa", em que suas prescrições constitucionais não possuirão efetividade. Não se perca de vista que a unidade política gerada pela Constituição se sustenta apenas quando, de forma reiterada, são atingidas as expectativas sociais. Para tanto, é necessário que haja uma alocação eficiente dos recursos. Ora, é por meio da normatividade orçamentária que a esfera pública delimitará as áreas que receberão os recursos públicos para concretização de suas ações*. (Coutinho, Doris de Miranda. **Prestação de contas do governo**. Belo Horizonte, Ed. Fórum, 2020. p. 150).

[11] Coutinho, Doris de Miranda. **Prestação de contas do governo**. Belo Horizonte, Ed. Fórum, 2020. p. 209

CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22502.75798-00

legislador em uma circunstância de julgamento estaria eternamente submergida na desconfiança de invadir a cláusula pétrea de independência dos Poderes. Qualquer consequência de um pronunciamento parlamentar sobre o mérito de políticas (o qual seria absolutamente corriqueiro em um ato de fiscalização e controle, sem qualquer dúvida sobre o seu cabimento) ver-se-ia obstruída por intermináveis questionamentos jurídico-constitucionais. Ao circunscrever seu julgamento ao domínio dos instrumentos de decisão orçamentária, por sua vez, o Congresso tem inequívocos poderes de julgar, dado que o chefe do Executivo está obrigado a obedecer, em letra e espírito, ao regramento constitucional que lhe impõe seguir os parâmetros dos instrumentos orçamentários (uma das manifestações da prerrogativa deliberativa do Legislativo) e tornar público, de forma absolutamente transparente e sem qualquer viés ou dissimulação, o registro escrito e exato do cumprimento dessa obrigação. Quanto a isso, nenhuma objeção constitucional se pode lançar à ação julgadora do Congresso, à sua prerrogativa de julgar (e eventualmente ressalvar ou mesmo condenar), e às consequências jurídicas que disso possam advir (em especial a configuração formal de situação de irregularidade perante a legislação eleitoral e, conforme a natureza e circunstâncias da condenação proferida, de indício de crime de responsabilidade).

Nada disso descaracteriza a noção de “julgamento político” tal como acima discutido em detalhe: o Congresso estará a julgar as contas presidenciais, e tal julgamento tem, em caráter vinculado, a abrangência limitada às leis, decisões e demonstrações de natureza orçamentária tal como estabelecidas na Constituição Federal. Os critérios “políticos”, na melhor acepção da palavra, são distintos daqueles eventualmente empregados na análise estritamente técnica que deles possa fazer, por exemplo, o Tribunal de Contas da União – mas não deixam de ser objetivos, fundamentados e igualmente voltados à natureza do cumprimento e da evidenciação das decisões orçamentárias das quais é titular o Poder Legislativo. Traduzindo estas posições em termos muito específicos, e seguindo a posição doutrinária já mencionada como a que

CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22502.75798-00

defendemos[12], o Congresso Nacional deverá julgar condutas do Presidente da República, em caráter personalíssimo, relativas:

a) à fidedignidade das contas prestadas como mecanismo de *accountability*, ou seja, a veracidade intrínseca das contas prestadas, a inexistência nelas de instrumentos, afirmações e expedientes que mascarem a realidade econômica, financeira, fiscal, orçamentária, patrimonial ou administrativa, ou induzam o destinatário das contas públicas (o Legislativo e os cidadãos em geral) a engano ou viés na percepção de fatos relevantes da economia pública;

b) à fiel execução, na letra e no espírito, dos instrumentos legais de planejamento e orçamento (nomeadamente as leis do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e orçamentária anual, considerados os parâmetros e critérios contidos na Lei nº 4.320, de 19 de março de 1964, e na Lei Complementar nº 101, de 14 de julho de 2000), na medida em que estes são os principais meios que a Constituição prevê para a materialização das decisões conjuntas de todo o espectro dos Poderes estatais para a implementação concreta das escolhas políticas da coletividade[13];

c) à observância do princípio da legalidade pelo primeiro magistrado, ou seja, a eventual ocorrência de condutas prévia e especificamente tipificadas como atos vedados ao chefe do Executivo ou aos titulares de Poder por diplomas legais vigentes à época dos fatos[14].

---

[12] BIJOS. Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. **Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República**. Texto para discussão n° 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015, pp. 18-19 e 38-39.

[13] *3. As contas de governo, também denominadas contas de desempenho ou de resultados, objetivam demonstrar o cumprimento do orçamento, dos planos e programas de governo. Referem-se, portanto, à atuação do chefe do Executivo como agente político. A Constituição reserva à Casa Legislativa correspondente a competência para julgá-las em definitivo, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas, conforme determina o art. 71, I da Constituição Federal.* **Recurso Extraordinário 848.826 CE**. Plenário, j. 17/08/2016. Redator do Acórdão> Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente). DJE 24/08/2017 - ATA Nº 118/2017. DJE nº 187, divulgado em 23/08/2017.

[14] Apenas a título de exemplo, existem inúmeros comandos estritamente constitucionais que não deixam nenhuma dúvida quanto a prerrogativas ou obrigações do Chefe do Executivo, que devem ser consideradas na formatação de suas contas. O art. 85, por seu turno, estabelece os crimes de responsabilidade do Presidente da República que atentam contra a Constituição Federal, cuja ocorrência é diretamente vinculada ao mandatário. A Constituição estabelece, ainda, que a União deve aplicar pelo menos 18% (dezoito por cento) da receita de imposto na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212), aplicar 15% (quinze por cento) da receita corrente líquida em ações e serviços de saúde (art. 198, § 2º, inciso I), obedecer aos limites máximos de gastos com pessoal (art. 169, § 1°), segundo os termos da LRF, bem assim observar a repartição tributária e a pontual entrega dos recursos aos demais entes da Federação

CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22502.75798-00

1.3.3 Critérios de individualização da responsabilidade presidencial

Ao apontar um julgamento em caráter personalíssimo da conduta, entende-se o juízo de valor de sua responsabilidade pessoal, em relação a cada ato ou fato que emerge das contas, ou seja:

> a) a conduta, mediante identificação de ação ou omissão, culposa (por negligência, imprudência ou imperícia) ou dolosa, no exercício das suas funções;
> b) o nexo de causalidade, com explicitação do vínculo entre a conduta e o resultado reprovado, evidenciando que a conduta foi causa significativa do resultado; e
> c) a reprovabilidade da conduta, de modo que sejam sopesados aspectos como: desconhecimento escusável dos fatos atribuídos ou de sua ilicitude; o papel de pareceres ou manifestações técnicas para efeitos da decisão; e inexigibilidade de conduta diversa: [15]

É preciso, em seguida, enfrentar a questão do escopo da responsabilidade presidencial, diante da imensa teia de decisões com que se defronta a administração. Certamente, não se pode atribuir tudo o que acontece no âmbito do Estado ao Presidente da República – muito embora se tenha que identificar claramente as muitas responsabilidades que esta pessoa tem, diretamente, em decorrência do seu insuperado poder decisório. Com grande didatismo, Bandeira de Mello apontou a grave consequência de não se apartar as contas diretas e pessoalmente imputáveis ao Presidente da República, que no seu entendimento terão de passar por exame substancial, daquelas concernentes aos ordenadores de despesa:

> Sem embargo, tal competência, diga-se de passagem, tem sido tradicional e erroneamente confundida com a apreciação substancial das contas do Governo, em geral, de tal sorte que, absurdamente, nas órbitas estaduais ou municipais, Tribunais de Contas destas esferas têm rejeitado contas de Governador ou

CD225027579800

(arts. 157 a 162) e os necessários ao custeio dos demais Poderes e do Ministério Público (art. 168). Nenhuma dessas atribuições poderia ser deferida a outro agente, que não o Chefe de Governo, revelando que existe, assim, vasta orientação constitucional, que, pela sua substância, não pode deixar de compor o objeto específico das contas presidenciais.

[15] BIJOS. Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. **Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República.** Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015, pp. 18-19 e 38-39.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22502.75798-00

> Prefeito, por atos que, muitas vezes, não lhes podem ser diretamente imputáveis, pois não se faz a devida acepção entre o que é de responsabilidade direta das autoridades em questão e o que é de responsabilidade de subordinados seus. Com efeito, possivelmente não há e talvez jamais venha a haver alguma administração, considerada em seu todo, livre de falha ou irregularidade na gestão de recursos públicos.
> Sempre existirá algum servidor da administração direta ou indireta que cometerá deslizes, faltas ou mesmo incorreções graves em detrimento do bom e honesto manejo dos recursos públicos, para não se falar de meras impropriedades técnicas no que concerne a registros relativos à receita e despesa públicas. É um contrassenso absoluto considerar a aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo dependente da miríade de atos praticados por terceiros, conquanto agentes da administração direta ou indireta: atos que, nos respectivos escalões, o Presidente, Governadores e Prefeitos centenas de milhares de vezes sequer poderão saber que foram praticados ou como o foram e se, em cada caso, foi obedecida cada particularizada exigência técnica ou legal. Sem embargo, a sanção pela rejeição de contas do Chefe do Poder Executivo (que ocorrerá se o Legislativo acolher o parecer do Tribunal de Contas neste sentido) é politicamente grave.[16]

Está em questão o governo de um mandatário em particular (e não um governo em abstrato ou uma política em tese), julgam-se contas objetivas, mas aquelas prestadas pelo Presidente da República e de responsabilidade direta deste. São os documentos contábeis formais, mas para apreciação de "atos ou indevidas omissões próprios e específicos do Chefe do Poder Executivo, de responsabilidade pessoal dele, vale dizer, que lhe sejam direta e pessoalmente imputáveis e que, estas sim, terão de passar por um crivo substancial"[17]. Por conseguinte, é possível explicitar, com amparo na doutrina, o que pode ser entendido como “conduta” em relação à própria capacidade de intervenção do primeiro mandatário no processo decisório, diante da óbvia constatação de que, se por um lado ele não exerce materialmente todos os atos da administração que chefia, por outra parte tem poder para determinar a direção e o conteúdo das decisões fundamentais de seus subordinados, e por tais elementos deve responder. Em conclusão, deve-se considerar como “conduta” do presidente situações tais como:

> a) ato que represente o exercício formal de qualquer das prerrogativas privativas do Presidente da República ou de titular de Poder nos termos da Constituição e das leis;
> b) conduta tipificada em lei como de responsabilidade pessoal do Presidente da República ou de titular de Poder;

CD225027579800

[16] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo. 7 ed . rev., atual. e amp. São Paulo: Malheiros, 1995, pp. 126-127.

[17] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26 ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional nº 57 de 18/12/2008. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 934.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

c) ato ou conjunto de atos que, ainda que praticados por subordinado hierárquico, representem a concretização de ação de governo de gravidade, materialidade e relevância tais que não permitam a presunção de que fossem desconhecidos pelo mandatário (especialmente se de conhecimento público e discutidos pela opinião pública)[18], circunstância da qual se deduz a sua anuência às práticas ou a inobservância da diligência mínima exigível de qualquer exercente de tão altas funções[19].

CD/22502.75798-00

1.3.4 O tratamento da intempestividade do julgamento

Em seara diversa, a responsabilização presidencial suscita uma discussão adicional em função da ocorrência (bastante frequente) de julgamentos de contas imensamente intempestivos, por vezes décadas depois da gestão encerrada. Nestes casos, qual a aplicabilidade da anotação de ressalvas após tanto tempo decorrido, especialmente quando o ponto ressalvado tiver sido já corrigido nas práticas administrativas (ou, eventualmente, quando não mais tiver efeito fático significativo, perdendo o seu objeto por fatores alheios à própria ação governamental)? Nossa proposta é que devem, sim, ser objeto de exame de mérito e publicização, fundamentalmente por razões de equidade: um presidente não pode ser julgado diferente de outro apenas porque o decurso do tempo modificou as circunstâncias que tornariam uma ressalva ou uma rejeição aplicável. A confortável perspectiva temporal de uma apreciação feita muitos anos depois, quando todos os fatos e tendências já são conhecidos, não pode ignorar que os atos julgados decorreram no exercício original, com todo o conjunto de incertezas e estimativas que o gestor se viu obrigado a fazer. Nesse sentido, a gestão deve ser julgada pelo que podia conhecer e avaliar no tempo presente em que ocorreu: eventuais constatações *a posteriori* podem, sim, vir a beneficiar um gestor no que se avalia sua conduta (tal como a formação posterior, pelo TCU, de opinião diversa e mais favorável sobre o apontamento). Porém, em relação a fatos que persistam

CD225027579800

[18] Por extensão lógica, está evidentemente incluído nesta regra geral o caso em que determinado ato singular ilegal ou irregular de responsabilidade de subordinado chega comprovadamente ao conhecimento do(a) Presidente(a), sem cumprimento do dever de determinar a sua apuração e retificação.

[19] BIJOS. Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. **Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República**. Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015, pp. 18-19 e 38-39.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

em sua natureza como ressalva, já consideradas as circunstâncias concretas de sua ocorrência no exercício da gestão examinada, é justo que se registre a correta apreciação mesmo que não mais tenham impactos no universo de hoje. Ademais, também há o aspecto de aprendizado institucional: as contas do governo são oportunidade de reflexão dos Poderes acerca da boa gestão, e todo o patrimônio de experiências acumuladas (inclusive na forma de eventuais erros) deve ser nela refletido para uso das futuras gerações de administradores e parlamentares.

CD/22502.75798-00

Assim, em cada conta sob exame, é preciso enfrentar as consequências da defasagem que porventura ocorrer entre a data de julgamento e aquela quando deveria ter sido julgado o caso. Neste sentido, é preciso considerar, na formação de juízo sobre cada situação e cada ato, a posição de incerteza e antecipação com que se defrontava o(a) mandatário(a) no exercício original, sendo inteiramente descabido julgar as ações de exercícios pretéritos a partir das informações e desdobramentos que se veio a conhecer apenas posteriormente – e que os agentes não poderiam conhecer no momento das decisões. Por isso, a própria elaboração do relatório deve sempre privilegia as informações originais do Parecer Prévio, que continham em muitos casos projeções e estimativas (que podem vir a ser, depois, superadas por dados históricos mais precisos), pois é com tais elementos que a gestão avaliada podia contar.

O conhecimento posterior dos fatos deve, evidentemente, ser levado em conta, mas em sua exata natureza: algo que não podia ser considerado no momento dos fatos, porque não existia. Também os posicionamentos posteriores do TCU e do Congresso sobre fatos e atos de gestão devem ser ponderados. Porém, cada posicionamento destes deve ser colocado em sua perspectiva histórico-temporal, de forma a evidenciar eventuais evoluções de entendimento (passíveis de aproveitamento, quando favoráveis ao agente cujas contas são julgadas, nos termos do art. 5º, inciso XL, da Carta Magna) e uma melhor compreensão dos fenômenos sob apreciação do julgador.

CD225027579800

1.4 Procedimentos para utilização e interpretação das informações do parecer prévio do Tribunal de Contas da União

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Como já afirmado, o Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União sobre as contas presidenciais é instrumento previsto na Constituição Federal (art. 71, inc. I), e como tal tem de ser obrigatoriamente tomado em consideração pelo julgamento parlamentar. Cabe ao Congresso demonstrar, em seu julgamento, que tomou conhecimento das informações da Corte de Contas, ponderou-as, e, tendo feito isso, formou seu juízo. Para isso, é preciso adotar uma estratégia sistemática para exame e evidenciação do próprio Parecer Prévio.

Atualmente, esse documento tem estrutura e conteúdo regulados de forma bastante precisa pelo próprio Tribunal[20]. O relatório que acompanha o Parecer[21] deve abordar um vasto conjunto de informações relativas a conjuntura econômica, orçamentária e financeira; resultados da atuação governamental; monitoramento das deliberações constantes dos pareceres prévios de exercícios anteriores; e embasamento para as opiniões sobre a execução orçamentária e gestão dos recursos públicos federais e sobre os balanços gerais da União. Todo esse leque de informações serve fundamentalmente de contexto para o entendimento das observações constantes do Parecer, e deve ser referenciado na medida da pertinência de suas informações para a discussão dos achados nele constantes (em particular, o embasamento para as opiniões, quando do exame dos fundamentos de determinadas objeções formuladas pelo Parecer, para fins de formação de juízo do Parlamento sobre elas). Neste sentido, por economia processual, podem ser dispensadas no pronunciamento parlamentar seções que simplesmente reproduzam ou resumam essa informação de contexto, dado que não trazem por si mesmas efeitos relevantes para o julgamento.

O Parecer Prévio tem extrema aderência informativa aos critérios de julgamento que acima especificamos: este documento deve ser

> conclusivo no sentido de exprimir se as contas representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro, bem como sobre a observância dos princípios e normas constitucionais e legais que regem a Administração Pública Federal na execução dos orçamentos da União e

[20] Resolução - TCU nº 291, de 29 de novembro de 2017 ("*Estabelece normas e procedimentos relativos ao processo de apreciação das Contas do Presidente da República e à emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal*").

[21] Art. 7º da Resolução TCU 291/2017.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual[22].

CD/22502.75798-00

Sua conclusão indicará a recomendação de aprovação ou rejeição das contas, a partir das opiniões[23] sobre os balanços gerais da União e sobre a execução orçamentária e a gestão dos recursos públicos federais, em função de terem sido ou não detectadas eventuais irregularidades ou distorções que apresentem materialidade, gravidade ou repercussão negativa sobre a gestão governamental[24].

Tais ocorrências negativas podem caracterizar ressalvas às contas ou uma opinião adversa (sinalizando o parecer pela rejeição), em duas dimensões[25]:

I – em relação aos balanços (registros e demonstrativos contábeis):

a) quando as distorções entre a realidade econômica, financeira e patrimonial e o registro contábil[26] podem ser materialmente[27] relevantes, mas não generalizadas[28], situação em que a opinião será formulada com ressalvas; ou

[22] Art. 10 da Resolução TCU 291/2017.

[23] Conceitualmente, uma opinião de auditoria é a avaliação por um auditor profissional de um assunto determinado (que pode ser um aspecto da realidade material, ou uma afirmação sobre essa realidade) que é responsabilidade de outra pessoa, mediante a utilização de critérios adequados e identificáveis, que expressa conclusão que transmita a um destinatário predeterminado um certo nível de confiabilidade ou segurança acerca do assunto em questão (definida pelo fato de que esse assunto guarda conformidade, em todos os seus aspectos mais significativos, com os mencionados critérios). Bittencourt, Fernando. A jangada de pedra: Os caminhos da auditoria. **Revista de Informação Legislativa**, 42 (168), out./dez. 2005. p. 233

[24] Arts. 11 e 12 da Resolução TCU 291/2017.

[25] Arts. 13 e 14 da Resolução TCU 291/2017.

[26] Mais precisamente, diferença entre a informação contábil declarada e a informação contábil requerida, considerando a estrutura de relatório financeiro aplicável, no que concerne ao valor, à classificação, à apresentação ou à divulgação de um item das demonstrações financeiras (Art. 2º, inc. VI, da Resolução TCU 291/2017)

[27] "Materialidade", aqui significa a a importância relativa de uma irregularidade na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais ou de uma distorção contábil, determinado por critério qualitativo (baseado na sua natureza) ou quantitativo (considerando sua magnitude, obtida por meio de critérios econômicos, de análises estatísticas ou da aplicação de uma porcentagem sobre um referencial das demonstrações financeiras ou do relatório sobre a execução do orçamento) - Art. 2º, inc. III, da Resolução TCU 291/2017.

[28] Ou não existam possibilidades de opinar com fundamento suficiente sobre itens específicos cujos possíveis efeitos não detectados sejam materialmente relevantes mas não generalizados.

CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

b) quando as mesmas distorções, individualmente ou em conjunto, sejam materialmente relevantes e de efeitos generalizados[29], o que ensejará opinião adversa.

II – em relação à execução orçamentária e a gestão dos recursos públicos federais, avaliados sob os critérios da observância dos princípios e normas constitucionais e legais que regem a Administração Pública Federal na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais:

a) quando forem observadas impropriedades[30] ou irregularidades[31] que, pela materialidade e gravidade, não impliquem em opinião adversa, ou distorção materialmente relevante com efeito não generalizado sobre as informações de desempenho orçamentário ou da política fiscal, situações em que ocorrerá a opinião com ressalvas; ou

b) quando da detecção de situações diversas e graves que ensejem a opinião adversa, a saber:

> I - inobservância de princípio ou norma constitucional ou legal que rege a Administração Pública Federal, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual;
>
> II - prática de ato que atente contra a probidade da Administração ou a lei orçamentária anual, conforme previsto no art. 85, incisos V e VI, da Constituição Federal;
>
> III - distorções materialmente relevantes, que, individualmente ou em conjunto, tenham efeitos generalizados sobre as informações de desempenho orçamentário ou da política fiscal;
>
> IV - aplicações em ações e serviços públicos de saúde, em manutenção e desenvolvimento do ensino ou em irrigação inferiores aos percentuais ou valores mínimos estabelecidos, respectivamente, nos arts. 198, § 2º, e 212 da Constituição Federal e 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), bem como nas demais normas correlatas;

[29] "Efeitos generalizados" são os que não estão restritos a elementos, contas ou itens específicos das demonstrações financeiras ou a operações isoladas da execução orçamentária e gestão dos recursos públicos; ou, se estiverem restritos, representam, ou poderiam representar, uma parcela substancial das demonstrações financeiras ou da execução orçamentária e gestão dos recursos públicos; ou, ainda, são fundamentais para o entendimento das demonstrações financeiras ou da execução orçamentária e gestão dos recursos públicos (Art. 2º, inc. VII, da Resolução TCU 291/2017)

[30] Falha de natureza formal que não caracterize inobservância de princípios e normas constitucionais e legais que regem a Administração Pública Federal - Art. 2º, inc. V, da Resolução TCU 291/2017

[31] Ato, comissivo ou omissivo, que caracterize ilegalidade, ilegitimidade, antieconomicidade ou qualquer infração a norma constitucional ou infraconstitucional de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, bem como aos princípios da Administração Pública - Art. 2º, inc. IV, da Resolução TCU 291/2017

CD/22502.75798-00
CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22502.75798-00

V - execução orçamentária e financeira das ações decorrentes de emendas parlamentares individuais em montante inferior ao valor ou percentual mínimo obrigatório previsto no art. 166, § 11, da Constituição Federal;

VI - inobservância dos princípios e regras constitucionais e infraconstitucionais relativos à gestão fiscal responsável, em especial quanto:

a) aos limites ou condições para inscrição em restos a pagar, dívida pública, operação de crédito, concessão de garantias e despesas com pessoal fixados pelas normas de finanças públicas e pelas resoluções do Senado Federal;

b) ao atingimento das metas fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, observado o disposto nos arts. 4º, 8º, 9º, 13 e 59 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

c) ao limite de gastos estabelecido pela Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal;

VII - outras ocorrências que, pela materialidade e gravidade, tenham repercussão negativa sobre a gestão

Esse entendimento da estrutura do Parecer permite organizar um tratamento sistemático das suas informações no relatório de julgamento das contas de governo – especialmente quando se constata que seus critérios de apontamento são desdobramento bastante preciso, em rol exemplificativo de ocorrências, dos três critérios de julgamento que acima reproduzimos (fidedignidade das contas prestadas, fiel execução dos instrumentos legais de planejamento e orçamento e observância do princípio da legalidade). Após registrar o sentido geral do parecer (aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição), desdobrando-o nas dimensões do balanço contábil e da execução orçamentária, deve o julgador parlamentar listar o conteúdo total das ressalvas (ou, se ocorrerem, fundamentos para opinião adversa) do Parecer, dando-lhes tratamentos específicos.

No âmbito da execução dos orçamentos e gestão dos recursos públicos, inicialmente, as menções a irregularidades, bem como a qualquer outro fundamento para opinião adversa, devem ser apresentadas e discutidas individualmente quanto ao mérito, gravidade e nexo causal entre a sua ocorrência e a conduta do Presidente da República, segundo os parâmetros de avaliação e responsabilização fixados na seção anterior. Em seguida, as tipificadas como impropriedades podem ser listadas pela sua totalidade, com a manifestação parlamentar em bloco sobre a sua natureza de falha formal tal como apontadas pelo TCU ou se eventualmente, em alguma delas, entende ter gravidade ou

CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

direta vinculação com a atuação individual do presidente da República que exija o seu exame individualizado.

Em seguida, no âmbito dos balanços, as distorções de valor e limitações de opinião devem ser destacadas individualmente[32], com a posição acerca do seu impacto sob o critério da fidedignidade das contas prestadas como mecanismo de *accountability* e a relação destes fatos com a conduta presidencial. Todas as demais observações realizadas no Parecer aos balanços devem, adicionalmente, ser listadas em bloco na manifestação parlamentar, facultada a abordagem individualizada se assim for considerado necessário.

Em todos os casos, o posicionamento parlamentar tem liberdade de reproduzir, modificar ou desconsiderar, no seu julgamento das contas, a ressalva aposta pelo Parecer do Tribunal, sempre justificando o seu posicionamento à luz dos critérios de julgamento definidos. Assim, para cada ressalva ou ponto trazido pelo Parecer Prévio, poderão corresponder uma ou mais ressalvas no julgamento das contas pelo Congresso, se este assim considerar necessário. Em qualquer caso, e por mais exaustivo que seja, o dever jurídico – mas também político - das Casas Legislativas é tratar, de forma explícita, dos fatos trazidos pelo Parecer Prévio e fundamentar sua posição sobre eles:

> É fundamental que se note que há uma complementação na apreciação e julgamento das contas governamentais que extrapola o mero fornecimento de informações por parte das Cortes de Contas. Em verdade, estas apresentam argumentações técnico-jurídicas necessárias ao juízo político que, muito embora lhe possa reformar, deve expor os motivos que o levaram a tal entendimento. Prova maior disto é que o constituinte, no concernentes às contas governamentais, não reservou toda a tramitação à esteira parlamentar [..] Repise-se, inclusive, que o dever de fundamentação das decisões parlamentares acerca das contas prestadas pelo prefeito foram objeto de apreciação pelo STF no RE no 414.908-AGR, relatado pelo Min. Ayres Britto, no AC 2085-MC, relatado pelo Min. Menezes Direito, e RE no 235.593, rel. Min. Celso de Mello, nos quais se referendou que o Legislativo deve conferir os direitos do contraditório e ampla defesa ao prestador. Além disso, não é demais lembrar que o princípio do devido processo legal em sua acepção material, leciona Nery Júnior, consubstancia justamente o controle dos desmandos do poder, ligando-se à própria essência do Estado de Direito. Ora, e não é precisamente disso que se trata o dever de fundamentação das decisões acerca das contas governamentais? Até porque são elas referentes a assuntos de interesse comum da sociedade, e não estritamente do titular que as presta. [...] O Legislativo, no exercício de sua representação política popular, à população deve

[32] Podendo-se agrupar a manifestação sobre ocorrências de natureza ou circunstâncias semelhantes.

CD/22502.75798-00
CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22502.75798-00

> contas, que, no juízo decisório, consiste na fundamentação de seus posicionamentos, dentre outras tantas incumbências correlatas.
>
> [..]
>
> Consigne-se, no entanto, que o caráter opinativo do parecer prévio configura apenas parcialmente um efeito não-vinculante, dado que, uma vez emitida a argumentação técnica da Corte de Contas, caberá ao Legislativo contestá-la, ainda que politicamente, mantendo a dialogicidade e a racionalidade do controle externo, que é, por essência, concomitantemente político e técnico-jurídico Em ouros termos, a emissão do parecer prévio inverte o ônus argumentativo, competindo aos parlamentares a incumbência de desconstruir-lhe a análise, em caso de discordância. Do contrário, converter-se-á o parecer prévio em peça meramente retórica e ornamental[33].

De igual modo, é o Congresso Nacional livre para selecionar, dentre as demais informações constantes do Parecer Prévio, do relatório que o acompanha, ou de quaisquer outras fontes fidedignas, pontos, outros elementos objetivos que sejam relevantes para influenciar do julgamento das contas presidenciais, tanto como atos e fatos a serem considerados na conduta presidencial, quanto como fatores atenuantes ou agravantes do julgamento realizado sobre os atos e fatos já considerados a partir do Parecer.

O posicionamento final a ser proposto ao Congresso Nacional, por fim, será então o da aprovação irrestrita, o da aprovação com ressalvas ou da rejeição. Os dois últimos exigem a identificação inequívoca de condutas do(a) primeiro(a) mandatário(a) que violem de forma significativa os três critérios de julgamento político desenvolvidos nesta seção (fidedignidade das contas prestadas, fiel execução dos instrumentos legais de planejamento e orçamento e observância do princípio da legalidade). Quando uma ou mais dessas violações sejam capazes de distorcer gravemente as contas em relação a tais critérios, estar-se-á diante de uma rejeição; quando todas as distorções em questão ocorrerem de forma materialmente relevante mas não generalizada, e não chegarem a comprometer – no juízo do Congresso – as responsabilidades presidenciais no critério respectivo, estar-se-á diante de ressalvas às contas[34].

CD225027579800

[33] Coutinho, Doris de Miranda. **Prestação de contas do governo**. Belo Horizonte, Ed. Fórum, 2020. pp. 186-187 e 211.

[34] Este procedimento conforma-se aos princípios fundamentais de auditoria do setor público desenvolvidos pela organização internacional de entidades de fiscalização superior (INTOSAI):

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22502.75798-00

2 ANÁLISE

Passamos ao exame individualizado das complexas questões suscitadas pelo parecer da Corte de Contas, inicialmente tratando dos apontamentos de ressalvas, recomendações e alertas no âmbito da execução do orçamento e da gestão dos recursos públicos, conforme apontado no Parecer Prévio.

2.1 Ressalvas e Recomendações segundo o Parecer Prévio acerca do relatório sobre a execução dos orçamentos da União

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião no relatório sobre a execução dos orçamentos da União consta nos capítulos 3 e 4 do Relatório sobre as Contas do Presidente da República.

2.1.1 Ressalva – complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)

Modifications to the opinion in the auditor's report:
63) The auditor should modify the opinion in the auditor's report when the auditor concludes, based on the audit evidence obtained, that the financial statements as a whole contain material misstatement, or if the auditor was unable to obtain sufficient appropriate audit evidence to conclude.
64) Auditors may issue three types of modified opinion:
• a qualified opinion – when the auditor concludes that, or is unable to obtain sufficient and appropriate audit evidence about, misstatements, whether individually or in aggregate are, or could be, material but not pervasive;
• an adverse opinion – when the auditor, having obtained sufficient and appropriate audit evidence, concludes that misstatements, whether individually or in aggregate, are both material and pervasive; or
• a disclaimer of opinion – when the auditor is unable to obtain sufficient and appropriate audit evidence due to an uncertainty or scope limitation which is both material and pervasive.
65) The decision regarding which type of modified opinion is appropriate depends upon the:
• nature of the matter giving rise to the modification - that is, whether the financial statements are materially misstated or, in the event that it was not possible to obtain sufficient appropriate audit evidence, may be materially misstated; and
• auditor's judgment about the pervasiveness of the effects or possible effects of the matter on the financial statements.
(INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions. **Financial Audit Principles 2020**. Disponível em https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_100/ISSAI_100_en_2019.pdf, Acesso 12/07/2022)

CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22502.75798-00

Utilização de despesas com a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em valor superior aos 30% máximos autorizados pelo inciso VIII do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) na elaboração do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, constante do Anexo 8 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), comprometendo o acompanhamento efetivo dos gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, previsto no art. 212 da Constituição Federal, o que não se coaduna com os princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) (seção 4.1.1.2).

Recomendação ao Ministério da Fazenda que, na elaboração do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, constante do Anexo 8 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), exclua o valor referente à complementação da União ao Fundeb que não esteja limitada a 30% do valor total da complementação, conforme disposto no art. 5º, § 2º, da Lei 11.494/2007, no cálculo do valor mínimo de 18% a ser aplicado pela União, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, em atenção aos princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) (seção 4.1.1.3).

O detalhamento dos exames e análises realizados pelos técnicos do TCU consta das páginas 326-327 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, que ao analisar os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017, considera **atendida** a recomendação em tela.

2.1.2 Ressalva – aplicação mínima de recursos destinados à irrigação no Centro-Oeste

CD225027579800

Não cumprimento, no exercício de 2017, da aplicação mínima de recursos destinados à irrigação no Centro-Oeste, conforme exige o inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, que impõe que,

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

dos recursos destinados à irrigação, a União aplicará, durante quarenta anos, 20% na Região Centro-Oeste (seção 4.1.1.7).

Recomendação ao Poder Executivo Federal, com base no inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, que adote medidas para assegurar que, dos recursos destinados anualmente à irrigação, a União aplique 20% na Região Centro-Oeste (seção 4.1.1.7).

A recomendação em tela consta como não atendida na página 328 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, que analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017. No entanto, o detalhamento dos exames e análises realizados pelos técnicos do TCU no relatório do Parecer Prévio sobre as contas de 2020, foi monitorado o **cumprimento dessa mesma recomendação** (p. 430-431 do Aviso nº 1000-GP/TCU, integrante do MCN no 1/2021-CN), concluindo-se por estar em implementação a deliberação alvitrada, dispensando-se o prosseguimento do monitoramento nos anos seguintes.

2.1.3 Ressalva – falta e comprovação de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na Região Nordeste ocorreu preferencialmente no semiárido

Falta de comprovação, na Prestação de Contas do Presidente da República, de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na Região Nordeste ocorreu preferencialmente no semiárido, conforme determina o inciso II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal (seção 4.1.1.7).

Recomendação ao Poder Executivo Federal que, em atenção aos princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal), inclua na Prestação de Contas do Presidente da República comprovação de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na Região Nordeste ocorreu preferencialmente no semiárido, conforme determina o inciso II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal.

CD/22502.75798-00

CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

A recomendação em tela consta como **não atendida** na página 328 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, que analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

CD/22502.75798-00

2.1.4 Ressalva – falta e comprovação acerca da aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) em projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares

Falta de comprovação, na Prestação de Contas do Presidente da República, acerca da aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) , no exercício de 2017, em projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares que atendem aos requisitos previstos em legislação específica, conforme determinado no parágrafo único daquele dispositivo constitucional (seção 4.1.1.7).

Recomendação ao Poder Executivo Federal que, em atenção aos princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal), inclua na Prestação de Contas do Presidente da República comprovação de que a aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do ADCT foi destinada a projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares que atendem aos requisitos previstos em legislação específica, conforme determinado no parágrafo único daquele dispositivo constitucional (seção 4.1.1.7).

A recomendação em epígrafe consta como **não atendida** na página 328 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, que analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

CD225027579800

2.1.5 Ressalva – divergências na divulgação das informações concernentes às desonerações tributárias instituídas em 2017

Existência de divergências na divulgação das informações concernentes às desonerações tributárias instituídas em 2017 pela Secretaria da Receita Federal do Brasil,

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

comprometendo a transparência perante à sociedade relativa aos benefícios tributários, o que não se coaduna com os princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal), da transparência (art. 1º, § 1º da LRF) e do acesso à informação (art. 7º da Lei 12.527/2011) (seção 4.1.2.9);

Recomendação à Secretaria da Receita Federal do Brasil que mantenha atualizadas as informações publicadas no site alocado na rede mundial de computadores (internet) relativas à instituição de desonerações tributárias por exercício, em atenção aos princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal), da transparência (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) e do acesso à informação (art. 7º da Lei 12.527/2011) (seção 4.1.2.9).

Ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para que, em conjunto com o Ministério da Fazenda e a Casa Civil da Presidência da República, constitua grupo de trabalho com vistas à formulação de metodologia de análise custo-efetividade dos mecanismos de renúncias tributárias, financeiras e creditícias em vigor, com o objetivo de verificar se tais benefícios alcançam os fins aos quais se propõem, considerando, entre outros, a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos programas ou projetos que utilizam recursos renunciados em decorrência de benefícios fiscais vis à vis os custos que geram à sociedade.

Tal recomendação consta como **atendida** nas páginas 335 e 336 do Relatório constante do Aviso no 290-Seses-TCU-Plenário, que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, e analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

Conforme apurado pelo TCU, criou-se o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (Cmas) com a finalidade de monitorar e avaliar, de forma contínua, as políticas públicas financiadas por subsídios da União, principalmente quanto aos seus impactos fiscais e econômicos, de forma a orientar a ação estatal para a geração de valor à sociedade, em consonância com as boas práticas de governança pública. Além disso, o então Ministério da Fazenda, cuja estrutura foi incorporada ao Ministério da Economia, passou a produzir publicações regulares do Boletim sobre os Subsídios da União, com estudo sobre política de subsídios selecionada. Essas medidas favorecem, além da

CD/22502.75798-00
CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

transparência das ações governamentais, a avaliação a respeito do atingimento do propósito inerente a essa política de redução das desigualdades regionais e sociais. Concretamente, não é aceitável que ações públicas, nas quais o Estado abra mão de arrecadação de receitas em prol de ações que deveriam fornecer apoio a indivíduos, a famílias e à comunidade no enfrentamento de suas dificuldades, não atinjam seus nobres objetivos.

CD/22502.75798-00

2.1.6 Ressalva – ausência dos requisitos para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita

Ausência dos requisitos definidos pelo art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como pelos arts. 117 e 118 da Lei 13.408/2016 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017), para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada da correspondente demonstração de atendimento ao disposto nas leis de diretrizes orçamentárias, demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetaria as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, ou alternativamente, a indicação de medidas de compensação tributárias, além da fixação de vigência máxima de cinco anos, quando da edição das Medidas Provisórias 778, 783, 793, 795, todas de 2017, bem como da sanção das Leis 13.485/2017, 13.496/2017 e 13.586/2017 (seção 4.1.2.9).

Alertar o Poder Executivo, com fulcro no art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como nos arts. 117 e 118 da Lei 13.408/2017 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017), acerca da ausência de requisitos legais quando da proposição de ato normativo ou sanção de projeto de lei originário do Poder Legislativo, com vistas a concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada da correspondente demonstração; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetaria as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; ou alternativamente, a indicação de medidas de

CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

compensação tributárias; além da fixação de vigência máxima de cinco anos, conforme constatado nos atos de edição das Medidas Provisórias 778, 783, 793, 795, todas de 2017, bem como de sanção das Leis 13.586/2017, 13.485/2017 e 13.496/2017 (seção 4.1.2.9).

Tal recomendação consta como **observada parcialmente** na página 336 do Relatório constante do Aviso no 290-Seses-TCU-Plenário, que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, e analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

CD/22502.75798-00

2.1.7 Ressalva – falhas na confiabilidade e na qualidade referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019

Falhas na confiabilidade e na qualidade de parcela significativa das informações de desempenho apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2017 referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019 (seção 3.2).

