

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-008.389/2016-0

Natureza: Contas da Presidente da República, exercício de 2015

Responsável: Dilma Vana Rousseff (presidente)

Unidade: Presidência da República

SUMÁRIO: CONTAS DA PRESIDENTE DA REPÚBLICA. EXERCÍCIO DE 2015. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES E DISTORÇÕES QUE IMPEDEM A APRECIACÃO DAS CONTAS ANTES QUE SEJA GARANTIDA A APRESENTAÇÃO DE DEFESA. OITIVAS. ABERTURA DE PRAZO PARA MANIFESTAÇÃO.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, o parecer elaborado por equipe composta de 21 Auditores Federais de Controle Externo da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), aprovado ainda pelo seu Secretário:

“(…)

I. INTRODUÇÃO

Pela 81ª vez, o Tribunal de Contas da União desempenha a primeira das competências que lhe são atribuídas pela Constituição Federal: apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da República. A análise realizada pelo Tribunal subsidia o Congresso Nacional com elementos técnicos para proferir seu julgamento e, assim, atender a sociedade, no seu justo anseio por transparência e correção na gestão pública.

Encaminhadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional, Senador Renan Calheiros, no dia 26 de abril de 2016, as contas ora analisadas referem-se ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2015, primeiro ano do segundo mandato da Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Vana Rousseff, e incluem os balanços gerais da União e o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

O TCU emite parecer prévio apenas sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, pois as contas atinentes aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público não são objeto de pareceres prévios individuais, mas efetivamente julgadas por esta Corte de Contas, em consonância com o disposto no art. 71, inciso II da Lei Maior e a decisão do Supremo Tribunal Federal, publicada no Diário da Justiça de 21/8/2007, ao deferir medida cautelar no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.238-5/DF. Nada obstante, o Relatório sobre as contas anuais da Presidente da República contempla informações sobre os demais Poderes e o Ministério Público, compondo, assim, um panorama abrangente da administração pública federal.

O exame das contas prestadas pelo Presidente da República constitui a mais nobre, complexa e abrangente tarefa atribuída a esta Corte pela Constituição Federal e legislação correlata, seja por sua singular relevância, por permitir à sociedade o conhecimento do resultado da atividade do governo

federal, seja pela amplitude dos temas tratados e profundidade das análises realizadas por este Tribunal.

Efetivados os trabalhos a cargo desta unidade técnica especializada, conforme disposto nos arts. 45 e 46 da Resolução-TCU 266, de 30/12/2014, foram identificados indícios de irregularidades na gestão orçamentária e financeira e possíveis distorções nas informações contábeis e de desempenho.

Alguns dos achados revelam a reincidência - ou a sequência - de condutas que ensejaram a recomendação ao Congresso Nacional pela rejeição da prestação de contas de 2014. Trata-se de achados potencialmente capazes de macular a integridade e a correção das contas prestadas pela Presidente da República relativas ao exercício de 2015, considerando-se como referência para a análise as normas constitucionais e infraconstitucionais que regem as finanças públicas e o teor do art. 228 da Resolução-TCU 246/2011 (Regimento Interno do TCU):

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.

§ 1º 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.

§ 2º O relatório, que acompanhará 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 nº 101, de 4/5/2000** - Lei de Responsabilidade Fiscal. (grifo nosso)

Em situação similar, quando da apreciação das contas presidenciais referentes ao exercício de 2014, esta Corte de Contas entendeu necessária a abertura de prazo para que a Presidente da República apresentasse contrarrazões perante os indícios de irregularidades identificados preliminarmente, em nome do devido processo legal e em respeito ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa, conforme registrado no Acórdão 1464/2015-TCU-Plenário, exarado em 17/6/2015.

Naquela ocasião, havia um conjunto de treze indícios de irregularidades, constantes dos itens 9.2.1 a 9.2.13 do referido acórdão, relacionados à condução da programação orçamentária e financeira, à limitação de empenho e movimentação financeira, à execução orçamentária, à imposição de financiamento pelos bancos públicos de despesas próprias da União - o que é vedado pela legislação - e seus reflexos nas estatísticas fiscais, às prioridades da lei de diretrizes orçamentárias e às informações de desempenho associadas aos programas temáticos do plano plurianual.

Assim, após análise dos indícios de irregularidades e das contrarrazões apresentadas pela Presidente da República, restou evidenciado o descumprimento de princípios, regras e pressupostos essenciais preconizados pela Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/2000 (planejamento, transparência e gestão fiscal responsável), na Lei 4.320/1964 (universalidade orçamentária) e na própria Constituição Federal (legalidade e moralidade).

Sobre as contas de 2014, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, restou demonstrado que as irregularidades praticadas compunham, em boa medida, um conjunto de ações para evidenciar situação fiscal incompatível com a realidade, de forma a permitir, inclusive, a expansão de despesas discricionárias. Essa análise encontra-se explicitada detalhadamente nos capítulos 8 e 9 do Relatório sobre as Contas do Governo referentes ao exercício de 2014, cabendo reproduzir trecho em especial:

Os fatos que permeiam as irregularidades abordadas neste capítulo denotam inobservância sistemática de regras e princípios estabelecidos pelo legislador complementar, além de outros aplicáveis à administração pública. Importante enfatizar que tais fatos possuem conexão singular entre si na medida em que repercutiram, todos, sem exceção, de uma forma ou de outra, na condução fiscal de 2014 e nos resultados a ela inerentes. (p. 896)

Ainda com relação às contas presidenciais de 2014, cabe mencionar o destaque nas considerações finais desta unidade técnica (p. 842-843) sobre a preocupação do Tribunal de Contas da União quanto aos mecanismos utilizados na gestão das finanças públicas federais externada em algumas ocasiões desde 2012, ao menos.