Recomendação ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão no sentido de, ao realizar os trabalhos de formulação do PPA 2020-2023, aperfeiçoe a metodologia de planejamento de sorte a considerar, entre outras, as recomendações externadas por este Tribunal nas últimas Contas de Governo e trabalhos de fiscalização, a exemplo dos Acórdãos 782 e 948/2016- TCU-Plenário.

Tal recomendação consta como **em atendimento** nas páginas 335 e 336 do Relatório constante do Aviso nº 290-Seses-TCU-Plenário, que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, e analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017. Mencionam-se melhorias para a nova metodolodia do Plano Plurianual com vistas à integração entre planejamento e orçamento e que a adoção dessas medidas estão em harmonia com o teor das deliberações proferidas pelo Tribunal, em especial o Acórdão 948/2016-TCU-Plenário, relatoria do ministro José Múcio. Entretanto, nem todos os assuntos decorrentes dessas deliberações foram esgotados na PCPR 2018, a exemplo das recomendações para o

CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

estabelecimento de valores anuais de referência para as metas e de indicadores para a dimensão estratégica, consignadas no Acórdão 782/2016-TCU-Plenário, também de relatoria do ministro José Múcio. De resto, cabe ressaltar que o processo de elaboração da proposta do Poder Executivo para o PPA 2020-2023 está em curso, momento ainda oportuno para melhorias. O TCU está acompanhando referido processo, por meio do TC 037.320/2018-1, no âmbito do qual a nova proposta metodológica para o PPA será analisada à luz das deliberações anteriores deste Tribunal.

CD/22502.75798-00

2.1.8 Ressalva – ausência de divulgação dos parâmetros anuais utilizados pelos órgãos para acompanhar, qualificar e prestar contas sobre o andamento das metas do Plano Plurianual 2016-2019

Ausência de divulgação dos parâmetros anuais utilizados pelos órgãos responsáveis para acompanhar, qualificar e prestar contas sobre o andamento das metas quadrienais definidas no Plano Plurianual 2016-2019, o que não se coaduna com os princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) (seção 3.2).

Recomendação ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que crie um campo no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) para que os órgãos responsáveis pelas metas do Plano Plurianual 2016-2019 explicitem qual o andamento esperado para a meta no exercício, a fim de dar transparência ao critério utilizado para classificar o andamento de cada meta como adequado ou não (seção 3.2).

A recomendação em tela consta como **em atendimento** na página 329 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, que analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22502.75798-00

2.2 Distorções, Impropriedades e Recomendações segundo o Parecer Prévio sobre o Balanço Geral da União

Prossegue-se no exame dos apontamentos constantes do Parecer Prévio, agora no âmbito do Balanço Geral da União. A seguir estão elencadas as distorções detectadas pelo Tribunal de Contas da União por meio do exame efetuado sobre as demonstrações. A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião modificada sobre o Balanço Geral da União consta no Capítulo 5 do Relatório sobre as Contas do Presidente da República.

O relatório também apresenta como aleta ao Ministério da Fazenda, com fundamento nos arts. 14 e 15 da Lei 10.180/2001, que a obstrução dos trabalhos de auditoria financeira do TCU em suas demonstrações contábeis, com a finalidade de trazer subsídios à apreciação das contas do Presidente da República, pode comprometer a emissão de opinião por parte desta Corte de Contas (seção 5.3.1.1).

2.2.1. Abstenção de opinião acerca do crédito tributário registrado na Secretaria da Receita Federal do Brasil (seção 5.3.1.1).

2.2.2. Superavaliação do ativo, estimada em R$ 3,2 bilhões, pela ausência de baixa dos registros referentes à antecipação de 13º salário (seção 5.3.1.2);

Recomendação à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que providencie a conciliação e o inventário do saldo registrado na conta contábil de Adiantamento de 13º Salário, a fim de que o saldo registrado no Balanço Patrimonial represente, tão somente, o adiantamento realizado e ainda não descontado do servidor/empregado, por questões de competência ou outras devidamente justificadas, apresentando o resultado do trabalho ao TCU no prazo de 180 dias (seção 5.3.1.2) e providencie a conciliação e inventário do saldo registrado na conta contábil 2.1.1.1.1.01.02 - Décimo Terceiro Salário, apresentando o resultado do trabalho ao TCU no prazo de 180 dias (seção 5.3.1.6).

Tais recomendações constam como **atendidas** nas páginas 330 e 332 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, que analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

2.2.3. Distorções no ativo, em valor estimado de R$ 226 milhões, decorrentes das seguintes inconsistências nas contas de créditos a receber (seção 5.3.1.3):

a) Superavaliação, estimada em R$ 214 milhões, tendo em vista o registro de juros a receber de forma antecipada;

Recomendação à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que informe ao Tribunal, no prazo de 180 dias, as medidas adotadas para que todas as Coordenações-Gerais da Secretaria de Tesouro Nacional realizem a contabilização de juros a receber na forma constante do item 9.3.3 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Mcasp (seção 5.3.1.3a).

Tal recomendação consta como **em atendimento** na página 330 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, e analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

b) Subavaliação, em valor não estimado, decorrente do não registro de créditos a receber de títulos de domínio relativos à regularização fundiária no âmbito do Programa Amazônia Legal;

Recomendação à Casa Civil da Presidência da República que adote providências para que sua Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário proceda tempestivamente ao registro contábil dos créditos a receber oriundos dos títulos de domínio emitidos no âmbito do Programa Amazônia Legal (seção 5.3.1.3b).

Tal recomendação consta como **em atendimento** na página 330 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, e analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

c) Subavaliação, estimada em R$ 7,2 milhões, tendo em vista a não atualização de direitos a recuperar de valores honrados pela União contra os entes subnacionais;

d) Superavaliação, de R$ 6,55 milhões, decorrente da manutenção de direitos que não satisfazem os critérios de reconhecimento como ativo.

CD/22502.75798-00
CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22502.75798-00

2.2.4. Distorções no ativo, estimadas em R$ 890 milhões, e no passivo, estimadas em R$ 445 milhões, em virtude de inconsistências no cálculo da equivalência patrimonial de participação da União em empresas (seção 5.3.1.4):

a) Subavaliação do ativo, estimada em R$ 473 milhões, em virtude de inconsistência no cálculo da equivalência patrimonial;

b) Subavaliação do ativo, no montante líquido de R$ 417 milhões, decorrente de erros no cálculo da equivalência patrimonial ou de cálculo baseado em demonstrativos defasados;

c) Superavaliação do passivo, no montante de R$ 445 milhões, decorrente de erros no cálculo da equivalência patrimonial ou de cálculo baseado em demonstrativos defasados.

Recomendação à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que aprimore os processos de trabalho e os controles internos relacionados ao cálculo e lançamento da equivalência patrimonial de participações da União em empresas, a fim de dar cumprimento ao disposto no item 3.2.4 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e sanar as distorções detectadas na auditoria do Balanço Geral da União de 2017 (seção 5.3.1.4).

Tal recomendação consta como **em atendimento** na página 331 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, que analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

2.2.5. Subavaliação do ativo imobilizado, em valor estimado de R$ 150 bilhões, decorrente da não contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária ou da sua contabilização a valores abaixo dos de mercado (seção 5.3.1.5);

Recomendação à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e respectivas Superintendências Regionais, que proceda à pertinente atualização das planilhas de preços referenciais de imóveis rurais destinados à implantação de assentamento de reforma agrária, conforme estabelece o art. 115, inciso I, alínea “c”, da Portaria-Incra/P 49/2017 (Regimento Interno

CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

do Incra), a fim de que esses bens sejam fidedignamente representados no Balanço Geral da União (seção 5.3.1.5).

Tal recomendação consta como **em atendimento** na página 332 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, que e analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

2.2.6. Superavaliação do passivo circulante, estimada em R$ 1,8 bilhão, decorrente de registros de obrigações com gratificação natalina que não satisfazem os critérios de reconhecimento (seção 5.3.1.6);

Tal recomendação consta como **atendida** na página 330 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, que analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

2.2.7. Subavaliação do passivo, em pelo menos R$ 13,85 bilhões, pelo não provisionamento de obrigação decorrente de avais concedidos pela União ao estado do Rio de Janeiro (seção 5.3.1.7). O Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, que analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017, omitiu-se sobre essa recomendação.

2.2.8. Subavaliação do passivo, em valor estimado de R$ 101,7 bilhões, tendo em vista registro a menor de provisão para riscos fiscais por classificação indevida de ação judicial e defasagem nas estimativas de valor (seção 5.3.1.8);

Recomendação à Casa Civil da Presidência da República que, em conjunto a Advocacia-Geral da União, promova: a) a atualização anual das estimativas de impacto fiscal para as ações judiciais que possuam classificação de risco provável e possível, conforme a Portaria-AGU 40/2015; b) a inclusão do número da ação judicial na nota encaminhada para fins de atualização do Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em observância ao princípio da transparência (seção 5.3.1.8).

Tal recomendação consta como **em atendimento** na página 332 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, e analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

CD/22502.75798-00
CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22502.75798-00

2.2.9. Superavaliação do patrimônio líquido, em pelo menos R$ 17,9 bilhões, em virtude do não registro adequado da variação patrimonial diminutiva de 13º salário (seção 5.3.1.9

Recomendação à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que adote as providências necessárias para instituir controles efetivos e adequados com vistas a garantir que o registro do reconhecimento da variação patrimonial diminutiva com 13º salário seja feito no momento da ocorrência do fato gerador da gratificação, independentemente da emissão do empenho e pagamento da despesa (seção 5.3.1.9).

Tal recomendação consta como **atendida** na página 332 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, que analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

2.2.10. Classificação indevida de bens dominiais em conta de bens especiais, no valor de R$ 30,7 bilhões (seção 5.3.2.1)

Recomendação à Secretaria do Tesouro Nacional que, por ocasião da publicação das demonstrações contábeis consolidadas da União relativas ao exercício de 2017, evidencie nos demonstrativos o acerto efetuado para correção da distorção gerada em 2016 pela classificação indevida de bens dominiais destinados à reforma agrária como se fossem de uso especial do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Tal recomendação consta como **parcialmente atendida** na página 325 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, que analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

CD225027579800

2.2.11. Classificação e registro indevidos da obrigação a pagar de férias (seção 5.3.2.2);

Recomendação à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que adote as providências necessárias para correção da sistemática de apropriação da despesa e de registro patrimonial das férias e para

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

instituição de controles efetivos e adequados com vistas a garantir a correção desses registros (seção 5.3.2.2).

Tal recomendação consta como **atendida** na página 333 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, e analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

2.2.12. Erro de classificação dos direitos a recuperar de valores honrados pela União nas contas de consolidação, no montante de R$ 1,7 bilhão (seção 5.3.2.3);

Recomendação à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que proceda aos ajustes contábeis pertinentes, a fim de que os créditos a serem recuperados de valores honrados pela União reflitam a devida atualização prevista nos contratos (seção 5.3.1.3c) e República que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, aprimore as rotinas de contabilização de honra de aval, de forma a permitir o correto controle e contabilização desses créditos (seção 5.3.2.3).

Tal recomendação consta como **atendida** na página 333 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, e analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

2.2.13. Superavaliação dos atos potenciais decorrente de divergências nos valores de operações de crédito de entes subnacionais garantidas pela União (seção 5.3.3.2);

Recomendação à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que proceda aos ajustes nas suas rotinas de conciliação dos saldos das operações de créditos dos entes subnacionais garantidas pela União, de forma a evidenciar e dar transparência do montante correto garantido pelo Governo Federal (seção 5.3.3.2)

Tal recomendação consta como **atendida** na página 334 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, e analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

2.2.14. Ausência de critério uniforme para a apropriação e contabilização de juros a receber (seção 5.4.1).

CD/22502.75798-00
CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Recomendação à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que informe ao Tribunal, no prazo de 180 dias, as medidas adotadas para que todas as Coordenações-Gerais da Secretaria de Tesouro Nacional realizem a contabilização de juros a receber na forma constante do item 9.3.3 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Mcasp (seção 5.3.1.3a).

Tal recomendação consta como **em atendimento** na página 330 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, que analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

CD/22502.75798-00

2.3 Demais Recomendações e Alertas

2.3.1. Demais Recomendações

- ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, na qualidade de órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, com fulcro nos arts. 4º, inciso I, e 8º, inciso IV, da Lei 10.180/2001, que encaminhe ao Tribunal de Contas da União, no prazo de sessenta dias, estimativas dos impactos orçamentário e financeiro, acumulados até o exercício de 2019, decorrentes dos reajustes salariais concedidos no exercício de 2016 às diversas carreiras dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público da União (seção 4.1.1.8).

Tal recomendação consta como **atendida** nas páginas 328 e 329 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, e analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

- à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Câmara dos Deputados e com a Secretaria do Tesouro Nacional, que analise a natureza dos itens registrados nas contas contábeis 1.2.1.1.1.03.01 – Empréstimos Concedidos a Receber e 1.2.1.1.1.03.08 – Financiamentos Concedidos a Receber e adote as providências necessárias para seu adequado registro, de acordo com as normas de contabilidade prescritas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Mcasp (seção 5.3.1.3d).

CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Tal recomendação consta como **atendida** na página 331 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, que analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

- à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que efetue análise das obrigações assumidas pela União decorrentes de avais e garantias concedidas aos entes subnacionais, de modo a evidenciar e registrar o valor provável a ser desembolsado (seção 5.3.1.7).

Tal recomendação consta como **atendida** na página 332 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, que analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017;

- à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Defesa que, com vistas a garantir a transparência e a necessária previsibilidade de gastos, façam constar das notas explicativas do Balanço Geral da União projeções de despesas orçamentárias com os militares inativos, anualmente, para os próximos 75 anos, considerando critérios de cálculo relacionados a regras de elegibilidade, hipóteses financeiras e econômicas, salvo se, no prazo máximo de 180 dias, seja finalizado estudo, com a participação de representantes do Ministério da Defesa, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento, e Gestão, Ministério da Fazenda e Casa Civil, que apresente, com base em critério técnicos e considerando as especificidades da carreira militar, horizonte de projeção mais adequado para o cálculo de encargos futuros com os militares inativos, mantidos, entre outros, os critérios de cálculo aqui relacionados (seção 5.3.3.1).

Tal recomendação consta como **atendida** na página 333 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, e analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017;

- ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, em conjunto com o Ministério da Fazenda e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que informe no âmbito das Contas do Presidente da República os valores de todas as rubricas (amortização, juros, multas e outras) referentes à restituição ao Tesouro Nacional dos recursos do Fies e demais fundos ou programas anualmente decorrentes de empréstimos e financiamentos concedidos com recursos do orçamento fiscal e da seguridade social,

CD/22502.75798-00
CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

em atenção aos princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º da LRF) e considerando o disposto no art. 49 da LRF (seção 2.3.5.4)

Tal recomendação consta como **parcialmente atendida** na página 334 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, que analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017;

2.3.2 Demais Alertas

- ao Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 1º, § 1º e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000, que, em um ambiente de sucessivos déficits primários e diante da necessidade de manutenção da oferta dos serviços públicos ao cidadão, há o risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, o que poderá acarretar o descumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal (seção 4.1.1.5)

Tal alerta consta como **observado parcialmente** nas páginas 336 e 337 do Relatório constante do Aviso nº 290-Seses-TCU-Plenário, que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, e analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

- ao Poder Executivo, com fulcro no art. 1º, § 1º e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de que a manutenção da atual dinâmica de expansão das despesas obrigatórias, em especial das despesas previdenciárias e das despesas com pessoal, acarreta riscos iminentes e significativos de descumprimento dos limites estabelecidos pela Emenda Constitucional 95/2016 e/ou de grave comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos (seção 4.1.1.8).

Tal alerta consta como **observado** na página 337 do Relatório constante do Aviso no 290-Seses-TCU-Plenário, que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, e analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

CD/22502.75798-00

CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22502.75798-00

3 VOTO

Senhoras e Senhores Congressistas, estamos votando muito mais do que as contas presidenciais relativas ao exercício financeiro de 2017. Todos os pontos da nossa análise terão forte repercussão sobre os anos vindouros, para o governo federal e também, como precedente por força do art. 75 da Constituição Federal, para a relação entre Executivo e Legislativo nos estados, no Distrito federal e nos municípios.

O presente Relatório analisou cada minúcia dos apontamentos do Parecer Prévio do TCU. Mas serei muito breve nestas considerações de voto, para destacar sobre os pontos verdadeiramente importantes.

3.1 Posição deste Relator sobre as contas – mérito intrínseco e critérios

Sobre o mérito intrínseco das contas, inicialmente apresento minha posição sobre as contas presidenciais relativas ao exercício financeiro de 2017.

Quanto aos critérios de julgamento, reitero que:

I - sua natureza política não afasta o dever de imparcialidade de cada um de nós, e tem por natureza o exigir do Presidente sob julgamento os parâmetros de conduta formalmente codificados em lei e todos aqueles padrões de comportamento que expressem a ação político-institucional desejada pela Constituição, sempre que sejam claramente deduzidos a partir dos seus preceitos;

II – o critério básico para apuração da ação presidencial deve ser preponderantemente o da fidedignidade, fiel execução e legalidade dos instrumentos de planejamento e orçamento, conforme exaustivamente discutido na seção 1.3.2;

III – a responsabilização do Chefe do Executivo é pessoal e direta, ou seja, abrange atos de sua formal responsabilidade pessoal assim definidos no ordenamento jurídico e também atos que representem a concretização de ação

CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

de governo de gravidade, materialidade e relevância tais que não permitam a presunção de que fossem desconhecidos pelo mandatário, nos termos detalhados na seção 1.3.3.

CD/22502.75798-00

3.2 Posição deste Relator sobre as contas - mérito

No mérito substantivo, concluo pela **aprovação com ressalvas,** porque o exame das contas pode e deve ensejar aprendizado, aperfeiçoamento da administração governamental, tanto para a equidade no registro histórico do desempenho de cada governante quanto, sobretudo, para deixar disponível todo o patrimônio de experiências acumuladas (inclusive na forma de eventuais erros) para o aprendizado institucional e das futuras gerações de administradores e parlamentares.

São ressalvas, nesse sentido, falhas de técnica de evidenciação contábil, ou de observância de leis, regulamentos e controles internos do conjunto da administração, que sejam materialmente relevantes e generalizadas, mas que, em grau e escopo, não possam ser consideradas como elemento de responsabilização individual do Chefe do Executivo.

Exigem, portanto, do Parlamento um alerta substantivo, uma manifestação formal que representa um alerta, cuja inobservância pela Administração será passível inclusive de apreciação como conduta individual do Presidente em períodos posteriores.

Imperioso registrar, ainda, que o encaminhamento ora adotado vai ao encontro das análises realizadas pelo Tribunal de Contas da União, cujo Ministro Relator asseverou peremptoriamente – no que foi acompanhado por seus pares – que as ocorrências identificadas pelo Tribunal não são hábeis a inquinar a gestão de 2017 do Presidente da República. Por elucidativo, com as vênias de estilo, transcrevem-se os termos apostos no Parecer constante do Voto do Ministro Relator (p. 332 Relatório, Acórdão e Parecer Prévio, aprovados pelos Plenário do Tribunal de Contas da União):

CD225027579800

Conclusão

Em decorrência das auditorias e análises efetuadas acerca da Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2017,

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22502.75798-00

constataram-se **impropriedades e irregularidades na execução dos orçamentos e na gestão dos recursos públicos federais**, que, apesar da sua relevância, em conjunto, não apresentam materialidade e gravidade suficientes para embasar opinião adversa sobre a gestão dos orçamentos da União e das demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Em virtude disso, com fulcro no §1º do art. 14 da Resolução-TCU 291/2017 e com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, propõe-se ao Tribunal de Contas da União **emitir opinião com ressalvas sobre a execução dos orçamentos** e a gestão dos recursos públicos federais no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2017.

Com relação à opinião sobre os balanços gerais da União, conforme disposto no art. 13 da Resolução-TCU 291/2017, após a análise das evidências obtidas na auditoria do Balanço Geral da União, **considerando o conjunto das distorções identificadas, concluiu-se que as demonstrações contábeis consolidadas da União**, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais, exceto pelos possíveis efeitos das distorções consignadas no relatório, **refletem a situação patrimonial em 31/12/2017 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data**, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal.

Compulsando as análises realizadas pelo TCU sobre as Contas do Presidente da República de 2018 (p. 328-339 do Aviso nº 290-Seses-TCU-Plenário, integrante do MCN nº 3/2019-CN), constata-se que grande parte das recomendações expedidas pela Corte de Contas, relativas às Contas Presidenciais de 2017, foram consideradas atendidas ou parcialmente atendidas ou em atendimento, denotando os esforços do governo federal no sentido de regularizar as pendências detectadas em 2017. Assim sendo, das recomendações apresentadas pelo TCU, 14 foram atendidas, 1 parcialmente atendida, 7 em atendimento e apenas 2 não foram consideradas atendidas.

Pormenorizadamente, das 8 recomendações acerca do relatório sobre a execução dos orçamentos da União, 4 foram atendidas e as demais foram consideradas para fins de ressalvas nas contas presidenciais de 2017, nos seguintes termos:

a) **não atendida: 2.1.3.** falta e comprovação de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na Região Nordeste ocorreu preferencialmente no semiárido e **2.1.4.** falta e comprovação acerca da aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do Ato das Disposições

CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22502.75798-00

Constitucionais Transitórias (ADCT) em projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares;

b) **em atendimento: 2.1.7.** falhas na confiabilidade e na qualidade referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019 e **2.1.8.** ausência de divulgação dos parâmetros anuais utilizados pelos órgãos para acompanhar, qualificar e prestar contas sobre o andamento das metas do Plano Plurianual 2016-2019 e;

c) **observada parcialmente: 2.1.6**. ausência dos requisitos para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita.

No que diz respeito às 14 distorções e impropriedades sobre o Balanço Geral da União, que geraram recomendações e sem ressalvas:

d) **Atendidas**: 2.2.2., 2.2.6., 2.2.9. , 2.2.11., 2.2.12. e 2.2.13.

e) **Parcialmente Atendidas**: 2.2.10.;

f) **Em atendimento**: 2.2.3., 2.2.4., 2.2.5., 2.2.8. e 2.2.14.; e

g) **Sem posicionamento**: 2.2.1. e 2.2.7.

Por seu turno, com relação às demais recomendações e aos alertas expedidos nestas contas de 2017, o monitoramento realizado pelo TCU no exame das contas presidenciais de 2018 evidenciou que estes foram atendidos, atendidos parcialmente (2.3.1) ou observados ou observados parcialmente (2.3.2), respectivamente .

Ante todo o exposto, haja vista as irregularidades e impropriedades identificadas pelo TCU nas contas prestadas pelo Presidente da República em 2019, e tendo por base as conclusões decorrentes dos monitoramentos realizados quanto à implementação das recomendações e alertas emitidos, remanescem, no presente julgamento, as seguintes ressalvas às contas de 2017:

I – Não cumprimento, no exercício de 2017, de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na Região Nordeste ocorreu preferencialmente no semiárido, conforme determina o inciso II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal;

CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

II - Falta de comprovação, no exercício de 2017, acerca da aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) , no exercício de 2017, em projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares que atendem aos requisitos previstos em legislação específica, conforme determinado no parágrafo único daquele dispositivo constitucional;

III - Ausência dos requisitos definidos pelo art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como pelos arts. 117 e 118 da Lei 13.408/2016 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017), para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada da correspondente demonstração de atendimento ao disposto nas leis de diretrizes orçamentárias, demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetaria as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, ou alternativamente, a indicação de medidas de compensação tributárias, além da fixação de vigência máxima de cinco anos;

IV - Falhas na confiabilidade e na qualidade de parcela significativa das informações de desempenho apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2017 referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019 ;

V- ausência de divulgação dos parâmetros anuais utilizados pelos órgãos responsáveis para acompanhar, qualificar e prestar contas sobre o andamento das metas quadrienais definidas no Plano Plurianual 2016-2019, o que não se coaduna com os princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal)

Ponderados todos esses elementos, este Relator **VOTA** pela **aprovação com as ressalvas** constantes deste Relatório das contas apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Michel Miguel Elias Temer Lulia, referentes ao exercício financeiro de 2017, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2022.

CD/22502.75798-00
CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22502.75798-00

Deputado CELSO SABINO
Presidente

Deputado CARLOS CHIODINI
Relator

CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

50

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Aprova, com ressalvas, as contas do Excelentíssimo Senhor Presidente da República relativas ao exercício de 2017.

CD/22502.75798-00

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam aprovadas, com ressalvas, as contas de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Excelentíssimo Senhor Michel Miguel Elias Temer Lulia, atinentes ao exercício de 2017, nos termos do inciso IX do artigo 49, combinado com o inciso XXIV do artigo 84 da Constituição Federal.

§ 1° As ressalvas mencionadas no caput, descritas no Parecer da Comissão a que se refere o art. 166, § 1°, da Constituição Federal, decorrem do(a):

I – Não cumprimento, no exercício de 2017, de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na Região Nordeste ocorreu preferencialmente no semiárido, conforme determina o inciso II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal;

II - Falta de comprovação, no exercício de 2017, acerca da aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) , no exercício de 2017, em projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares que atendem aos requisitos previstos em legislação específica, conforme determinado no parágrafo único daquele dispositivo constitucional;

III - Ausência dos requisitos definidos pelo art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como pelos arts. 117 e 118 da Lei 13.408/2016 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017), para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada da correspondente demonstração de atendimento ao disposto nas leis de diretrizes orçamentárias,

CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetaria as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, ou alternativamente, a indicação de medidas de compensação tributárias, além da fixação de vigência máxima de cinco anos;

IV - Falhas na confiabilidade e na qualidade de parcela significativa das informações de desempenho apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2017 referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019 ;

V- ausência de divulgação dos parâmetros anuais utilizados pelos órgãos responsáveis para acompanhar, qualificar e prestar contas sobre o andamento das metas quadrienais definidas no Plano Plurianual 2016-2019, o que não se coaduna com os princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal).

§ 2° Compete ao Chefe do Poder Executivo, à vista das ressalvas consignadas no § 1 ° deste artigo, determinar aos órgãos e entidades responsáveis que adotem as medidas pertinentes para aperfeiçoar e corrigir os respectivos processos, métodos e sistemáticas com vistas ao aprimoramento da gestão pública.

§ 3° A ausência das medidas saneadoras a que se refere o § 2°, não justificada, será ponderada, pelo Congresso Nacional, no julgamento das contas presidenciais relativas ao exercício seguinte ao da entrada em vigor deste Decreto Legislativo.

Art. 2° A Comissão a que se refere o art. 166, § 1°, da Constituição Federal elaborará e submeterá ao Plenário do Congresso Nacional, no prazo de um ano, projeto de Resolução contendo a regulamentação do processo relativo à elaboração e apreciação das contas presidenciais de que tratam os arts. 49, inciso IX, e 71, inciso I, da Constituição Federal.

Art. 3° Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2022.

CD/22502.75798-00
CD225027579800

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225027579800

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

52

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CONCLUSÃO

A COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO na continuação da Décima Segunda Reunião Extraordinária, em 22 de dezembro de 2022, **APROVOU**, o Relatório do Deputado Cláudio Cajado, relator *ad hoc*, (designado anteriormente o Deputado CARLOS CHIODINI), que nos termos do Projeto de Decreto Legislativo apresentado foi favorável à **APROVAÇÃO, com ressalvas,** constantes deste Relatório, das contas apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Michel Miguel Elias Temer Lulia, referente ao exercício financeiro de 2017, à **Mensagem nº 6/2018-CN,** que "Encaminha, em cumprimento ao art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal de 1988, a Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2017". Ao Relatório e ao Projeto de Decreto Legislativo, não foram apresentadas emendas.

Compareceram os Senhores Deputados Celso Sabino, Presidente, AJ Albuquerque, Aline Sleutjes, Amaro Neto, Angela Amin, Beto Pereira, Cacá Leão, Carlos Chiodini, Carlos Henrique Gaguim, Cezinha de Madureira, Claudio Cajado, Cleber Verde, Delegado Waldir, Elias Vaz, Emanuel Pinheiro, Enio Verri, Euclydes Pettersen, Felipe Francischini, Fernanda Melchiona, General Peternelli, Hélio Leite, João Maia, Júlio César, Julio Cesar Ribeiro, Luiz Carlos, Marcel van Hattem, Mauro Benevides Filho, Nilto Tatto, Pedro Paulo, Roberto Alves, Rodrigo Agostinho, Rubens Bueno, Rui Falcão, Tiago Dimas, Waldenor Pereira e Zé Vitor; e os Senhores Senadores, Irajá, Primeiro Vice-Presidente, Carlos Viana, Confúcio Moura, Eliane Nogueira, Jorge Kajuru, Marcelo Castro, Marcos do Val, Plínio Valério, Rodrigo Cunha, Sérgio Petecão e Zenaide Maia

Sala de Reuniões, em 22 de dezembro de 2022.

Deputado CELSO SABINO
Presidente

Deputado CLAUDIO CAJADO
Relator *ad hoc*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Aprova, com ressalvas, as contas do Excelentíssimo Senhor Presidente da República relativas ao exercício de 2017.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam aprovadas, com ressalvas, as contas de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Excelentíssimo Senhor Michel Miguel Elias Temer Lulia, atinentes ao exercício de 2017, nos termos do inciso IX do artigo 49, combinado com o inciso XXIV do artigo 84 da Constituição Federal.

§ 1° As ressalvas mencionadas no caput, descritas no Parecer da Comissão a que se refere o art. 166, § 1°, da Constituição Federal, decorrem do(a):

I – Não cumprimento, no exercício de 2017, de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na Região Nordeste ocorreu preferencialmente no semiárido, conforme determina o inciso II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal;

II - Falta de comprovação, no exercício de 2017, acerca da aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no exercício de 2017, em projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares que atendem aos requisitos previstos em legislação específica, conforme determinado no parágrafo único daquele dispositivo constitucional;

III - Ausência dos requisitos definidos pelo art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como pelos arts. 117 e 118 da Lei 13.408/2016 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017), para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada da correspondente demonstração de atendimento ao disposto nas leis de diretrizes orçamentárias, demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetaria as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, ou alternativamente, a indicação de medidas de compensação tributárias, além da fixação de vigência máxima de cinco anos;

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

IV - Falhas na confiabilidade e na qualidade de parcela significativa das informações de desempenho apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2017 referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019;

V- ausência de divulgação dos parâmetros anuais utilizados pelos órgãos responsáveis para acompanhar, qualificar e prestar contas sobre o andamento das metas quadrienais definidas no Plano Plurianual 2016-2019, o que não se coaduna com os princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal).

§ 2° Compete ao Chefe do Poder Executivo, à vista das ressalvas consignadas no § 1 ° deste artigo, determinar aos órgãos e entidades responsáveis que adotem as medidas pertinentes para aperfeiçoar e corrigir os respectivos processos, métodos e sistemáticas com vistas ao aprimoramento da gestão pública.

§ 3° A ausência das medidas saneadoras a que se refere o § 2°, não justificada, será ponderada, pelo Congresso Nacional, no julgamento das contas presidenciais relativas ao exercício seguinte ao da entrada em vigor deste Decreto Legislativo.

Art. 2° A Comissão a que se refere o art. 166, § 1°, da Constituição Federal elaborará e submeterá ao Plenário do Congresso Nacional, no prazo de um ano, projeto de Resolução contendo a regulamentação do processo relativo à elaboração e apreciação das contas presidenciais de que tratam os arts. 49, inciso IX, e 71, inciso I, da Constituição Federal.

Art. 3° Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de 2022.

Deputado CELSO SABINO
Presidente

Deputado CLAUDIO CAJADO
Relator *ad hoc*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL

PARECER (CN) Nº 71, DE 2022

Da COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, sobre o Mensagem (CN) n° 1, de 2022, que Encaminha, em cumprimento aos arts. 84, inciso XXIV e 49, inciso IX, da Constituição, e ao art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, as contas do Governo Federal relativas ao exercício de 2021.

PRESIDENTE: Deputado Celso Sabino
RELATOR: Deputado Cezinha de Madureira
RELATOR ADHOC: Deputado Claudio Cajado

22 de dezembro de 2022

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22330.90497-00

CONTAS PRESTADAS PELO EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA (EXERCÍCIO DE 2021)

RELATÓRIO

RELATOR: DEPUTADO CEZINHA DE MADUREIRA (PSD/SP)

CD223309049700

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22330.90497-00

SUMÁRIO

1 RELATÓRIO.....3

1.1 Introdução.....3

1.2 O dever de prestar contas.....4

1.3 Natureza e critérios de "julgamento político".....6

1.3.1 Julgamento político não é julgamento arbitrário.....6

1.3.2 Critérios objetivos de julgamento político.....9

1.3.3 Critérios de individualização da responsabilidade presidencial.....14

1.4 Utilização das informações do parecer prévio do TCU.....16

2 ANÁLISE.....23

2.1 Da ausência das Normas Regimentais.....23

2.2 Irregularidades, impropriedades, recomendações e alertas no âmbito da execução do orçamento e da gestão dos recursos públicos, conforme apontado no Parecer Prévio.....29

3 VOTO.....43

3.1 Uma lacuna normativa – a regulamentação do processo constitucional de contas presidenciais.....43

3.2 Posição deste Relator sobre o mérito das contas.....44

CD223309049700

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

4

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22330.90497-00

PARECER Nº , DE 2022 – CN

Da **COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO** sobre as CONTAS PRESTADAS PELO EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA, relativas ao exercício financeiro de 2021, objeto da Mensagem Presidencial MCN nº 1/2022-CN (n° 138, de 2022, na origem) e do Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União, aprovado pelo Acórdão n° 1.481/2022-TCU-Plenário.

Relator: Deputado Cezinha de Madureira (PSD/SP)

1 RELATÓRIO

1.1 Introdução

Por meio da Mensagem n° 1, de 2022-CN (Mensagem n° 138, de 31 de março de 2022, na origem), o Excelentíssimo Senhor Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional, no prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, sua prestação de contas relativa ao exercício financeiro de 2021, cumprindo o disposto nos arts. 84, inciso XXIV, e 49, inciso IX, da Constituição.

A matéria foi publicada no Diário do Congresso Nacional de 7/4/2022. No dia 5/5/2022, foi enviada ao Tribunal de Contas da União - TCU, pelo Presidente do Congresso Nacional, por meio do Ofício n° 151-CN, de 5/5/2022, para emissão de Parecer Prévio no prazo de sessenta dias, a contar do recebimento, conforme o inciso I do art. 71 da Constituição.

Concluído o Parecer Prévio, o Tribunal, por meio do Aviso nº 910-GP/TCU, de 8 de julho de 2022, encaminhou, o Acórdão n° 1.481/2022, o próprio Parecer Prévio e o

CD223309049700

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22330.90497-00

respectivo Relatório, além dos votos do Eminente Ministro Relator Aroldo Cedraz e demais membros da Corte de Contas. A documentação referida foi recebida pelo Congresso Nacional em 18/7/2022.

As contas apresentadas pelo Senhor Presidente da República (volume com 815 páginas), bem como o Parecer Prévio do TCU e o respectivo Relatório (volume com 559 páginas) estão disponíveis para consulta no sítio do Congresso Nacional na internet[1].

Fui designado Relator da matéria em 6/12/2022.

1.2 O dever de prestar contas

Prestar contas é próprio dos regimes democráticos. Fá-lo todo aquele, 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, em atenção a dever inafastável estabelecido pelo art. 70 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988).

O Presidente da República inclui-se, também, no rol daqueles que estão sujeitos a esta obrigação, embora em situação que, axiologicamente, tem suas singularidades. No regime presidencialista, o Presidente da República exerce as funções de Chefe de Governo e Chefe de Estado. No primeiro caso, é mandatário responsável por toda a administração pública federal, na esfera do Poder que comanda. No segundo, é o representante máximo da Nação junto a outros países e organismos internacionais. Em ambos os casos deve prestar contas, demonstrando o regular e devido exercício das nobres funções que lhe são cometidas pelo voto popular. As contas, certamente em razão da honorabilidade do cargo, devem ser prestadas diretamente ao Congresso Nacional, órgão político por natureza e destinação constitucional. Logo, é o resultado do debate de ideias, aspirações e visões dos legítimos representantes do povo que dará fecho ao julgamento, para dizer se o ocupante do mais alto posto da República procedeu como deveria.

CD223309049700

1Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/152631

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22330.90497-00

Nessa linha de raciocínio, as conclusões ofertadas pela Egrégia Corte de Contas, na forma de Parecer Prévio, devem obrigatoriamente ser consideradas no julgamento e, nessa condição podem, e até mesmo devem, influenciá-lo. Porém, jamais serão vinculantes, porque o parecer oferece apenas uma perspectiva das contas prestadas pelo Chefe do Executivo, ou seja, aquela relacionada aos aspectos técnicos, contábeis e legais, certamente relevantes no conjunto da responsabilidade presidencial, mas nunca os únicos, pois a conduta desse mandatário tem também uma faceta legítima e inquestionavelmente política. Até porque, pela imensidade da máquina administrativa governamental, o Presidente da República não é responsável, diretamente, por ordenação de despesa e elaboração de balanços, o que exige um grande cuidado ao avaliar a responsabilidade por aspectos contábeis.

O tema da responsabilidade político-administrativa em geral tem projeção na doutrina jurídica clássica. Para o consagrado administrativista Hely Lopes Meirelles:

> *Responsabilidade político-administrativa* é a que resulta da violação de deveres éticos e funcionais de agentes políticos eleitos, que a lei especial indica e sanciona com a cassação do mandato. Essa responsabilidade é independente de qualquer outra e deriva de *infrações político-administrativas* apuradas e julgadas pela corporação legislativa da entidade estatal a que pertence o acusado, na forma procedimental e regimental estatuída para o colegiado julgador.[2]

Em outra oportunidade, disse mais o respeitado mestre acerca da obrigação de prestação de contas de qualquer mandatário:

> o dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios. Se o administrar corresponde ao desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário. No caso do administrador público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere aos bens e interesses da coletividade e assume o caráter de um múnus público, isto é, de um encargo para com a comunidade. Daí o dever indeclinável de todo administrador público - agente político ou simples funcionário - de prestar contas de sua gestão administrativa, e nesse sentido é a orientação de nossos Tribunais[3].

CD223309049700

2 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 16. ed., atual. por Márcio S. Reis e Edgard N. da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, pp. 804/805.

3 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 25. ed., atual. por Eurico de A. Azevedo, Délcio B. Aleixo e José E. Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2000, pp. 100/101.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22330.90497-00

No campo da avaliação da alta gestão da receita e despesa pública, Aliomar Baleeiro insiste em definir a existência de ambos os aspectos – técnico e político –, bem como a dificuldade intrínseca de sopesar os respectivos valores na condução das decisões:

> Em todos os tempos e lugares, a escolha do objetivo da despesa envolve um ato político, que também se funda em critérios políticos. Isto é, nas ideias, convicções, aspirações e interesses revelados no entrechoque dos grupos detentores do poder. Tanto mais lúcidos, cultos e moralizados sejam os governantes quanto mais probabilidades existem de que se realiza aquele cálculo da máxima vantagem social.
>
> Isso põe em contraste o aspecto político e o aspecto técnico da despesa pública. A despesa pública deve ser encarada sob esse duplo aspecto.
>
> À luz do primeiro, o político, delibera-se o que deve ser objeto da despesa pública, isto é, que necessidades humanas de caráter coletivo devem ser satisfeitas pelo processo do serviço público. Assentada a deliberação nesse ponto preliminar cumpre investigar o aspecto técnico: como obter o máximo de eficiência e de conveniência social com o mínimo de sacrifício pecuniário correspondente. Ou como desse sacrifício se poderá esperar o maior rendimento de proveitos para a comunidade politicamente organizada. É a tarefa dos técnicos.
>
> Determinar quais as necessidades dum grupo social a serem satisfeitas por meio do serviço público, e, portanto, pelo processo da despesa pública, ressalvada a hipótese de concessão, constitui missão dos órgãos políticos e questão essencialmente política. Se o país for dominado por uma elite rica e requintada, esta exigirá do governo, provavelmente, construções de luxo e obras de conforto ou embelezamento.
>
> Se as circunstâncias mudam, e, nesse país, devido à natural evolução democrática ou graças a reformas especificas, como, por exemplo, a efetividade do sufrágio universal, as massas humildes conseguem a partilha do poder político, as despesas públicas se dirigirão para a construção de hospitais, maternidades, postos de puericultura, escolas primárias e outros serviços, que, de modo geral, correspondem aos interesses do proletariado. Não será difícil que, excessivamente cortejadas, essas massas provoquem ondas de demagogia e, em consequência, despesas adiáveis[4].

1.3 Natureza e critérios de "julgamento político"

1.3.1 Julgamento político não é julgamento arbitrário

Estabelecido o caráter político e independente do julgamento a ser proferido, é imperativo estabelecer o que vem a ser "julgamento político". É impossível negar que, no mundo inteiro, os parlamentos, ao controlar, estão submetidos a influências distintas

CD223309049700

4 BALEEIRO. Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 14. ed . rev. e atual. por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1996. p. 70.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22330.90497-00

daquelas que se fazem sentir junto aos órgãos não eleitos que também recebem encargos similares, a exemplo de órgãos judiciais ou de auditoria:

> Um motivo para essas diferenças está em que parlamentos e órgãos de auditoria têm diferentes "racionalidades limitadas" (Rubinstein, 1998; Simon, 1991). Os órgãos de auditoria tendem a ser dominados pela racionalidade técnica e os parlamentos pela racionalidade política. Os incentivos que motivam o controle parlamentar são essencialmente políticos, determinados pelo equilíbrio de poder político, pelas regras eleitorais e pela política das comissões a moldar as estruturas de incentivo dos parlamentares. Outra razão é a inconsistência nos horizontes temporais de políticos e auditores, entre a perspectiva de longo prazo do trabalho auditorial e os horizontes de prazo mais curto dos parlamentares, condicionados pelos ciclos eleitorais. Em alguns países, a política das comissões, incluindo a natureza partidária das comissões mais importantes e a rotatividade de seus membros, tem uma importante influência em suas capacidades de abordar o orçamento público. Na Colômbia, por exemplo, membros das comissões parlamentares rodiziam todos os anos, embora uma emenda constitucional esteja sendo discutida para alterar esse ponto. Além disso, em qualquer data, os parlamentares estão acompanhando três diferentes orçamentos, e os parlamentares têm mais incentivos a dedicar-se ao debate sobre a elaboração do orçamento do próximo ano fiscal do que analisar a execução do orçamento do ano anterior.[5]

Reconhecendo essa realidade, não é admissível, sob qualquer pretexto, que por "julgamento político" entenda-se "julgamento discricionário" ou apropriação do papel de defesa do interesse público pelo conflito de matriz meramente partidarista. É preciso ir além do senso comum e buscar um sentido constitucional legítimo para essa missão legislativa. No caso do específico instrumento de prestação de contas presidenciais, a doutrina ainda é relativamente escassa, e mesmo assim com alguns matizes divergentes entre si. No que se refere ao papel de julgador, seguimos o entendimento de que, seja qual for o sentido de "político", o julgamento das contas deve seguir uma estrita imparcialidade, a qual é obtida cingindo-se a critérios muito claramente definidos, amparados no ordenamento constitucional e voltados ao interesse público. Vale a pena, neste ponto, trazer em maior extensão pronunciamento doutrinário, o qual traduz o sentido profundo da abordagem aqui adotada:

> A esse respeito, cabe subscrever a lição que, pioneiramente, o parecer prévio do Tribunal de Contas da União trazia já no longínquo ano de 1953:
> *"São todos, por igual, políticos – os poderes e instituições firmados na*

CD223309049700

5 SANTISO, Carlos. Why budget accountability fails? The elusive links between parliaments and audit agencies in the oversight of the budget. **Revista de Economia Política,** 35 (3), 2015. p. 613. Tradução nossa.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22330.90497-00

Constituição, que é o Estatuto Político por excelência. Toda decisão encerra, pois, na essência, o conceito político. Isso, porém, não significa que o predicado substancial da imparcialidade, inerente à missão julgadora, sofra o mais leve abalo nos seus fundamentos morais. Qualquer que seja o julgador, singular ou coletivo, por profissão ou excepcionalmente, exigem-se dele as mesmas qualidades: honestidade, cultura, sentimento de justiça, etc. – com aquele requisito de imparcialidade.
Donde a consequência irredutível: o julgamento é um só, emana da autoridade do juiz, e, como ato eminentemente judiciário, não se pode desdobrar, segundo a origem eleitoral, em ato político ou de outra espécie. Se prevalecesse essa origem, haveria possível parcialidade, o que é incompatível com os deveres da função judicativa. Não se julga como político, no seu partidarismo, mas como juiz, na sua imparcialidade.
Além da nobreza de suas demais atribuições, o Congresso Nacional exerce, excepcionalmente, essa função judicativa, porque tem o poder de julgar, de acordo com a competência que lhe foi conferida pela Constituição. Trata-se, como se vê, de um dos postulados do sistema democrático, no equilíbrio de poderes e instituições."

Em outras palavras, os Relatores e os colegiados do Congresso Nacional devem haver-se com imparcialidade para que exerçam legitimamente o papel, que lhes foi atribuído pela Constituição, de julgadores das contas prestadas pelo presidente da República.

Dessa forma, se por um lado os critérios de julgamento político não são tão restritivos como, no limite, os tipicamente jurídico-penais, por outro não podem ser vagos e muito menos arbitrários. Devem, sim, ser claramente definidos e objetivamente deduzidos a partir de preceitos republicanos, constitucionais e legais.

Disso não resulta, sublinhe-se, que o julgamento político equivale a julgamento "de conveniência". Ao contrário, o poder-dever de enunciar e aplicar critérios de julgamento que vão além da constatação de condutas prévia e exaustivamente tipificadas em lei dá ao Legislativo a responsabilidade de exigir do Presidente sob julgamento não apenas os parâmetros de conduta formalmente codificados em lei, mas também os padrões de comportamento que expressem a ação político-institucional desejada pela Constituição, em termos muito mais amplos (sempre que, naturalmente, sejam claramente deduzidos a partir dos preceitos constitucionais). De igual modo, a possibilidade de raciocínios distintos dos estritamente jurídico-penais para aplicar os critérios pode ter um efeito excludente ou atenuante das faltas verificadas, mas pode também representar fatores agravantes dos atos sob censura.[6]

CD223309049700

6 BIJOS. Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. **Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República.** Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015, pp. 8-9.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22330.90497-00

1.3.2 Critérios objetivos de julgamento político

Há que se evidenciar, em qualquer manifestação do Congresso Nacional sobre as contas presidenciais, os critérios de julgamento adotados. A esse respeito, ocorre alguma divergência na doutrina. Propostas existem que são bastante rigorosas, exigindo o atendimento de requisitos centrados no processo de execução e registro do orçamento, entendido como o instrumental básico de garantia democrática do uso do dinheiro público:

> Os critérios de julgamento, conforme descrito, são representados por três grandes grupos. No primeiro, deve-se avaliar a observância do princípio basilar da prestação de contas ou *accountability* por parte do Presidente, materializada na veracidade intrínseca das contas prestadas, bem como dos sistemas e registros que lhe dão suporte.
>
> Além disso, avalia-se a fiel execução, na letra e no espírito, dos instrumentos legais de planejamento e orçamento (nomeadamente as leis do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e orçamentária anual, considerados os parâmetros e critérios contidos na Lei nº 4.320, de 19 de março de 1964, e na Lei Complementar nº 101, de 14 de julho de 2000), na medida em que estes são os principais meios que a Constituição prevê para a materialização das decisões conjuntas de todo o espectro dos Poderes estatais para a implementação concreta das escolhas políticas da coletividade.
>
> Por fim, tendo em vista a centralidade, na Lei Magna, do princípio da legalidade para a administração pública, deve-se avaliar a eventual ocorrência de condutas prévia e especificamente tipificadas em lei como atos vedados ao chefe do Executivo ou aos titulares de Poder.[7]

Outras posições são mais consequencialistas, propondo julgar pelos resultados das políticas públicas implementadas no exercício, sem fixar atenção em eventuais irregularidades técnicas de implementação:

> A competência do Congresso Nacional para julgar as contas do Presidente da República faz parte do Controle Político que consiste, em essência, no contínuo acompanhamento, em nome do povo, do desempenho do Governo na execução dos planos e ações aprovados, bem como da adequação desses para a solução dos problemas apontados. Não se trata aqui de controle sobre atos de rotina administrativa, mas sobre aqueles que expressam escolhas ou diretrizes políticas, propiciando a avaliação e o debate sobre o mérito de medidas e diretrizes fundamentais para o País. Entende-se que esse deve ser o foco do exercício do controle externo por parte do Parlamento. As eventuais irregularidades surgem como incidentes naturais, no decurso dessa modalidade de controle, não constituindo a sua finalidade essencial. A malversação da *res publica* apresenta-se

CD223309049700

7 BIJOS. Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. **Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República**. Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015, pp. 18-19.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22330.90497-00

> mais facilmente no exame da gestão específica dos administradores públicos, realizado pelos tribunais de contas. [...]
>
> Entende-se que a atenção do Parlamento, ao examinar a ação governamental, no nível agregado das contas, deve voltar-se, preponderantemente, para a avaliação do desempenho. Trata-se, portanto, de a apreciação e o julgamento das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República e pelos Presidentes dos demais Poderes responderem de maneira clara às seguintes questões: (a) as políticas públicas definidas e implementadas estão adequadas, no sentido de propiciar o alcance dos objetivos fundamentais estabelecidos na Constituição? (b) os resultados alcançados demonstram a necessidade de correção, reorientação ou redefinição dessas políticas? (c) o governo tem se esforçado para orientar corretamente a ação da administração pública para a realização das políticas definidas? (d) os planos, os programas e as ações que estão sendo executadas podem, de forma efetiva, contribuir para o alcance dos objetivos fundamentais delineados na Carta Magna?[8]

Defende-se, sem hesitar, o primeiro entendimento. A Carta Magna é bastante clara em atribuir competências distintas ao Congresso Nacional: uma delas é a de fiscalizar e controlar (Art. 49, X), a qual cobre em sua incidência todos os atos do Poder Executivo. Esta primeira missão não tem caráter hierárquico ou de jurisdição, sem invadir competências ou suprimir a independência do Poder fiscalizado ou controlado, instrumento de "freios e contrapesos" e não de dominação. Um controle político genérico, sobre atos omissivos ou comissivos, "faculdade de buscar assegurar a conformidade da ação governamental à orientação política cristalizada nas leis e nos planos de governo, cuja aprovação esteja afeta ao Poder Legislativo", exercido através dos múltiplos dispositivos que a Constituição e os Regimentos Internos facultam. Seus efeitos não podem "potencializar a invasão ou a interferência indevida na atuação do Poder Executivo", e, portanto, ensejam reprovação moral e política, informação para a cidadania e o eleitorado, provocação a órgãos propriamente jurisdicionais para que exerçam suas competências, mas não sanções ou coerções dele diretamente derivadas[9]. Neste mister, portanto, praticamente não há limite imposto ao universo sindicável pelo controle legislativo, e os posicionamentos políticos são inteiramente aceitáveis como parâmetros de intervenção.

CD223309049700

8 PONTES, João Batista; PEDERIVA, João Henrique. **Contas Prestadas pelo Presidente da República: Apreciação do Congresso Nacional**. Textos para discussão nº 14, agosto/2004, Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 2004, p. 9.

9 FERRAZ, Ana Cândida da Cunha. **Comentários ao Art. 49, X**. In CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo:Saraiva/Almedina, 2013.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22330.90497-00

Outras responsabilidades são as de julgar, ato sancionatório, que pressupõe o exercício de uma prerrogativa jurídica imposta por um Poder sobre outro. Desde logo, já vimos acima que a simples condição de julgador retira de quem a exerce a liberdade de um exercício discricionário das próprias razões. Do ponto de vista institucional, considerando o princípio constitucional da independência dos Poderes, cláusula pétrea da Constituição, essa prerrogativa somente pode ser exercida quando prevista expressamente na Carta, e nos termos e segundo os critérios que dela constem. Julgar nos crimes de responsabilidade (atribuição dividida entre a Câmara dos Deputados, autorizadora do processo, e o Senado Federal, que o realiza, arts. 51, inc. I, e 52, inc. I), e julgar as contas (art. 49, inc. IX), são, portanto, competências institucionais distintas das da fiscalização e controle. Nestes casos, como em qualquer julgamento, exigem-se parâmetros, fundamentos sobre os quais proferir julgamento e delimitar o objeto do mesmo. Mais precisamente, e como já ressaltado no debate doutrinário acima, não se fala de julgar a gestão como um todo (o que seria ínsito a um regime parlamentar e vulneraria a independência dos Poderes), mas as contas, um objeto específico. E este objeto específico é delimitado pela arquitetura que a Constituição prevê para o cerne da atividade administrativa, o substrato material de toda ação de governo[10]: a aquisição e aplicação dos recursos da coletividade, aqueles para os quais a noção de contas é inteira e literalmente aplicável. Nomeadamente, o objeto são as leis e decisões de natureza orçamentária e financeira previstas na Constituição, que estruturam a interação dos Poderes Legislativo e Executivo na definição da ação administrativa, o seu cumprimento e a sua correta evidenciação formal e material (a mais essencial noção de "contas"). Neste sentido, aliás, a atribuição constitucional de um poder julgador ao parlamento sobre esse domínio específico da ação governamental tem absoluta coerência como espelho do

10 *Com efeito, a ausência de recursos suficientes às prestações públicas obsta a efetividade dos direitos fundamentais, sobretudo os sociais. Até mesmo os de primeira geração dependem de todo um arcabouço institucional do Estado, a garantir-lhes um ambiente a sua plena fruição - que terminará por redundar em gastos públicos, ainda que em menor intensidade se comparados aos gerados pelos de segunda geração. Por isso, exige-se um maior planejamento de um Estado que se propõe ser socialmente engajado, sob pena de incorrer em uma "insinceridade normativa", em que suas prescrições constitucionais não possuirão efetividade. Não se perca de vista que a unidade política gerada pela Constituição se sustenta apenas quando, de forma reiterada, são atingidas as expectativas sociais. Para tanto, é necessário que haja uma alocação eficiente dos recursos. Ora, é por meio da normatividade orçamentária que a esfera pública delimitará as áreas que receberão os recursos públicos para concretização de suas ações*. (Coutinho, Doris de Miranda. **Prestação de contas do governo**. Belo Horizonte, Ed. Fórum, 2020. p. 150).

CD223309049700

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22330.90497-00

poder interventivo especial e preeminente que a legislatura tem exatamente na deliberação sobre o tema orçamentário:

> Sucede que seria verdadeiro equívoco conceber a atividade parlamentar restrita a tão somente debater e aprovar as propostas orçamentárias. Como igual relevância devem os representantes do povo fiscalizar o seu cumprimento, *pari passu* (controle concomitante) ou mesmo após a execução, julgando-lhe o conteúdo (controle retrospectivo). Daí porque, ao lado da discussão acerca do trâmite de elaboração, aprovação e promulgação das leis orçamentárias, apresenta-se o dever de prestar as contas de governo, momento final para avaliação da execução do orçamento e o desempenho das políticas públicas[11].

Esta posição de *self-restraint* poderia parecer uma diminuição das prerrogativas parlamentares, mas, ao contrário, reforça-as. Num regime de separação de poderes como o estabelecido por nossa Constituição, a censura especificamente política feita pelo legislador em uma circunstância de julgamento estaria eternamente submergida na desconfiança de invadir a cláusula pétrea de independência dos Poderes. Qualquer consequência de um pronunciamento parlamentar sobre o mérito de políticas (o qual seria absolutamente corriqueiro em um ato de fiscalização e controle, sem qualquer dúvida sobre o seu cabimento) ver-se-ia obstruída por intermináveis questionamentos jurídico-constitucionais. Ao circunscrever seu julgamento ao domínio dos instrumentos de decisão orçamentária, por sua vez, o Congresso tem inequívocos poderes de julgar, dado que o chefe do Executivo está obrigado a obedecer, em letra e espírito, ao regramento constitucional que lhe impõe seguir os parâmetros dos instrumentos orçamentários (uma das manifestações da prerrogativa deliberativa do Legislativo) e tornar público, de forma absolutamente transparente e sem qualquer viés ou dissimulação, o registro escrito e exato do cumprimento dessa obrigação. Quanto a isso, nenhuma objeção constitucional se pode lançar à ação julgadora do Congresso, à sua prerrogativa de julgar (e eventualmente ressalvar ou mesmo condenar), e às consequências jurídicas que disso possam advir (em especial a configuração formal de situação de irregularidade perante a legislação eleitoral e, conforme a natureza e circunstâncias da condenação proferida, de indício de crime de responsabilidade).

Nada disso descaracteriza a noção de "julgamento político", conforme acima discutido em detalhe: o Congresso estará a julgar as contas presidenciais, e tal

11 Coutinho, Doris de Miranda. **Prestação de contas do governo**. Belo Horizonte, Ed. Fórum, 2020. p. 209

CD223309049700

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

julgamento tem, em caráter vinculado, a abrangência limitada às leis, decisões e demonstrações de natureza orçamentária, nos termos do apregoado na Constituição Federal. Os critérios "políticos", na melhor acepção da palavra, são distintos daqueles eventualmente empregados na análise estritamente técnica que deles possa fazer, por exemplo, o Tribunal de Contas da União – mas não deixam de ser objetivos, fundamentados e igualmente voltados à natureza do cumprimento e da evidenciação das decisões orçamentárias das quais é titular o Poder Legislativo. Traduzindo estas posições em termos muito específicos, e seguindo a posição doutrinária já mencionada como a que defendemos, o Congresso Nacional deverá julgar condutas do Presidente da República, em caráter personalíssimo, relativas:

a) à fidedignidade das contas prestadas como mecanismo de *accountability*, ou seja, a veracidade intrínseca das contas prestadas, a inexistência nelas de instrumentos, afirmações e expedientes que mascarem a realidade econômica, financeira, fiscal, orçamentária, patrimonial ou administrativa, ou induzam o destinatário das contas públicas (o Legislativo e os cidadãos em geral) a engano ou viés na percepção de fatos relevantes da economia pública;
b) à fiel execução, na letra e no espírito, dos instrumentos legais de planejamento e orçamento (nomeadamente as leis do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e orçamentária anual, considerados os parâmetros e critérios contidos na Lei nº 4.320, de 19 de março de 1964, e na Lei Complementar nº 101, de 14 de julho de 2000), na medida em que estes são os principais meios que a Constituição prevê para a materialização das decisões conjuntas de todo o espectro dos Poderes estatais para a implementação concreta das escolhas políticas da coletividade[12];
c) à observância do princípio da legalidade pelo primeiro magistrado, ou seja, a eventual ocorrência de condutas prévia e especificamente tipificadas como atos vedados ao chefe do Executivo ou aos titulares de Poder por diplomas legais vigentes à época dos fatos.

12 *3. As contas de governo, também denominadas contas de desempenho ou de resultados, objetivam demonstrar o cumprimento do orçamento, dos planos e programas de governo. Referem-se, portanto, à atuação do chefe do Executivo como agente político. A Constituição reserva à Casa Legislativa correspondente a competência para julgá-las em definitivo, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas, conforme determina o art. 71, I da Constituição Federal.* **Recurso Extraordinário 848.826 CE**. Plenário, j. 17/08/2016. Redator do Acórdão> Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente). DJE 24/08/2017 - ATA Nº 118/2017. DJE nº 187, divulgado em 23/08/2017.

CD/22330.90497-00
CD223309049700
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22330.90497-00

1.3.3 Critérios de individualização da responsabilidade presidencial

Ao apontar um julgamento em caráter personalíssimo da conduta, entende-se o juízo de valor de sua responsabilidade pessoal, em relação a cada ato ou fato que emerge das contas, ou seja: a) a conduta, mediante identificação de ação ou omissão, culposa (por negligência, imprudência ou imperícia) ou dolosa, no exercício das suas funções; b) o nexo de causalidade, com explicitação do vínculo entre a conduta e o resultado reprovado, evidenciando que a conduta foi causa significativa do resultado; e c) a reprovabilidade da conduta, de modo que sejam sopesados aspectos como: desconhecimento escusável dos fatos atribuídos ou de sua ilicitude; o papel de pareceres ou manifestações técnicas para efeitos da decisão; e inexigibilidade de conduta diversa: [13]

É preciso, em seguida, enfrentar a questão do escopo da responsabilidade presidencial, diante da imensa teia de decisões com que se defronta a administração. Certamente, não se pode atribuir tudo o que acontece no âmbito do Estado ao Presidente da República – muito embora se tenha que identificar claramente as muitas responsabilidades que esta pessoa tem, diretamente, em decorrência do seu insuperado poder decisório. Com grande didatismo, Bandeira de Mello apontou a grave consequência de não se apartar as contas diretas e pessoalmente imputáveis ao Presidente da República, que no seu entendimento terão de passar por exame substancial, daquelas concernentes aos ordenadores de despesa:

> Sem embargo, tal competência, diga-se de passagem, tem sido tradicional e erroneamente confundida com a apreciação substancial das contas do Governo, em geral, de tal sorte que, absurdamente, nas órbitas estaduais ou municipais, Tribunais de Contas destas esferas têm rejeitado contas de Governador ou Prefeito, por atos que, muitas vezes, não lhes podem ser diretamente imputáveis, pois não se faz a devida acepção entre o que é de responsabilidade direta das autoridades em questão e o que é de responsabilidade de subordinados seus. Com efeito, possivelmente não há e talvez jamais venha a haver alguma administração, considerada em seu todo, livre de falha ou irregularidade na gestão de recursos públicos.
>
> Sempre existirá algum servidor da administração direta ou indireta que cometerá deslizes, faltas ou mesmo incorreções graves em detrimento do bom e honesto

13 BIJOS. Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. **Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República.** Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015, pp. 18-19 e 38-39.

CD223309049700
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22330.90497-00

> manejo dos recursos públicos, para não se falar de meras impropriedades técnicas no que concerne a registros relativos à receita e despesa públicas. É um contrassenso absoluto considerar a aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo dependente da miríade de atos praticados por terceiros, conquanto agentes da administração direta ou indireta: atos que, nos respectivos escalões, o Presidente, Governadores e Prefeitos centenas de milhares de vezes sequer poderão saber que foram praticados ou como o foram e se, em cada caso, foi obedecida cada particularizada exigência técnica ou legal. Sem embargo, a sanção pela rejeição de contas do Chefe do Poder Executivo (que ocorrerá se o Legislativo acolher o parecer do Tribunal de Contas neste sentido) é politicamente grave.[14]

Está em questão o governo de um mandatário em particular (e não um governo em abstrato ou uma política em tese), julgam-se contas objetivas prestadas pelo Presidente da República e de responsabilidade direta deste. São os documentos contábeis formais, mas para apreciação de "atos ou indevidas omissões próprios e específicos do Chefe do Poder Executivo, de responsabilidade pessoal dele, vale dizer, que lhe sejam direta e pessoalmente imputáveis e que, estas sim, terão de passar por um crivo substancial"[15]. Por conseguinte, é possível explicitar, com amparo na doutrina, o que pode ser entendido como “conduta” em relação à própria capacidade de intervenção do primeiro mandatário no processo decisório, diante da óbvia constatação de que, se por um lado ele não exerce materialmente todos os atos da administração que chefia, por outra parte tem poder para determinar a direção e o conteúdo das decisões fundamentais de seus subordinados, e por tais elementos deve responder. Em conclusão, deve-se considerar como “conduta” do presidente situações tais como:

> a) ato que represente o exercício formal de qualquer das prerrogativas privativas do Presidente da República ou de titular de Poder nos termos da Constituição e das leis;
>
> b) conduta tipificada em lei como de responsabilidade pessoal do Presidente da República ou de titular de Poder;
>
> c) ato ou conjunto de atos que, ainda que praticados por subordinado hierárquico, representem a concretização de ação de governo de gravidade, materialidade e relevância tais que não permitam a presunção de que fossem desconhecidos pelo mandatário (especialmente se de conhecimento público e discutidos pela opinião

CD223309049700

14 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo. 7 ed . rev., atual. e amp. São Paulo: Malheiros, 1995, pp. 126-127.

15 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26 ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional nº 57 de 18/12/2008. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 934.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

pública)[16], circunstância da qual se deduz a sua anuência às práticas ou a inobservância da diligência mínima exigível de qualquer exercente de tão altas funções[17].

CD/22330.90497-00

1.4 Utilização das informações do parecer prévio do TCU

Como já afirmado, o Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União sobre as contas presidenciais é instrumento previsto na Constituição Federal (art. 71, inc. I), devendo ser obrigatoriamente tomado em consideração pelo julgamento parlamentar. Neste processo, cabe ao Congresso demonstrar que tomou conhecimento das informações da Corte de Contas, ponderou-as, e, após, formou seu juízo. Para isso, é preciso adotar uma estratégia sistemática para exame e evidenciação do próprio Parecer Prévio.

Atualmente, esse documento tem estrutura e conteúdo regulados de forma bastante precisa pelo próprio Tribunal[18]. O relatório que acompanha o Parecer[19] deve abordar um vasto conjunto de informações relativas à conjuntura econômica, orçamentária e financeira; resultados da atuação governamental; monitoramento das deliberações constantes dos pareceres prévios de exercícios anteriores; e embasamento para as opiniões sobre a execução orçamentária e gestão dos recursos públicos federais e sobre os balanços gerais da União. Todo esse leque de informações serve fundamentalmente de contexto para o entendimento das observações constantes do Parecer, e deve ser referenciado na medida da pertinência de suas informações para a discussão dos achados nele constantes (em particular, o embasamento para as opiniões, quando do exame dos fundamentos de determinadas objeções formuladas pelo Parecer, para fins de formação de juízo do Parlamento sobre elas). Neste sentido, por economia

16 Por extensão lógica, está evidentemente incluído nesta regra geral o caso em que determinado ato singular ilegal ou irregular de responsabilidade de subordinado chega comprovadamente ao conhecimento do(a) Presidente(a), sem cumprimento do dever de determinar a sua apuração e retificação.

17 BIJOS. Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. **Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República**. Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015, pp. 18-19 e 38-39.

18 Resolução - TCU nº 291, de 29 de novembro de 2017 ("*Estabelece normas e procedimentos relativos ao processo de apreciação das Contas do Presidente da República e à emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal*").

19 Art. 7º da Resolução TCU 291/2017.

CD223309049700

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22330.90497-00

processual, podem ser dispensadas no pronunciamento parlamentar seções que simplesmente reproduzam ou resumam essa informação de contexto, dado que não trazem por si mesmas efeitos relevantes para o julgamento.

O Parecer Prévio tem extrema aderência informativa aos critérios de julgamento que acima especificamos. Este documento deve ser

> conclusivo no sentido de exprimir se as contas representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro, bem como sobre a observância dos princípios e normas constitucionais e legais que regem a Administração Pública Federal na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual[20].

As possíveis conclusões constantes do Parecer Prévio dar-se-ão pela recomendação de aprovação ou rejeição das contas, a partir das opiniões[21] sobre os balanços gerais da União e sobre a execução orçamentária e a gestão dos recursos públicos federais, em função de terem sido ou não detectadas eventuais irregularidades ou distorções que apresentem materialidade, gravidade ou repercussão negativa sobre a gestão governamental[22].

As ocorrências negativas relatadas podem caracterizar ressalvas às contas ou uma opinião adversa (sinalizando o parecer pela rejeição), em duas dimensões[23]:

I – em relação aos balanços (registros e demonstrativos contábeis):

20 Art. 10 da Resolução TCU 291/2017.

21 Conceitualmente, uma opinião de auditoria é a avaliação por um auditor profissional de um assunto determinado (que pode ser um aspecto da realidade material, ou uma afirmação sobre essa realidade) que é responsabilidade de outra pessoa, mediante a utilização de critérios adequados e identificáveis, que expressa conclusão que transmita a um destinatário predeterminado um certo nível de confiabilidade ou segurança acerca do assunto em questão (definida pelo fato de que esse assunto guarda conformidade, em todos os seus aspectos mais significativos, com os mencionados critérios). Bittencourt, Fernando. A jangada de pedra: Os caminhos da auditoria. **Revista de Informação Legislativa**, 42 (168), out./dez. 2005. p. 233

22 Arts. 11 e 12 da Resolução TCU 291/2017.

23 Arts. 13 e 14 da Resolução TCU 291/2017.

CD223309049700

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22330.90497-00

a) quando as distorções entre a realidade econômica, financeira e patrimonial e o registro contábil[24] podem ser materialmente[25] relevantes, mas não generalizadas[26], situação em que a opinião será formulada com ressalvas; ou

b) quando as mesmas distorções, individualmente ou em conjunto, sejam materialmente relevantes e de efeitos generalizados[27], o que ensejará opinião adversa.

II – em relação à execução orçamentária e a gestão dos recursos públicos federais, avaliados sob os critérios da observância dos princípios e normas constitucionais e legais que regem a Administração Pública Federal na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais:

a) quando forem observadas impropriedades[28] ou irregularidades[29] que, pela materialidade e gravidade, não impliquem em opinião adversa, ou distorção materialmente relevante com efeito não generalizado sobre as informações de desempenho orçamentário ou da política fiscal, situações em que ocorrerá a opinião com ressalvas; ou

24 Mais precisamente, diferença entre a informação contábil declarada e a informação contábil requerida, considerando a estrutura de relatório financeiro aplicável, no que concerne ao valor, à classificação, à apresentação ou à divulgação de um item das demonstrações financeiras (Art. 2º, inc. VI, da Resolução TCU 291/2017)

25 “Materialidade”, aqui significa a importância relativa de uma irregularidade na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais ou de uma distorção contábil, determinado por critério qualitativo (baseado na sua natureza) ou quantitativo (considerando sua magnitude, obtida por meio de critérios econômicos, de análises estatísticas ou da aplicação de uma porcentagem sobre um referencial das demonstrações financeiras ou do relatório sobre a execução do orçamento) - Art. 2º, inc. III, da Resolução TCU 291/2017.

26 Ou não existam possibilidades de opinar com fundamento suficiente sobre itens específicos cujos possíveis efeitos não detectados sejam materialmente relevantes mas não generalizados.

27 “Efeitos generalizados” são os que não estão restritos a elementos, contas ou itens específicos das demonstrações financeiras ou a operações isoladas da execução orçamentária e gestão dos recursos públicos; ou, se estiverem restritos, representam, ou poderiam representar, uma parcela substancial das demonstrações financeiras ou da execução orçamentária e gestão dos recursos públicos; ou, ainda, são fundamentais para o entendimento das demonstrações financeiras ou da execução orçamentária e gestão dos recursos públicos (Art. 2º, inc. VII, da Resolução TCU 291/2017)

28 Falha de natureza formal que não caracterize inobservância de princípios e normas constitucionais e legais que regem a Administração Pública Federal - Art. 2º, inc. V, da Resolução TCU 291/2017

29 Ato, comissivo ou omissivo, que caracterize ilegalidade, ilegitimidade, antieconomicidade ou qualquer infração a norma constitucional ou infraconstitucional de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, bem como aos princípios da Administração Pública - Art. 2º, inc. IV, da Resolução TCU 291/2017

CD223309049700

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22330.90497-00

b) quando da detecção de situações diversas e graves que ensejem a opinião adversa, a saber:

1. inobservância de princípio ou norma constitucional ou legal que rege a Administração Pública Federal, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual;
2. prática de ato que atente contra a probidade da Administração ou a lei orçamentária anual, conforme previsto no art. 85, incisos V e VI, da Constituição Federal;
3. - distorções materialmente relevantes, que, individualmente ou em conjunto, tenham efeitos generalizados sobre as informações de desempenho orçamentário ou da política fiscal;
4. aplicações em ações e serviços públicos de saúde, em manutenção e desenvolvimento do ensino ou em irrigação inferiores aos percentuais ou valores mínimos estabelecidos, respectivamente, nos arts. 198, § 2º, e 212 da Constituição Federal e 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), bem como nas demais normas correlatas;
5. execução orçamentária e financeira das ações decorrentes de emendas parlamentares individuais em montante inferior ao valor ou percentual mínimo obrigatório previsto no art. 166, § 11, da Constituição Federal;
6. inobservância dos princípios e regras constitucionais e infraconstitucionais relativos à gestão fiscal responsável, em especial quanto:
   - aos limites ou condições para inscrição em restos a pagar, dívida pública, operação de crédito, concessão de garantias e despesas com pessoal fixados pelas normas de finanças públicas e pelas resoluções do Senado Federal;
   - ao atingimento das metas fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, observado o disposto nos arts. 4º, 8º, 9º, 13 e 59 da Lei Complementar nº 101, de 2000;
   - ao limite de gastos estabelecido pela Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal;
7. outras ocorrências que, pela materialidade e gravidade, tenham repercussão negativa sobre a gestão.

O entendimento da estrutura do Parecer permite organizar um tratamento sistemático das suas informações no relatório de julgamento das contas de governo – especialmente quando se constata que seus critérios de apontamento são

CD223309049700

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22330.90497-00

desdobramento bastante preciso, em rol exemplificativo de ocorrências, dos três critérios de julgamento que acima reproduzimos (fidedignidade das contas prestadas, fiel execução dos instrumentos legais de planejamento e orçamento e observância do princípio da legalidade). Após registrar o sentido geral do parecer (aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição), desdobrando-o nas dimensões do balanço contábil e da execução orçamentária, deve o julgador parlamentar listar o conteúdo total das ressalvas apontadas (ou, se ocorrerem, fundamentos para opinião adversa), dando-lhes tratamentos específicos.

No âmbito da execução dos orçamentos e gestão dos recursos públicos, inicialmente, as menções a irregularidades, bem como a quaisquer outros fundamentos para opinião adversa, devem ser apresentadas e discutidas individualmente quanto ao mérito, gravidade e nexo causal entre a sua ocorrência e a conduta do Presidente da República, segundo os parâmetros de avaliação e responsabilização fixados na seção anterior. Em seguida, as tipificadas como impropriedades podem ser listadas pela sua totalidade, com a manifestação parlamentar em bloco sobre a sua natureza de falha formal conforme apontadas pelo TCU ou se eventualmente, em alguma delas, entende-se ter gravidade ou direta vinculação com a atuação individual do presidente da República que exija o seu exame individualizado.

Em seguida, no âmbito dos balanços, as distorções de valor e limitações de opinião devem ser destacadas individualmente[30], com a posição acerca do seu impacto sob o critério da fidedignidade das contas prestadas como mecanismo de *accountability* e a relação destes fatos com a conduta presidencial. Todas as demais observações realizadas no Parecer aos balanços devem, adicionalmente, ser listadas em bloco na manifestação parlamentar, facultada a abordagem individualizada se necessário.

Em todos os casos, o posicionamento parlamentar tem liberdade de reproduzir, modificar ou desconsiderar, no seu julgamento das contas, a ressalva aposta pelo Parecer do Tribunal, sempre justificando o seu posicionamento à luz dos critérios de julgamento definidos. Assim, para cada ressalva ou ponto trazido pelo Parecer Prévio, poderá haver uma ou mais ressalvas no julgamento das contas pelo Congresso. Em

CD223309049700

30 Podendo-se agrupar a manifestação sobre ocorrências de natureza ou circunstâncias semelhantes.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22330.90497-00

qualquer caso, e por mais exaustivo que seja, o dever jurídico – mas também político - das Casas Legislativas é tratar, de forma explícita, dos fatos trazidos pelo Parecer Prévio, fundamentando-se a posição sobre eles:

> É fundamental que se note que há uma complementação na apreciação e julgamento das contas governamentais que extrapola o mero fornecimento de informações por parte das Cortes de Contas. Em verdade, estas apresentam argumentações técnico-jurídicas necessárias ao juízo político que, muito embora lhe possa reformar, deve expor os motivos que o levaram a tal entendimento. Prova maior disto é que o constituinte, no concernentes às contas governamentais, não reservou toda a tramitação à esteira parlamentar [..] Repise-se, inclusive, que o dever de fundamentação das decisões parlamentares acerca das contas prestadas pelo prefeito foram objeto de apreciação pelo STF no RE no 414.908-AGR, relatado pelo Min. Ayres Britto, no AC 2085-MC, relatado pelo Min. Menezes Direito, e RE no 235.593, rel. Min. Celso de Mello, nos quais se referendou que o Legislativo deve conferir os direitos do contraditório e ampla defesa ao prestador. Além disso, não é demais lembrar que o princípio do devido processo legal em sua acepção material, leciona Nery Júnior, consubstancia justamente o controle dos desmandos do poder, ligando-se à própria essência do Estado de Direito. Ora, e não é precisamente disso que se trata o dever de fundamentação das decisões acerca das contas governamentais? Até porque são elas referentes a assuntos de interesse comum da sociedade, e não estritamente do titular que as presta. [...] O Legislativo, no exercício de sua representação política popular, à população deve contas, que, no juízo decisório, consiste na fundamentação de seus posicionamentos, dentre outras tantas incumbências correlatas.
>
> [..]
>
> Consigne-se, no entanto, que o caráter opinativo do parecer prévio configura apenas parcialmente um efeito não-vinculante, dado que, uma vez emitida a argumentação técnica da Corte de Contas, caberá ao Legislativo contestá-la, ainda que politicamente, mantendo a dialogicidade e a racionalidade do controle externo, que é, por essência, concomitantemente político e técnico-jurídico Em ouros termos, a emissão do parecer prévio inverte o ônus argumentativo, competindo aos parlamentares a incumbência de desconstruir-lhe a análise, em caso de discordância. Do contrário, converter-se-á o parecer prévio em peça meramente retórica e ornamental[31].