No Relatório que subsidia o parecer prévio de 2012, por exemplo, registrou-se que o acompanhamento do resultado primário da União estava se tornando um verdadeiro desafio, em virtude de mudanças metodológicas e transações atípicas cada vez mais complexas, o que reduzia a transparência sobre a meta de resultado primário do governo federal e sobre a previsibilidade da gestão fiscal.

Nesse mesmo sentido, o Relatório sobre as contas prestadas pela Presidente da República de 2013, ao apresentar as medidas adotadas pelo governo federal no decorrer do exercício financeiro para a obtenção do resultado primário, destacou que, *in verbis* (p. 215-220):

Como medida da capacidade do governo de arcar com os juros de sua dívida sem ter de recorrer ao crédito, o resultado primário, a despeito de suas eventuais limitações conceituais e metodológicas, ainda é um indicador oficial básico da situação econômico-financeira do governo. Por princípio, **esse resultado deve depender essencialmente dos níveis de arrecadação e gastos públicos**. Em face disso, o exercício pleno da capacidade tributária, inclusive com ações de combate à sonegação, e o controle das despesas e das renúncias de receitas são instrumentos-chave no modelo de gestão fiscal preconizado pela LRF.

Obviamente que os efeitos da conjuntura econômica não podem ser desprezados ao se analisar esse indicador, razão pela qual o cumprimento da meta de resultado primário somente fará sentido econômico, em qualquer tempo e lugar, **se de fato decorrer do efetivo esforço fiscal do governo**. Medidas atípicas, com impactos primários significativos, quase sempre são percebidas e mensuradas pelo mercado. Significa dizer que, no âmbito das finanças públicas, **o realismo deve sempre prevalecer sobre o formalismo**, para não comprometer a credibilidade do governo, em especial de sua política fiscal, afetando negativamente a confiança e as expectativas dos demais agentes econômicos.

Nesse sentido, em detrimento das transações que resultaram em receitas primárias atípicas da ordem de R\$ 46,3 bilhões, afigurar-se-ia mais consentânea com o planejamento, a transparência e o equilíbrio das contas públicas, por exemplo, a adoção de medidas com vistas a aumentar a eficiência na arrecadação de receitas, assim como a racionalizar os gastos públicos ou, ainda, a aprimorar a cobrança de créditos a recuperar. No caso dessas alternativas não serem factíveis, uma decisão prudente seria ajustar a meta à real capacidade de consecução.

Percebe-se, portanto, à vista da materialidade dos valores envolvidos, que **uma calibragem mais ajustada do contingenciamento de dotações e das renúncias de receitas, em conjunto com uma estratégia integrada de cobrança dos créditos a recuperar – mecanismos genuinamente fiscais –, poderia se**

traduzir em uma combinação fiscal ótima que levasse ao cumprimento da meta de superávit primário da União, de forma planejada, equilibrada e transparente.

(...)

Como visto, **a credibilidade da política fiscal depende não apenas do compromisso do governo com as metas estabelecidas, mas também da transparência e da qualidade dos resultados apresentados**. Da mesma forma que se busca evitar o processo de deterioração das contas públicas, duramente enfrentado pelo país entre as décadas de 1980 e 1990 e que somente arrefeceu após o ajuste fiscal promovido entre meados das décadas de 1990 e 2000, **deve-se primar e perseverar pela higidez do indicador** que, na essência, representa o esforço fiscal realizado pelo governo durante o ano, qual seja, o resultado primário.

(...) um aspecto que merece ser ressaltado refere-se ao papel cumprido pelas metas fiscais. Com efeito, a estabilidade macroeconômica é um bem público, conquistado à custa de um forte ajuste fiscal suportado por toda a sociedade brasileira em um passado recente. Nesse sentido, **a preservação da percepção de solvência do setor público é crucial para minimizar eventuais expectativas negativas por parte dos agentes econômicos quanto ao controle do endividamento público**.

Assim, conforme se depreende da leitura do Anexo de Metas Fiscais da LDO 2013, as metas fiscais, e em especial a meta de resultado primário, servem para dar confiança à sociedade de que o governo garantirá as condições econômicas necessárias à manutenção do crescimento sustentado, o que inclui a sustentabilidade intertemporal da dívida pública, em prol da estabilidade macroeconômica. As metas fiscais consistem, na prática, em mecanismo restritivo à expansão desmesurada da despesa pública e, consequentemente, da dívida pública.

Ocorre que o acompanhamento e o controle do resultado primário pretendido e realizado pela União têm-se configurado verdadeiros desafios à sociedade como um todo e a este órgão de controle externo em particular. Isso porque, **ao longo dos últimos anos, mudanças metodológicas e transações atípicas vêm contribuindo para reduzir a transparência e dificultar o entendimento sobre que superávit primário o governo federal de fato tem alcançado**.

(...)

Contudo, em vista dos **procedimentos heterodoxos, e pouco transparentes, levados a cabo pela Secretaria do Tesouro Nacional, particularmente no período 2010-2013**, conforme extensamente documentado nos autos dos processos TC 033.747/2012-1 e TC 005.968/2014-3, julga-se pertinente a manutenção da recomendação expressa no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas de Governo de 2012, e nos termos em que foi acolhida pelo Plenário do TCU, como mecanismo de **proteção à consecução de resultados primários genuínos que venham a sinalizar uma disciplina fiscal fidedigna**.

Assim, consoante as preocupações desta Corte, a análise das contas prestadas pela Presidente da República relativas ao exercício de 2015 demonstra resultados negativos, tanto nos indicadores econômicos quanto fiscais, que podem ser explicados, em parte, pela conduta adotada na gestão fiscal dos anos anteriores.