De igual modo, é o Congresso Nacional livre para selecionar, dentre as demais informações constantes do Parecer Prévio, do relatório que o acompanha, ou de quaisquer outras fontes fidedignas, pontos e outros elementos objetivos que sejam relevantes para influenciar no julgamento das contas presidenciais, tanto como atos e fatos a serem considerados na conduta presidencial, quanto como fatores atenuantes ou

CD223309049700

31 Coutinho, Doris de Miranda. **Prestação de contas do governo**. Belo Horizonte, Ed. Fórum, 2020. pp. 186-187 e 211.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22330.90497-00

agravantes do julgamento realizado sobre os atos e fatos já considerados a partir do Parecer.

O posicionamento final a ser proposto ao Congresso Nacional, por fim, será então o da aprovação irrestrita, o da aprovação com ressalvas ou da rejeição. Os dois últimos exigem a identificação inequívoca de condutas do(a) primeiro(a) mandatário(a) que violem de forma significativa os três critérios de julgamento político desenvolvidos nesta seção (fidedignidade das contas prestadas, fiel execução dos instrumentos legais de planejamento e orçamento e observância do princípio da legalidade). Quando uma ou mais dessas violações sejam capazes de distorcer gravemente as contas em relação a aos referidos critérios, estar-se-á diante de uma rejeição; quando todas as distorções em questão ocorrerem de forma materialmente relevante mas não generalizada, e não comprometerem – no juízo do Congresso Nacional – as responsabilidades presidenciais quanto ao critério respectivo, estar-se-á diante de ressalvas às contas[32].

32 Este procedimento conforma-se aos princípios fundamentais de auditoria do setor público desenvolvidos pela organização internacional de entidades de fiscalização superior (INTOSAI):

> *Modifications to the opinion in the auditor's report:*
>
> *63) The auditor should modify the opinion in the auditor's report when the auditor concludes, based on the audit evidence obtained, that the financial statements as a whole contain material misstatement, or if the auditor was unable to obtain sufficient appropriate audit evidence to conclude.*
>
> *64) Auditors may issue three types of modified opinion:*
>
> *• a qualified opinion – when the auditor concludes that, or is unable to obtain sufficient and appropriate audit evidence about, misstatements, whether individually or in aggregate are, or could be, material but not pervasive;*
>
> *• an adverse opinion – when the auditor, having obtained sufficient and appropriate audit evidence, concludes that misstatements, whether individually or in aggregate, are both material and pervasive; or*
>
> *• a disclaimer of opinion – when the auditor is unable to obtain sufficient and appropriate audit evidence due to an uncertainty or scope limitation which is both material and pervasive.*
>
> *65) The decision regarding which type of modified opinion is appropriate depends upon the:*
>
> *• nature of the matter giving rise to the modification - that is, whether the financial statements are materially misstated or, in the event that it was not possible to obtain sufficient appropriate audit evidence, may be materially misstated; and*
>
> *• auditor's judgment about the pervasiveness of the effects or possible effects of the matter on the financial statements.*
>
> (INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions. **Financial Audit Principles 2020**. Disponível em https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_100/ISSAI_100_en_2019.pdf)

CD223309049700

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22330.90497-00

2 ANÁLISE

2.1 Da ausência das Normas Regimentais[33]

As normas estabelecidas no Regimento Comum não atendem plenamente os diversos aspectos a serem observados pelos envolvidos (Poder Executivo, TCU e Congresso Nacional) na elaboração e análise das contas presidenciais e na final deliberação. A insuficiência decorre do fato de o Congresso Nacional nunca ter editado norma para regular adequadamente a forma de apresentação e o conteúdo tanto das contas a serem prestadas pelo Chefe do Poder Executivo quanto do Parecer Prévio elaborado pelo TCU. O Parecer Prévio favorável do Tribunal, invariável desde o episódio de 1936, propiciava uma tramitação legislativa sem questionamentos mais aprofundados, o que não contribuiu para ajustá-lo a práticas mais consentâneas com a transparência e os princípios constitucionais do processo.

Existe, por exemplo, lacuna regimental quanto à oportunidade de manifestação do(a) Presidente da República sobre o Parecer Prévio (especialmente quando lhe é negativo). Durante a tramitação das contas presidenciais do ano de 2014, nas quais havia um Parecer Prévio desfavorável, foi assegurada a manifestação presidencial por decisão *ad hoc* do Presidente do Congresso Nacional. O contraditório foi assegurado pelo Legislativo em bases circunstanciais[34]. Trata-se de uma instância isolada de um universo maior envolvendo os princípios jurídicos da ampla defesa e do contraditório em um processo como o que ora se analisa.

Não faltam exemplos, por seu turno, de rejeição de contas e de judicialização do procedimento na esfera municipal, em razão do descumprimento procedimental. Como tem previsão constitucional (arts. 31, 49, inciso IX, 71, incisos I e II, e 75), a matéria acaba sendo alçada à discussão no STF, que já tem ampla jurisprudência a respeito. Se acontecer a rejeição no âmbito do Congresso sem que tenham sido concedidas todas as garantias instrumentais, não se esperaria comportamento diferente que não o do recurso

CD223309049700

33 Observações relacionadas na Nota Técnica n° 137/2015, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, e que ainda não foram contempladas na legislação processual.

34 No âmbito do processo interno ao TCU, a lacuna foi parcialmente suprida pelo art. 4º da Resolução - TCU nº 291, de 29 de novembro de 2017, que prevê a manifestação presidencial quando da identificação, no relatório preliminar, de distorções ou indícios de irregularidades que possam ensejar a indicação pela rejeição das contas. Isto, porém, não resolve a ausência de previsão regimental para a tramitação dentro do Congresso Nacional.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22330.90497-00

ao Judiciário. Por isso, mais uma vez, é preciso resguardar o trabalho deste Parlamento, corrigindo as falhas procedimentais, os vícios formais. Para mencionar um exemplo, a Resolução n° 1, de 2006-CN prevê com acerto, no parágrafo único do art. 115, a possibilidade de audiência pública com o Ministro Relator das contas. No entanto, não há previsão de audiência do(a) Chefe do Poder Executivo, sequer por meio de seu defensor – e esta é a autoridade que está sendo julgada. Entendemos que a falha precisa ser corrigida, tendo em vista a necessidade de habilitar a paridade de armas e de recursos aos envolvidos no processo.

Outro exemplo, igualmente grave, de falta ou inadequação da regulamentação sobre tão importante matéria pôde ser observado também durante a tramitação das contas de 2014. Trata-se da instância formal de julgamento: se o Congresso Nacional em sessão conjunta ou se cada Casa deliberando em separado. Iniciativa da então Presidente da CMO ensejou o Mandado de Segurança n° 33.729-DF[35], pelo qual a nobre parlamentar solicitava pronunciamento do Pretório Excelso no sentido de que as contas presidenciais devam ser apreciadas pelo Congresso Nacional em sessão conjunta, presidida pelo Presidente do Senado Federal, e não por sessões isoladas de cada Casa. Em 13/08/2015, o Exmo. Ministro Luís Roberto Barroso expediu, em Medida Cautelar, apreciação de que "[d]ecorre do sistema constitucional a conclusão de que o julgamento das contas do Presidente da República deve ser feito pelo Congresso Nacional em sessão conjunta de ambas as Casas, e não em sessões separadas". Contudo, não concedera medida liminar no sentido de suspender os efeitos de votações anteriores já realizadas de forma diversa, tendo em vista a longa prática estabelecida até então, ressalvando que "os futuros julgamentos de contas presidenciais anuais sejam feitos em sessão conjunta do Congresso Nacional".

Em 03/09/2015, o Supremo Tribunal não conheceu de Agravo Regimental em sentido contrário, impetrado pelo Presidente da Câmara dos Deputados, solicitando mudança na orientação em relação às contas futuras. No Voto do então Relator, Ministro Edson Fachin, fica expresso que a manifestação do Relator original da Medida Cautelar "[...] se traduz na constatação de que há verossimilhança nas alegações da parte Impetrante, isto é, constatou-se a presença de *fumus boni iuris* em sede de cognição

CD223309049700

35 Tramitação disponível em https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4819038

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22330.90497-00

sumária", ou seja, estar-se-ia diante de "uma preocupação institucional por parte de um agente público cioso do Estado de Direito, tendo em vista a sensibilidade política que circunda o caso concreto", mas não uma manifestação de mérito capaz de alterar a situação jurídica da parte então recorrente, e foi lançada aos autos para evidenciar o *fumus boni iuris*.

No debate que se seguiu, o próprio Relator original, Ministro Barroso, afirma que, na manifestação da cautelar, "[...] já sinalizei como eu vou votar no mérito, mas não tenho competência para, neste caso, vincular situações futuras"[36], sendo a posição não-vinculante expressamente reconhecida nas manifestações dos Ministros Ricardo Levandowsky, Teori Zavascki e Luiz Fux. Após essa decisão, e até a data deste parecer, não houve posterior manifestação sobre o mérito do pedido.

Em sua manifestação de mérito[37], a douta Procuradoria-Geral da República posiciona-se favoravelmente à apreciação das contas em sessão plenária do Congresso, inclusive com a concessão de ordem para a cassação dos julgamentos pretéritos que não observaram o rito sob comento. Também falando sobre o mérito, em sua fundamentação sobre o *fumus boni iuris*, o Ministro Barroso aponta, entre outros argumentos no mesmo sentido: (a) que o rol de hipóteses previstas no art. 57, § 3º, da Constituição, nas quais as

36 Em maior detalhe estendem-se o próprio Ministro Luís Roberto Barroso e outros magistrados no debate:

> O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR) - *Foi exatamente o que eu fiz. Em vez de colocar "determino", porque entendi que não deveria fazer isso monocraticamente, eu deixei inequívoco o meu ponto de vista, porque, de resto, não me parece haver outra interpretação razoável. Enfim, as pessoas têm visões diferentes, eu entendo e respeito, mas me parece que é inequívoca essa interpretação. Por isso, em lugar de determinar, porque era uma decisão monocrática com fumus boni iuris, eu sinalizei. Portanto, sinalizar não é determinar, sinalizar é: se quiser levar em conta a minha opinião, eu sou um Ministro do Supremo, e a minha opinião foi manifestada de maneira inequívoca. De modo que não é uma determinação, é uma sinalização de que um Ministro entende dessa forma, um Ministro acostumado a interpretar a Constituição. E acho que não há muitas alternativas aqui, mas é sinalização.*
>
> O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - *Eu acho que, com esses esclarecimentos que constam dos debates, inclusive, não vai haver dúvidas de que o Ministro Luís Roberto Barroso se limitou a sinalizar. [...]*
>
> O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - *Senhor Presidente, gostaria de acrescentar que este agravo é importante no sentido de funcionar como esclarecimento, como se fossem embargos declaratórios, do que significa a palavra sinalizar. E está muito claro, agora, pela palavra do próprio Relator, que sinalizar não significa determinar, até porque ele sinalizou ao Congresso e não à autoridade impetrada. De modo que, considerando assim, significa dizer que a autoridade impetrada não está proibida de continuar com a prática se assim entender conveniente, porque é uma mera sinalização.*

37 Parecer nº 209296/2015 – ASJCIV/SAJ/PGR, de 09/10/2015.

CD223309049700

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22330.90497-00

Casas devem se reunir conjuntamente, não é taxativo; (b) a apreciação das contas presidenciais faz-se na forma do Regimento Comum do Congresso Nacional (CF, art. 166, caput e § 2º); (c) este prevê que seu objeto é disciplinar a reunião da Câmara e do Senado "em sessão conjunta" (art. 1º); (d) para apreciação das prestações de contas, o parecer da CMO é encaminhado à Mesa do Congresso Nacional, e as decisões finais a serem sistematizadas são aquelas do Plenário do Congresso Nacional (art. 116, incs. V e VI, da Resolução 1/2006-CN[38]); (e) não existe qualquer regulação da matéria nos Regimentos Internos de qualquer das Casas (a esse respeito, quando a Constituição pretendeu a atuação isolada de uma das Casas, instituiu-a expressamente - tomada de contas pela Câmara dos Deputados quando as mesmas não forem prestadas tempestivamente, art. 51, II, da CF; nesse caso, o Regimento Interno da Câmara também aponta em seu art. 215, § 5º, que o parecer produzido naquela Casa seja encaminhado ao Congresso Nacional para deliberação).

Neste ponto, não posso, como Relator da matéria, omitir uma manifestação expressa sobre esse encaminhamento: considero inequívoca a exigência constitucional de que as contas, após o Parecer da CMO, sejam julgadas pelo Congresso Nacional em sessão conjunta. Ainda que não tenha havido pelo Supremo Tribunal Federal uma determinação formal a quem quer que seja, como expressamente manifestou a Corte em seu julgamento, creio ser essa a conclusão a que qualquer intérprete certamente deve chegar. Os fundamentos do órgão técnico, do parecer ministerial e da fundamentação da plausibilidade jurídica da medida cautelar são, todos, cristalinos na lógica de sua argumentação e irretorquíveis em sua conclusão de que agir conforme a Constituição é reconhecer a titularidade do Congresso Nacional como órgão julgador, e não de suas Casas individualmente.

Trata-se, como bem define o Ministro Barroso, não de uma criação jurisprudencial, mas do reconhecimento de repetidas e expressas manifestações do próprio Poder Legislativo ao desenhar as normas constitucionais e sua regulamentação infraconstitucional. A circunstância de ter havido uma prática reiterada no passado não

CD223309049700

38 Tal normativo, por decisão do próprio Congresso Nacional, é "parte integrante do Regimento Comum" (art. 1º). Na ocasião, a exposição do Ministro relembra que tais disposições são de longa tradição, constando também nas antecessoras da atual normativa (Resolução nº 01, de 1991-CN e Resolução nº 02, de 1995-CN).

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22330.90497-00

condiciona de modo algum os passos futuros do Parlamento, cujo compromisso é, primeiramente, com a fiel execução da Carta Magna, conforme juramos todos nós, legisladores, quando da nossa posse no mandato.

Há outras lacunas procedimentais severas ainda pendentes de definição. Nosso Regimento Comum (Resolução n° 1, de 2006-CN) estabelece um cronograma de tramitação das contas presidenciais (art. 116). Prevê prazos específicos, possibilidades de emendas e debates diversos. Contudo, não regula o teor de tais emendas, nem o campo de incidência delas, diversamente à maneira que a própria Resolução prevê para as medidas provisórias, que também são caso específico de deliberação.

Não nos encontramos num ambiente de discussão de proposição legislativa, em que as possibilidades de modificação do texto apresentado são múltiplas. Estamos em situação de julgamento, para "aprovar" ou "rejeitar" contas. Porém, a Resolução não diz se é cabível, por exemplo, a aprovação de emenda que inverta totalmente o sentido da proposição (projeto de decreto legislativo - PDL), de aprovado para rejeitado, ou se esta pretensão somente poderia ser atendida mediante a apresentação de voto em separado.

Na mesma linha, questiona-se a possibilidade de temas novos eventualmente trazidos ao conhecimento desta Comissão, mas não contemplados no processo de prestação de contas e no Parecer Prévio elaborado pelo TCU, serem incluídos no Parecer da CMO, uma vez que o texto constitucional exige o Parecer Prévio do Tribunal sobre a matéria. Neste particular, já manifestei no item 1.4 minha posição no sentido de que o Congresso Nacional tem a prerrogativa de incluir qualquer elemento idôneo em sua apreciação (desde que, naturalmente, manifeste-se também sobre cada um dos fundamentos da opinião vertida no Parecer Prévio); esta posição, porém, muito se veria reforçada pela sua explicitação em normativo regimental.

De qualquer sorte, não resta dúvida de que qualquer apontamento novo que vier a ser feito pelo Congresso Nacional sobre as contas apresentadas – notadamente se desfavorável ao interessado –, exigirá a abertura de novo prazo para apresentação das razões de defesa, de forma a assegurar o devido processo legal (aspectos estes que também precisam ser regulados).

CD223309049700

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22330.90497-00

De igual modo, tem sido usual a aprovação de contas com "ressalvas". Ora, como apontamos na Seção 1.3, existe ainda uma incerteza fundamental sobre a gravidade necessária para a própria modulação de uma ocorrência contábil ou administrativa quanto à sua caracterização e a respectiva repercussão no pronunciamento congressual a ser tomado. Mais um fator que torna necessária melhor regulamentação da matéria de forma a somente as incluir nas contas do mandatário máximo do País quando atenderem a determinados requisitos de pertinência e relevância objetivamente definidos, que delineamos na Seção 1.3 deste Parecer, ou, em sentido contrário, não mascarar como ressalvas pontuais alguma ocorrência que represente violação severa dos deveres de responsabilidade dos Chefes do Governo.

Tampouco é admissível a ausência de uma definição de termo para a votação das contas presidenciais. Na Constituição de 1934, em seu art. 29, já havia previsão de julgamento das contas do exercício pretérito tão logo os trabalhos legislativos fossem iniciados. Atualmente, o Presidente da República tem prazo para enviar as contas ao Legislativo e o Tribunal de Contas tem prazo para elaborar o respectivo parecer técnico. No entanto, inexiste prazo para nós, congressistas.

Seria bastante razoável que o Parlamento, a cada ano, julgasse as contas do exercício anterior, dentro de determinado período (preferencialmente, antes da aprovação do orçamento anual). Vejam todos que, no caso de rejeição das contas, é de se esperar que, inclusive por força da pressão social, o Congresso Nacional venha a adotar cautelas diversas antes de aprovar o orçamento para o exercício seguinte. Permitir a votação muito tempo depois desprestigia o interesse público, além de permitir ficar no esquecimento fatos que poderiam contribuir para o debate e geração de conhecimento sobre a gestão.

Faz-se mister, ademais, que o julgamento das contas presidenciais não seja apenas um procedimento formal, mas que dele decorram avanços em benefício da coletividade – esta sim a real detentora do direito de conhecer a regularidade da conduta de seu representante maior –, de modo que sirva especialmente para aferir avanços no cumprimento das funções sociais, distributivas e reguladoras do Estado. Do nosso ponto de vista, questões como estas não podem ficar de fora do debate de uma mudança de

CD223309049700

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22330.90497-00

nosso Regimento Comum e do seu desenvolvimento procedimental na forma das adequadas Resoluções.

Não tenho, na Relatoria destas contas, a prerrogativa de formular novos conteúdos normativos. Nesta seção, cabe-me tão somente alertar o colegiado acerca da necessidade dos aperfeiçoamentos acima ventilados, além de explicitar as decisões adotadas neste processo individual para colmatar as lacunas e limitações mais urgentes do procedimento, constituindo parte das razões de decidir.

2.2 Irregularidades, impropriedades, recomendações e alertas no âmbito da execução do orçamento e da gestão dos recursos públicos, conforme apontado no Parecer Prévio

Passa-se a abordar as questões suscitadas no parecer da Corte de Contas, identificadas no bojo dos exames realizados sobre a execução do orçamento e da gestão de recursos públicos, no exercício financeiro de 2021.

Irregularidades

Desvio de finalidade reincidente de recursos vinculados à seguridade social para o custeio de ações típicas de manutenção e desenvolvimento do ensino alheias às políticas públicas abrangidas pelo conceito constitucional de seguridade social, em afronta aos princípios e regras previstos nos arts. 194, 195, 198 a 203 da Constituição Federal, ao § 4º do art. 76 do ADCT, à Lei 8.212/1991 (arts. 11, 16, 17 e 18), à Lei Complementar 141/2012 (arts. 2º e 3º), em desacordo com a resposta à consulta apreciada pelo Acórdão 31/2017-TCU-Plenário, com eficácia normativa.

O TCU verificou reincidência do desvio de finalidade dos recursos vinculados à seguridade social para custeio de despesas próprias da educação, em desacordo com o disposto no item 3.5 do Parecer Prévio sobre as contas presidenciais de 2020.

Constatou-se o empenho de R$ 12,19 bilhões em ações típicas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) com recursos constitucionalmente vinculados à seguridade social (CSLL – fonte 151), dos quais R$ 9,6 bilhões em favor do pagamento

CD223309049700

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22330.90497-00

de servidores e empregados ativos; R$ 650 milhões para pagamento de assistência médica e odontológica; R$ 612 milhões para contribuição patronal; e R$ 507 milhões para reestruturação e modernização de hospitais universitários federais, dentre outras despesas.

Consoante a Corte de Contas, essa prática reiterada, de considerável materialidade e elevado caráter ofensivo a normas constitucionais que vinculam as contribuições da seguridade social a despesas típicas do regime geral de previdência social, de ações e serviços públicos de saúde e de assistência social, configura irregularidade grave com inegável repercussão negativa sobre a gestão governamental.

Não aplicação, no exercício de 2021, de nenhum valor em projeto de irrigação na Região Centro-Oeste, em afronta à exigência do inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a qual estabelece que, dos recursos empenhados no exercício em projetos de irrigação, a União deve aplicar, até 2027, o valor mínimo de 20% na Região Centro-Oeste.

Anota o TCU que o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2021 respeitou os percentuais estabelecidos no art. 42 do ADCT, ao prever que 53,4% dos recursos para a irrigação destinar-se-iam ao Nordeste e 20%, ao Centro-Oeste. O percentual mínimo fixado para o Centro-Oeste, todavia, não foi atendido no texto da LOA 2021, em razão de veto aposto pelo Presidente da República.

Após o veto presidencial, os créditos adicionais e os remanejamentos, a dotação atualizada aponta que 74,96% dos recursos destinados à irrigação foram direcionados à Região Nordeste, permanecendo sem nenhuma previsão de verba para projetos de irrigação no Centro-Oeste.

Como resultado, 75,05% dos recursos destinados à irrigação foram direcionados à Região Nordeste e 0%, à Região Centro-Oeste, quando deveria ter sido aplicado, pelo menos, o valor de R$ 31,5 milhões, correspondente a 20% do montante global empenhado no exercício de 2021.

CD223309049700

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22330.90497-00

Conforme o TCU, não foram apresentadas justificativas juridicamente plausíveis pelos titulares dos órgãos que integram a Junta de Execução Orçamentária para as negativas aos pedidos de recomposição da dotação orçamentária formalizados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, tampouco foram indicadas quais medidas a Presidência da República adotou para coordenar as decisões entre os órgãos mencionados e resolver o problema a contento.

Acrescenta que o descumprimento da aplicação integral do valor mínimo constitucional vinculado à irrigação na Região Centro-Oeste vem sendo reiterado. Não havia ocorrido, no entanto, nos últimos três anos, uma alocação nula de recursos, como se vê no caso.

Diante da situação verificada, o TCU expediu recomendações ao Presidente da República, à Casa Civil e aos Ministérios da Economia e do Desenvolvimento Regional, bem como alerta ao Presidente, no sentido de que inobservância – no todo ou em parte – das despesas mínimas fixadas constitucionalmente, no que inclui a distribuição dos valores alocados em projetos de irrigação nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, poderá ensejar opinião adversa sobre a execução orçamentária por ocasião da emissão do parecer prévio das contas anuais.

Inobservância de requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 125 a 129 e 137 da Lei 14.116/2020, alterada pela Lei 14.143/2021 (LDO 2021) para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, conduta incorrida também em exercícios anteriores, em face da ausência, no momento da edição da Lei 14.257/2021, das Medidas Provisórias 1.034/2021 e 1.094/2021, da Portaria-ME 15.224/2021, da sanção das Leis 14.126/2021 e Lei 14.288/2021, bem como da implementação pelo Poder Executivo dos respectivos benefícios, de: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de

CD223309049700

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício.

Consigna o TCU que, durante o exercício de 2021, foram instituídas 26 desonerações tributárias, no montante estimado de R$ 4,8 bilhões, sem observância dos requisitos constitucionais e legais relativos à estimativa e à compensação dos efeitos financeiros das medidas.

Verifica remanescer a prática do Congresso Nacional de propor e aprovar projeto de lei ou de emendas a medidas provisórias sem demonstração do atendimento de todos os requisitos exigidos para concessão ou ampliação de benefícios tributários. Especificamente sobre a responsabilidade do Executivo, relembra o TCU não se ter identificado também, por parte deste Poder, no momento da implementação dos benefícios, o atendimento desses requisitos, indispensáveis para conferir eficácia às normas aprovadas.

Conclui, por fim,

> Em que pese a complexidade da legislação que trata da conformidade fiscal das renúncias de receitas, bem como não ter sido detectado o descumprimento das exigências constitucionais e legais para instituição de benefícios fiscais, por parte do Poder Executivo, no Parecer Prévio das Contas do Presidente da República de 2020, há que se considerar a recorrência dos achados ora relatados em múltiplas ações de controle externo, bem como em outros Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República, no caso referentes a 2016, 2017, 2018 e 2019. Assim, observa-se o cumprimento apenas parcial das deliberações do TCU sobre o tema. Nesse sentido, faz-se necessário o registro da repetição das irregularidades e, por conseguinte, a emissão de novo alerta.

O alerta expedido sobre este ponto destaca as irregularidades quando da edição das Medidas Provisórias 1.034/2021 e 1.094/2021, da Portaria-ME 15.224/2021 e da sanção das Leis 14.126/2021, 14.257/2021 e 14.288/2021, relativamente aos requisitos aplicáveis à espécie (projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou,

CD/22330.90497-00
CD223309049700
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22330.90497-00

alternativamente, apresentação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício).

Impropriedades

Execução reincidente no identificador orçamentário exclusivo para ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (ID-USO 8) de parcela residual de despesas com aposentadorias e pensões, em desacordo com § 7º do art. 212 da Constituição Federal e o art. 70, inciso I, da Lei 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Ainda no âmbito da utilização inadequada de recursos da seguridade social em despesas de MDE, uma parcela residual de R$ 60 mil não foi computada na aferição do mínimo no exercício de 2021, embora tenha sido marcada com o ID-USO 8.

No âmbito da análise sobre as Contas do Presidente no exercício de 2020 (CG 2020), houve recomendação para que o Ministério da Educação e as unidades orçamentárias vinculadas que se abstivessem de executar essas despesas como MDE, sem se restringirem àquelas computadas na apuração anual do limite mínimo. Por essa razão, o TCU optou por reiterar a recomendação.

Ausência de justificativa para a totalidade de emendas individuais e de bancada estadual que deixou de ser paga (execução financeira) em 2021, em desacordo com os valores e parâmetros mínimos exigidos pelos §§ 11, 12, 14 e 17 do art. 166 da Constituição Federal.

Nesse ponto, o TCU verificou que a execução orçamentária das emendas parlamentares individuais e de bancada estadual, alcançou, respectivamente, 97,9% (R$ 9,46 bilhões) e 108,2% (R$ 7,22 bilhões). Descontados os impedimentos de ordem técnica, a execução orçamentária das emendas obedeceu aos comandos previstos nos §§ 11, 12 e 13 do art. 166 da Constituição Federal.

CD223309049700

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22330.90497-00

Já quanto à execução financeira, foi constatado que as emendas individuais e de bancada alcançaram os percentuais de 98,9% e 74,9%, respectivamente. Esses percentuais, mesmo após considerar os valores dos restos a pagar pagos, não alcançaram o limite mínimo de 100% definido pela Constituição Federal de 1988.

Todavia, além da baixa materialidade da parcela não executada (R$ 106,22 milhões) de emendas individuais, é relevante considerar que a liquidação e o pagamento das despesas do exercício ou dos restos a pagar são realizados de forma pulverizada por centenas de unidades gestoras, as quais devem registrar, de forma sistematizada, as justificativas pela não execução financeira em 2021.

No caso das emendas de bancada, embora o pagamento tenha ficado 25,1% abaixo do devido, convém ressaltar que, diferentemente do que ocorre com as emendas individuais - sujeitas à aplicação direta pelos órgãos e entidades da União ou por repasse aos entes subnacionais -, a emenda de bancada estadual destina-se, por natureza, aos entes subnacionais, o que confere contornos mais complexos à sua execução financeira.

Diante do quadro, o TCU recomendou à Casa Civil e ao Ministério da Economia que sejam adotados mecanismos efetivos e racionais de monitoramento da execução financeira (pagamentos) descentralizada das emendas individuais e de bancada estadual pelos órgãos e entidades da administração pública federal, com vistas a assegurar a observância dos parâmetros mínimos estabelecidos pelo § 14 do art. 166 da Constituição Federal, com apresentação sistematizada de justificação para os impedimentos de ordem técnica.

Insuficiência de informações relativas às metas operacionais da administração pública federal nas diretrizes orçamentárias do exercício de 2021.

Inicialmente, o Tribunal de Contas consignou que o apontamento de prioridades específicas, no bojo da LDO 2021, para o orçamento público, “representa inequívoco avanço”. Em exercícios anteriores, a LDO apenas fazia remissão às prioridades definidas no PPA, ou mesmo deixava de prever prioridades, como foi o caso da LDO 2020, situação

CD223309049700

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22330.90497-00

assinalada no item 4.1.3 do relatório sobre as contas do Presidente da República de 2020.

Entretanto, o rol fixado na LDO 2021 contém apenas prioridades específicas para a administração pública federal, sem previsão de metas operacionais para 2021. Nesse contexto, tendo a LDO a função de orientar a elaboração do orçamento anual, e que as metas do orçamento anual são metas físicas, definidas como metas de produto, competiria àquela lei atentar-se à regulamentação da matéria.

Entende o TCU que, como não houve previsão de metas de produto para 2021, que teriam o papel de balizar a elaboração do orçamento pela indução de bens e serviços a serem efetivamente entregues por meio das alocações, a LDO deixou de cumprir plenamente a função que lhe é conferida pela Constituição Federal.

Ante a constatação em tela, o TCU recomendou ao Poder Executivo federal que aperfeiçoe o processo de definição das metas operacionais da administração pública federal na lei de diretrizes orçamentárias, em conformidade com o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal.

Recomendações ao Poder Executivo

Ao Ministério da Economia, órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento da União, que elabore e disponibilize, em plataforma digital centralizada, lista integral, atualizada e sistematizada dos investimentos plurianuais que se encontram contidos no valor global de cada programa finalístico, devidamente atualizado, com vistas a conferir transparência sobre o fiel cumprimento do disposto no art. 167, § 1º da CF/1988 c/c art. 20 da Lei 13.971/2019 e da compatibilidade exigida no art. 16 da Lei Complementar 101/2000

Segundo o ordenamento constitucional, nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem lei que autorize a inclusão, nos termos do art. 167, § 1º.

Essa exigência é disciplinada pelo art. 20 da Lei do PPA 2020-2023, segundo o qual o investimento que ultrapassar um exercício financeiro, durante o período de 2020 a

CD223309049700

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22330.90497-00

2023, será “incluído no valor global dos programas”, com detalhamento específico em anexos nas leis orçamentárias e de créditos adicionais.

Com razão, o TCU adverte que a mensuração dos programas finalísticos previstos no PPA 2020-2023 pelo valor global não reflete a noção de transparência, uma vez que a sociedade e até mesmo os órgãos de controle, pelo texto do PPA e de seus anexos, não dispõem de meios de amplo acesso público com as informações necessárias para verificar o fiel cumprimento do art. 167, § 1º da Carta Política, no sentido de assegurar a previsão, na integralidade, dos investimentos plurianuais de cada programa e por exercício.

Em vista desse quadro, expediu-se a recomendação supra, com a qual concordamos em sua integralidade.

À Casa Civil da Presidência da República, em vista da competência de assistir diretamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente na coordenação e integração das ações governamentais, bem como na avaliação e monitoramento da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal, conforme disposto no art. 1º, incisos I e III, do Anexo I do Decreto 10.907/2021, que coordene, no âmbito do Sistema de Administração Financeira Federal, com a assistência da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia, o desenvolvimento de normativos, procedimentos e instrumentos gerenciais, para aplicação pelos órgãos setoriais, com o objetivo de estabelecer controles internos aptos a reduzir os níveis de empoçamento, subsidiando-se o cumprimento do item 9.3 do Acórdão 2.533/2020-TCU-Plenário

Lembra o TCU que, a partir do 2º quadrimestre de 2018, incorporou-se ao Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais tópico relativo ao “empoçamento de recursos”, definido como a diferença entre pagamentos efetuados e o limite autorizado a cada Ministério, conforme estabelecido no decreto que dispõe sobre a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

CD223309049700

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22330.90497-00

Destacou-se como consequência do empoçamento o "excesso de resultado primário" em relação à meta do exercício, configurando, a um só tempo, esforço fiscal além do necessário e prejuízo à eficiência, eficácia e efetividade do gasto público.

Assinalou-se que, no caso de empoçamento, não está em voga a ausência de recursos para pagamento de compromissos, mas a ausência de pagamento de parcela do montante que o órgão informa à STN ser necessário e que integra o cronograma mensal de desembolso.

Enquanto compete à STN analisar a demanda de alteração do cronograma de execução mensal de desembolso para subsidiar eventual decisão do Ministro da Economia, compete à unidade de programação financeira de cada ministério, por seus instrumentos de gestão e controle, assenhorear-se de informação sobre a efetiva necessidade das unidades executoras demandantes.

No entanto, considerando que as causas estruturais do empoçamento exigem providências que fogem às competências da STN e que a matéria envolve questões comuns aos ministérios, o TCU entendeu como oportuna a expedição da recomendação à Casa Civil da Presidência da República.

Alertas ao Poder Executivo

Alertar a Presidência da República, no sentido de que a omissão quanto à regulamentação dos §§ 2º e 4º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012, visando à identificação do credor final do recurso de natureza federal, quando aplicado diretamente pelos entes subnacionais ou por sub-repasse a entidades do terceiro setor, compromete o monitoramento e a avaliação da política nacional de saúde, assim como o controle da eficiência na alocação dos recursos de natureza federal, em desacordo com o disposto nos arts. 37, § 16, 163-A e 165, § 16, da Constituição Federal, no art. 27 da Lei Complementar 141/2012 e nos arts. 16 e 17 da Lei 14.194/2021

Alertar o Ministério da Economia, no sentido de que restringir o uso obrigatório das plataformas digitais instituídas e mantidas pela União (Plataforma +Brasil e Portal

CD223309049700

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Nacional de Contratações Públicas) às contratações e demais formas de aplicação de recursos repassados aos entes subnacionais na modalidade transferência voluntária, conforme previsto nos arts. 1º e 5º da Instrução Normativa Seges/ME 206/2019, dificulta o monitoramento, a avaliação e o controle sistematizados da política nacional de saúde, a rastreabilidade e a comparabilidade da efetiva aplicação descentralizada dos recursos de natureza federal repassados na modalidade transferência obrigatória, em desacordo com o disposto nos arts. 37, § 16, 163-A e 165, § 16, da Constituição Federal, no art. 48-A, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, no art. 27 da Lei Complementar 141/2012, e nos arts. 16 e 17 da Lei 14.194/2021

CD/22330.90497-00

Quanto a esse tema, o TCU rememora que a necessidade de estender o uso das ferramentas tecnológicas disponíveis para monitorar e avaliar a eficiência alocativa dos recursos federais destinados à saúde já foi apontada no Parecer Prévio sobre as contas presidenciais de 2020. Na oportunidade, anotou-se que

> A omissão do Poder Executivo em adotar as ferramentas tecnológicas disponíveis para monitorar a aplicação dos recursos federais, repassados a título de transferência obrigatória, enseja a expedição de recomendação para adoção de medidas visando a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação dos recursos de natureza federal, com a necessária identificação do credor final, seja nas transferências voluntárias, seja nas obrigatórias, salvo naquelas em que não se mantém a natureza federal do recurso.

Tendo em vista que a Plataforma +Brasil, dedicada à gestão de transferências voluntárias, é de aplicação residual na área da saúde, caracterizada pelo predomínio de transferências obrigatórias, a aplicação de mais de R$ 103 bilhões permaneceria à margem de qualquer controle sistematizado e racional.

Diante disso, o TCU recomendou à Casa Civil e aos Ministérios da Economia e da Saúde que adotem as plataformas digitais já desenvolvidas e mantidas pelo Poder Executivo federal para centralizar o registro eletrônico das contratações, dispensas e outras informações referentes à efetiva aplicação dos recursos de natureza federal de forma a garantir a identificação do credor final, assim como assegurar a rastreabilidade, a

CD223309049700

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação desses recursos.

CD/22330.90497-00

Alertar o Presidente da República, acerca da necessidade de observar, por ocasião da elaboração do projeto de lei orçamentária e do exercício do poder-dever de sanção e/ou veto, o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal, a compatibilidade e adequação orçamentária, e a observância das regras e dos requisitos previstos nos arts. 5º, 16, 17, 24 e 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e nos dispositivos da lei de diretrizes orçamentária que estabelecem prioridades e metas fiscais, quando da proposição do projeto de lei orçamentária anual e da sanção/veto do seu autógrafo aprovado pelo Congresso Nacional, no sentido de assegurar programações orçamentárias necessárias e suficientes para a integridade das despesas obrigatórias assumidas pela União, para as despesas de conservação do patrimônio público priorizadas nos termos do art. 45 da LRF, assim como para outras despesas essenciais ao funcionamento dos órgãos e entidades federais priorizadas pela LDO, de forma a evidenciar, em homenagem aos princípios do realismo orçamentário e da transparência, a estrita observância do regime constitucional de Teto de Gasto e a consistência das metas fiscais com as premissas e os objetivos da política econômica nacional e a norma constitucional que preconiza a sustentabilidade da dívida pública (arts. 163, inciso VIII, e 164)

As impropriedades que motivaram a expedição deste alerta abrangem diversos tipos de despesa, que sofreram alterações significativas de montante autorizado entre a previsão no PLOA e sua roupagem final após a aprovação de créditos adicionais, como destacado a seguir.

Abono salarial anual: o abono tem seu valor calculado na proporção de um doze avos do valor do salário-mínimo vigente na data do respectivo pagamento, multiplicado pelo número de meses trabalhados no ano correspondente. A operacionalização do programa requer um período no qual será verificado o direito do trabalhador a receber o abono, checando, por exemplo, o valor do salário percebido e o número de meses laborado pelo trabalhador.