Em outros termos, em 2015, além da evidenciação de novos indícios de irregularidades relacionados à gestão orçamentária e financeira, observa-se a deterioração da situação fiscal que inviabilizou o atingimento dos objetivos da política econômica nacional definidos no Anexo de Metas Fiscais da LDO.

Não há, dessa forma, resultados inesperados em virtude apenas da concorrência de fatores externos à gestão governamental. Ao contrário, há indícios de correlação entre as escolhas na condução das políticas fiscal, monetária e creditícia pelo Governo Federal nos últimos exercícios e os

resultados negativos observados em 2015 nas contas públicas e, em certa medida, na economia brasileira.

Destarte, os incentivos gerados pela política fiscal redundaram em uma situação de déficit fiscal crítico, que, aliado à taxa de juros da economia, impacta de forma significativa a dívida pública. No entanto, tais incentivos não são facilmente revertidos, de forma que uma eventual alteração de rota na condução da gestão fiscal pode não obter êxito no curto prazo.

Em 2015, além dos efeitos decorrentes do resultado fiscal negativo da gestão pregressa, algumas condutas consideradas irregulares pelo Tribunal quando da apreciação das contas relativas ao exercício de 2014 foram novamente praticadas: imposição de financiamento pelos bancos públicos de despesas próprias da União, o que é vedado pela LRF, edição de decretos de crédito suplementar em desacordo com as condicionantes fixadas na Lei Orçamentária Anual e contingenciamento insuficiente para atingimento da meta fiscal vigente em alguns períodos de referência.

Além disso, a análise das contas de 2015 revelou outros indícios de irregularidades, tais como: pagamento de passivos junto aos bancos públicos e ao FGTS sem a devida autorização na Lei Orçamentária Anual ou em lei de créditos adicionais; pagamento de dívida extracontratual junto ao FGTS sem procedimento adequado para reconhecimento do passivo; e utilização de recursos vinculados legalmente em finalidades diversas.

Com relação à auditoria das informações de desempenho, analisaram-se as metas associadas aos objetivos dos programas temáticos do Plano Plurianual e foram identificadas possíveis distorções materiais, que afastam a confiabilidade em 21% das informações sobre cumprimento das metas analisadas.

Ademais, a auditoria dos balanços gerais da União evidenciou possíveis distorções quantificáveis e não quantificáveis, além da não adoção de medidas para tratamento de distorções objeto de alertas anteriores do Tribunal nos pareceres prévios relativos aos exercícios de 2013 e 2014.

Isso posto, a presente instrução tem por objetivo apresentar ao relator das contas do exercício de 2015, Ministro José Múcio, a caracterização dos achados que resultaram do exame das referidas contas e a respectiva fundamentação legal, para, assim, embasar a decisão do Tribunal no processo de apreciação das contas da Presidente da República.

Nesse sentido, além do capítulo I, que trata da Introdução, esta instrução é composta por mais cinco seções. O capítulo II apresenta uma contextualização acerca do desempenho da economia, da dívida pública e do resultado fiscal no exercício de 2015. No capítulo III são apresentados os indícios de irregularidades identificados no exame das contas, relacionados à execução dos orçamentos e dos recursos públicos federais. Em seguida, no capítulo IV, apresentam-se as possíveis distorções nas informações de desempenho referentes às metas do Plano Plurianual, constantes da Prestação de Contas da Presidente da República (PCPR), e os achados da auditoria do Balanço Geral da União (BGU), realizada no intuito de verificar se o BGU reflete, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial da União em 31/12/2015 e os resultados patrimonial, financeiro e orçamentário da União no exercício. Por fim, apresentam-se a conclusão e a proposta de encaminhamento sugerida ao Tribunal de Contas da União (capítulos V e VI).

II. CONTEXTO ECONÔMICO, DÍVIDA PÚBLICA E RESULTADO FISCAL

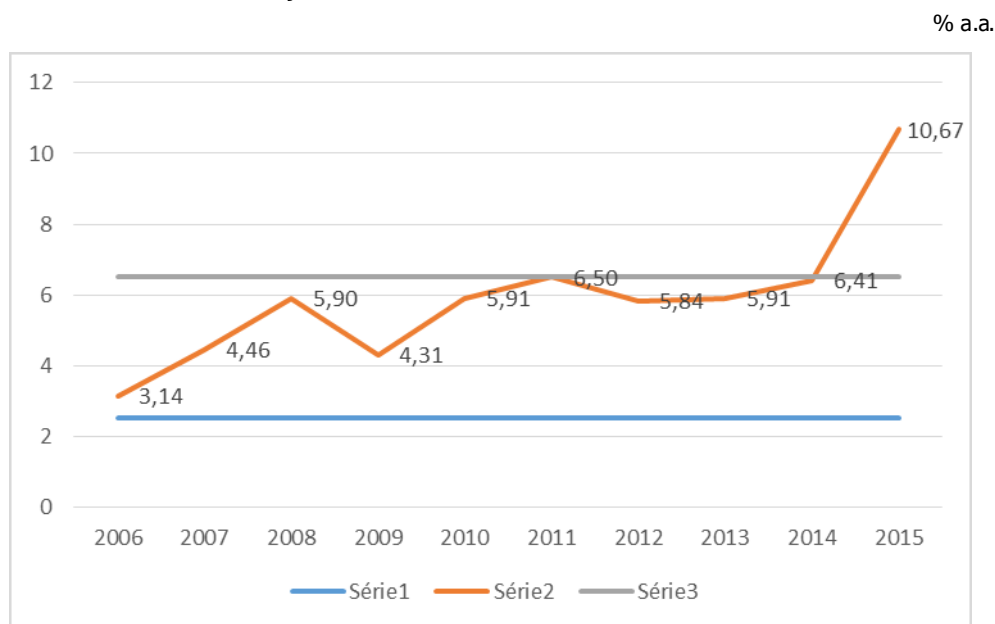
O presente capítulo apresenta informações gerais sobre o desempenho da economia brasileira em 2015, destacando-se alguns dos principais dados macroeconômicos que delimitaram o contexto em que o governo precisou atuar e que foram impactados por essa atuação. Nesse sentido, são

apresentados dados sobre a atividade econômica, como taxa de inflação e Produto Interno Bruto (PIB). Além disso, são demonstrados os principais dados relativos ao resultado fiscal e à dívida pública.

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 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.

Taxa de Inflação e Intervalo de Tolerância – 2006 a 2015



Fonte: Ipea.

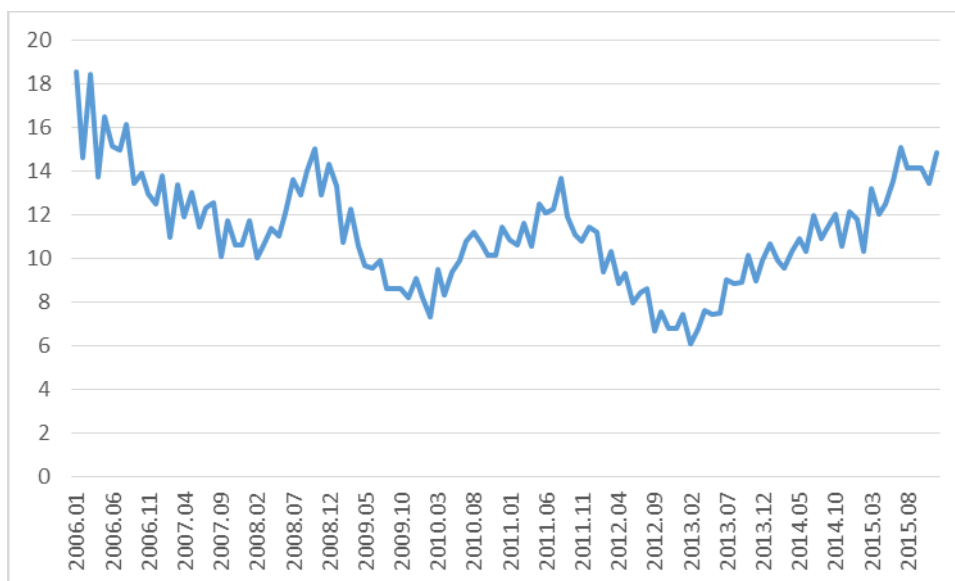
Nota: Série 1 – Limite Inferior da Meta; Série 2 – Taxas de Inflação Anual; Série 3 – Limite Superior da Meta.

Demonstrada a forte tolerância da autoridade monetária a taxas de inflação elevadas ao longo do período considerado, e especialmente em 2015, pode-se atestar que o pilar da política monetária com base no sistema de metas de inflação implementado no Plano Real foi abandonado.

Com relação à taxa de juros da economia, observa-se no gráfico a seguir que a partir de agosto de 2011 a taxa de juros rompeu a tendência de alta iniciada em 2010, e o Bacen passou a implementar uma política monetária expansionista até fevereiro de 2013. A partir daí a autoridade monetária mostra uma nova tendência de alta, indicando uma política monetária mais restritiva. Os efeitos da política monetária sobre o comportamento dos preços da economia não são imediatos, de forma que o país apresentou taxa de inflação muito superior à meta em 2015.

Evolução mensal da taxa de juros Over/Selic anualizada – 2006 a 2015

% a.a.

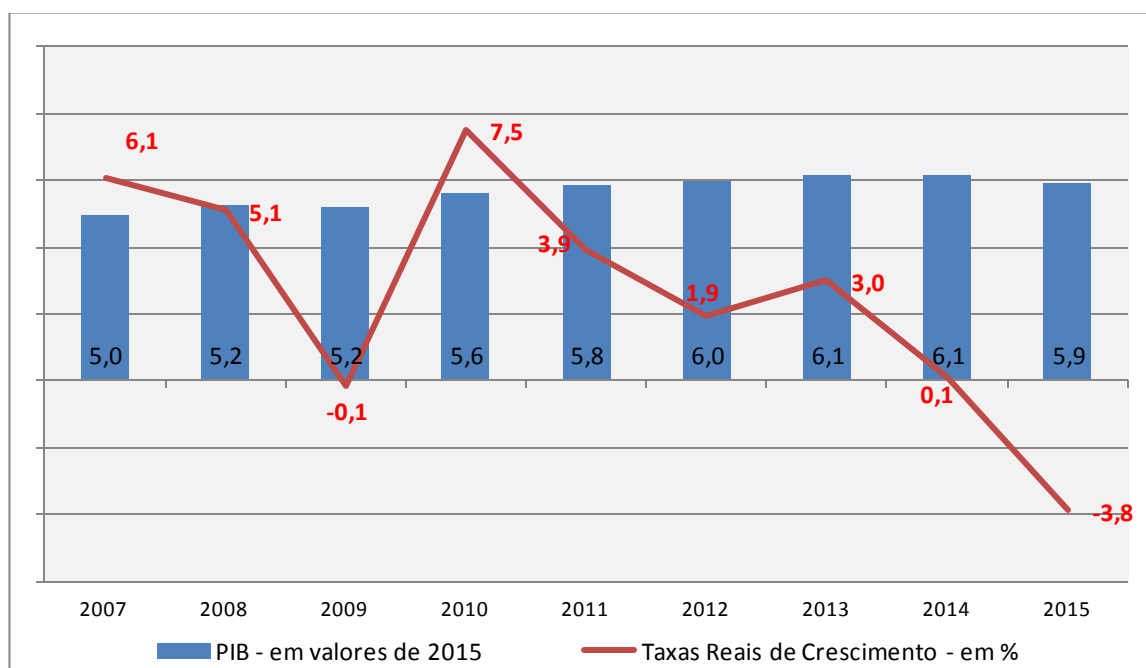


Fonte: Ipea.