CD223309049700

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22330.90497-00

Pouco antes da aprovação da LOA 2021 (22/4/2021), o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador editou a Resolução 896, de 23/3/2021, para estabelecer procedimentos operacionais relativos ao abono salarial anual. O novo regramento (art. 3º) implicou a alteração da sistemática de pagamentos até então vigente para o abono salarial anual. Com a nova regra do Codefat, o pagamento aos trabalhadores que fizerem jus ao abono será integralmente realizado no ano-base + 2, sendo a verificação do direito realizada entre os meses de outubro do ano-base + 1 e janeiro do ano-base + 2. Adiou-se em um exercício, portanto, o efetivo pagamento do abono aos trabalhadores.

O relator-geral do PLOA 2021 propôs, em complemento de voto apresentado no dia 25/3/2021 (dois dias após a resolução do Codefat), o cancelamento de R$ 26,47 bilhões em despesas, sendo R$ 26,01 bilhões referentes a despesas obrigatórias e R$ 457 milhões relativos a despesas discricionárias. Dentre as supressões de despesas obrigatórias pelo relator-geral sobressaem R$ 7,4 bilhões relativos ao pagamento do abono salarial anual.

Posteriormente, em 22/4, mesma data da sanção com vetos da LOA, foi remetido ao Congresso Nacional projeto de lei de crédito suplementar (PLN 4/2021 – Mensagem 157) com o objetivo de recompor parte da despesa obrigatória cancelada no curso da tramitação do PLOA 2021, sancionada a Lei 14.167, de 10/6/2021, para restaurar ao orçamento R$ 19,8 bilhões em despesas obrigatórias. Não houve, contudo, restabelecimento da dotação originalmente proposta para o abono salarial anual.

Conclui o TCU que

> A inexistência de programações necessárias e suficientes na LOA 2021 para honrar as despesas com abono salarial anual foi examinada no TC 012.649/2021-0, com manifestação conclusiva na instrução pela irregularidade da prática, que não teve recomposição ao longo da execução orçamentária, em desacordo com o disposto nos arts. 167, inciso II, e 239, § 3º, da Constituição Federal c/c art. 35, § 2º, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e ainda os princípios orçamentários da universalidade e anualidade, explícitos no art. 2º da Lei 4.320/1964.

CD223309049700

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22330.90497-00

Benefícios previdenciários: a exemplo do abono, também a despesa com benefícios não teve sua dotação totalmente recomposta quando do veto ao PLOA 2021 e do encaminhamento do PLN 4/2021, restando a recuperar o montante de R$ 9,64 bilhões, sob a ótica financeira, e de R$ 2,61 bilhões, sob a ótica orçamentária.

Certo é que as projeções de despesa com benefícios previdenciários podem mudar ao longo do ano em função de diversas variáveis macroeconômicas. No entanto, o alerta diz respeito à opção deliberada por manter programações orçamentárias insuficientes ao montante estimado ao longo de todo o exercício.

Acertadamente, relata o TCU que o ponto central da controvérsia das estimativas de despesas com tais benefícios é determinar se pode a lei orçamentária prever dotação em montante inferior ao que indicam as projeções oficiais, considerando a natureza obrigatória das referidas despesas.

Supressão de despesas discricionárias em favor da alocação de emendas de Relator-Geral: as despesas primárias discricionárias do Poder Executivo Federal (RP 2) sofreram redução de R$ 21,47 bilhões (22,35%) entre os valores constantes da proposta que originou o PLOA e o valor final autorizado, sendo R$ 4,34 bilhões (4,52%) no curso da tramitação do PLOA no Congresso Nacional (PLN 28/2020), R$ 7,84 bilhões (8,16%) foram vetados quando da sanção da LOA e outros R$ 9,29 bilhões (9,67%) foram objeto de bloqueio no decreto de programação financeira (Decreto 10.699/2021).

Afirma o TCU que, para acomodar as despesas geradas pelas emendas do relator-geral do PLOA 2021 (RP 9), houve supressão de dispêndios destinados ao funcionamento e manutenção das estruturas físicas e ativos de órgãos e entidades da Administração Pública Federal, além de investimentos em ações que já se encontravam em andamento e/ou são destinadas ao apoio na consecução de políticas públicas.

Relembra que o art. 45 da LRF prioriza os projetos em andamento e as despesas de conservação do patrimônio público. A LDO 2021, por sua vez, estabelece que o PLOA e os projetos para abertura de créditos somente incluirão ações ou subtítulos novos se tiverem sido adequada e suficientemente contemplados os projetos e seus subtítulos em andamento, e os recursos alocados, no caso dos projetos, viabilizarem a conclusão de uma etapa ou a obtenção de uma unidade completa.

CD223309049700

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CD/22330.90497-00

Desvirtuamento da Reserva de Contingência: a LRF dispõe que o PLOA conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na LDO, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

No entanto, a LDO 2021 prevê reservas específicas para atender a emendas individuais (RP 6) e de bancada (RP 7) de execução obrigatória, e, adicionalmente, não traz reserva de contingência de natureza primária, apenas financeira, o que não se presta ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Acerta o Tribunal ao concluir que a inexistência de reserva de contingência de natureza primária para honrar eventos fiscais imprevistos tende a aumentar a abertura de créditos extraordinários por medida provisória. Com efeito, ainda que de forma reflexa, tem-se o esvaziamento das regras fiscais de caráter mais restritivo, a exemplo do Teto de Gasto e do contingenciamento.

Conclusão

Os itens supracitados compõem, portanto, as irregularidades, as impropriedades, as recomendações e os alertas expedidos pelo Tribunal de Contas da União no Parecer Prévio às contas presidenciais referentes ao exercício financeiro de 2021, em observância ao dever insculpido no art. 71, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Adicionalmente, o TCU informa que, quanto ao monitoramento das deliberações de 2015 a 2020, referente às Contas do Presidente da República, de um total de 74 recomendações expedidas, 29 foram consideradas implementadas; 41 em implementação; e 4 não foram implementadas.

A despeito das quatro recomendações não implementadas (vale lembrar, sem caráter cogente), o Tribunal consigna que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal estão envidando esforços para implementar as medidas sugeridas pelo TCU por ocasião dos Pareceres Prévios dos diversos exercícios verificados. Revela que quase todas as recomendações e alertas proferidos ensejaram a adoção de ações preventivas,

CD223309049700

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22330.90497-00

corretivas ou de aprimoramento da gestão, com o propósito de evitar irregularidades, sanar distorções e impropriedades e aperfeiçoar procedimentos com vistas a assegurar a conformidade na execução orçamentária e na gestão dos recursos públicos federais e a confiabilidade das informações contábeis da União.

3 VOTO

Senhoras e Senhores Congressistas, estamos votando mais do que as contas presidenciais relativas ao exercício financeiro de 2021. Todos os pontos da nossa análise terão forte repercussão sobre os anos vindouros, para o governo federal e também, como precedente por força do art. 75 da Constituição Federal, para a relação entre Executivo e Legislativo nos estados, no Distrito federal e nos municípios.

Serei breve nestas considerações de voto, colocando holofotes sobre os pontos verdadeiramente importantes.

3.1 Uma lacuna normativa – a regulamentação do processo constitucional de contas presidenciais

Inicialmente, lanço um alerta e um apelo, que creio será recepcionado por todos os parlamentares sem distinção de partido ou posição: o processo relativo à elaboração e apreciação das contas presidenciais, envolvendo providências no âmbito de órgãos técnicos do Poder Executivo, do Tribunal de Contas da União, deste Colegiado e do Plenário do Congresso Nacional, está absolutamente carente de disciplinamento por parte do Parlamento, a quem cabe, com exclusividade, regulamentar a matéria (à exceção da disciplina interna relativa ao processo no próprio TCU, que já teve normativos editados pela Corte).

Não se trata de detalhe menor ou tecnicalidade: o processo de prestação de contas tem papel central nos freios e contrapesos estabelecidos pela Constituição Federal como garantia da democracia, além de ter um potencial caráter sancionador. Nesse sentido, falhas processuais que levem à inobservância ou comprometimento de direitos podem vir a resultar na integral anulação dos processos respectivos, bem como na

CD223309049700

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

geração de conflitos institucionais entre Poderes, que ameaçam o bom governo de nosso país.

Já discorri longamente sobre essa preliminar na seção 2.1 deste Relatório. Aqui faço tão somente um apelo: debrucemo-nos, sem demora, sobre essa regulamentação. Não deixemos, em nosso turno de responsabilidade sobre as leis orçamentárias, um vazio normativo dessa gravidade. Para materializar esse compromisso, proponho, no próprio Projeto de Decreto Legislativo no qual culmina o Relatório, um dispositivo que determina a elaboração dessa tão importante matéria por parte desta Comissão.

CD/22330.90497-00

3.2 Posição deste Relator sobre o mérito das contas

Sobre o mérito intrínseco das contas, devo inicialmente expressar sem rodeios a minha posição.

Quanto aos critérios de julgamento, reitero que:

I - sua natureza política não afasta o dever de imparcialidade de cada um de nós, e tem por natureza o exigir do Presidente sob julgamento os parâmetros de conduta formalmente codificados em lei e todos aqueles padrões de comportamento que expressem a ação político-institucional desejada pela Constituição, sempre que sejam claramente deduzidos a partir dos preceitos constitucionais;

II – o critério básico para apuração da ação presidencial deve ser preponderantemente o da fidedignidade, fiel execução e legalidade dos instrumentos de planejamento e orçamento, conforme exaustivamente discutido na seção 1.3.2;

III – a responsabilização do Chefe do Executivo é pessoal e direta, ou seja, abrange atos de sua formal responsabilidade pessoal assim definidos no ordenamento jurídico e também atos que representem a concretização de ação de governo de gravidade, materialidade e relevância tais que não permitam a presunção de que fossem desconhecidos pelo mandatário, nos termos detalhados na seção 1.3.3.

CD223309049700

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22330.90497-00

No mérito substantivo, concluo pela **aprovação com ressalvas,** porque o exame das contas pode e deve ensejar aprendizado, aperfeiçoamento da administração governamental, tanto para a equidade no registro histórico do desempenho de cada governante quanto, sobretudo, para deixar disponível todo o patrimônio de experiências acumuladas (inclusive na forma de eventuais erros) para o aprendizado institucional e das futuras gerações de administradores e parlamentares. São ressalvas, nesse sentido, falhas de técnica de evidenciação contábil, ou de observância de leis, regulamentos e controles internos do conjunto da administração, que sejam materialmente relevantes e generalizadas, mas que, em grau e escopo, não possam ser consideradas como elemento de responsabilização individual do Chefe do Executivo. Exigem, portanto, do Parlamento um alerta substantivo, uma manifestação formal que representa um alerta, cuja inobservância pela Administração será passível inclusive de apreciação como conduta individual do Presidente em períodos posteriores.

Imperioso registrar, ainda, que o encaminhamento ora adotado vai ao encontro das análises realizadas pelo Tribunal de Contas da União, cujo Ministro Relator asseverou peremptoriamente – no que foi acompanhado por seus pares – que as ocorrências identificadas pelo Tribunal não são hábeis a inquinar a gestão de 2021 do Presidente da República. Por elucidativo, com as vênias de estilo, transcrevem-se os termos apostos no Parecer constante do Voto do Ministro Relator (p. 1320-1321 do avulso da MCN 1/2022):

> VI - PARECER
>
> 250. Tendo em vista o judicioso e percuciente relatório produzido pela equipe técnica do Tribunal, abordando, com a densidade pertinente, todas as questões necessárias ao completo entendimento e à avaliação quanto às Contas prestadas pelo Presidente da República, submeto à consideração do Plenário a minuta de Parecer Prévio no sentido de que as contas referentes ao exercício de 2021 estão em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional.
>
> 251. Nessa seara, a teor do disposto no art. 11 da Resolução TCU 291/2017, ressalto que não há comprometimento da totalidade da gestão em exame, com relação à execução dos orçamentos e à opinião a respeito do Balanço Geral da União.
>
> 252. Destaco ainda que as desconformidades e ocorrências anotadas no relatório serão objeto das devidas recomendações e da emissão de alertas, com vistas às correções e ajustes necessários, de acordo com as normas constitucionais e legais que regem as finanças públicas.

CD223309049700

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22330.90497-00

253. As fiscalizações e os exames promovidos em face da Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2021 revelaram, como já adiantado anteriormente, diversas ocorrências, que foram suficientemente descritas no relatório e resumidas no presente voto, relativamente à execução dos orçamentos e à gestão dos recursos públicos federais.

254. Embora relevantes, referidas ocorrências não apresentam, em conjunto, materialidade e gravidade suficientes para embasar opinião adversa sobre a gestão dos orçamentos da União e das demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

255. Quanto à opinião sobre o Balanço Geral da União, conforme o disposto no art. 13, § 3º, da Resolução TCU 291/2017, exceto pelas distorções registradas, as demonstrações contábeis apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31 de dezembro de 2021 e a execução orçamentária da União do exercício encerrado, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

256. Ante o exposto, e considerando o § 1º do art. 14 da Resolução TCU 291/2017, conclui-se que, exceto pelos efeitos das ressalvas verificadas, foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal no tocante às Contas do exercício de 2021.

Ponderados todos esses elementos, este Relator **VOTA** pela **aprovação com as ressalvas** constantes deste Relatório das contas apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, referentes ao exercício financeiro de 2021, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado CELSO SABINO
Presidente

Deputado CEZINHA DE MADUREIRA
Relator

CD223309049700

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

48

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

CD/22330.90497-00

Aprova, com ressalvas, as contas do Excelentíssimo Senhor Presidente da República relativas ao exercício de 2021.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam aprovadas, com ressalvas, as contas de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, atinentes ao exercício de 2021, nos termos do inciso IX do artigo 49, combinado com o inciso XXIV do artigo 84 da Constituição Federal.

§ 1° As ressalvas mencionadas no *caput*, descritas no Parecer da Comissão a que se refere o art. 166, § 1°, da Constituição Federal, decorrem dos seguintes itens, apontados como irregularidades:

I - desvio de finalidade reincidente de recursos vinculados à seguridade social para o custeio de ações típicas de manutenção e desenvolvimento do ensino alheias às políticas públicas abrangidas pelo conceito constitucional de seguridade social, em afronta aos princípios e regras previstos nos arts. 194, 195, 198 a 203 da Constituição Federal, ao § 4º do art. 76 do ADCT, à Lei 8.212/1991 (arts. 11, 16, 17 e 18), à Lei Complementar 141/2012 (arts. 2º e 3º), em desacordo com a resposta à consulta apreciada pelo Acórdão 31/2017-TCU-Plenário, com eficácia normativa;

CD223309049700

II - não aplicação, no exercício de 2021, de nenhum valor em projeto de irrigação na Região Centro-Oeste, em afronta à exigência do inciso I do art. 42 do

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22330.90497-00

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a qual estabelece que, dos recursos empenhados no exercício em projetos de irrigação, a União deve aplicar, até 2027, o valor mínimo de 20% na Região Centro-Oeste;

III - inobservância de requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 125 a 129 e 137 da Lei 14.116/2020, alterada pela Lei 14.143/2021 (LDO 2021) para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, conduta incorrida também em exercícios anteriores, em face da ausência, no momento da edição da Lei 14.257/2021, das Medidas Provisórias 1.034/2021 e 1.094/2021, da Portaria ME 15.224/2021, da sanção das Leis 14.126/2021 e Lei 14.288/2021, bem como da implementação pelo Poder Executivo dos respectivos benefícios, de: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício.

§ 2° Compete ao Chefe do Poder Executivo, à vista das ressalvas consignadas no § 1 ° deste artigo, determinar aos órgãos e entidades responsáveis que adotem as medidas pertinentes para aperfeiçoar e corrigir os respectivos processos, métodos e sistemáticas com vistas ao aprimoramento da gestão pública.

§ 3° A ausência das medidas saneadoras a que se refere o § 2°, não justificada, será ponderada, pelo Congresso Nacional, no julgamento das contas presidenciais relativas ao exercício de 2023 e anos posteriores.

CD223309049700

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Art. 2° A Comissão a que se refere o art. 166, § 1°, da Constituição Federal elaborará e submeterá ao Plenário do Congresso Nacional, no prazo de um ano, projeto de Resolução contendo a regulamentação do processo relativo à elaboração e apreciação das contas presidenciais de que tratam os arts. 49, inciso IX, e 71, inciso I, da Constituição Federal.

Art. 3° Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado CEZINHA DE MADUREIRA

Relator

Deputado CELSO SABINO

Presidente da CMO

CD/22330.90497-00

CD223309049700

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223309049700

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CONCLUSÃO

A COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO da continuação da Décima Segunda Reunião Extraordinária, em 22 de dezembro de 2022, **APROVOU**, o Relatório do Deputado Claudio Cajado, relator *ad hoc*, (relator designado relator anteriormente o Deputado CEZINHA DE MADUREIRA), que nos termos do Projeto de Decreto Legislativo apresentado foi favorável à **APROVAÇÃO, com ressalvas**, constantes deste Relatório das contas apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, referente ao exercício de 2021, à **Mensagem nº 1/2022-CN,** que "Encaminha, em cumprimento aos arts. 84, inciso XXIV e 49, inciso IX, da Constituição, e ao art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, as contas do Governo Federal relativas ao exercício de 2021." Ao Relatório e ao Projeto de Decreto Legislativo, não foram apresentadas emendas.

Compareceram os Senhores Deputados Celso Sabino, Presidente, AJ Albuquerque, Aline Sleutjes, Amaro Neto, Angela Amin, Beto Pereira, Cacá Leão, Carlos Chiodini, Carlos Henrique Gaguim, Cezinha de Madureira, Claudio Cajado, Cleber Verde, Delegado Waldir, Elias Vaz, Emanuel Pinheiro, Enio Verri, Euclydes Pettersen, Felipe Francischini, Fernanda Melchiona, General Peternelli, Hélio Leite, João Maia, Júlio César, Julio Cesar Ribeiro, Luiz Carlos, Marcel van Hattem, Mauro Benevides Filho, Nilto Tatto, Pedro Paulo, Roberto Alves, Rodrigo Agostinho, Rubens Bueno, Rui Falcão, Tiago Dimas, Waldenor Pereira e Zé Vitor; e os Senhores Senadores, Irajá, Primeiro Vice-Presidente, Carlos Viana, Confúcio Moura, Eliane Nogueira, Jorge Kajuru, Marcelo Castro, Marcos do Val, Plínio Valério, Rodrigo Cunha, Sérgio Petecão e Zenaide Maia

Sala de Reuniões, em 22 de dezembro de 2022.

Deputado CELSO SABINO
Presidente

Deputado CLAUDIO CAJADO
Relator *ad hoc*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

52

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Aprova, com ressalvas, as contas do Excelentíssimo Senhor Presidente da República relativas ao exercício de 2021.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam aprovadas, com ressalvas, as contas de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, atinentes ao exercício de 2021, nos termos do inciso IX do artigo 49, combinado com o inciso XXIV do artigo 84 da Constituição Federal.

§ 1° As ressalvas mencionadas no caput, descritas no Parecer da Comissão a que se refere o art. 166, § 1°, da Constituição Federal, decorrem dos seguintes itens, apontados como irregularidades:

I - desvio de finalidade reincidente de recursos vinculados à seguridade social para o custeio de ações típicas de manutenção e desenvolvimento do ensino alheias às políticas públicas abrangidas pelo conceito constitucional de seguridade social, em afronta aos princípios e regras previstos nos arts. 194, 195, 198 a 203 da Constituição Federal, ao § 4º do art. 76 do ADCT, à Lei 8.212/1991 (arts. 11, 16, 17 e 18), à Lei Complementar 141/2012 (arts. 2º e 3º), em desacordo com a resposta à consulta apreciada pelo Acórdão 31/2017-TCU-Plenário, com eficácia normativa;

II - não aplicação, no exercício de 2021, de nenhum valor em projeto de irrigação na Região Centro-Oeste, em afronta à exigência do inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a qual estabelece que, dos recursos empenhados no exercício em projetos de irrigação, a União deve aplicar, até 2027, o valor mínimo de 20% na Região Centro-Oeste;

III - inobservância de requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 125 a 129 e 137 da Lei 14.116/2020, alterada pela Lei 14.143/2021 (LDO 2021) para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, conduta incorrida também em exercícios anteriores, em face da ausência, no momento da edição da Lei 14.257/2021, das Medidas Provisórias 1.034/2021 e 1.094/2021, da Portaria ME 15.224/2021, da sanção das Leis 14.126/2021 e Lei

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

14.288/2021, bem como da implementação pelo Poder Executivo dos respectivos benefícios, de: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício.

§ 2° Compete ao Chefe do Poder Executivo, à vista das ressalvas consignadas no § 1 ° deste artigo, determinar aos órgãos e entidades responsáveis que adotem as medidas pertinentes para aperfeiçoar e corrigir os respectivos processos, métodos e sistemáticas com vistas ao aprimoramento da gestão pública.

§ 3° A ausência das medidas saneadoras a que se refere o § 2°, não justificada, será ponderada, pelo Congresso Nacional, no julgamento das contas presidenciais relativas ao exercício de 2023 e anos posteriores.

Art. 2° A Comissão a que se refere o art. 166, § 1°, da Constituição Federal elaborará e submeterá ao Plenário do Congresso Nacional, no prazo de um ano, projeto de Resolução contendo a regulamentação do processo relativo à elaboração e apreciação das contas presidenciais de que tratam os arts. 49, inciso IX, e 71, inciso I, da Constituição Federal.

Art. 3° Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de 2022.

Deputado CELSO SABINO
Presidente

Deputado CLAUDIO CAJADO
Relator *ad hoc*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Vetos

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

Publicação da Mensagem do presidente da República nº 708 de 2022, em 23 de dezembro de 2022, **recebida no mesmo dia,** que comunica as razões do veto **total** aposto ao Projeto de Lei da Câmara nº 23, de 2016 (nº 1.361/2015, na Casa de origem), que "Define deficiência auditiva e estabelece valor referencial da limitação auditiva". **(Veto nº 58 de 2022)**

O prazo previsto no § 4º do art. 66 da Constituição Federal e no art. 104-A do Regimento Comum do Congresso Nacional **encerrar-se-á em 3 de março de 2022**.

A matéria está publicada em avulso eletrônico.

São os seguintes a Mensagem e o autógrafo do projeto:

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL

VETO N° 58, DE 2022

Veto Total aposto ao Projeto de Lei da Câmara nº 23, de 2016 (nº 1.361/2015, na Casa de origem), que "Define deficiência auditiva e estabelece valor referencial da limitação auditiva".

Mensagem nº 708 de 2022, na origem
DOU de 23/12/2022

Recebido o veto no Senado Federal: 23/12/2022
Sobrestando a pauta a partir de: 04/03/2023

DOCUMENTOS:

- Mensagem
- Autógrafo da matéria vetada

PUBLICAÇÃO: DCN de 29/12/2022

Página da matéria

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

MENSAGEM Nº 708

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos previstos no § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar integralmente, por contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 1.361, de 2015 (Projeto de Lei nº 23, de 2016, no Senado Federal), que "Define deficiência auditiva e estabelece valor referencial da limitação auditiva".

Ouvidos, os Ministérios do Trabalho e Previdência, da Cidadania e da Saúde manifestaram-se pelo veto ao Projeto de Lei, pelas seguintes razões:

> "A proposição legislativa dispõe sobre a definição da "deficiência auditiva", que seria a limitação de longo prazo da audição, unilateral total ou bilateral parcial ou total, a qual, em interação com uma ou mais barreiras, obstruiria a participação plena e efetiva da pessoa na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas. A proposição legislativa também estabelece o valor referencial da "limitação auditiva" e os instrumentos que a constatariam.
>
> Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a medida contraria o interesse público ao conceituar "deficiência auditiva" e estabelecer critérios para a sua constatação, o que poderia engessar o regramento jurídico sobre questões relativas ao tema. Considera-se o melhor diagnóstico para definir o que seja "impedimento auditivo" aquele de competência médica, na qual possui caráter variável, em função da evolução científica e dos estudos médicos.
>
> Além disso, a conceituação de "deficiência auditiva" estabelecida pela proposição legislativa diverge do conceito de "deficiência" previsto pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, promulgada pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, e incorporado no art. 2º da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 - Estatuto da Pessoa com Deficiência.
>
> Por fim, vale destacar que, no que se refere à previdência social, deve ser feita a avaliação biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, conforme o disposto no inciso I do § 1º do art. 201 da Constituição e no § 1º do art. 2º

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

da Lei nº 13.146, de 2015 - Estatuto da Pessoa com Deficiência, o que não está previsto na proposição legislativa."

Essas, Senhor Presidente, são as razões que me conduziram a vetar o Projeto de Lei em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Brasília, 22 de dezembro de 2022.

Jair Bolsonaro

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

PROJETO VETADO:

Projeto de Lei da Câmara n° 23 de 2016
(nº 1.361/2015, na Casa de origem)

Define deficiência auditiva e estabelece valor referencial da limitação auditiva.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1° Considera-se deficiência auditiva a limitação de longo prazo da audição, unilateral total ou bilateral parcial ou total, a qual, em interação com uma ou mais barreiras, obstrui a participação plena e efetiva da pessoa na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas.

§ 1° Para o cumprimento do disposto no *caput* deste artigo, adotar-se-á, como valor referencial da limitação auditiva, a média aritmética de 41 dB (quarenta e um decibéis) ou mais aferida por audiograma nas frequências de 500 Hz (quinhentos hertz), 1.000 Hz (mil hertz), 2.000 Hz (dois mil hertz) e 3.000 Hz (três mil hertz).

§ 2° Além do disposto no § 1° deste artigo, outros instrumentos constatarão a deficiência auditiva, em conformidade com a Lei n° 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

Art. 2° Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e terá vigência até que sejam criados e implementados os instrumentos de avaliação previstos no § 2°

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

do art. 2° da Lei n° 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

Publicação da Mensagem do presidente da República nº 709 de 2022, em 23 de dezembro de 2022, **recebida no mesmo dia,** que comunica as razões do veto **total** aposto ao Projeto de Lei nº 5.307, de 2020, que "Altera a Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, para prorrogar a faculdade de dedução do imposto sobre a renda dos valores correspondentes a doações e patrocínios em prol de ações e serviços do Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Pronon) e do Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência (Pronas/PCD)". **(Veto nº 59 de 2022)**

O prazo previsto no § 4º do art. 66 da Constituição Federal e no art. 104-A do Regimento Comum do Congresso Nacional **encerrar-se-á em 3 de março de 2022**.

A matéria está publicada em avulso eletrônico.

São os seguintes a Mensagem e o autógrafo do projeto:

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL

VETO N° 59, DE 2022

Veto Total aposto ao Projeto de Lei nº 5.307, de 2020, que "Altera a Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, para prorrogar a faculdade de dedução do imposto sobre a renda dos valores correspondentes a doações e patrocínios em prol de ações e serviços do Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Pronon) e do Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência (Pronas/PCD)".

Mensagem nº 709 de 2022, na origem
DOU de 23/12/2022

Recebido o veto no Senado Federal: 23/12/2022
Sobrestando a pauta a partir de: 04/03/2023

DOCUMENTOS:
- Mensagem
- Autógrafo da matéria vetada

PUBLICAÇÃO: DCN de 29/12/2022

Página da matéria

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

MENSAGEM Nº 709

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos previstos no § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar integralmente, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 5.307, de 2020, que "Altera a Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, para prorrogar a faculdade de dedução do imposto sobre a renda dos valores correspondentes a doações e patrocínios em prol de ações e serviços do Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Pronon) e do Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência (Pronas/PCD)".

Ouvido, o Ministério da Economia manifestou-se pelo veto ao Projeto de Lei pelas seguintes razões:

> "A proposição legislativa altera o **caput** do art. 4º da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, para fins de prorrogar a faculdade de dedução do imposto sobre a renda às pessoas físicas, a partir do ano-calendário de 2012 até o ano-calendário de 2025, e às pessoas jurídicas, a partir do ano-calendário de 2013 até o ano-calendário de 2026, dos valores correspondentes a doações e patrocínios efetuados em prol de ações e serviços do Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Pronon) e do Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência (Pronas/PCD).
>
> Entretanto, a proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade e contraria o interesse público, uma vez que a prorrogação do benefício fiscal acarretaria renúncia de receitas sem apresentação da estimativa do impacto orçamentário e financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes. Tal proposição legislativa tampouco apresenta as medidas compensatórias necessárias, em violação ao disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, nos art. 124 e seguintes da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022, e no caput e § 1º do art. 131 da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Por fim, a medida poderia gerar insegurança jurídica, tendo em vista que a ampliação do prazo para fruição das referidas deduções ensejaria a possibilidade de interpretação a respeito da retroatividade do benefício fiscal, o que poderia provocar discussões administrativas e jurídicas."

Essas, Senhor Presidente, são as razões que me conduziram a vetar o Projeto de Lei em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Brasília, 22 de dezembro de 2022.

Jair Bolsonaro

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

PROJETO VETADO:

Projeto de Lei n° 5.307 de 2020

Altera a Lei n° 12.715, de 17 de setembro de 2012, para prorrogar a faculdade de dedução do imposto sobre a renda dos valores correspondentes a doações e patrocínios em prol de ações e serviços do Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Pronon) e do Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência (Pronas/PCD).

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1° O *caput* do art. 4° da Lei n° 12.715, de 17 de setembro de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 4° A União facultará às pessoas físicas, a partir do ano-calendário de 2012 até o ano-calendário de 2025, e às pessoas jurídicas, a partir do ano-calendário de 2013 até o ano-calendário de 2026, na qualidade de incentivadoras, a opção de deduzirem do imposto sobre a renda os valores correspondentes às doações e aos patrocínios diretamente efetuados em prol de ações e serviços de que tratam os arts. 1°, 2° e 3°, previamente aprovados pelo Ministério da Saúde e desenvolvidos pelas instituições destinatárias a que se referem os arts. 2° e 3° desta Lei.

....."(NR)

Art. 2° Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

Publicação da Mensagem do presidente da República nº 737 de 2022, em 28 de dezembro de 2022, **recebida no mesmo dia,** que comunica as razões do veto **total** aposto ao Projeto de Lei do Senado nº 688, de 2015 (nº 5.460/2016, na Câmara dos Deputados, e devolvido ao Senado como PL nº 177/2020), que "Determina que o Sistema Único de Saúde (SUS) ofereça tratamento de implante por cateter de prótese valvar aórtica". **(Veto nº 60 de 2022)**

O prazo previsto no § 4º do art. 66 da Constituição Federal e no art. 104-A do Regimento Comum do Congresso Nacional **encerrar-se-á em 3 de março de 2023**.

A matéria está publicada em avulso eletrônico.

São os seguintes a Mensagem e o autógrafo do projeto:

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL

VETO N° 60, DE 2022

Veto Total aposto ao Projeto de Lei do Senado nº 688, de 2015 (nº 5.460/2016, na Câmara dos Deputados, e devolvido ao Senado como PL nº 177/2020), que "Determina que o Sistema Único de Saúde (SUS) ofereça tratamento de implante por cateter de prótese valvar aórtica".

Mensagem nº 737 de 2022, na origem
DOU de 28/12/2022

Recebido o veto no Senado Federal: 28/12/2022
Sobrestando a pauta a partir de: 04/03/2023

DOCUMENTOS:

- Mensagem
- Autógrafo da matéria vetada

PUBLICAÇÃO: DCN de 29/12/2022

Página da matéria

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

MENSAGEM Nº 737

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos previstos no § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar integralmente, por contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 177, de 2020 (nº 5.460, de 2016, na Câmara dos Deputados), que "Determina que o Sistema Único de Saúde (SUS) ofereça tratamento de implante por cateter de prótese valvar aórtica".

Ouvido, o Ministério da Saúde manifestou-se pelo veto ao Projeto de Lei pelas seguintes razões:

> "A proposição legislativa determina que o Sistema Único de Saúde (SUS) deveria oferecer o procedimento de implante por cateter de prótese valvar aórtica a pessoas com estenose aórtica e com contraindicação à cirurgia convencional. Estabelece, ainda, cláusula de vigência com prazo de cento e oitenta dias de sua publicação.
>
> Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, uma vez que já existe o procedimento de implante transcateter de válvula aórtica - ITVA no âmbito do SUS. Além disso, o projeto pretende incorporar a tecnologia fora do rito processual estabelecido pela Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e pelo Decreto nº 7.646, de 21 de dezembro de 2011, e pelo Anexo XVI da Portaria de Consolidação GM/MS nº 1, de 28 de setembro de 2017.
>
> Ademais, já existe normativo que trata do tema, a Portaria SAES/MS nº 909, de 5 de dezembro de 2022, que aprovou o regulamento técnico e definiu os critérios para habilitação dos hospitais selecionados para a realização do ITVA, e a Portaria GM/MS Nº 3.904, de 1º de novembro de 2022, que incluiu o procedimento na Tabela de Procedimento, Medicamentos, Órteses, Próteses e Materiais Especiais do SUS, e, ainda, a Portaria SCTIE/MS nº 32, de 28 de junho de 2021, que condicionou o tratamento, no máximo, ao valor considerado custo-efetivo na análise para o SUS."

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Essas, Senhor Presidente, são as razões que me conduziram a vetar o Projeto de Lei em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Brasília, 27 de dezembro de 2022.

Jair Bolsonaro

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

PROJETO VETADO:

Projeto de Lei do Senado nº 688 de 2015

(nº 5.460/2016, na Câmara dos Deputados)

(PL nº 177/2020)

Determina que o Sistema Único de Saúde (SUS) ofereça tratamento de implante por cateter de prótese valvar aórtica.

O **Congresso Nacional** decreta:

Art. 1º O Sistema Único de Saúde (SUS) deverá oferecer o procedimento de implante por cateter de prótese valvar aórtica às pessoas com estenose aórtica que possuam contraindicação à cirurgia convencional.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação oficial.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

Publicação da Mensagem do presidente da República nº 739 de 2022, em 28 de dezembro de 2022, **recebida no mesmo dia,** que comunica as razões do veto **parcial** aposto ao Projeto de Lei de Conversão nº 28, de 2022 (oriundo da MPV nº 1.132/2022), que "Dispõe sobre o percentual máximo aplicado para a contratação de operações de crédito com desconto automático em folha de pagamento; altera a Lei nº 14.431, de 3 de agosto de 2022; revoga dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; e dá outras providências". **(Veto nº 61 de 2022)**

O prazo previsto no § 4º do art. 66 da Constituição Federal e no art. 104-A do Regimento Comum do Congresso Nacional **encerrar-se-á em 3 de março de 2023**.

A matéria está publicada em avulso eletrônico.

São os seguintes a Mensagem e o autógrafo do projeto:

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL

VETO N° 61, DE 2022

Veto Parcial aposto ao Projeto de Lei de Conversão nº 28, de 2022 (oriundo da MPV nº 1.132/2022), que "Dispõe sobre o percentual máximo aplicado para a contratação de operações de crédito com desconto automático em folha de pagamento; altera a Lei nº 14.431, de 3 de agosto de 2022; revoga dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; e dá outras providências".

Mensagem nº 739 de 2022, na origem
DOU de 28/12/2022

Recebido o veto no Senado Federal: 28/12/2022
Sobrestando a pauta a partir de: 04/03/2023

DOCUMENTOS:

- Mensagem
- Autógrafo da matéria vetada

PUBLICAÇÃO: DCN de 29/12/2022

Página da matéria

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

DISPOSITIVO VETADO

• 61.22.001: inciso II do parágrafo único do art. 2º

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

MENSAGEM Nº 739

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos previstos no § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei de Conversão nº 28, de 2022 (Medida Provisória nº 1.132, de 3 de agosto de 2022), que "Dispõe sobre o percentual máximo aplicado para a contratação de operações de crédito com desconto automático em folha de pagamento; altera a Lei nº 14.431, de 3 de agosto de 2022; revoga dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; e dá outras providências".

Ouvido, o Ministério da Economia manifestou-se pelo veto ao seguinte dispositivo do Projeto de Lei de Conversão:

Inciso II do parágrafo único do Art. 2º

"II - 5% (cinco por cento) serão reservados exclusivamente para a amortização de despesas contraídas por meio de cartão consignado de benefício ou para a utilização com a finalidade de saque por meio de cartão consignado de benefício."

Razões do veto

"A proposição legislativa dispõe que os servidores públicos federais regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, poderão autorizar a consignação em folha de pagamento em favor de terceiros, a critério da administração e com reposição de custos, na forma definida em regulamento.

Assim, o total dessas consignações facultativas não excederia a quarenta e cinco por cento da remuneração mensal, dos quais cinco por cento seriam reservados exclusivamente para a amortização de despesas contraídas por meio de cartão consignado de benefício ou para a utilização com a finalidade de saque por meio de cartão consignado de benefício.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, uma vez que a criação de percentual adicional exclusivo

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

para determinadas modalidades de crédito não é recomendável, pois promoveria distorções na alocação de crédito na economia nacional, com potencial para aumentar o custo de crédito de operações com livre destinação de recursos.

Além disso, a medida poderia restringir a decisão dos interessados em acessar linhas de crédito mais convenientes, de acordo com suas preferências pessoais, o que teria o efeito de reduzir o nível de satisfação individual e aumentar a burocracia de operacionalização do programa, com maiores custos ao consumidor final.

Do mesmo modo, ao estabelecer o aumento da margem consignável para quarenta e cinco por cento, entende-se que o servidor já possui o benefício de cinco por cento para facultar as consignações, o que dispensa a inclusão da nova modalidade por meio de cartão consignado de benefício."

Essas, Senhor Presidente, são as razões que me conduziram a vetar o dispositivo mencionado do Projeto de Lei de Conversão em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Brasília, 27 de dezembro de 2022.

Jair Bolsonaro

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

PROJETO A QUE SE REFERE O VETO:

Projeto de Lei de Conversão nº 28 de 2022 *
(oriundo da MPV nº 1.132/2022)

Dispõe sobre o percentual máximo aplicado para a contratação de operações de crédito com desconto automático em folha de pagamento; altera a Lei nº 14.431, de 3 de agosto de 2022; revoga dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; e dá outras providências.

O **Congresso Nacional** decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o percentual máximo aplicado para a contratação de operações de crédito com desconto automático em folha de pagamento por servidores públicos federais.

Art. 2º Os servidores públicos federais regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, poderão autorizar a consignação em folha de pagamento em favor de terceiros, a critério da Administração e com reposição de custos, na forma definida em regulamento.

Parágrafo único. O total de consignações facultativas de que trata o **caput** deste artigo não excederá a 45% (quarenta e cinco por cento) da remuneração mensal, observado que:

I – 5% (cinco por cento) serão reservados exclusivamente para a amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito ou para a utilização com a finalidade de saque por meio de cartão de crédito; e

II – 5% (cinco por cento) serão reservados exclusivamente para a amortização de despesas contraídas por meio de cartão consignado de benefício ou para a utilização com a finalidade de saque por meio de cartão consignado de benefício.