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%.

Produto Interno Bruto – 2007 a 2015

R\$ trilhões



Fonte: IBGE.

Entre os países que compõem o G20, o crescimento do PIB do Brasil ficou em último lugar, atrás inclusive da Rússia, com 3,7% de retração, que ao longo de 2015 enfrentou conflito com a Ucrânia, sofreu retaliações dos países ocidentais, tornando-se inclusive um país considerado de alto risco pelos investidores estrangeiros, e que teve ainda perda de receita de exportações em virtude da queda do preço do petróleo. No grupo dos Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), que reúne as

maiores economias emergentes do mundo, a variação do PIB do Brasil ficou abaixo dos índices de Índia (7,3%), China (6,9%) e África do Sul (1,3%).

Com relação à política fiscal, a evolução do indicador relativo ao resultado primário do setor público como proporção do PIB é evidenciada a seguir com dados mensais de novembro de 2002 a fevereiro de 2016. 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). Nesse sentido, um resultado positivo significa superávit e um resultado negativo, déficit.

Resultado Primário do Setor Público – sem desvalorização cambial – 2002 a 2016

% do PIB



Fonte: Ipea.

A série temporal do **resultado primário do setor público** mostra três fases distintas da política fiscal no período considerado. A primeira fase representa o comprometimento da política fiscal com o equilíbrio das contas públicas. Nota-se que, do final do exercício de 2002 até dezembro de 2008, o superávit primário flutuou entre aproximadamente 3% e 4% do PIB. Com o impacto da crise do *subprime* que atingiu o Brasil mais fortemente no final de 2008 e durante 2009, observa-se o resultado da política fiscal anticíclica que, em janeiro de 2009, já alcançava um superávit primário inferior a 3% do PIB, no valor de 2,89%. Em outubro de 2009, o superávit primário alcançou seu menor valor nessa segunda fase, com 0,94% do PIB. A partir daí, houve uma recuperação temporária até julho de 2011, quando o superávit primário alcançou 3,57% do PIB.

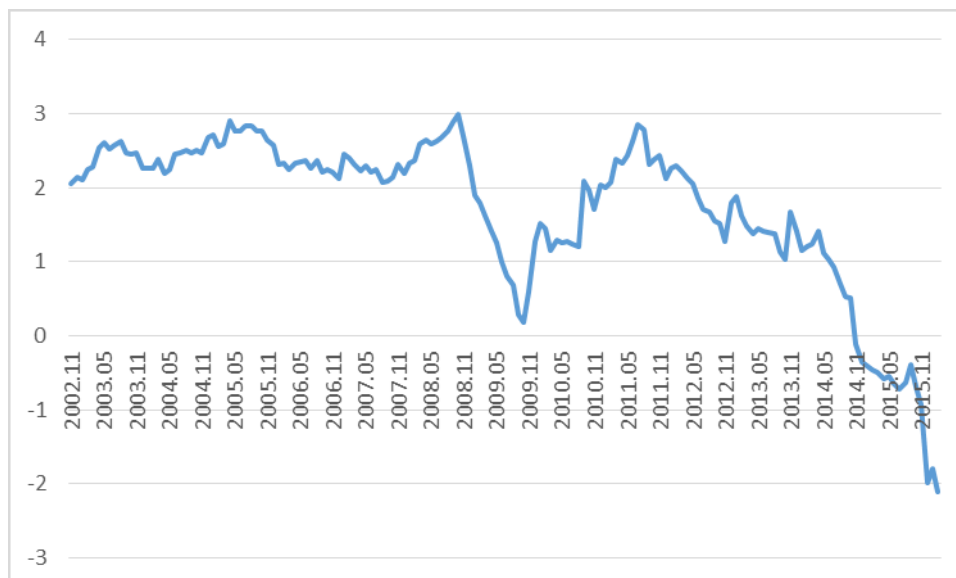
Na terceira fase, observa-se uma redução do indicador, que passa de 3,52% em agosto de 2011 para o primeiro déficit primário, no valor de 0,16% em novembro de 2014, até alcançar um déficit ainda mais elevado, no valor de 1,88% do PIB em dezembro de 2015. A piora dos resultados fiscais mês a mês na terceira fase põe em risco a sustentabilidade fiscal da economia brasileira. Pode-se observar ainda a tendência de alta no início de 2016, quando em janeiro e fevereiro os déficits primários já alcançam 1,76% e 2,11% do PIB, respectivamente.

Como se pode observar no gráfico apresentado a seguir, a evolução do indicador fiscal relativo ao **resultado primário do governo federal e do Banco Central** como proporção do PIB com dados mensais de novembro de 2002 a fevereiro de 2016 é muito similar ao gráfico anterior. Pode-se notar que a partir de agosto de 2011 há uma piora do resultado primário, que alcança um déficit de 1,98% do PIB em dezembro de 2015. Em fevereiro de 2016, o déficit primário já alcança 2,11% do PIB. Dessa

forma, fica claro que o desajuste fiscal da União contribuiu de forma significativa para o resultado primário negativo do setor público.