Art. 3º Quando leis ou regulamentos específicos não definirem percentuais maiores, o limite de que trata o parágrafo único do art. 2º desta Lei será aplicado como percentual máximo, que poderá ser descontado automaticamente de remuneração, de soldo ou de benefício previdenciário, para fins de pagamento de operações de crédito realizadas por:

I - militares das Forças Armadas;

II - militares do Distrito Federal;

III - militares dos ex-Territórios Federais;

IV - militares da inatividade remunerada das Forças Armadas, do Distrito Federal e dos ex-Territórios Federais;

V - servidores públicos federais inativos;

VI - empregados públicos federais da administração direta, autárquica e fundacional; e

* O dispositivo vetado se encontra grifado

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

VII - pensionistas de servidores e de militares das Forças Armadas, do Distrito Federal e dos ex-Territórios Federais.

Art. 4º A contratação de nova operação de crédito com desconto automático em folha de pagamento deve ser precedida do esclarecimento ao tomador de crédito:

I - do custo efetivo total e do prazo para quitação integral das obrigações assumidas; e

II - de outras informações exigidas em lei e em regulamentos.

Art. 5º É vedada a incidência de novas consignações quando a soma dos descontos e das consignações alcançar ou exceder o limite de 70% (setenta por cento) da base de incidência do consignado.

Art. 6º O art. 7º da Lei nº 14.431, de 3 de agosto de 2022, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

"Art. 7º .....

Parágrafo único. A apuração do demonstrativo dos rendimentos líquidos será realizada com base nas informações disponíveis às instituições financeiras, que poderão solicitar, inclusive, valores declarados pelo próprio solicitante." (NR)

Art. 7º Ficam revogados os §§ 1º e 2º do art. 45 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

Publicação da Mensagem do presidente da República nº 740 de 2022, em 28 de dezembro de 2022, **recebida no mesmo dia,** que comunica as razões do veto **total** aposto ao Projeto de Lei da Câmara nº 75, de 2014 (nº 642/2007, na Casa de origem), que "Dispõe sobre a regulamentação da profissão de instrumentador cirúrgico". **(Veto nº 62 de 2022)**

O prazo previsto no § 4º do art. 66 da Constituição Federal e no art. 104-A do Regimento Comum do Congresso Nacional **encerrar-se-á em 3 de março de 2023**.

A matéria está publicada em avulso eletrônico.

São os seguintes a Mensagem e o autógrafo do projeto:

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL

VETO N° 62, DE 2022

Veto Total aposto ao Projeto de Lei da Câmara nº 75, de 2014 (nº 642/2007, na Casa de origem), que "Dispõe sobre a regulamentação da profissão de instrumentador cirúrgico".

Mensagem nº 740 de 2022, na origem
DOU de 28/12/2022

Recebido o veto no Senado Federal: 28/12/2022
Sobrestando a pauta a partir de: 04/03/2023

DOCUMENTOS:

- Mensagem
- Autógrafo da matéria vetada

PUBLICAÇÃO: DCN de 29/12/2022

Página da matéria

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

MENSAGEM Nº 740

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos previstos no § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar integralmente, por inconstitucionalidade e por contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 75, de 2014 (nº 642, de 2007, na Câmara dos Deputados), que "Dispõe sobre a regulamentação da profissão de instrumentador cirúrgico".

Ouvidos, os Ministérios da Saúde e do Trabalho e Previdência manifestaram-se pelo veto ao Projeto de Lei pelas seguintes razões:

> "A proposição legislativa dispõe sobre a regulamentação da profissão de instrumentador cirúrgico, pela qual elencaria os requisitos, as atribuições, os deveres, as infrações disciplinares e definiria o exercício ilegal da profissão por pessoas inabilitadas para esta atividade profissional.
>
> Embora se reconheça a boa intenção do legislador, a proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade , uma vez que estabeleceria medidas restritivas ao livre exercício da profissão, em desconformidade com o princípio da liberdade de desempenho de qualquer trabalho, ofício ou profissão, nos termos do disposto no inciso XIII do **caput** do art. 5º e no art. 170 da Constituição no que se refere à ordem econômica.
>
> Nesse sentido, a proposição implicaria reserva de mercado, o que contraria o interesse público, pois poderia vedar a prática da atividade por profissionais já capacitados e ensejar a redução significativa de profissionais que também exercem estas atribuições no exercício da profissão, como aqueles regidos pela Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, que dispõe sobre a regulamentação do exercício da enfermagem. Nesta hipótese, o instrumentador estaria submetido a restrições distintas das aplicadas a enfermeiros e a técnicos de enfermagem.
>
> Por fim, a proposição legislativa, que prevê deveres, direitos, penalidades e um Código de Ética, não estabelece as consequências das infrações descritas, a entidade que seria responsável por apurá-las, nem a competência para editar o Código de ética, uma vez que a proposta ensejaria numa referência a uma disposição inexistente, sociedades profissionais."

Essas, Senhor Presidente, são as razões que me conduziram a vetar o Projeto de Lei em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Brasília, 27 de dezembro de 2022.

Jair Bolsonaro

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

PROJETO VETADO:

Projeto de Lei da Câmara n° 75 de 2014

(nº 642/2007, na Casa de origem)

Dispõe sobre a regulamentação da profissão de instrumentador cirúrgico.

O **Congresso Nacional** decreta:

Art. 1º Esta Lei regulamenta a profissão de instrumentador cirúrgico.

Art. 2º Poderão exercer a profissão de instrumentador cirúrgico no País:

I – os que tenham concluído curso específico de instrumentação cirúrgica ministrado por escola oficial ou reconhecida pelo Governo Federal;

II – os que tenham concluído curso de instrumentação cirúrgica ministrado por escola estrangeira reconhecida em seu país e que revalidem o diploma no Brasil;

III – os que, na data da entrada em vigor desta Lei, tenham exercido, comprovadamente, por no mínimo 2 (dois) anos, a função de instrumentador cirúrgico.

Art. 3º São atribuições do instrumentador cirúrgico:

I – ordenar e controlar o instrumental cirúrgico;

II – preparar o instrumental a ser utilizado nas cirurgias;

III – selecionar e apresentar os instrumentos ao médico-cirurgião e aos auxiliares, durante as intervenções cirúrgicas;

IV – efetuar assepsia dos materiais cirúrgicos;

V – preparar e desmontar as mesas para as cirurgias;

VI – guardar o material cirúrgico.

Art. 4º São deveres do instrumentador cirúrgico:

I – defender a instrumentação cirúrgica;

II – tratar condignamente, com respeito e independência, o cirurgião e sua equipe cirúrgica, as autoridades e os funcionários, exigindo igual tratamento;

III – exercer sua atividade com zelo e probidade;

IV – manter segredo sobre fato sigiloso de que tenha conhecimento em razão de sua atividade profissional;

V – prestar assistência em instrumentação cirúrgica, respeitando a dignidade e os direitos da pessoa humana, sem discriminar o paciente por sua etnia, nacionalidade, credo, opção política, sexo ou condição socioeconômica;

VI – representar ao poder competente contra a autoridade e os funcionários por falta de correção no cumprimento do dever;

VII – respeitar a vida humana desde a concepção até a morte, jamais cooperando em ato que voluntariamente atente contra ela, ou que coloque em risco a integridade física ou psíquica do paciente;

VIII – colocar seus serviços profissionais à disposição da comunidade em caso de guerra e/ou catástrofe, sem pleitear vantagem pessoal;

IX – respeitar o natural pudor e a intimidade do paciente;

X – respeitar o direito do paciente de decidir sobre sua pessoa e seu bem-estar;

XI – prestar contas ao cliente e fornecer recibo de quitação de honorários.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Art. 5º Constitui infração disciplinar no exercício profissional da instrumentação cirúrgica:

I – transgredir preceito do Código de Ética Profissional;

II – negar assistência de instrumentação cirúrgica em caso de emergência;

III – abandonar o campo cirúrgico em meio à instrumentação cirúrgica, sem a garantia de continuidade de assistência, salvo o caso de força maior;

IV – manter sociedade profissional fora das normas e preceitos estabelecidos nesta Lei;

V – prescrever medicamentos ou colaborar em intervenção cirúrgica ou tratamento, quando:

a) for desnecessário;

b) atentar contra a moral ou a lei;

c) não houver consentimento do paciente ou, quando se tratar de menor ou incapaz, de seu representante legal ou responsável;

VI – provocar aborto ou cooperar em prática destinada a causar a morte do feto;

VII – promover a eutanásia ou cooperar em prática destinada a antecipar a morte do paciente;

VIII – valer-se de agenciador de instrumentação cirúrgica, mediante participação nos honorários a receber;

IX – realizar ou participar da realização de pesquisa em que direito fundamental seja desrespeitado ou que acarrete perigo de vida ou dano à saúde física ou mental do paciente;

X – realizar ou participar de pesquisa que envolva menor ou incapaz sem a observância das disposições legais pertinentes;

XI – agir em concurso com clientes ou terceiros para realizar ato contrário ao exercício profissional ou destinado a fraudá-lo;

XII – emprestar seu nome para propaganda de medicamento ou produto farmacêutico, tratamento ou instrumental ou equipamento cirúrgico ou para publicidade de empresa industrial ou comercial com atuação nesses ramos;

XIII – receber de laboratório, entidade de assistência à saúde ou estabelecimento congênere ou de empresa industrial ou comercial comissão, remuneração ou vantagem que não corresponda a serviço efetivamente prestado;

XIV – solicitar ou receber vantagens de instituição ou cliente além do que lhe é devido em razão de contrato ou exercício de cargo, função ou emprego;

XV – prestar ao cliente serviço que, por sua natureza, incumba a outro profissional, salvo em caso de urgência, guerra, calamidade pública ou grave crise social;

XVI – ser conivente, ainda que a título de solidariedade, com crime, contravenção penal ou ato praticado por colega que infrinja postulado ético-profissional;

XVII – pleitear cargo, função ou emprego ocupado por colega, bem como praticar outros atos de concorrência desleal;

XVIII – depreciar colega ou outro membro da equipe cirúrgica, da entidade onde trabalha ou de outra instituição de assistência à saúde;

XIX – praticar o estagiário ou o instrumentador cirúrgico ato excedente da sua habilitação.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Art. 6º A prática de atividades de instrumentador cirúrgico por pessoa inabilitada caracteriza, nos termos desta Lei, exercício ilegal da profissão.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

Publicação da Mensagem do presidente da República nº 744 de 2022, em 28 de dezembro de 2022, **recebida no mesmo dia,** que comunica as razões do veto **parcial** aposto ao Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 39, de 2022, que "Altera a Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022". **(Veto nº 63 de 2022)**

O prazo previsto no § 4º do art. 66 da Constituição Federal e no art. 104-A do Regimento Comum do Congresso Nacional **encerrar-se-á em 3 de março de 2023**.

A matéria está publicada em avulso eletrônico.

São os seguintes a Mensagem e o autógrafo do projeto:

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONGRESSO NACIONAL

VETO N° 63, DE 2022

Veto Parcial aposto ao Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 39, de 2022, que "Altera a Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022".

Mensagem nº 744 de 2022, na origem
DOU de 28/12/2022
Republicação no DOU - Ed. Extra "A" de 28/12/2022

Recebido o veto no Senado Federal: 28/12/2022
Sobrestando a pauta a partir de: 04/03/2023

DOCUMENTOS:

- Mensagem
- Autógrafo da matéria vetada

PUBLICAÇÃO: DCN de 29/12/2022

Página da matéria

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

DISPOSITIVOS VETADOS

- 63.22.001: § 5ºA do art. 38 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, com a redação dada pelo art. 1º do projeto
- 63.22.002: § 1ºA do art. 42 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, com a redação dada pelo art. 1º do projeto
- 63.22.003: § 9º do art. 83 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, com a redação dada pelo art. 1º do projeto

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

MENSAGEM Nº 744

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos previstos no § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por inconstitucionalidade e por contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 39, de 2022 - CN, que "Altera a Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022".

Ouvido, o Ministério da Economia manifestou-se pelo veto aos seguintes dispositivos do Projeto de Lei:

Art. 1º do Projeto de Lei na parte que altera o § 5º-A do art. 38 e § 1º-A do art. 42, da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021.

"§ 5º-A Excepcionalmente, fica o Executivo autorizado a utilizar os recursos decorrentes da reclassificação prevista no § 1º-A do artigo 42 desta Lei na forma prevista no inciso II do § 5º."

"§ 1º-A As programações classificadas na Lei Orçamentária com resultado primário 9 - RP 9, tendo em vista a decisão do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854 - ADPF 854, ficam reclassificadas para resultado primário 2 - RP 2."

Razões do veto

"A proposição legislativa dispõe que, excepcionalmente, ficaria o Executivo autorizado a utilizar os recursos decorrentes da reclassificação prevista no § 1º-A do artigo 42 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, na forma prevista no inciso II do § 5º. Estabelece, ainda, que as programações classificadas na Lei Orçamentária com resultado primário 9 - RP 9, haja vista a decisão do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854 - ADPF 854, ficariam reclassificadas para resultado primário 2 - RP 2.

Entretanto, a proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade, pois desrespeita a pertinência temática exigida, ao veicular matéria estranha ao projeto de lei, em violação ao disposto pela alínea "b" do inciso III do § 3º do art. 166 da Constituição."

Art. 1º do Projeto de Lei na parte que altera o § 9º do art. 83 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021.

"§ 9º Excepcionalmente, na hipótese de inviabilidade legal da execução de restos a pagar não processados, em virtude exclusivamente de inadequação de fontes, decorridos de créditos adicionais aprovados no último quadrimestre do exercício, inclusive para os aprovados em 2021, o órgão central de administração financeira deverá disponibilizar o financeiro em fonte diversa,

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

desde que a nova fonte indicada disponha de saldo suficiente, sem implicar em prejuízo aos demais compromissos já firmados pelo órgão, observadas as disposições legais aplicáveis."

Razões do veto

"A proposição legislativa dispõe que, excepcionalmente, na hipótese de inviabilidade legal da execução de restos a pagar não processados, em virtude exclusivamente de inadequação de fontes, decorridos de créditos adicionais aprovados no último quadrimestre do exercício, inclusive para os aprovados em 2021, o órgão central de administração financeira deveria disponibilizar o financeiro em fonte diversa, desde que a nova fonte indicada disponha de saldo suficiente, sem implicar prejuízo aos demais compromissos já firmados pelo órgão, observadas as disposições legais aplicáveis.

Entretanto, a proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade, haja vista que, para além da violação ao regime jurídico fixado na Lei nº 4.320, de 1964, no que diz respeito ao exercício financeiro e a restos a pagar, viola-se, ainda, o disposto no inciso II do **caput** do art. 167 da Constituição, que veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, na medida em que a realização da despesa na referida fonte de recurso não estaria autorizada na lei orçamentária de referência.

Ademais, a proposição legislativa contraria o interesse público, pois o dispositivo estabelece regra que poderia ser aplicada a despesas referentes a mais de um exercício financeiro, não compatível com as competências da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que orienta a elaboração da Lei Orçamentária de 2022, além de contrariar duas importantes regras do processo orçamentário, nomeadamente, a vedação à realização de despesa sem prévia autorização nos créditos orçamentários ou adicionais e o princípio da anualidade orçamentária, que seria violado com a execução financeira em fonte diversa, por promover a mudança da fonte de recurso, a qual é equiparável à realização de novo empenho, a ocorrer em exercício financeiro diferente daquele em que a despesa foi autorizada.

Por fim, o dispositivo proposto contraria as regras de execução da despesa pública, por acarretar à administração pública impossibilidade de prever os recursos necessários ao pagamento de despesas já compromissadas, ou a serem contratadas, e que contam com fonte de recursos específica, o que dificultaria o planejamento, determinante para o setor público e elevado à condição de princípio fundamental a ser obedecido pela Administração Federal, nos termos do art. 174 da Constituição e do inciso I do **caput** do art. 6º combinado com o art. 7º, todos do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967."

Essas, Senhor Presidente, são as razões que me conduziram a vetar os dispositivos mencionados do Projeto de Lei em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Brasília, 27 de dezembro de 2022.

Jair Bolsonaro

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

PROJETO A QUE SE REFERE O VETO:

Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 39 de 2022 *

Altera a Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022.

O **Congresso Nacional** decreta:

Art. 1º A Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 38 .....

.....

§ 5º-A Excepcionalmente, fica o Executivo autorizado a utilizar os recursos decorrentes da reclassificação prevista no §1º-A do artigo 42 desta Lei na forma prevista no inciso II do §5º." (NR)

.....

"Art.41.....

§10 .....

.....

II - envolver empresas financeiras para enquadramento nas regras do Acordo de Basileia e as Empresas Públicas, vinculadas ao Setor Estratégico de Defesa." (NR)

"Art. 42 .....

.....

§1º-A As programações classificadas na Lei Orçamentária com resultado primário 9 – RP 9, tendo em vista a decisão do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854 – ADPF 854, ficam reclassificadas para resultado primário 2 – RP 2." (NR)

"Art. 43. .....

§ 1º As alterações orçamentárias que ampliem o montante de dotações sujeitas aos limites individualizados para despesas primárias de que trata o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias serão compatíveis com os referidos limites, quando forem iguais ou inferiores aos limites de que tratam os incisos I a V do **caput** do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, desde que:

* Os dispositivos vetados se encontram grifados

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

I – sejam consideradas as dotações resultantes da alteração, inclusive os créditos em tramitação, e:

a) descontados os ajustes de caixa ou competência das despesas primárias e os do § 4º deste artigo; e

b) considerados outros ajustes não orçamentários de que trata o § 10 do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e

II - a dotação resultante não ultrapasse o limite máximo de que tratam os incisos I a V do **caput** do art. 107 do Ato das disposições Constitucionais Transitórias, em observância ao § 5º do mesmo artigo.

§ 2º A ampliação de que trata o § 1º será destinada ao atendimento de despesas obrigatórias, em conformidade com o relatório de avaliação bimestral de que trata o art. 62 desta Lei.

§ 3º Em caso de saldo remanescente, após atendimento das despesas de que trata o § 1º, o mesmo poderá ser utilizado para o atendimento das demais despesas primárias de que trata o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 4º Considera-se compatível com os limites individualizados para despesas primárias de que trata o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a alteração orçamentária que não aumentar o montante das dotações de despesas primárias sujeitas aos referidos limites.

§ 5º Para fins da projeção da despesa referente à Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022, no relatório de avaliação de receitas e despesas de que trata o art. 62 desta Lei, deverá ser evidenciada a necessidade orçamentária e deduzidos os valores que não serão efetivamente pagos até o encerramento do exercício.” (NR)

“Art. 44. .....

.....

§ 2º O prazo final para o encaminhamento dos projetos referidos no **caput** é 30 de novembro de 2022.

.....” (NR)

“Art. 61. .....

.....

§ 11–A. O Poder Executivo federal, amparado em critérios técnicos apresentados pelo órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, poderá, se identificado que há ou haverá sobra de valores na execução financeira frente aos cronogramas ou limites de pagamento estabelecidos, alterar os cronogramas de execução mensal de desembolso das despesas de que trata o § 4º, após o relatório de avaliação de receitas e despesas de que trata o art. 62, relativo ao 5º bimestre.” (NR)

“Art. 62. .....

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

.....

§ 22. No âmbito do Poder Executivo, poderão ser deduzidas da necessidade de dotações para despesas primárias obrigatórias, decorrente das projeções de despesas primárias obrigatórias demonstradas no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias de que trata este artigo, o saldo não empenhado das dotações, conforme prazos e procedimentos estabelecidos em ato próprio.

§ 23. Os valores deduzidos conforme o § 22 poderão ser considerados para fins de abertura de créditos adicionais em benefício das demais despesas primárias desde que não sejam superados os limites totais de que trata o art. 107 do ADCT, na forma do art. 43 desta Lei." (NR)

"Art. 83. .....

.....

§ 7º Os restos a pagar relativos a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, inscritos em 2019 e 2020, inclusive os enquadrados conforme o art. 1º do Decreto n° 10.579 de 18 de dezembro de 2020, somente poderão ter seus saldos não liquidados cancelados depois de 31 de dezembro de 2023.

§ 8º Aos contratos, convênios, acordos ou ajustes provenientes de programações incluídas ou acrescidas por emendas classificadas com identificadores de resultado primário constantes dos itens 1 e 2 da alínea "c" do inciso II do § 4° do art. 7° não se aplica o Decreto nº 10.579, de 18 de dezembro de 2020.

§ 9º Excepcionalmente, na hipótese de inviabilidade legal da execução de restos a pagar não processados, em virtude exclusivamente de inadequação de fontes, decorridos de créditos adicionais aprovados no último quadrimestre do exercício, inclusive para os aprovados em 2021, o órgão central de administração financeira deverá disponibilizar o financeiro em fonte diversa, desde que a nova fonte indicada disponha de saldo suficiente, sem implicar em prejuízo aos demais compromissos já firmados pelo órgão, observadas as disposições legais aplicáveis." (NR)

"Art. 85-A Ficam autorizados, mantidas as características da obra pactuada, ajustes no objeto dos contratos firmados em 2019 e 2020 com recursos de transferências voluntárias para permitir alteração na localidade de execução do objeto incialmente pactuado, desde que autorizados pelo gestor máximo do órgão concedente." (NR)

"Art. 164.....

§ 7º Não havendo mais classificados no procedimento licitatório ou se esses se recusarem a assumir a obra ou serviço ou fornecimento de que trata o § 6º, ou na hipótese de vencimento da Ata de Registro de Preços, a

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

administração pública poderá utilizar os restos a pagar não processados para a realização de nova licitação, desde que mantido o objeto original.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

EMENDAS CONSTITUCIONAIS

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 127

Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer que compete à União prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e às entidades filantrópicas, para o cumprimento dos pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira; altera a Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, para estabelecer o superávit financeiro dos fundos públicos do Poder Executivo como fonte de recursos para o cumprimento dos pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira; e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 198 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 14 e 15:

"Art. 198. .....

.....

§ 14. Compete à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e às entidades filantrópicas, bem

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

como aos prestadores de serviços contratualizados que atendam, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus pacientes pelo sistema único de saúde, para o cumprimento dos pisos salariais de que trata o § 12 deste artigo.

§ 15. Os recursos federais destinados aos pagamentos da assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e às entidades filantrópicas, bem como aos prestadores de serviços contratualizados que atendam, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus pacientes pelo sistema único de saúde, para o cumprimento dos pisos salariais de que trata o § 12 deste artigo serão consignados no orçamento geral da União com dotação própria e exclusiva." (NR)

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 38. .....

§ 1º .....

§ 2º As despesas com pessoal resultantes do cumprimento do disposto nos §§ 12, 13, 14 e 15 do art. 198 da Constituição Federal serão contabilizadas, para fins dos limites de que trata o art. 169 da Constituição Federal, da seguinte forma:

I – até o fim do exercício financeiro subsequente ao da publicação deste dispositivo, não serão contabilizadas para esses limites;

II – no segundo exercício financeiro subsequente ao da publicação deste dispositivo, serão deduzidas em 90% (noventa por cento) do seu valor;

III – entre o terceiro e o décimo segundo exercício financeiro subsequente ao da publicação deste dispositivo, a dedução de que trata o inciso II deste parágrafo será reduzida anualmente na proporção de 10% (dez por cento) de seu valor." (NR)

"Art. 107. .....

.....

§ 6º .....

.....

VI – despesas correntes ou transferências aos fundos de saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios,

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

destinadas ao pagamento de despesas com pessoal para cumprimento dos pisos nacionais salariais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira, de acordo com os §§ 12, 13, 14 e 15 do art. 198 da Constituição Federal.

....." (NR)

Art. 3º O art. 5º da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 5º O superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo, exceto os saldos decorrentes do esforço de arrecadação dos servidores civis e militares da União, apurado ao final de cada exercício, poderá ser destinado:

I - à amortização da dívida pública do respectivo ente, nos exercícios de 2021 e de 2022; e

II - ao pagamento de que trata o § 12 do art. 198 da Constituição Federal, nos exercícios de 2023 a 2027.

§ 1º No período de que trata o inciso I do **caput** deste artigo, se o ente não tiver dívida pública a amortizar, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo será de livre aplicação.

....." (NR)

Art. 4º Poderão ser utilizados como fonte para pagamento da assistência financeira complementar de que trata o § 15 do art. 198 da Constituição Federal os recursos vinculados ao Fundo Social (FS) de que trata o art. 49 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, ou de lei que venha a substituí-la, sem prejuízo à parcela que estiver destinada à área de educação.

Parágrafo único. Os recursos previstos no **caput** deste artigo serão acrescidos ao montante aplicado nas ações e serviços públicos de saúde, nos termos da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, ou de lei complementar que venha a substituí-la, e não serão computados para fins dos recursos mínimos de que trata o § 2º do art. 198 da Constituição Federal.

Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em 22 de dezembro de 2022.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Mesa da Câmara dos Deputados	Mesa do Senado Federal
Deputado Arthur Lira Presidente	Senador Rodrigo Pacheco Presidente
Deputado Lincoln Portela 1º Vice-Presidente	Senador Veneziano Vital do Rêgo 1º Vice-Presidente
Deputado André de Paula 2º Vice-Presidente	Senador Romário 2º Vice-Presidente
Deputado Luciano Bivar 1º Secretário	Senador Irajá 1º Secretário
Deputado Odair Cunha 2º Secretário	Senador Elmano Férrer 2º Secretário
Deputada Geovania de Sá 3ª Secretária	Senador Rogério Carvalho 3º Secretário
Deputada Rosangela Gomes 4ª Secretária	Senador Weverton 4º Secretário

tksa/pec22-042

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 128

Acrescenta § 7º ao art. 167 da Constituição Federal, para proibir a imposição e a transferência, por lei, de qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 167 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 7º:

"Art. 167. .....

.....

§ 7º A lei não imporá nem transferirá qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal e seus encargos, para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e aquelas decorrentes da fixação do salário mínimo, na forma do inciso IV do **caput** do art. 7º desta Constituição."(NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em 22 de dezembro de 2022.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Mesa da Câmara dos Deputados	Mesa do Senado Federal
Deputado Arthur Lira Presidente	Senador Rodrigo Pacheco Presidente
Deputado Lincoln Portela 1º Vice-Presidente	Senador Veneziano Vital do Rêgo 1º Vice-Presidente
Deputado André de Paula 2º Vice-Presidente	Senador Romário 2º Vice-Presidente
Deputado Luciano Bivar 1º Secretário	Senador Irajá 1º Secretário
Deputado Odair Cunha 2º Secretário	Senador Elmano Férrer 2º Secretário
Deputada Geovania de Sá 3ª Secretária	Senador Rogério Carvalho 3º Secretário
Deputada Rosangela Gomes 4ª Secretária	Senador Weverton 4º Secretário

gsl/pec15-084

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

DECRETO LEGISLATIVO

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

Faço saber que o Congresso Nacional aprovou, e eu, Rodrigo Pacheco, Presidente do Senado Federal, nos termos do parágrafo único do art. 52 do Regimento Comum e do inciso XXVIII do art. 48 do Regimento Interno do Senado Federal, promulgo o seguinte

DECRETO LEGISLATIVO
Nº 172, DE 2022 (*)

Fixa os subsídios dos membros do Congresso Nacional, do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado; revoga os Decretos Legislativos nºs 276, de 18 de dezembro de 2014, e 277, de 18 de dezembro de 2014; e dá outras providências.

O **Congresso Nacional** decreta:

Art. 1º Os subsídios mensais dos membros do Congresso Nacional, do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, referidos nos incisos VII e VIII do **caput** do art. 49 da Constituição Federal, são fixados nos seguintes valores:

I – R$ 39.293,32 (trinta e nove mil duzentos e noventa e três reais e trinta e dois centavos), a partir de 1º de janeiro de 2023;

II – R$ 41.650,92 (quarenta e um mil seiscentos e cinquenta reais e noventa e dois centavos), a partir de 1º de abril de 2023;

III – R$ 44.008,52 (quarenta e quatro mil e oito reais e cinquenta e dois centavos), a partir de 1º de fevereiro de 2024;

IV – R$ 46.366,19 (quarenta e seis mil trezentos e sessenta e seis reais e dezenove centavos), a partir de 1º de fevereiro de 2025.

§ 1º É devida aos membros do Congresso Nacional, no início e no final do mandato, ajuda de custo equivalente ao valor do subsídio.

§ 2º A ajuda de custo de que trata o § 1º deste artigo não será devida ao suplente reconvocado dentro do mesmo mandato.

Art. 2º Compete aos respectivos órgãos regular os efeitos decorrentes da aplicação deste Decreto Legislativo, cujas despesas resultantes correrão à conta das dotações orçamentárias próprias, nos termos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

Art. 3º Ficam revogados os Decretos Legislativos nºs 276, de 18 de dezembro de 2014, e 277, de 18 de dezembro de 2014.

Art. 4º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, em 21 de dezembro de 2022.

Senador Rodrigo Pacheco
Presidente do Senado Federal

(*) Republicado por ter sido constatada inexatidão material na publicação anterior.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

RETIFICAÇÃO

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL Nº 48, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2022

À pagina 3 do sumário, *inclua-se* o seguinte item, renumerando-se os itens subsequentes:

1.1.3 Pareceres aprovados em Comissão

Parecer nº 47/2022-CMO, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32/2022 **(Vide item 4)**
Parecer nº 48/2022-CMO, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32/2022 **(Vide item 4)**
Parecer nº 49/2022-CMO, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32/2022 **(Vide item 4)**
Parecer nº 50/2022-CMO, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32/2022 **(Vide item 4)**
Parecer nº 51/2022-CMO, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32/2022 **(Vide item 4)**
Parecer nº 52/2022-CMO, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32/2022 **(Vide item 4)**
Parecer nº 53/2022-CMO, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32/2022 **(Vide item 4)**
Parecer nº 54/2022-CMO, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32/2022 **(Vide item 4)**
Parecer nº 55/2022-CMO, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32/2022 **(Vide item 4)**
Parecer nº 56/2022-CMO, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32/2022 **(Vide item 4)**
Parecer nº 57/2022-CMO, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32/2022 **(Vide item 4)**
Parecer nº 58/2022-CMO, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32/2022 **(Vide item 4)**
Parecer nº 59/2022-CMO, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32/2022 **(Vide item 4)**
Parecer nº 60/2022-CMO, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32/2022 **(Vide item 4)**
Parecer nº 61/2022-CMO, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32/2022 **(Vide item 4)**
Parecer nº 62/2022-CMO, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32/2022 **(Vide item 4)**

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

À pagina 4 do sumário, *inclua-se* o seguinte item, renumerando-se os itens subsequentes:

4. SUPLEMENTO À PRESENTE EDIÇÃO
Pareceres nºs 47 a 62/2022-CMO, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32/2022
(Suplemento Único)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

COMPOSIÇÃO

COMISSÕES MISTAS

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

(Resolução nº 1, de 2006-CN)

Finalidade: Apreciação das matérias orçamentárias e acompanhamento e fiscalização das respectivas execuções.

Número de membros: 11 Senadores e 31 Deputados

PRESIDENTE: Deputado Celso Sabino (UNIÃO-PA)
1º VICE-PRESIDENTE: Senador Irajá (PSD-TO)
2º VICE-PRESIDENTE: Deputado Paulo Pimenta (PT-RS)
Relator do Projeto de Lei Orçamentária Anual: Senador Marcelo Castro (MDB-PI)
3º VICE-PRESIDENTE: Senador Fabiano Contarato (PT-ES)

Designação: 04/05/2022
Instalação: 04/05/2022

Senado Federal

TITULARES	SUPLENTES
Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, PP)	
Confúcio Moura - MDB/RO (16)	1. Fernando Bezerra Coelho - MDB/PE
Marcelo Castro - MDB/PI	2. Giordano - MDB/SP
Eliane Nogueira - PP/PI (17)	3. Mailza Gomes - PP/AC (18)
Bloco Parlamentar Juntos pelo Brasil (PODEMOS, PSDB)	
Marcos do Val - PODEMOS/ES	1. Jorge Kajuru - PODEMOS/GO
Plínio Valério - PSDB/AM	2. VAGO
Bloco Parlamentar PSD/Republicanos (PSD, REPUBLICANOS)	
Irajá - PSD/TO	1. Sérgio Petecão - PSD/AC
Alexandre Silveira - PSD/MG	2. Daniella Ribeiro - PSD/PB
Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PROS, PSB, REDE)	
Fabiano Contarato - PT/ES	1. Zenaide Maia - PSD/RN
Bloco Parlamentar União Cristã (PSC, CIDADANIA, UNIÃO)	
Rodrigo Cunha - UNIÃO/AL	1. Jayme Campos - UNIÃO/MT (24)
Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, PTB)	
Carlos Viana - PL/MG	1. Marcos Rogério - UNIÃO/PA

Secretaria Legislativa do Congresso Nacional (55 61 3303-4050)
http://www.senado.leg.br/ordiacn

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

TITULARES	SUPLENTES
PDT	
VAGO	1. VAGO

Câmara dos Deputados

TITULARES	SUPLENTES
UNIÃO	
Celso Sabino - PA (5)	1. Bilac Pinto - MG (5)
Delegado Waldir - GO (5)	2. Carla Dickson - PR (5)
Felipe Francischini - PR (5)	3. Carlos Henrique Gaguim - TO (5)
General Peternelli - SP (5)	4. VAGO (5,33)
Hélio Leite - PA (5)	5. Julian Lemos - PB (5)
PT	
Enio Verri - PR (10)	1. Nilto Tatto - SP (10)
Paulo Pimenta - RS (10)	2. Paulo Guedes - MG (10)
Rui Falcão - SP (10)	3. Waldenor Pereira - BA (20)
PP	
Cacá Leão - BA	1. Jaqueline Cassol - RO
Aj Albuquerque - CE	2. Angela Amin - SC
Félix Mendonça Júnior - PDT/BA (15)	3. Claudio Cajado - BA
PL	
João Maia - RN	1. Gurgel - RJ
Zé Vitor - MG	2. Edio Lopes - RR (26)
PSD	
VAGO (34)	1. Júlio Cesar - PI (23)
VAGO (35)	2. Cezinha de Madureira - SP (25)
MDB	
Carlos Chiodini - SC	1. Emanuel Pinheiro Neto - MT
José Priante - PA	2. Giovani Feltes - RS
REPUBLICANOS	
Roberto Alves - SP (13)	1. Julio Cesar Ribeiro - DF
Cleber Verde - MA	2. Amaro Neto - ES
PSB	
Danilo Cabral - PE (3)	1. Elias Vaz - GO (3)
Bira do Pindaré - MA (3)	2. Rodrigo Agostinho - SP (21)
PSDB	
Beto Pereira - MS (8,9)	1. Samuel Moreira - SP
Luiz Carlos - AP (8,9)	2. VAGO
PDT	
Mauro Benevides Filho - CE (12)	1. Afonso Motta - RS (22)
PSC, PTB	

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

TITULARES	SUPLENTES
Euclydes Pettersen - PSC/MG	1. Ruy Carneiro - PSC/PB (14)
CIDADANIA, NOVO, PV	
Marcel Van Hattem - NOVO/RS (11,27,28,30,31,32)	1. Rubens Bueno - CIDADANIA/PR (11)
SOLIDARIEDADE	
Zé Silva - MG (4)	1. Lucas Vergilio - GO (4)
PODEMOS	
Tiago Dimas - TO (6)	1. Ricardo Teobaldo - PE (6)
PROS	
Aline Sleutjes - PR (7)	1. Dra. Vanda Milani - AC (7)
PSOL	
Fernanda Melchionna - RS (29)	1. VAGO
AVANTE (1,2)	
Luis Tibé - MG (19)	1. Sebastião Oliveira - PE (19)

Notas:

1. Rodízio nos termos do art. 10-A do Regimento Comum do Congresso Nacional.
2. Rodízio nos termos do art. 10-A do Regimento Comum do Congresso Nacional.
3. Designados como membros titulares os Deputados Danilo Cabral e Bira do Pindaré; e, como membro suplente, o Deputado Elias Vaz, conforme Ofício 3/2022 da Liderança do PSB. (DCN de 04/05/2022, p. 29)
4. Designado os Deputados Zé Silva como titular e o Deputado Lucas Vergilio como suplente, de acordo com o Ofício 23 do Solidariedade. (DCN de 04/05/2022, p. 39)
5. Designados como titulares os Deputados Celso Sabino, Delegado Waldir, Felipe Francischini, General PETERNELLI e Hélio Leite e, como suplentes, os Deputados Bilac Pinto, Carla Dickson, Carlos Henrique Gaguim, Fábio Henrique e Julian Lemos, conforme Ofício n° 7/2022 da Liderança do União. (DCN de 04/05/2022, p. 32)
6. Designados o Deputado Tiago Dimas, como titular, e o Deputado Ricardo Teobaldo, como suplente, conforme Ofício n° 27/2022 da Liderança do PODEMOS. (DCN de 04/05/2022, p. 41)
7. Designadas as Deputadas Aline Sleutjes, como titular, e Dra. Vanda Milani, como titular, conforme Of. n° 15/2022 da Liderança do PROS. (DCN de 04/05/2022, p. 35)
8. Designados os Deputados Beto Pereira e Luiz Carlos, como membros titulares, e Deputado Samuel Moreira, como suplente, conforme Of. nº 98/2022 da Liderança do PSDB. (DCN de 04/05/2022, p. 42)
9. Designados os Deputados Beto Pereira e Luiz Carlos, como membros titulares, e Deputado Samuel Moreira, como suplente, conforme Of. nº 98/2022 da Liderança do PSDB. (DCN de 04/05/2022, p. 42)
10. Designados como titulares os Deputados Enio Verri, Paulo Pimenta e Rui Falcão e, como suplentes, os Deputados Nilto Tatto e Paulo Guedes, conforme Of. S/N da Liderança do PT. (DCN de 12/05/2022, p. 33)
11. Designado como titular o Deputado Marcel van Hattem e, como suplente, o Deputado Rubens Bueno, conforme Ofício n° 17/2022 da Liderança do Cidadania. (DCN de 12/05/2022, p.)
12. Designado como titular o Deputado Mauro Benevides Filho, conforme Ofício S/N da Liderança do PDT. (DCN de 12/05/2022, p. 35)
13. Designados como titulares os Deputados Roberto Alves e Cleber Verde e, como suplentes, os Deputados Júlio César Ribeiro e Amaro Neto, conforme Ofício n° 25/2022 do Republicanos. (DCN de 12/05/2022, p. 28)
14. Designado como titular o Deputado Euclydes Pettersen e, como suplente, o Deputado Ruy Carneiro, conforme Of. n° 4/2022 da Liderança do PSC. (DCN de 04/05/2022, p. 30)
15. Designado, como membro titular, o Deputado Félix Mendonça Júnior, em substituição ao Deputado Fernando Monteiro, conforme Ofício nº8/2022/ LidPP. (DCN de 12/05/2022, p. 34)
16. Designado, como membro titular, o Senador Confúcio Moura (MDB/RO), em substituição ao Senador Eduardo Braga (MDB/AM). (Ofício nº 19/2022 GLMDB). (DCN de 12/05/2022, p. 27)
17. Designada como membro titular a Senadora Eliane Nogueira (Ofício nº 8/2022 GLPP). (DCN de 12/05/2022, p. 24)
18. Designada como membro suplente a Senadora Mailza Gomes(Ofício nº 8/2022 GLPP). (DCN de 12/05/2022, p. 24)
19. 12/05/2022: Designados os Deputados Luis Tibé e Sebastião Oliveira, como titular e suplente, respectivamente, conforme Of. n° 9/2022 da Liderança do AVANTE. (DCN de 19/05/2022, p. 28)
20. 12/05/2022: Designado como membro titular o Deputado Waldenor Pereira, conforme Ofício n° S/N da Liderança do PT. (DCN de 19/05/2022, p. 29)
21. 20/05/2022: Designado como membro titular o Deputado Rodrigo Agostinho, conforme Ofício n° 4 da Liderança do PSB. (DCN de 26/05/2022, p. 12)
22. 24/05/2022: Designado como suplente o Deputado Afonso Motta, conforme Ofício S/N da Liderança do PDT. (DCN de 26/05/2022, p. 15)
23. 26/05/2022: Designado, como suplente, o Deputado Júlio Cesar em substituição ao Deputado Charles Fernandes. (Ofício 111/2022 - Liderança PSD) (DCN de 02/06/2022, p. 349)
24. 02/06/2022: Designado o Senador Fábio Garcia como membro suplente. (Ofício nº 28/GLUNIAO/2022) (DCN de 15/12/2022, p. 7)
25. 08/06/2022: Designado, como suplente, o Deputado Cezinha Madureira, em substituição o Deputado Sérgio Brito. (Ofício nº 126/2022/PSD) (DCN de 09/06/2022, p. 269)
26. 22/06/2022: Designado o Deputado Édio Lopes como suplente. (Ofício nº 213/2022 - Lid PL) (DCN de 23/06/2022, p. 68)
27. 08/11/2022: Designado o Deputado Paulo Ganime , como titular, em substituição ao Deputado Marcel van Hatten (Of. 79/2022) (DCN de 10/11/2022, p. 7)
28. 08/11/2022: Designado o Deputado Alexis Fonteyne, como titular, em substituição ao Deputado Paulo Ganime (Of. 80/2022). (DCN de 10/11/2022, p. 8)
29. 21/11/2022: Designada, como titular, a Deputada Fernanda Melchionna (Ofício nº 47/2022 - PSOL). (DCN de 24/11/2022, p. 43)

Secretaria Legislativa do Congresso Nacional (55 61 3303-4050)
http://www.senado.leg.br/ordiacn

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

30. 22/11/2022: Designado o Deputado Marcel van Hattem, como titular, em substituição ao Deputado Alexis Fonteyne (Of. 84/2022). (DCN de 24/11/2022, p. 44)
31. 07/12/2022: Designado o Deputado Paulo Ganime , como titular, em substituição ao Deputado Marcel van Hatten (Of. 92/2022) (DCN de 08/12/2022, p. 8)
32. 07/12/2022: Designado o Deputado Marcel van Hattem, como titular, em substituição ao Deputado Paulo Ganime (Of. 95/2022). (DCN de 08/12/2022, p. 8)
33. 14/12/2022: Designado o Deputado Kim Kataguiri, como suplente, em substituição ao Deputado Fábio Henrique. (Ofício nº 144/2022 - Liderança do União Brasil na Câmara dos Deputados). (DCN de 15/12/2022, p. 8)
34. 22/12/2022: Designado o Deputado Pedro Paulo, como membro titula, em substituição ao Deputado Edilázio Jr. (Ofício 199/2022 da Liderança do PSD na Câmara dos Deputados).
35. 22/12/2022: Designado o Deputado Antônio Brito, como membro titula, em substituição ao Deputado Leandre. (Ofício 198/2022 da Liderança do PSD na Câmara dos Deputados).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CMO - Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Comitê de Avaliação , Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária - CFIS

COORDENADOR: Deputado João Maia (PL-RN)

Senado Federal

Bloco / Partido	Membros

Câmara dos Deputados

Bloco / Partido	Membros
AVANTE	Deputado Sebastião Oliveira (AVANTE)

Comitê de Avaliação da Receita - CAR

COORDENADOR: Deputado Hélio Leite (UNIÃO-PA)

Senado Federal

Bloco / Partido	Membros

Câmara dos Deputados

Bloco / Partido	Membros
UNIÃO	Deputado Hélio Leite (UNIÃO)

Comitê de Avaliação das Inform. sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves - COI

COORDENADOR: Deputado Aj Albuquerque (PP-CE)

Senado Federal

Bloco / Partido	Membros

Câmara dos Deputados

Bloco / Partido	Membros
NOVO	Deputado Alexis Fonteyne (NOVO)
UNIÃO	Deputado General Peternelli (UNIÃO)

Comitê Permanente de Admissibilidade de Emendas - CAEM

COORDENADOR: Deputado José Priante (MDB-PA)

Senado Federal

Bloco / Partido	Membros

Câmara dos Deputados

Bloco / Partido	Membros
REPUBLICANOS	Deputado Julio Cesar Ribeiro (REPUBLICANOS)
PROS	Deputada Aline Sleutjes (PROS)
UNIÃO	Deputado Felipe Francischini (UNIÃO)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas

(Criada pela Resolução nº 4/2008-CN)

Finalidade: Acompanhar, monitorar e fiscalizar, de modo contínuo, as ações referentes às mudanças climáticas no Brasil

Número de membros: 12 Senadores e 12 Deputados

Senado Federal

TITULARES	SUPLENTES

Câmara dos Deputados

TITULARES	SUPLENTES

Secretário: Paula de Araújo Pinto Teixeira
Telefone(s): 6133033507
E-mail: cocm@senado.leg.br

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência

(Resolução nº 2, de 2013-CN - Art. 6º da Lei nº 9.883/1999)

Finalidade: A fiscalização e o controle externos das atividades de inteligência e contrainteligência e de outras a elas relacionadas, no Brasil ou no exterior.

Número de membros: 6 Senadores e 6 Deputados

PRESIDENTE: Senador Esperidião Amin (PP-SC)
VICE-PRESIDENTE: Deputado Pedro Vilela (PSDB-AL)

Instalação: 29/06/2021

CÂMARA DOS DEPUTADOS	SENADO FEDERAL
Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional Deputado Pedro Vilela (PSDB/AL)	**Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** Senador Esperidião Amin (PP/SC) (11,12)
Líder do Bloco Parlamentar da Maioria Deputado Diego Andrade (PSD/MG)	**Líder da Maioria** Senador Renan Calheiros (MDB/AL) (7)
Líder do Bloco Parlamentar Minoria Deputado Alencar Santana (PT/SP)	**Líder da Minoria** Senador Jean Paul Prates (PT/RN)
Deputado indicado pela Liderança da Maioria Deputado Claudio Cajado (PP/BA) (6,10)	**Senador indicado pela Liderança do Bloco Parlamentar da Maioria** Senadora Daniella Ribeiro (PSD/PB) (1)
Deputado indicado pela Liderança da Minoria Deputado Orlando Silva (PCdoB/SP) (4,9)	**Senador indicado pela Liderança do Bloco Parlamentar Minoria** Senador Jaques Wagner (PT/BA) (5)
Deputado indicado pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional Deputado Augusto Coutinho (SOLIDARIEDADE/PE) (2,8)	**Senador indicado pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** Senador Marcos do Val (PODEMOS/ES) (3)

Notas:

1. Designada a Senadora Daniella Ribeiro (PP/PB) para a vaga destinada ao Bloco Parlamentar da Maioria do Senado Federal, em 3.4.2019, conforme Ofício n° 141/2019 da Liderança da Maioria do Senado Federal. (DCN de 04/04/2019, p. 276)
2. Deputado Edio Lopes (PP) é indicado pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, em 16.4.2019, conforme Ofício nº 6/2019 da CREDN-CD. (DCN de 18/04/2019, p. 117)
3. Senador Marcos do Val (Cidadania) é indicado pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, em 22.4.2019, conforme Ofício nº 18/2019 da CRE-SF. (DCN de 25/04/2019, p. 117)
4. Designado o Deputado Carlos Zarattini (PT) para a vaga destinada à Minoria da Câmara dos Deputados, em 9.5.2019, conforme Ofício n° 20/2019 da Liderança da Minoria da Câmara dos Deputados. (DCN de 16/05/2019, p. 8)
5. Designado o Senador Jaques Wagner (PT) para a vaga destinada à Minoria do Senado Federal, em 11.6.2019, conforme Memorando nº 14/2019 da Liderança da Minoria do Senado Federal. (DCN de 13/06/2019, p. 234)
6. Designado o Deputado Cláudio Cajado (PP) para a vaga destinada à Maioria da Câmara dos Deputados, em 13.8.2019, conforme Ofício n° 5/2019 da Liderança da Maioria da Câmara dos Deputados. (DCN de 15/08/2019, p. 153)
7. Em 02/06/2022, o Senador Renan Calheiros foi destituído da função de líder da Maioria no Senado Federal pelo motivo de "Licença com convocação de suplente (superior a 120 dias)".
8. Designado o Deputado Augusto Coutinho (Solidariedade/PE) para a vaga destinada à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, em 30.4.2021, conforme Ofício n° 22/2021 da CRREDN-CD. (DCN de 06/05/2021, p. 41)
9. Designado o Deputado Orlando Silva(PCdoB) para a vaga destinada à Minoria da Câmara dos Deputados, em 9.5.2021, conforme Ofício n° 29/2021 da Liderança da Minoria da Câmara dos Deputados. (DCN de 12/08/2021, p. 428)
10. Designado o Deputado Cláudio Cajado (PP) para a vaga destinada à Maioria da Câmara dos Deputados, em 17.8.2021, conforme Ofício n° 11/2021 da Liderança da Maioria da Câmara dos Deputados. (DCN de 19/08/2021, p. 9)
11. Em 20.09.2022, a Comissão reunida elegeu a Senadora Margareth Buzetti Presidente deste colegiado (Of. nº 32/2022-CRE).
12. Senador Esperidião Amin eleito presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

Secretário: Rodrigo Ribeiro Bedritichuk
Telefone(s): 3303-4256
E-mail: cocm@senado.leg.br

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

Comissão Mista do Congresso Nacional de Assuntos Relacionados à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

(Resolução nº 2, de 2014-CN)

Finalidade: A Comissão Mista é órgão de ligação entre o Congresso Nacional e a Assembleia Parlamentar da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (AP-CPLP)

Número de membros: 3 Senadores e 5 Deputados

PRESIDENTE: VAGO
VICE-PRESIDENTE: VAGO

Designação: 05/06/2019

Senado Federal

TITULARES	SUPLENTES
Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, PP)	
Dário Berger - PSB/SC (5)	1. VAGO
Bloco Parlamentar Juntos pelo Brasil (PODEMOS, PSDB)	
Izalci Lucas - PSDB/DF (4)	1. VAGO
PDT (1) (PDT)	
Flávio Arns - PODEMOS/PR (6)	1. Eliziane Gama - CIDADANIA/MA (14)

Câmara dos Deputados

TITULARES	SUPLENTES
DEM, MDB, PMN, PP, PSC, PSD, PSDB, PSL, PT, PTB, REPUBLICANOS, PL	
Delegado Waldir - UNIÃO/GO (3)	1. Delegado Marcelo Freitas - UNIÃO/MG (3)
Rosangela Gomes - REPUBLICANOS/RJ (3)	2. Doutor Luizinho - PP/RJ (3)
AVANTE, DC, PCdoB, PDT, PODEMOS, PV, SOLIDARIEDADE, PROS	
Márcio Marinho - REPUBLICANOS/BA (3)	1. Damião Feliciano - UNIÃO/PB (3)
PT	
Reginaldo Lopes - MG (3,9,12,13)	1. Benedita da Silva - RJ (3,11,12)
PSB (2)	
Liziane Bayer - REPUBLICANOS/RS (3,8,10)	1. Pastor Eurico - PL/PE (3,7)

Notas:

*. PRESIDÊNCIA DO PARLAMENTO (para efeito de participação brasileira na AP-CPLP, de acordo com o parágrafo único do art. 5º da Resolução nº 2/2014-CN): Presidente: Senador Davi Alcolumbre (Presidente da Mesa do Congresso Nacional); Vice-Presidente: Deputado Marcos Pereira (Primeiro Vice-Presidente da Mesa do Congresso Nacional).

**. Composição da Câmara dos Deputados informada pelo Ofício nº 405/2019/SGM/P. Observações: 1) Deputada Rosangela Gomes (PRB) indicada para vaga de titular, cedida pelo PP; 2) Deputado Márcio Marinho (PRB) indicado para vaga de titular, cedida pelo PDT.

1. Vaga destinada ao rodízio, nos termos do art. 10-A do Regimento Comum (Bloco Senado Independente-SF).

Secretaria Legislativa do Congresso Nacional (55 61 3303-4050)
http://www.senado.leg.br/ordiacn

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

2. Vaga destinada ao rodízio, nos termos do art. 10-A do Regimento Comum (PSB-CD).
3. Designados, por meio do Ofício nº 405/2019/SGM/P, os seguintes Deputados: 1. Bloco PSL,PP,PR,PSD,MDB,PRB,PSDB,DEM,PTB,PSD,PMN: T itulares: Delegado Waldir (PSL) e Rosangela Gomes (PRB); Suplentes: Delegado Marcelo Freitas (PSL) e Dr. Luiz Antonio Teixeira Jr. (PP); 2. Bloco PDT,SD,PODE,PROS,PCdoB,AVANTE,PV,DC: Titular: Deputado Márcio Marinho (PRB); Suplente: Deputado Damião Feliciano (PDT); 3. PT: Titular: (vago); Suplente: (vago); 4. PSB: Titular: Deputado Rodrigo Coelho (PSB); Suplente: (vago). (DCN de 06/06/2019, p. 206)
4. Designado, como titular, o Senador Izalci Lucas (PSDB), conforme Ofício nº 77/2019, da Liderança do PSDB. (DCN de 06/06/2019, p. 204)
5. Designado, como titular, o Senador Dário Berger (MDB), conforme Ofício nº 160/2019 da Liderança do MDB. (DCN de 06/06/2019, p. 203)
6. Designado, como membro titular, o Senador Flávio Arns (REDE), conforme Memorando nº 91/2019 da Liderança do Bloco Parlamentar Senado Independente. (DCN de 06/06/2019, p. 205)
7. Designado, como membro suplente, o Deputado Pastor Eurico (Patriota), em vaga cedida, em 8.8.2019, conforme Ofício nº 201/2019 da Liderança do PSB (DCN de 15/08/2019, p. 152)
8. Dispensada a participação do Deputado Rodrigo Coelho (PSB), em 23.9.2019 conforme Ofício nº 268/2019 da liderança do PSB (decisão do diretório Nacional do PSB de 30.08.19). (DCN de 26/09/2019, p. 358)
9. Designado, como titular, o Deputado Reginaldo Lopes (PT), conforme Ofício nº 84/2020 da Liderança do PT. (DCN de 19/03/2020, p. 18)
10. Designada, como titular, a Deputada Liziane Bayer(PSB), conforme Ofício nº 8/2021 da Liderança do PSB. (DCN de 19/08/2021, p. 6)
11. Designada, como suplente, a Deputada Benedita da Silva (PT), conforme Ofício nº SN/2021 da Liderança do PT. (DCN de 09/09/2021, p. 6)
12. Designada como titular a Deputada Benedita da Silva, em substituição ao Deputado Reginaldo Lopes, que passa à condição de suplente. (Of. SN/2021 da Liderança do PT) (DCN de 16/09/2021, p. 8)
13. Designado, como titular, o Deputado Reginaldo Lopes e, como suplente, a Deputada Benedita da Silva, conforme Ofício S/N-GAB da Liderança do PT na Câmara dos Deputados. (DCN de 09/12/2021, p. 7)
14. Designada, como suplente, a Senadora Eliziane Gama, conforme Ofício 017/2022/GSEGAMA. (DCN de 09/06/2022, p. 268)

Secretário: Rodrigo Ribeiro Bedritichuk
Telefone(s): 3303-4256
E-mail: cocm@senado.leg.br

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher

(Resolução nº 1, de 2014-CN)

Finalidade: Diagnosticar as lacunas existentes nas ações e serviços da Seguridade Social e na prestação de segurança pública e jurídica às mulheres vítimas de violência; e apresentar propostas para a consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

Número de membros: 12 Senadores e 12 Deputados

Senado Federal

TITULARES	SUPLENTES

Câmara dos Deputados

TITULARES	SUPLENTES

Secretário: Gigliola Ansiliero
Telefone(s): 61 3303-3504
E-mail: cocm@senado.leg.br

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul

Finalidade: A Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul tem por finalidade ser o órgão de ligação entre o Congresso Nacional e o Parlamento do Mercosul.

Número de membros: 10 Senadores e 27 Deputados

PRESIDENTE: Senador Nelsinho Trad (PSD-MS)
1º VICE-PRESIDENTE: Senador Marcio Bittar (UNIÃO-AC)
2º VICE-PRESIDENTE: Deputado Arlindo Chinaglia (PT-SP)
VICE-PRESIDENTE PELO BRASIL NO PARLASUL: Deputado Celso Russomanno (REPUBLICANOS-SP)

Senado Federal

TITULARES	SUPLENTES
Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, PP)	
Marcelo Castro - MDB/PI (1)	1. Mecias de Jesus - REPUBLICANOS/RR (1)
Marcio Bittar - UNIÃO/AC (1)	2. VAGO
Humberto Costa - PT/PE (2)	3. Luis Carlos Heinze - PP/RS (13)
Bloco Parlamentar Juntos pelo Brasil (PODEMOS, PSDB)	
Rodrigo Cunha - UNIÃO/AL (3)	1. Marcos do Val - PODEMOS/ES (39)
Soraya Thronicke - UNIÃO/MS (4)	2. Lucas Barreto - PSD/AP (46)
PDT (PDT)	
Eliziane Gama - CIDADANIA/MA (5,38)	1. Weverton - MA (6,38)
Fabiano Contarato - PT/ES (5,38)	2. Leila Barros - DF (14)
PSD	
Nelsinho Trad - MS (7,27)	1. Angelo Coronel - BA (7,27)
Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PROS, PSB, REDE)	
Telmário Mota - PROS/RR (8)	1. Jaques Wagner - PT/BA (8)
Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, PTB)	
Marcos Rogério (9,42)	1. Jayme Campos - UNIÃO/MT (9)

Câmara dos Deputados

TITULARES	SUPLENTES
DEM, MDB, PL, PMN, PP, PSC, PSD, PSDB, PSL, PT, PTB, REPUBLICANOS (10)	
Coronel Armando - PL/SC (17,30,34)	1. Heitor Freire - UNIÃO/CE (16,22,24,34)
Bibo Nunes - PL/RS (16,21,34)	2. Marcos Pereira - REPUBLICANOS/SP (15,43)

Secretaria Legislativa do Congresso Nacional (55 61 3303-4050)
http://www.senado.leg.br/ordiacn

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

TITULARES	SUPLENTES
Afonso Hamm - PT/RS	3. Fausto Pinato - PT/SP
Átila Lira - PP/PI (25,31)	4. Ricardo Barros - PT/PR
Dr. Jaziel - PL/CE	5. José Rocha - UNIÃO/BA (11)
Edio Lopes - PL/RR (11)	6. Giovani Cherini - PL/RS
Paulo Vicente Caleffi (40)	7. Cezinha de Madureira - PSD/SP
Vermelho - PL/PR	8. Hugo Leal - PSD/RJ
Moses Rodrigues - UNIÃO/CE	9. Celso Maldaner - MDB/SC
Hercílio Coelho Diniz - MDB/MG (41)	10. Rogério Peninha Mendonça - MDB/SC
Celso Russomanno - REPUBLICANOS/SP	11. Carlos Gomes - REPUBLICANOS/RS
Rodrigo de Castro - UNIÃO/MG (44)	12. Beto Pereira - PSDB/MS
Alexandre Leite - UNIÃO/SP	13. Pedro Lupion - PP/PR
Wilson Santiago - REPUBLICANOS/PB (29,33)	14. Maurício Dziedricki - PODEMOS/RS (35)
Danrlei de Deus Hinterholz - PSD/RS (19,28,45)	15. Bruna Furlan - PSDB/SP
AVANTE, CIDADANIA, DC, PATRIOTA, PCdoB, PDT, PODEMOS, PROS, PV, SOLIDARIEDADE (10)	
Afonso Motta - PDT/RS (49)	1. Pompeo de Mattos - PDT/RS (49)
Lucas Vergilio - SOLIDARIEDADE/GO (36)	2. Aureo Ribeiro - SOLIDARIEDADE/RJ (36)
Bacelar - PV/BA	3. Roberto de Lucena - REPUBLICANOS/SP
Perpétua Almeida - PCdoB/AC	4. Jandira Feghali - PCdoB/RJ
Pastor Eurico - PL/PE	5. Marreca Filho - PATRIOTA/MA
PSB, PSOL, PT, REDE (10)	
Arlindo Chinaglia - PT/SP	1. Maria do Rosário - PT/RS
Odair Cunha - PT/MG	2. Paulão - PT/AL
Heitor Schuch - PSB/RS (18)	3. Felipe Carreras - PSB/PE (18,48)
VAGO (32,37,47)	4. Glauber Braga - PSOL/RJ
Zeca Dirceu - PT/PR	5. VAGO
NOVO (10)	
Marcel Van Hattem - RS	1. Gilson Marques - SC (12,20,26)
PTC (10)	
Rosangela Gomes - REPUBLICANOS/RJ	1. Eros Biondini - PL/MG (23)

Notas:

*. Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 30 de 2019 (art. 6º da Resolução nº 1 de 2011-CN). Publicação no DOU de 22.5.2019 e no DCN de 23.5.2019.

**. A indicação dos Deputados foi encaminhada por meio do Ofício nº 382/2019/SGM/P (DCN de 23.5.2019). Observações: 1) Deputado Eros Biondini (PROS) e Deputada Bruna Furlan (PSDB) são indicados para vagas cedidas pelo PSC; 2) Deputado Zeca Dirceu (PT) é indicado para vaga de titular cedida pelo Partido REDE; 3) Deputada Rosângela Gomes (PRB) é indicada para vaga de titular cedida pelo PTC.

1. Designados, como titulares, os Senadores Marcelo Castro (MDB) e Márcio Bittar (MDB); e, como suplente, o Senador Mecias de Jesus (PRB), em 10.4.2019, conforme Ofício nº 38/2019 da Liderança do MDB. (DCN de 11/04/2019, p. 50; DCN de 23/05/2019, p. 101)

2. Designado, como titular, o Senador Humberto Costa (PT), em vaga cedida, em 10.4.2019, conforme Ofício nº 9/2019 da Liderança do Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, com anuência da Liderança do PP. (DCN de 11/04/2019, p. 51; DCN de 23/05/2019, p. 102)

3. Designado, como titular, o Senador Rodrigo Cunha (PSDB), em 10.4.2019, conforme Ofício nº 61/2019 da Liderança do PSDB. (DCN de 11/04/2019, p. 52; DCN de 23/05/2019, p. 103)

4. Designada, como titular, a Senadora Soraya Thronicke (PSL), em vaga cedida, em 10.4.2019, conforme Ofício nº 15/2019 da Liderança do PSL. (DCN de 11/04/2019, p. 53; DCN de 23/05/2019, p. 104)

5. Designados, como titulares, os Senadores Veneziano Vital do Rêgo (PSB) e Marcos do Val (CIDADANIA), em 10.4.2019, conforme Ofício nº 56/2019 da Liderança do Bloco Senado Independente. (DCN de 11/04/2019, p. 54; DCN de 23/05/2019, p. 105)

6. Designado, como suplente, o Senador Flávio Arns (REDE), em 10.4.2019, conforme Ofício nº 71/2019 da Liderança do Bloco Senado Independente. (DCN de 11/04/2019, p. 55; DCN de 23/05/2019, p. 106)

7. Designados, como titular, o Senador Angelo Coronel (PSD); e, como suplente, o Senador Nelsinho Trad (PSD), em 10.4.2019, conforme Ofício nº 22/2019 da Liderança do PSD. (DCN de 11/04/2019, p. 56; DCN de 23/05/2019, p. 107)

8. Designados, como titular, o Senador Telmário Mota (PROS); e, como suplente, o Senador Jaques Wagner (PT), em 10.4.2019, conforme Ofício nº 21/2019 da Liderança do Bloco Parlamentar da Resistência Democrática. (DCN de 11/04/2019, p. 57; DCN de 23/05/2019, p. 108)

9. Designados, como titular, o Senador Rodrigo Pacheco (DEM); e, como suplente, o Senador Jayme Campos (DEM), em 10.4.2019, conforme Ofício nº 24/2019 da Liderança do Bloco Vanguarda. (DCN de 11/04/2019, p. 58; DCN de 23/05/2019, p. 109)

Secretaria Legislativa do Congresso Nacional (55 61 3303-4050)
http://www.senado.leg.br/ordiacn

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

10. Indicação dos Deputados encaminhada à Mesa do Congresso Nacional por meio do Ofício nº 382/2019/SGM/P. (DCN de 23/05/2019, p. 1303)
11. Designado, como membro titular, o Deputado Édio Lopes (PR), em substituição ao Deputado José Rocha (PR), que passa à condição de suplente, em 16.5.2019, conforme Ofício nº 179/2019 da Liderança do PR. (DCN de 23/05/2019, p. 99)
12. Designado, como membro suplente, o Deputado Gilson Marques (NOVO/SC), em 22/05/2019,conforme Ofício nº 70/2019 da Liderança do NOVO. (DCN de 23/05/2019, p. 100)
13. Designado, como membro titular, o Senador Luis Carlos Heinze (PP), em 4.6.2019, conforme Ofício nº 50/2019, da Liderança do PP. (DCN de 06/06/2019, p. 208)
14. Designada, como membro suplente, a Senadora Leila Barros (PSB), em 12.6.2019, conforme Memorando nº 96/2019 da Liderança do Bloco Senado Independente. (DCN de 13/06/2019, p. 238)
15. Designado, como membro suplente, o Deputado Heitor Freire (PSL), em 13.6.2019, conforme Ofício nº 217/2019 da Liderança do PSL. (DCN de 12/08/2021, p. 422)
16. Designado, como membro titular, o Deputado Sanderson (PSL), em substituição ao Deputado Filipe Barros (PSL), que deixa de compor a Representação. (DCN de 15/08/2019, p. 155)
17. Designado, como membro titular, o Deputado Coronel Armando (PSL), em substituição ao Deputado Delegado Waldir (PSL), em 12.9.2019, conforme Ofício nº 329/2019 da Liderança do PSL. (DCN de 12/09/2019, p. 226)
18. Designado, como titular, o Deputado Heitor Schuch (PSB/RS), em substituição ao Deputado Átila Lira(PSB/PI), conforme Ofício nº 240/2019 da Liderança do PSB). (DCN de 26/09/2019, p. 395)
19. Designado, como membro titular, o Deputado Paulo Eduardo Martins (PSC), em substituição ao Deputado Eros Biondini (PROS), em 26.9.2019, conforme Ofício nº 101/2019 da Liderança do PSC. (DCN de 26/09/2019, p. 394)
20. Designado, como membro suplente, o Deputado Tiago Mitraud (NOVO), em substituição ao Deputado Gilson Marques (NOVO), em 01.10.2019, conforme Ofício nº 105/2019 da Liderança do NOVO. (DCN de 03/10/2019, p. 232)
21. Designado como titular o Deputado Delegado Waldir (PSL/GO), em substituição ao Deputado Sanderson (PSL/RS), em 7/10/2019, conforme Ofício nº 376/2019 da Liderança do PSL. (DCN de 10/10/2019, p. 845)
22. Designado como suplente o Deputado Sanderson (PSL/RS), em 7/10/2019, conforme Ofício nº 377/2019 da Liderança do PSL. (DCN de 10/10/2019, p. 846)
23. 10/10/2019: Designado como suplente o Deputado Eros Biondini (PROS/MG), conforme Ato do Presidente da Câmara dos Deputados de 10 de outubro de 2019. (DCN de 17/10/2019, p. 14)
24. Designado, como membro suplente, o Deputado Carlos Jordy (PSL), em substituição ao Deputado Sanderson (PSL), em 31.10.2019, conforme Ofício nº 459/2019 da Liderança do PSL. (DCN de 07/11/2019, p. 67)
25. Solicitado o desligamento da Deputada Jaqueline Cassol (PP) da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, em 20.11.2019, conforme Ofício nº 394/2019 da Liderança do Bloco PP MDB PP. (DCN de 21/11/2019, p. 206)
26. Designado, como membro suplente, o deputado Gilson Marques (NOVO), em substituição ao Deputado Tiago Mitraud (NOVO), em 21.11.2019, conforme Ofício nº 129/2019 da Liderança do Novo. (DCN de 28/11/2019, p. 353)
27. Designado, como membro titular, o Senador Nelsinho Trad (PSD), em substituição ao Senador Angelo Coronel (PSD), que passa à condição de suplente, em 10.12.2019, conforme Ofício nº 171/2019 da Liderança do PSD. (DCN de 12/12/2019, p. 563)
28. Solicitado o desligamento do Deputado Paulo Eduardo Martins (PSC) da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, em 18.12.2019, conforme Ofício nº 137/2019 da Liderança do PSC. (DCN de 19/12/2019, p. 262)
29. Designado, como membro titular, o Deputado Paes Landim (PTB), em substituição ao Deputado Maurício Dziedricki(PTB), em 10.03.2020, conforme Ofício nº 20/2020 da Liderança do PTB. (DCN de 12/03/2020, p. 327)
30. Designado, como membro titular, o Deputado Heitor Freire(PSL), em substituição ao Deputado Coronel Armando(PSL), em 12.03.2020, conforme Ofício nº 55/2019 da Liderança do PSL. (DCN de 19/03/2020, p. 17)
31. Designado, como membro titular, o Deputado Atila Lira(PP), em 03.04.2020, conforme Ofício nº 60/2020 da Liderança do PP. (DCN de 09/04/2020, p. 229)
32. 10/09/2020: Designada a Deputada Sâmia Bomfim como titular, em substituição à Deputada Fernanda Melchionna. (DSF de 17/09/2020, p. 6)
33. 18/03/2021: Designado, como membro titular, o Deputado Wilson Santiago(PTB), em substituição ao Deputado Paes Landim (PTB), em 18.03.2021, conforme Ofício nº 26/2021 da Liderança do PTB. (DCN de 25/03/2021, p. 6)
34. 19/03/2021: Designados, como membros titulares, os Deputados Coronel Armando (PSL) e Bibo Nunes (PSL), em substituição aos Deputados Delegado Waldir (PSL) e Heitor Freire (PSL); e como membro suplente, o Deputado Heitor Freire (PSL) em substituição ao Deputado Carlos Jordy (PSL), em 19.03.2021, conforme Ofício nº 51/2021 da Liderança do PSL. (DCN de 25/03/2021, p. 8)
35. 31/03/2021: Designado, como suplente, o Deputado Maurício Dziedricki (PTB), em substituição ao Deputado Santini(PTB), conforme Ofício nº 32/2021 da Liderança do PTB. (DCN de 01/04/2021, p. 189)
36. 14/04/2021: Designado, como titular, o Deputado Lucas Vergilio (Solidariedade), em substituição ao Deputado Aureo Ribeiro(Solidariedade), e, como suplente, o Deputado Aureo Ribeiro (Solidariedade) em substituição ao Deputado Tiago Dimas (Solidariedade), conforme Ofício nº 20/2021 da Liderança do Solidariedade. (DCN de 15/04/2021, p. 6)
37. 14/04/2021: Designada a Deputada Fernanda Melchionna como titular, em substituição à Deputada Sâmia Bomfim. Ofício nº 34/2021 da Liderança do PSOL. (DCN de 15/04/2021, p. 7)
38. 15/04/2021: Designados, como membros titulares, os Senadores Eliziane Gama e Fabiano Contarato, em substituição aos Senadores Veneziano Vital do Rêgo e Marcos do Val, e, como suplente, o Senador Weverton, em substituição ao Senador Flávio Arns, conforme ofício nº 019/2021/GSEGAMA. (DCN de 22/04/2021, p. 207)
39. 04/05/2021: Designado, como membros suplente, o Senador Marcos do Val, conforme ofício nº 041/2021/GLPODEMOS. (DCN de 06/05/2021, p. 42)
40. 05/05/2021: Designado o Deputado Paulo Vicente Caleffi (PSD-RS), como titular, em substituição ao Deputado Danrlei de Deus Hinterholz (PSD-RS). Ofício nº 54/2021 da Liderança do PSD. (DCN de 06/05/2021, p. 43)
41. 08/07/2021: Designado o Hercílio Coelho Diniz(MDB-MG), como titular, em substituição ao Deputado Vinicius Farah (MDB-RJ). Ofício nº 232/2021 da Liderança do MDB. (DCN de 15/07/2021, p. 112)
42. 20/10/2021: Designado como titular o Senador Marcos Rogério, em substituição ao Senador Rodrigo Pacheco. (Of. 28/2021 da Liderança do DEM) (DCN de 21/10/2021, p. 28)
43. Designado, como membro suplente, o Deputado Marcos Pereira (REPUBLICANOS/SP), em 18.11.2021, conforme Ofício nº 213/21-LID PSL. (DCN de 18/11/2021, p. 74)
44. 27/01/2022: Designado como titular o Deputado Rodrigo de Castro, em substituição ao Deputado Lucas Redecker. (Of. 1/2022 da Liderança do PSDB-CD). (DCN de 15/12/2022, p. 6)
45. Designado, como membro titular, o Deputado Danrlei de Deus Hinterholz. (Ofício nº 57/2022 PDD) (DCN de 26/05/2022, p. 14)
46. Designado, como membro suplente, o Senador Lucas Barreto (Of. 21/2022 - Lid. PSDB/SF) (DCN de 26/05/2022, p. 13)
47. 20/07/2022: A Deputada Fernanda Melchionna é desligada do colegiado, conforme Ofício n° 48/2022 da Liderança do PSOL. (DCN de 21/07/2022, p. 86)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

48. 05/12/2022: Designado, como suplente, o Deputado Felipe Carreras (PSB/PE), conforme Ofício nº 41/2022 da Liderança do PSB). (DCN de 08/12/2022, p. 6)
49. 07/12/2022: Designado o Deputados Afonso Motta, como titular, em substituição ao Deputado Paulo Ramos, e o Deputado Pompeu de Mattos, como suplente, em substituição ao Deputado Afonso Motta. (Ofício 73/2022, Liderança do PDT) (DCN de 08/12/2022, p. 7)

Secretário: Antônio Ferreira Costa Filho
Telefone(s): 3216-6871
E-mail: cpcms.decom@camara.leg.br

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

Comissão Mista de Consolidação da Legislação Federal

Finalidade: Destinada a apresentar projetos de lei visando à consolidação da legislação federal, à regulamentação dos dispositivos da Constituição Federal, bem como à modernização e ao fortalecimento econômico e social do País.

Número de membros: 12 Senadores e 12 Deputados

Senado Federal

TITULARES	SUPLENTES

Câmara dos Deputados

TITULARES	SUPLENTES

Notas:

*. A composição da Comissão designada em 7/3/2017 foi encerrada em virtude do final da legislatura.

Secretário: Tiago Torres de Lima Brum

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

Comissão Mista Permanente sobre Migrações Internacionais e Refugiados

(criada pelo Ato Conjunto do Presidente do Senado Federal
e do Presidente da Câmara dos Deputados nº 1, de 2019)

Finalidade: Acompanhar, monitorar e fiscalizar, de modo contínuo, as questões afetas aos movimentos migratórios nas fronteiras do Brasil e aos direitos dos refugiados.