Resultado Primário do Governo Federal e Banco Central – sem desvalorização cambial – 2002 a 2016

% do PIB



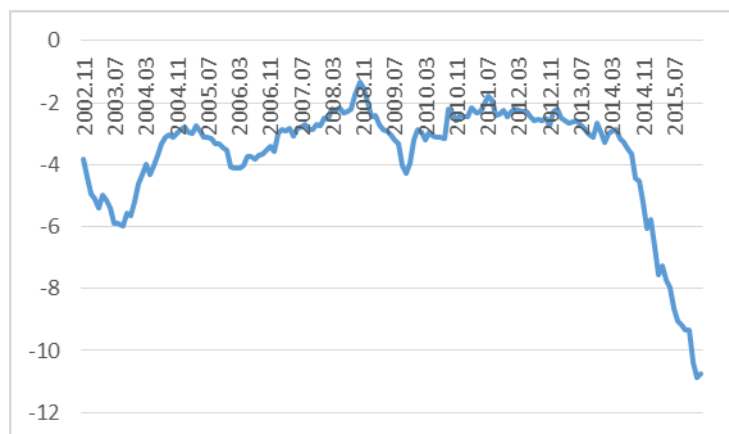
Fonte: Ipea.

Os dados relativos ao resultado nominal do setor público e do Governo Federal e Banco Central como proporção do PIB são ainda mais significativos, considerando-se o período de novembro de 2002 a fevereiro de 2016, conforme gráficos a seguir:

Resultado Nominal do Setor Público – sem desvalorização cambial

Acumulado 12 meses – frequência mensal – 2002 a 2016

% do PIB

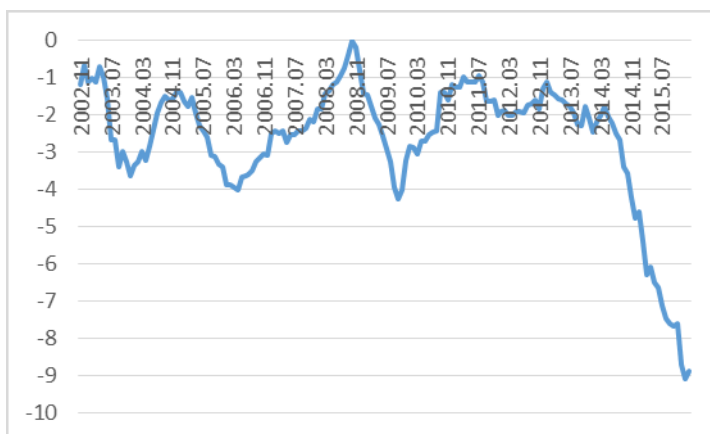


Fonte: Ipea.

Resultado Nominal – Governo Federal e Bacen – sem desvalorização cambial

Acumulado 12 meses – frequência mensal – 2002 a 2016

% do PIB



Fonte: Ipea.

Percebe-se inicialmente que há uma tendência de queda do déficit nominal (% do PIB) de setembro de 2003 (5,97%) a outubro de 2008 (1,32%). Isso evidencia uma política fiscal responsável, que visa uma melhoria nos fundamentos macroeconômicos ao respeitar um dos principais pilares do Plano Real, que diz respeito a uma política fiscal compatível com a sustentabilidade da dívida pública. Ressalte-se que essa política foi reorientada no final de 2008 em função da crise do *subprime*, quando o governo utilizou políticas anticíclicas para minimizar os efeitos do choque externo sobre a economia

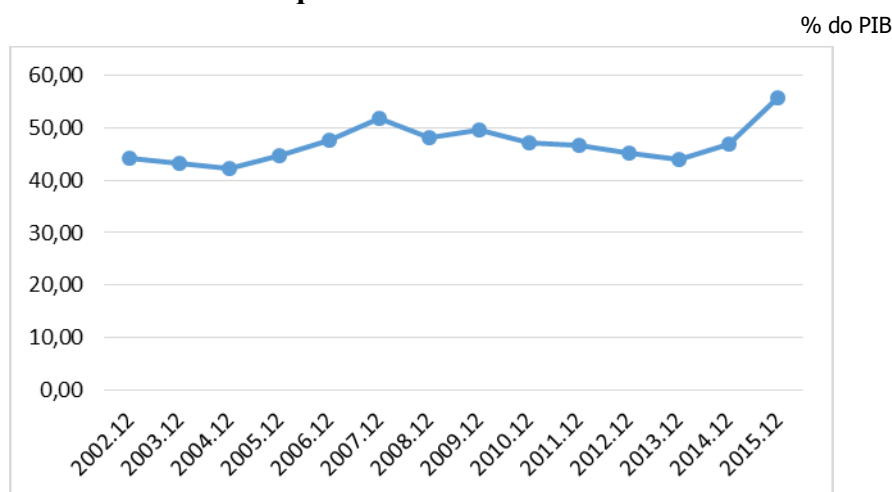
brasileira. Nesse contexto, houve uma política fiscal expansionista entre outubro de 2008 e outubro de 2009, quando o déficit nominal alcançou 4,28% do PIB.

Por um breve período, a política fiscal perseguiu uma redução da NFSP nominal até alcançar a taxa de 1,78% do PIB em julho de 2011. Em seguida, observa-se uma tendência de elevação do déficit nominal mais suave até abril de 2014 e mais acentuada desde então. Fica muito claro que a partir de meados de 2014 o governo abandona de forma abrupta a perseguição de uma política fiscal compatível com a estabilidade da razão dívida pública/PIB. Destaque-se que **em dezembro de 2015 o déficit nominal do setor público alcança um valor extremamente elevado, equivalente a 10,38% do PIB**. Em fevereiro de 2016 o déficit nominal foi de 10,75% do PIB.