Número de membros: 12 Senadores e 12 Deputados

PRESIDENTE: Deputado Túlio Gadêlha (REDE-PE)
VICE-PRESIDENTE: Senador Paulo Paim (PT-RS)
RELATOR: Senadora Mara Gabrilli (PSDB-SP)

Designação: 27/11/2019
Instalação: 14/09/2021

Senado Federal

TITULARES	SUPLENTES
Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, PP)	
Eduardo Braga - MDB/AM (10)	1. Marcelo Castro - MDB/PI (10)
Rafael Tenório (10)	2. Jader Barbalho - MDB/PA (10)
VAGO	3. VAGO
Bloco Parlamentar Juntos pelo Brasil (PODEMOS, PSDB)	
VAGO	1. VAGO
Mara Gabrilli - PSDB/SP (8)	2. Plínio Valério - PSDB/AM (8)
Bloco Parlamentar PSD/Republicanos (PSD, REPUBLICANOS)	
Nelsinho Trad - PSD/MS (9)	1. Alexandre Silveira - PSD/MG (9)
Irajá - PSD/TO (9)	2. Otto Alencar - PSD/BA (9)
Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PROS, PSB, REDE)	
Paulo Paim - PT/RS (6)	1. VAGO
Bloco Parlamentar União Cristã (PSC, CIDADANIA, UNIÃO)	
VAGO	1. VAGO
Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, PTB)	
VAGO	1. VAGO
PDT	
VAGO	1. VAGO
CIDADANIA (1,2,3,4)	
Eliziane Gama - MA (7)	1. VAGO

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Câmara dos Deputados

TITULARES	SUPLENTES
UNIÃO	
Dr. Zacharias Calil - GO (17)	1. David Soares - SP (17)
Nicoletti - RR (17)	2. VAGO
PT	
Túlio Gadêlha - REDE/PE (18)	1. VAGO
PP	
Angela Amin - SC (11)	1. VAGO
PL	
João Maia - RN (16)	1. Paulo Marinho Jr - PSD/MG (16)
PSD	
Rrenato Queiroz (13)	1. Stefano Aguiar - MG (13)
MDB	
VAGO	1. Raul Henry - PE (15)
REPUBLICANOS	
VAGO	1. VAGO
PSB	
Camilo Capiberibe - AP (5)	1. Joenia Wapichana - REDE/RR (5)
PSDB	
Eduardo Barbosa - MG (14)	1. VAGO
PDT	
Leônidas Cristino - CE (12)	1. VAGO
PSC (1,2,3,4)	
VAGO	1. VAGO

Notas:

1. Rodízio nos termos do art. 10-A do Regimento Comum do Congresso Nacional.
2. Rodízio nos termos do art. 10-A do Regimento Comum do Congresso Nacional.
3. Rodízio nos termos do art. 10-A do Regimento Comum do Congresso Nacional.
4. Rodízio nos termos do art. 10-A do Regimento Comum do Congresso Nacional.
5. Designados, como titular e suplente, respectivamente, o Deputado Camilo Capiberibe e a Deputada Joenia Wapichana, conforme Ofício n° 5/2022 da Liderança do PSB. (DCN de 07/07/2022, p. 266)
6. Designado como titular o Senador Paulo Paim, conforme Ofício n° 12/2022 do Bloco Parlamentar da Resistência Democrática. (DCN de 07/07/2022, p. 267)
7. Designada como titular a Senadora Eliziane Gama, conforme Ofício n° 19/2022 da Liderança do CIDADANIA. (DCN de 07/07/2022, p. 268)
8. Designados, como titular e suplente, respectivamente, a Senadora Mara Gabrilli e o Senador Plínio Valério, conforme Ofício n° 22/2022 da Liderança do PSDB. (DCN de 07/07/2022, p. 269)
9. Designados os Senadores Nelsinho Trad e Irajá, como titulares, e os Senadores Alexandre Silveira e Otto Alencar, como suplentes, conforme Ofício n° 24/2022 do Bloco PSD/REPUBLICANOS. (DCN de 07/07/2022, p. 270)
10. Designados como titulares os Senadores Eduardo Braga e Rafael Tenório e, como suplentes, os Senadores Marcelo Castro e Jader Barbalho, conforme Ofício n° 34/2022 da Liderança do MDB. (DCN de 07/07/2022, p. 271)
11. Designada como titular a Deputada Angela Amin, conforme Ofício n° 40 da Liderança do PP. (DCN de 07/07/2022, p. 272)
12. Designado como titular o Deputado Leônidas Cristino, conforme Ofício n° 47/2022 da Liderança do PDT. (DCN de 07/07/2022, p. 273)
13. Designado como titular o Deputado RRenato Queiroz e, como suplente, o Deputado Stefano Aguiar, conforme Ofício n° 133/2022 da Liderança do PSD. (DCN de 07/07/2022, p. 274)
14. Designado como titular o Deputado Eduardo Barbosa, conforme Ofício n° 149/2022 da Liderança do PSDB. (DCN de 07/07/2022, p. 275)
15. Designado como suplente o Deputado Raul Henry, conforme Ofício n° 153/2022 da Liderança do MDB. (DCN de 07/07/2022, p. 276)

Secretaria Legislativa do Congresso Nacional (55 61 3303-4050)
http://www.senado.leg.br/ordiacn

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

16. Designados como titular e suplente, respectivamente, o Deputado João Maia e o Deputado Paulo Marinho, conforme Ofício n° 218/2022 da Liderança do PL. (DCN de 07/07/2022, p. 277)
17. Designados como titulares os Deputados Dr. Zacharias Calil e Nicoletti; e, como suplente, o Deputado David Soares, conforme Ofício n° 220478 da Liderança do União. (DCN de 07/07/2022, p. 278)
18. Designado como titular o Deputado Túlio Gadêlha, conforme Ofício S/N da Liderança do PT. (DCN de 07/07/2022, p. 279)

Secretário: Ricardo Moreira Maia
Telefone(s): 33034256
E-mail: cocm@senado.leg.br

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

COMISSÕES MISTAS DE MEDIDAS PROVISÓRIAS

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

COMISSÕES MISTAS ESPECIAIS

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

COMISSÕES PARLAMENTARES MISTAS DE INQUÉRITO

Comissão Parlamentar Mista de Inquérito - Fake News

Finalidade: Investigar, no prazo de 180 dias, os ataques cibernéticos que atentam contra a democracia e o debate público; a utilização de perfis falsos para influenciar os resultados das eleições 2018; a prática de cyberbullying sobre os usuários mais vulneráveis da rede de computadores, bem como sobre agentes públicos; e o aliciamento e orientação de crianças para o cometimento de crimes de ódio e suicídio.

Número de membros: 16 Senadores e 16 Deputados

PRESIDENTE: Senador Angelo Coronel (PSD-BA)
VICE-PRESIDENTE: Deputado Ricardo Barros (PT-PR)
RELATOR: Deputada Lídice da Mata (PSB-BA)

Designação: 21/08/2019
Instalação: 04/09/2019
Início da suspensão de prazo: 20/03/2020

Senado Federal

TITULARES	SUPLENTES
Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, PP)	
Eduardo Braga - MDB/AM (2,20,78)	1. VAGO (2,20)
Eduardo Gomes - PL/TO (2)	2. Luiz Carlos do Carmo - PSC/GO (2)
VAGO (2,78)	3. Mecias de Jesus - REPUBLICANOS/RR (2)
Esperidião Amin - PP/SC (35,75)	4. Eliane Nogueira - PP/PI (36,75,77)
PDT (PDT)	
Alessandro Vieira - PSDB/SE (3,76)	1. Fabiano Contarato - PT/ES (4)
VAGO (3,19)	2. VAGO (4)
Eliziane Gama - CIDADANIA/MA (3,28,47,76)	3. VAGO (4,28,38)
Bloco Parlamentar Juntos pelo Brasil (PODEMOS, PSDB)	
Roberto Rocha - PTB/MA (25)	1. Flávio Bolsonaro - PL/RJ (37)
Soraya Thronicke - UNIÃO/MS (30,48)	2. VAGO (30)
PSD	
Angelo Coronel - BA (5)	1. Otto Alencar - BA (5)
Nelsinho Trad - MS (5)	2. Irajá - TO (5)
Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PROS, PSB, REDE)	
VAGO (6,22)	1. VAGO (6,22,72)
Jean Paul Prates - PT/RN (6,72)	2. Telmário Mota - PROS/RR (6,31)
Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, PTB)	

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

TITULARES	SUPLENTES
Chico Rodrigues - UNIÃO/RR (7)	1. Jorginho Mello - PL/SC (8,39,52)
Wellington Fagundes - PL/MT (52)	2. Zequinha Marinho - PL/PA (52)
PODEMOS	
VAGO (21)	1. Styvenson Valentim - RN

Câmara dos Deputados

TITULARES	SUPLENTES
PSL, PP, PSD, MDB, PR, PRB, DEM, PSDB, PTB, PSC, PMN	
Hiran Gonçalves - PP/RR (9)	1. Márcio Jerry - PCdoB/MA (49,63)
Ricardo Barros - PT/PR (9)	2. David Miranda - PDT/RJ (54)
Walter Alves - MDB/RN (41)	3. Juarez Costa - MDB/MT (41)
PT	
Luizianne Lins - CE (10,29)	1. Natália Bonavides - RN (10)
Rui Falcão - SP (10)	2. Carlos Zarattini - SP (10,29)
PSL	
Caroline de Toni - PL/SC (11,50,56,66,67,69,70,71,73,74)	1. Carlos Jordy - PL/RJ (11,40,64,66,67,71,73,74)
Filipe Barros - PL/PR (11,53,56,66,67,71,74)	2. VAGO (11,55,56,62,66,67,71,74)
PSD	
Delegado Éder Mauro - PL/PA (12)	1. Márcio Labre - PL/RJ (42,60)
PL	
Marcelo Ramos - PSD/AM (45)	1. Wellington Roberto - PB (13,45)
PSB	
Lídice da Mata - BA (14,32)	1. Alessandro Molon - RJ (14,27,32)
REPUBLICANOS	
Celso Russomanno - SP (15)	1. Silvio Costa Filho - PE (34)
PSDB	
Alexandre Frota - PROS/SP (16,46,61)	1. Shéridan - RR (58,61)
DEM	
Arthur Oliveira Maia - UNIÃO/BA (17,33)	1. Elmar Nascimento - UNIÃO/BA (17,57,65)
PDT	
Túlio Gadêlha - REDE/PE (23)	1. Paulo Ramos - RJ (26,59)
PODEMOS	
José Nelto - PP/GO (24,51,68)	1. José Medeiros - PL/MT (43,51)
SOLIDARIEDADE (1)	
Dr. Leonardo - MT (18)	1. Aureo Ribeiro - RJ (18,44)

Notas:

1. Rodízio, nos termos do art. 10-A do Regimento Comum do Congresso Nacional (Solidariedade-CD).
2. Designados, como titulares, os Senadores Eduardo Braga (MDB), Eduardo Gomes (MDB) e Márcio Bitar (MDB); e, como suplentes, os Senadores Renan Calheiros (MDB), Luiz do Carmo (MDB) e Mecias de Jesus (Republicanos), em 21.8.2019, conforme Ofício nº 195/2019 da Liderança do MDB. (DCN de 22/08/2019, p. 91)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

3. Designados, como titulares, os Senadores Veneziano Vital do Rêgo (PSB), Randolfe Rodrigues (Rede) e Marcos do Val (Podemos), em 21.8.2019, conforme Ofício nº 102/2019 da Liderança do Bloco Parlamentar Senado Independente. Obs.: No período de indicações das lideranças, o Senador Marcos do Val estava filiado ao Cidadania. (DCN de 22/08/2019, p. 92)
4. Designados, como suplentes, os Senadores Fabiano Contarato (Rede), Alessandro Vieira (Cidadania) e Weverton (PDT), em 21.8.2019, conforme Ofício nº 103/2019 da Liderança do Bloco Parlamentar Senado Independente. (DCN de 22/08/2019, p. 93)
5. Designados, como titulares, os Senadores Angelo Coronel (PSD) e Nelsinho Trad (PSD); e, como suplentes, Otto Alencar (PSD) e Irajá (PSD), em 21.8.2019, conforme Ofício nº 119/2019 da Liderança do PSD. (DCN de 22/08/2019, p. 94)
6. Designados, como titulares, os Senadores Humberto Costa (PT) e Rogério Carvalho (PT); e, como suplentes, os Senadores Jean Paul Prates (PT) e Zenaide Maia (PROS), em 21.8.2019, conforme Ofício nº 65/2019 da Liderança do Bloco Parlamentar da Resistência Democrática. (DCN de 22/08/2019, p. 95)
7. Designado, como membro titular, o Senador Chico Rodrigues (DEM), em 21.8.2019, conforme Ofício nº 51/2019 da Liderança do Bloco Parlamentar Vanguarda. (DCN de 22/08/2019, p. 96)
8. Designado, como membro suplente, o Senador Zequinha Marinho (PSC), em 21.8.2019, conforme Ofício nº 50/2019 da Liderança do Bloco Parlamentar Vanguarda. (DCN de 22/08/2019, p. 97)
9. Designados, como membros titulares, os Deputados Hiran Gonçalves (PP) e Ricardo Barros (PP), em 21.8.2019, conforme Ofício nº 142/2019 da Liderança do Bloco PP MDB PTB.
10. Designados, como membros titulares, os Deputados Carlos Zarattini (PT) e Rui Falcão (PT); e, como suplentes, os Deputados Nathália Bonavides (PT) e Luizianne Lins (PT), em 21.8.2019, conforme Ofício nº 421/2019 da Liderança do PT. (DCN de 22/08/2019, p. 100)
11. Designados, como membros titulares, os Deputados Filipe Barros (PSL) e Caroline de Toni (PSL); e, como suplentes, os Deputados Coronel Tadeu (PSL) e Carla Zambelli (PSL), em 21.8.2019, conforme Ofício nº 271/2019 da Liderança do PSL. (DCN de 22/08/2019, p. 101)
12. Designado, como membro titular, o Deputado Delegado Eder Mauro (PSD), em 21.8.2019, conforme Ofício 318/2019 da Liderança do PSD. (DSF de 22/08/2019, p. 102)
13. Designado, como membro suplente, o Deputado Capitão Augusto (PL), em 21.8.2019, conforme Ofício nº 271/2019 da Liderança do PL. (DCN de 22/08/2019, p. 103)
14. Designados, como membro titular, o Deputado Alessandro Molon (PSB); e, como suplente, a Deputada Rosana Valle (PSB), em 21.8.2019, conforme Ofício nº 194/2019 da Liderança do PSB. (DCN de 22/08/2019, p. 104)
15. Designado, como membro titular, o Deputado Celso Russomanno (Republicanos), em 21.8.2019, conforme Ofício nº 157/2019 da Liderança do Republicanos. (DCN de 22/08/2019, p. 105)
16. Designada, como membro titular, a Deputada Bruna Furlan (PSDB), em 21.8.2019, conforme Ofício nº 363/2019 da Liderança do PSDB. (DCN de 22/08/2019, p. 106)
17. Designado, como membro titular, o Deputado Alexandre Leite (DEM); e, como suplente, o Deputado Elmar Nascimento (DEM), em 21.8.2019, conforme Ofício nº 601/2019 da Liderança do Democratas. (DCN de 22/08/2019, p. 107)
18. Designado, como membro titular, o Deputado Dr. Leonardo (Solidariedade); e, como suplente, o Deputado Zé Silva (Solidariedade), em 21.8.2019, conforme Ofício nº 165/2019 da Liderança do Solidariedade. (DCN de 22/08/2019, p. 108)
19. Desligado, como membro titular, o Senador Randolfe Rodrigues(REDE), em virtude de renúncia, conforme Ofício nº 191/2021 do Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues(GSRROD). (DCN de 22/04/2021, p. 209)
20. Desligados os Senadores Eduardo Braga (MDB/AM) e Renan Calheiros (MDB/AL), conforme Ofício nº 56/2021 da Liderança do MDB. (DCN de 29/04/2021, p. 8)
21. Desligado, como membro titular, o Senador Eduardo Girão(PODEMOS), conforme Ofício nº 38/2021 da Liderança do PODEMOS. (DCN de 29/04/2021, p. 7)
22. Desligados os Senadores Humberto Costa (PT/PE) e Rogério Carvalho (PT/SE), conforme Ofício nº 22/2021 da Liderança do Bloco Parlamentar da Resistência Democrática. (DCN de 29/04/2021, p. 6)
23. Designado, como membro titular, o Deputado Túlio Gadelha (PDT), em 27.8.2019, conforme Ofício nº 310/2019 da Liderança do PDT. (DCN de 29/08/2019, p. 323)
24. Designado, como membro titular, o Deputado Bacelar (PODE), em vaga existente, em 29.8.2019, conforme Ofício nº 196/2019 da Liderança do Podemos. (DCN de 05/09/2019, p. 106)
25. Designado, como membro titular, o Senador Roberto Rocha (PSDB), em vaga existente, em 29.8.2019, conforme Ofício nº 100/2019 da Liderança do PSDB. (DCN de 05/09/2019, p. 104)
26. Designado, como membro suplente, o Deputado Afonso Motta (PDT), em vaga existente, em 29.8.2019, conforme Ofício nº 311/2019 da Liderança do PDT. (DCN de 05/09/2019, p. 108)
27. Designada, como membro suplente, a Deputada Lídice da Mata(PSB/BA), em substituição à Deputada Rosana Valle (PSB/SP), em 29/08/2019, conforme Ofício n°230/2019 da Liderança do PSB. (DCN de 05/09/2019, p. 107)
28. Designado, como membro titular, o Senador Weverton (PDT), em substituição ao Senador Marcos do Val (PODE), em 3.9.2019, conforme Memorando nº 119/2019 do Bloco Parlamentar Senado Independente. (DCN de 05/09/2019, p. 105)
29. Designada, como membro titular, a Deputada Luizianne Lins (PT), em substituição ao Deputado Carlos Zaratiini (PT), que passa à condição de suplente, em 3.9.2019, conforme Ofício nº 503/2019 da Liderança do PT. (DCN de 05/09/2019, p. 109)
30. Designada, como membro titular, a Senadora Juíza Selma (PSL); e, como suplente, é designado o Senador Major Olímpio(PSL), em vagas existentes, em 4.9.2019, conforme Ofício nº 78/2019 da Liderança do PSL. (DCN de 05/09/2019, p. 100)
31. Designado, como membro suplente, o Senador Telmário Mota (PROS), em substituição à Senadora Zenaide Maia (PROS), em 4.9.2019, conforme Ofício nº 86/2019 da Liderança do Bloco Parlamentar da Resistência Democrática. (DCN de 05/09/2019, p. 101)
32. Designada, como membro titular, a Deputada Lídice da Mata (PSB), em substituição ao Deputado Alessandro Molon (PSB), que passa à condição de suplente, em 4.9.2019, conforme Ofício nº 235/2019 da Liderança do PSB. (DCN de 05/09/2019, p. 102)
33. Designado, como membro titular, o Deputado Arthur Oliveira Maia (DEM), em substituição ao Deputado Alexandre Leite (DEM), em 4.9.2019, conforme Ofício nº 765 da Liderança do DEM. (DCN de 05/09/2019, p. 130)
34. Designado, como membro suplente, o Deputado Silvio Costa Filho (Republicanos), em vaga existente, em 5.9.2019, conforme Ofício nº 172/2019 da Liderança do Republicanos. (DCN de 12/09/2019, p. 223)
35. Designado, como membro titular, o Senador Ciro Nogueira (PP), em vaga existente, em 10.9.2019, conforme Ofício nº 65/2019 da Liderança do PP. (DCN de 12/09/2019, p. 221)
36. Designado, como membro suplente, o Senador Esperidião Amin (PP), em vaga existente, em 10.9.2019, conforme Ofício nº 64/2019 da Liderança do PP. (DCN de 12/09/2019, p. 220)
37. Designado, como membro suplente, o Senador Flávio Bolsonaro (PSL), em vaga cedida pelo PSDB, em 10.9.2019, conforme Ofício nº 104/2019 da Liderança do PSDB. (DCN de 12/09/2019, p. 222)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

38. Designada, como membro suplente, a Senadora Eliziane Gama (Cidadania), em vaga existente, em 10.9.2019, conforme Memorando nº 123/2019 da Liderança do Bloco Parlamentar Senado Independente. (DCN de 12/09/2019, p. 219)
39. Senador Zequinha Marinho (PSC) deixa de compor a Comissão, em 11.9.2019, conforme Ofício nº 64/2019 da Liderança do Bloco Parlamentar Vanguarda. (DCN de 12/08/2021, p. 425)
40. Designado, como membro suplente, o Deputado Eduardo Bolsonaro (PSL), em substituição ao Deputado Coronel Tadeu (PSL), em 12.9.2019, conforme Ofício nº 310/2019 da Liderança do PSL. (DCN de 19/09/2019, p. 26)
41. Designado, como membro titular, o Deputado Walter Alves (MDB); e, como suplente, o Deputado Juarez Costa (MDB), em 12.9.2019, conforme Ofício nº 317/2019 da Liderança do Bloco MDB PP PTB. (DCN de 19/09/2019, p. 27)
42. Designado, como membro suplente, o Deputado Coronel Tadeu (PSL), em vaga cedida pelo PSD, em 12.9.2019, conforme Ofício nº 406/2019 da Liderança do PSD. (DCN de 19/09/2019, p. 29)
43. Designado, como membro suplente, o Deputado Pr. Marco Feliciano (PODE), em 12.9.2019, conforme Ofício nº 207/2019 da Liderança do Podemos. (DCN de 19/09/2019, p. 25)
44. Designado, como membro suplente, o Deputado Aureo Ribeiro (SD), em substituição ao Deputado Zé Silva (SD), em 16.9.2019, conforme Ofício nº 193/2019 do Solidariedade. (DCN de 19/09/2019, p. 24)
45. Designado, como membro titular, o Deputado Marcelo Ramos (PL/AM); e, como suplente, o Deputado Wellington Roberto(PL/PB), em substituição ao Deputado Capitão Augusto (PL/SP), em 18.9.2019, conforme Ofício nº 336/2019 da Liderança do Partido Liberal. (DCN de 19/09/2019, p. 28)
46. 19/09/2019: Designada como titular a Deputada Shéridan(PSDB/RR), em substituição à Deputada Bruna Furlan(PSDB/SP),(Of. 513/2019 - Liderança do PSDB) (DCN de 26/09/2019, p. 393)
47. Designada, como membro titular, a Senadora Kátia Abreu (PDT), em substituição ao Senador Weverton (PDT), em 25.9.2019, conforme Memorando nº 126/2019 da Liderança do Bloco Parlamentar Senado Independente. (DCN de 26/09/2019, p. 391)
48. Designada, como membro titular, a Senadora Soraya Thronicke (PSL), em substituição à Senadora Juíza Selma (PODE), em 01.10.2019, conforme Ofício nº 92/2019 da Liderança do PSL. (DCN de 03/10/2019, p. 231)
49. Designada, como membro suplente, a Deputada Jandira Feghali (PCdoB), em vaga cedida pelo Bloco MDB PP PTB (PP), em 02.10.2019, conforme Ofício nº 180/2019 da Liderança do Bloco MDB PP PTB. (DCN de 03/10/2019, p. 230)
50. 10/10/2019: Designado como titular o Deputado Julian Lemos (PSL/PB), em substituição ao Deputado Filipe Barros (PSL/PR). (Of.395/2019 - Liderança do PSL) (DCN de 17/10/2019, p. 12)
51. 10/10/2019: Designado como titular o Deputado Pr. Marco Feliciano (PODEMOS/SP), em substituição ao Deputado Bacelar (PODEMOS/BA); designado como suplente o Deputado José Medeiros (PODEMOS/MT), em substituição ao Deputado Pr. Marco Feliciano (PODEMOS/SP). (Of. 244/2019 - Liderança do PODEMOS) (DCN de 17/11/2019, p. 11)
52. 15/10/2019: Designados os Senadores Wellington Fagundes, Jorginho Mello e Zequinha Marinho como titular, 1º suplente e 2º suplente respectivamente. (OF.071/2019, Liderança Bloco Vanguarda. (DCN de 17/10/2019, p. 10)
53. Designado, como membro titular, o Deputado Nereu Crispim (PSL), em substituição à Deputada Caroline de Toni (PSL), em 16.10.2019, conforme Ofício nº 417/2019 da Liderança do PSL.
54. Designado, como membro suplente, o Deputado David Miranda (PSOL), em vaga cedida pelo Bloco MDB PP PTB, em 17.10.2019, conforme Ofício nº 181/2019 da Liderança do Bloco. (DCN de 24/10/2019, p. 194)
55. Solicitado o desligamento da Deputada Carla Zambelli (PSL), em 18.10.2019, conforme Ofício nº 426/2019 da Liderança do PSL. (DCN de 24/10/2019, p. 192)
56. Designados, como membros titulares, os Deputados Filipe Barros (PSL) e Caroline de Toni (PSL), em substituição aos Deputados Julian Lemos (PSL) e Nereu Crispim (PSL); e, como suplente, a Deputada Carla Zambelli (PSL), em vaga existente, em 22.10.2019, conforme Ofício nº 429/2019 da Liderança do PSL. (DCN de 24/10/2019, p. 193)
57. Designado, como membro suplente, o Deputado Pedro Lupion (DEM), em substituição ao Deputado Elmar Nascimento (DEM), em 24.10.2019, conforme Ofício nº 810/2019 da Liderança do Democratas. (DCN de 24/10/2019, p. 191)
58. Designado, como membro suplente, o Deputado Alexandre Frota (PSDB), em substituição ao Deputado Luiz Carlos (PSDB), em 30/10/2019, conforme Ofício nº 591/2019 da Liderança do PSDB. (DCN de 31/10/2019, p. 215)
59. Designado, como membro suplente, o Deputado Paulo Ramos (PDT), em substituição ao Deputado Afonso Motta (PDT), em 30/10/2019, conforme Ofício nº 358/2019 da Liderança do PDT. (DCN de 31/10/2019, p. 214)
60. Designado, como membro suplente, o Deputado Márcio Labre (PSL), em substituição ao Deputado Coronel Tadeu (PSL), em vaga cedida, em 06.11.2019, conforme Ofício nº 483/2019 da Liderança do PSD (com anuência da Liderança do PSL). (DCN de 07/11/2019, p. 69)
61. Designado, como membro titular, o Deputado Alexandre Frota (PSDB), em substituição à Deputada Sheridan (PSDB), que passa à condição de suplente, em 06.11.2019, conforme Ofícios nºs 593 e 594/2019 da Liderança do PSDB. (DCN de 07/11/2019, p. 71; DCN de 07/11/2019, p. 70)
62. Designado, como membro suplente, o Deputado Carlos Jordy (PSL), em substituição à Deputada Carla Zambelli (PSL), em 06.11.2019, conforme Ofício nº 468/2019 da Liderança do PSL. (DCN de 07/11/2019, p. 68)
63. Designado, como membro suplente, o Deputado Márcio Jerry (PCdoB), em 28.11.2019, conforme Ofício nº 225/2019 da Liderança do Bloco PP/MDB/PTB. (DCN de 05/12/2019, p. 157)
64. Designada, como membro suplente, a Deputada Carla Zambelli (PSL), em substituição ao Deputado Eduardo Bolsonaro (PSL), em 4.12.2019, conforme Ofício nº 497/2019 da Liderança do PSL. (DCN de 05/12/2019, p. 156)
65. Designado, como membro suplente, o Deputado Elmar Nascimento (DEM), em substituição ao Deputado Pedro Lupion (DEM), em 10.12.2019, conforme Ofício nº 866/2019 da Liderança do Democratas. (DCN de 12/12/2019, p. 565)
66. Designados, como membros titulares, os Deputados Delegado Waldir (PSL) e Nereu Crispim (PSL), em substituição aos Deputados Filipe Barros (PSL) e Caroline de Toni (PSL); e, como suplentes, são designados a Deputada Professora Dayane Pimentel (PSL) e o Deputado Julian Lemos (PSL), em substituição à Deputada Carla Zambelli (PSL) e ao Deputado Carlos Jordy (PSL), em 11.12.2019, conforme Ofício nº 510/2019 da Liderança do PSL. (DCN de 12/12/2019, p. 564)
67. Designados, como membros titulares, os Deputados Filipe Barros (PSL) e Caroline de Toni (PSL), em substituição aos Deputados Delegado Waldir (PSL) e Nereu Crispim (PSL); e, como suplente, são designados a Deputada Carla Zambelli (PSL) e o Deputado Carlos Jordy (PSL), em 17.12.2019, conforme Ofício nº 528/2019 da Liderança do PSL. (DCN de 19/12/2019, p. 261)
68. Designado, como membro titular, o Deputado José Nelto (Podemos), em substituição ao Deputado Pr Marco Feliciano (Podemos), em 5.2.2020, conforme Ofício nº 15/2020 da Liderança do Podemos. (DCN de 06/02/2020, p. 37)
69. 19/02/2020: Designado como titular o Deputado Otoni de Paula, em substituição ao Deputado Filipe Barros.(Of. 31/2020 da Liderança do PSL). (DCN de 20/02/2020, p. 30)
70. 03/03/2020: Designado como titular o Deputado Filipe Barros, em substituição ao Deputado Otoni de Paula. (Of. 39/2020 da Liderança do PSL) (DCN de 05/03/2020, p. 443)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

71. 10/03/2020: Designados como titulares os Deputados Júnior Bozzella e Nereu Crispim, em substituição aos Deputados Filipe Barros e Caroline de Toni. Designados como suplentes os Deputados Delegado Waldir e Heitor Freire, em substituição aos Deputados Carla Zambelli e Carlos Jordy. (Of. 47/2020 da Liderança do PSL) (DCN de 12/03/2020, p. 326)
72. Designado, como membro titular, o Senador Jean Paul Prates (PT), em substituição ao Senador Rogério Carvalho (PT), que passa a compor a Comissão como suplente, em 22.4.2020, conforme Ofício nº 16/2020 da Liderança do Bloco da Resistência Dmocrática. (DCN de 23/04/2020, p. 7)
73. Designada, como membro titular, a Deputada Joice Hasselmann (PSL), em substituição ao Deputado Júnior Bozzella (PSL), que passa à condição de suplente, em substituição ao Deputado Delegado Waldir (PSL), em 04.06.2020, conforme Ofício nº 68/2020 da Liderança do PSL. (DCN de 11/06/2020, p. 83)
74. Designados, como membros titulares, os Deputados Caroline de Toni e Filipe Barros, em substituição aos Deputados Joice Hasselmann e Nereu Crispim; designado, como suplente, os Deputados Carlos Jordy, em substituição aos Deputados Bozzella; e o Deputado Heitor Freire deixa de compor a comissão como suplente, em 25.03.2021, conforme Ofício nº 63/2021 da Liderança do PSL. (DCN de 01/04/2021, p. 187)
75. Designado, como membro titular, o Senador Esperidião Amin(Progressistas), em substituição ao Senador Ciro Nogueira (Progressistas), que passa à condição de suplente, em 29.4.2021, conforme Ofício nº 21/2021 da Liderança do Progressistas. (DCN de 06/05/2021, p. 40)
76. Designados, como membros titulares, os Senadores Alessandro Vieira e Eliziane Gama, em substituição aos Senadores Katia Abreu e Veneziano Vital do Rêgo, em 23.6.2021, conforme Memorando nº 30/2021 da Liderança do Bloco Parlamentar Senado Independente. (DCN de 24/06/2021, p. 7)
77. Designada, como membro suplente, a Senadora Eliane Nogueira (PP), em substituição ao Senador Ciro Nogueira (PP), em 09.08.2021, conforme Ofício nº 36/2021 da Liderança do PP. (DCN de 12/08/2021, p. 8)
78. Designado, como titular, o Senador Eduardo Braga, em cargo vago, e desligado, o Senador do Luiz do Carmo, conforme Ofício nº 11/2022, da Liderança do MDB. (DCN de 17/02/2022, p. 16)

Secretário: Marcelo Assaife \ Lenita Cunha
Telefone(s): 3303-3514
E-mail: coceti@senado.leg.br

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

COMPOSIÇÃO DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL

Senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG)
PRESIDENTE

Deputado Lincoln Portela (PL-MG)
1ª VICE-PRESIDENTE

Senador Romário (PL-RJ)
2º VICE-PRESIDENTE

Deputado Luciano Bivar (UNIÃO-PE)
1º SECRETÁRIO

Senador Elmano Férrer (PP-PI)
2º SECRETÁRIO

Deputada Geovania de Sá (PSDB-SC)
3ª SECRETÁRIA

Senador Weverton (PDT-MA)
4º SECRETÁRIO

COMPOSIÇÃO DA MESA DO SENADO FEDERAL	COMPOSIÇÃO DA MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
Senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG) PRESIDENTE	**Deputado(a) Arthur Lira (PP -AL)** PRESIDENTE
Senador Veneziano Vital do Rêgo (MDB-PB) 1º VICE-PRESIDENTE	**Deputado(a) Lincoln Portela (PL -MG)** 1º VICE-PRESIDENTE
Senador Romário (PL-RJ) 2º VICE-PRESIDENTE	**Deputado(a) André de Paula (PSD -PE)** 2º VICE-PRESIDENTE
Senador Irajá (PSD-TO) 1º SECRETÁRIO	**Deputado(a) Luciano Bivar (UNIÃO -PE)** 1º SECRETÁRIO
Senador Elmano Férrer (PP-PI) 2º SECRETÁRIO	**Deputado(a) Odair Cunha (PT -MG)** 2º SECRETÁRIO
Senador Rogério Carvalho (PT-SE) 3º SECRETÁRIO	**Deputado(a) Geovania de Sá (PSDB -SC)** 3º SECRETÁRIO
Senador Weverton (PDT-MA) 4º SECRETÁRIO	**Deputado(a) Rosangela Gomes (REPUBLIC -RJ)** 4º SECRETÁRIO
SUPLENTES DE SECRETÁRIO	**SUPLENTES DE SECRETÁRIO**
1º - Senador Jorginho Mello (PL-SC)	1º - Deputado(a) Eduardo Bismarck (PDT -CE)
2º - Senador Luiz Carlos do Carmo (PSC-GO)	2º - Deputado(a) Gilberto Nascimento (PSC -SP)
3º - Senadora Eliziane Gama (CIDADANIA-MA)	3º - Deputado(a) Alexandre Leite (UNIÃO -SP)
4º - Senador Zequinha Marinho (PL-PA)	4º - Deputado(a) Cássio Andrade (PSB -PA)

Secretaria Legislativa do Congresso Nacional (55 61 3303-4050)
http://www.senado.leg.br/ordiacn

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

CONSELHOS e ÓRGÃOS

Conselho do Diploma do Mérito Educativo Darcy Ribeiro

Resolução do Senado Federal nº 2, de 1999-CN, regulamentada pelo Ato Conjunto dos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados nº 2, de 2001

COMPOSIÇÃO

Número de membros: titulares

CÂMARA DOS DEPUTADOS
MDB VAGO
PSDB VAGO
PT VAGO

SENADO FEDERAL
MDB VAGO
PDT VAGO
PTB VAGO
Presidente do Congresso Nacional VAGO

Atualização: 31/01/2015

Notas:
*. Vago (Art. 3º da Res. 02/1999-CN).

SECRETARIA-GERAL DA MESA
Secretaria de Apoio a Conselhos e Órgãos do Parlamento
Telefone(s): 3303-5255
Fax: 3303-5260
scop@senado.leg.br

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

Conselho da Ordem do Congresso Nacional

Decreto Legislativo nº 70, de 1972, regulamentado pelo Ato nº 1, de 1973-CN

COMPOSIÇÃO

Grão-Mestre: Presidente do Senado Federal

Chanceler: Presidente da Câmara dos Deputados

MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	MESA DO SENADO FEDERAL
- Deputado Arthur Lira (PP/AL)	- Senador Rodrigo Pacheco (PSD/MG)
1º Vice-Presidente Deputado Marcelo Ramos (PSD/AM)	**1º Vice-Presidente** Senador Veneziano Vital do Rêgo (MDB/PB)
2º Vice-Presidente Deputado André de Paula (PSD/PE)	**2º Vice-Presidente** Senador Romário (PL/RJ)
1ª Secretária Deputado Luciano Bivar (UNIÃO/PE)	**1º Secretário** Senador Irajá (PSD/TO)
2º Secretário Deputada Marília Arraes (SOLIDARIEDADE/PE)	**2º Secretário** Senador Elmano Férrer (PP/PI)
3º Secretário Deputada Rose Modesto (UNIÃO/MS)	**3º Secretário** Senador Rogério Carvalho (PT/SE)
4º Secretário Deputada Rosangela Gomes (REPUBLICANOS/RJ)	**4º Secretário** Senador Weverton (PDT/MA)
Líder da Maioria Deputado Aguinaldo Ribeiro (PP/PB)	**Líder da Maioria** Senador Renan Calheiros (MDB/AL)
Líder da Minoria Deputado José Guimarães (PT/CE)	**Líder da Minoria** Senador Jean Paul Prates (PT/RN)
Presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania Deputada Bia Kicis (PL/DF)	**Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania** Senador Davi Alcolumbre (UNIÃO/AP)
Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional Deputado Aécio Neves (PSDB/MG)	**Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** Senadora Kátia Abreu (PP/TO)

Atualização: 19/02/2019

Notas:

*. A composição da Conselho com Eleição Geral em 7/2/2017 foi encerrada em virtude do final da legislatura.

SECRETARIA-GERAL DA MESA
Secretaria de Apoio a Órgãos do Parlamento (SAOP)
Telefone(s): 3303-5255/ 3303-5256
Fax: 3303-5260
saop@senado.leg.br

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

Conselho de Comunicação Social

Lei nº 8.389, de 1991,
Regimento Interno aprovado nos termos do Ato da Mesa nº 1, de 2013

COMPOSIÇÃO

Número de membros: 13 titulares e 13 suplentes.

Eleição Geral: 05/06/2002
Eleição Geral: 22/12/2004
Eleição Geral: 17/07/2012
Eleição Geral: 08/07/2015
Eleição Geral: 03/03/2020

LEI Nº 8.389/91, ART. 4º	TITULARES	SUPLENTES
Representante das empresas de rádio (inciso I)	VAGO	VAGO
Representante das empresas de televisão (inciso II)	VAGO	VAGO
Representante das empresas de imprensa escrita (inciso III)	VAGO	VAGO
Engenheiro com notórios conhecimentos na área de comunicação social (inciso IV)	VAGO	VAGO
Representante da categoria profissional dos jornalistas (inciso V)	VAGO	VAGO
Representante da categoria profissional dos radialistas (inciso VI)	VAGO	VAGO
Representante da categoria profissional dos artistas (inciso VII)	VAGO	VAGO
Representante das categorias profissionais de cinema e vídeo (inciso VIII)	VAGO	VAGO
Representante da sociedade civil (inciso IX)	VAGO	VAGO
Representante da sociedade civil (inciso IX)	VAGO	VAGO
Representante da sociedade civil (inciso IX)	VAGO	VAGO
Representante da sociedade civil (inciso IX)	VAGO	VAGO
Representante da sociedade civil (inciso IX)	VAGO	VAGO

Atualização: 09/03/2020

Secretaria Legislativa do Congresso Nacional (55 61 3303-4050)
http://www.senado.leg.br/ordiacn

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.011616/2023-82

SECRETARIA-GERAL DA MESA
Secretaria de Apoio a Órgãos do Parlamento (SAOP)
Telefone(s): 3303-5258
Fax: 3303-5260
CCSCN@senado.leg.br

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

LIDERANÇAS E VICE-LIDERANÇAS NO CONGRESSO NACIONAL

Líder do Governo	Líder da Maioria	Líder da Minoria
Deputado Claudio Cajado - PP / BA	Deputado Aguinaldo Ribeiro - PP / PB	Deputado Afonso Florence - PT / BA
Senador Eduardo Gomes - PL / TO	**Vice-Líderes**	**Vice-Líderes**
Vice-Líderes	Deputado Carlos Henrique Gaguim - UNIÃO / TO	Senador Jean Paul Prates - PT / RN
Senador Flávio Bolsonaro - PL / RJ	Senadora Daniella Ribeiro - PSD / PB	Deputada Professora Rosa Neide - PT / MT
Senador Marcio Bittar - UNIÃO / AC	Deputado Delegado Pablo - UNIÃO / AM	Deputado Odair Cunha - PT / MG
Deputado Celso Russomanno - REPUBLICANOS / SP		
Deputado Claudio Cajado - PP / BA		
Deputado Pedro Lupion - PP / PR		
Deputado Pr. Marco Feliciano - REPUBLICANOS / SP		
Deputado Eros Biondini - PL / MG		
Deputada Aline Sleutjes - PROS / PR		
Deputado Rogério Peninha Mendonça - MDB / SC		
Deputado Cezinha de Madureira - PSD / SP		
Deputado Hiran Gonçalves - PP / RR		
Deputado Aluisio Mendes - PSC / MA		
Deputado João Carlos Bacelar - PL / BA		

Secretaria Legislativa do Congresso Nacional (55 61 3303-4050)
http://www.senado.leg.br/ordiacn

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Fale com o Senado
0800 61 2211

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 7580D9D9004D2DA0.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.