A deterioração do resultado primário desde meados de 2011 sugere uma mudança do regime fiscal. Uma mudança desse regime se caracteriza por uma troca de foco de política. No presente caso, a política fiscal engendrada pelo Plano Real tinha como foco compatibilizar os resultados fiscais, especificamente o primário, com uma trajetória sustentável da dívida pública. Nesse contexto, o superávit primário respondia positivamente a mudanças na dívida pública, isto é, para um dado incremento da dívida pública, o superávit primário deveria aumentar num montante necessário e suficiente para manter uma trajetória da dívida não explosiva. Esse raciocínio pode ser estendido para uma análise ao longo do tempo, de forma que, mesmo com breves inversões do sinal do resultado primário em decorrência de medidas de política fiscal anticíclica, como no caso da crise do *subprime*, a política fiscal deve retornar ao seu papel passivo de zelar pela estabilidade da razão dívida/PIB. Assim, considerando os indicadores dos anos recentes, pode-se inferir que a política fiscal proposta pelo Plano Real foi abandonada em prol de uma política que conduz a uma dívida pública não sustentável.

O gráfico a seguir mostra a participação da dívida interna do setor público no PIB com dados anuais de 2002 a 2015. Em dezembro de 2015, a dívida interna alcançou 55,71% do PIB, o maior índice em todo o período. Porém, o que torna a trajetória da dívida preocupante, do ponto de vista da sustentabilidade, é a velocidade de seu aumento, que passou de 44,03% em 2013, para 46,94% em 2014 e 55,71% em 2015. Em janeiro e fevereiro de 2016, a dívida interna já aumentou para 56,09% e 56,82% do PIB, respectivamente. No período a partir de 2013, há indicativos de uma trajetória explosiva da dívida. Novamente, esses resultados mostram fortes evidências de uma mudança de regime da política fiscal.

Dívida Interna Líquida do Setor Público – 2002 a 2015



Fonte: Bacen.

Os dados relacionados à dívida bruta do governo geral como percentual do PIB também demonstram um crescimento acelerado da dívida nos últimos anos. Em 2015, a dívida bruta alcançou 66,5% do PIB, o maior índice desde 2006. Conforme salientado acima, do ponto de vista da sustentabilidade, o que torna a trajetória da dívida bruta preocupante é a velocidade de aumento, que passou de 51,7% em 2013, para 57,2% em 2014 e 66,5% em 2015. Em janeiro e fevereiro de 2016, a dívida bruta já aumentou para 67,4% e 67,6%, respectivamente. Nesse contexto, há indicativos de uma trajetória explosiva da dívida bruta a partir de 2013.

Ante o exposto, é possível afirmar que o tripé para melhorar os fundamentos macroeconômicos da economia brasileira, implementado durante e após o Plano Real, levando-se em conta ajuste fiscal, metas de inflação e câmbio flutuante, foi abandonado – principalmente, os pilares das políticas fiscal e monetária. Os resultados mostram um processo de destruição desses fundamentos, que visaram estabilizar preços e gerar um ambiente fiscal favorável ao crescimento e ao desenvolvimento do país. Nesse sentido, a condução da política econômica culminou possivelmente num dos piores quadros econômicos de toda a história da República. Assim, pode-se afirmar que os resultados da política recente, especialmente em 2014 e 2015, revelam que sua condução fracassou no sentido de assegurar a estabilidade necessária ao avanço da economia brasileira.

Resultado fiscal da União em 2015

Planejamento, transparência, prevenção de riscos e correção de desvios estão entre os pressupostos da gestão fiscal responsável, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tais pressupostos visam preservar o equilíbrio das contas públicas, de forma a controlar o endividamento público.

Para tanto, são previamente definidas e amplamente divulgadas, por meio da lei de diretrizes orçamentárias, as metas de resultado entre receitas e despesas primárias, entendidas como aquelas que efetivamente afetam o nível de endividamento público. Em razão de sua relevância como instrumento de planejamento, transparência e controle fiscal, a possibilidade de cumprimento dessas metas deve ser verificada bimestralmente ao longo do exercício, de modo que providências corretivas possam ser tempestivamente tomadas, em especial a limitação de empenho e movimentação financeira, prevista no art. 9º da LRF e disciplinada a cada ano pela LDO.

Observou-se que a extinção de benefícios fiscais então concedidos a determinados setores, a exemplo do restabelecimento da alíquota do IPI automotivo, em conjunto com uma estratégia integrada de cobrança dos créditos a recuperar – mecanismos genuinamente fiscais – aliadas ao contingenciamento de dotações, não se revelaram suficientes ao cumprimento da meta fiscal originalmente prevista na LDO 2015.

Diante do insucesso fiscal dessas medidas, restou a alternativa de redução da meta de resultado primário por meio de alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2015, na forma da Lei 13.199/2015. A par disso, fez-se resgate de R\$ 855,0 milhões do Fundo Soberano em dezembro de 2015.

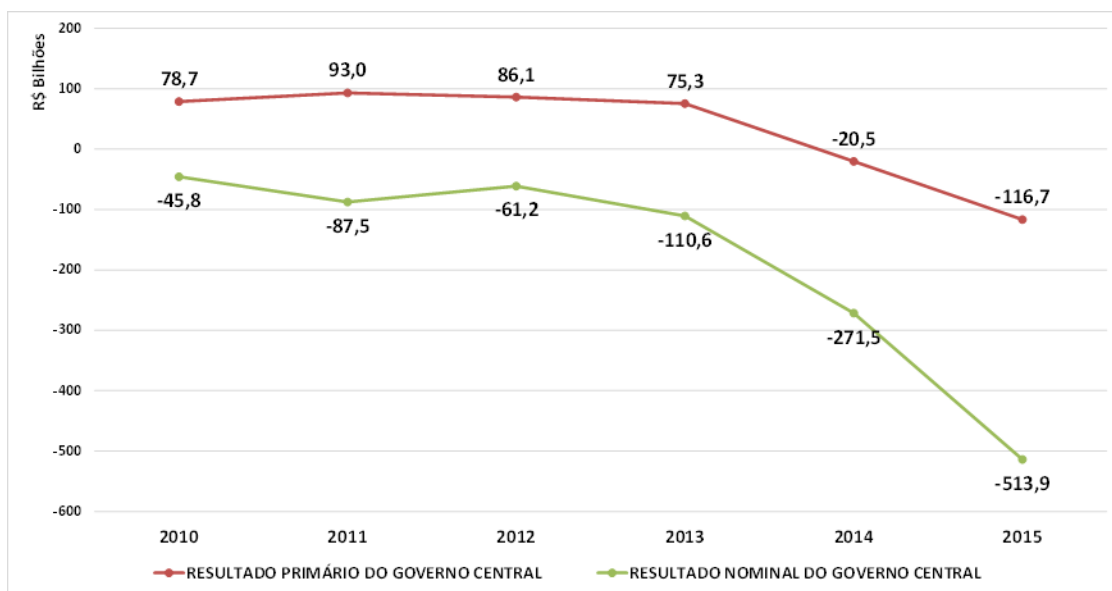
Destaca-se, ainda, a trajetória do resultado primário do governo central, em percentual do PIB, verificada de 2006 a 2015, passando de um resultado superavitário de R\$ 51,3 bilhões (2,1%) para um resultado deficitário de R\$ 116,7 bilhões (2,0%), o que corresponde a uma deterioração do esforço fiscal da ordem de 4,1% do PIB no período de dez anos.

Resultado Primário do Governo Central – 2006 a 2015



O gráfico a seguir evidencia a trajetória dos resultados primário e nominal obtidos pelo governo central (composto por governo federal e Banco Central) de 2010 a 2015, reforçando a constatação de uma deterioração da gestão fiscal implicando em forte comprometimento do equilíbrio das contas públicas.

Resultados Primário e Nominal - 2010 a 2015



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. 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 frustração 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 frustração 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.

III. DOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES – ORÇAMENTO E RECURSOS FEDERAIS

III.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 e 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.

Das aspectos conceituais básicos da operação de equalização de taxa de juros

Equalizar significa “igualar” ou “tornar igual”. Por certo, o ato de equalizar pressupõe a existência de duas situações: a situação paradigma e a situação a equalizar. A situação a equalizar representa “o encargo do mutuário final” e a situação paradigma representa “o custo da fonte de recursos, acrescido da remuneração da instituição financeira”.

A equalização de taxa de juros também pressupõe a existência de beneficiário, o qual, ao fim e ao cabo, é quem se apropria do diferencial de taxa de juros – este calculado esse pela diferença entre a situação paradigma e a situação a equalizar –, beneficiando-se da respectiva política de fomento.

Pressupõe, igualmente, a existência de um agente – instituição financeira – que, no âmbito da respectiva política pública de fomento, oferta, ao mutuário final, financiamento em condições de taxas de juros mais favoráveis, visto que a taxas inferiores ao seu próprio custo de captação de recursos.

Por fim, pressupõe a existência do responsável por equalizar, ou seja, daquele que, idealizador da política pública de fomento, assume o ônus de “tornar igual” ou “igualar” a situação a equalizar à situação paradigma. No caso, o ente idealizador da política de fomento é a União.

Em resumo: a equalização de taxa de juros tem por objetivo recompor à instituição financeira, os mesmos fluxos econômicos e financeiros que a instituição teria direito a perceber caso o financiamento concedido ao mutuário tivesse sido contratado sem a interferência da política pública de fomento.

Por definição, portanto, ao ser colocada em prática, a equalização da taxa de juros não pode proporcionar situação distinta da situação paradigma. Ou, em outras palavras, a equalização não pode gerar benefícios ou prejuízos – econômicos e/ou financeiros – para a instituição financeira e para o ente federado responsável pela política pública. Para tanto, a equalização deve, em tese, reestabelecer os mesmos fluxos econômicos e financeiros que seriam obtidos na situação paradigma.

Nos casos ora em análise, compatibilizar fluxos econômicos representa garantir à instituição financeira que o valor da equalização que lhe é devido pela União seja reconhecido e apurado na mesma época em que a respectiva instituição financeira apura os valores que lhe são devidos pelo mutuário final do financiamento. Ou seja, para que, ao final de um determinado mês, o banco possa apropriar, aos seus ativos, pelo regime de competência, as mesmas receitas de juros que obteria se estivesse operando na “situação paradigma”, é preciso que a União também reconheça, de maneira contemporânea, os valores devidos referentes à equalização de taxa de juros.

Compatibilizar os fluxos financeiros, no entanto, seria garantir que o pagamento das equalizações devidas pela União à instituição financeira fosse feito na mesma época em que o mutuário final, com base no que estabeleça o respectivo sistema de amortização previsto no contrato de financiamento, estava obrigado a efetuar o pagamento dos juros ao banco.

Essa, porém, não é a realidade constatada com a equalização das taxas de juros do plano safra do programa de sustentação do investimento (PSI) analisada a seguir.

Das normas de finanças públicas aplicadas à instituição e concessão de equalização de taxa de juros

Sob a ótica do orçamento público, as equalizações de juros representam uma despesa orçamentária corrente, classificada entre as subvenções econômicas. Frise-se que, tendo a instituição financeira concedido o crédito subsidiado ao mutuário, a equalização de juros torna-se também uma despesa de caráter obrigatório, ou seja, despesa que deverá ser obrigatoriamente paga pela União à instituição financeira.

No caso em que os financiamentos concedidos sob a égide da respectiva política pública possuem prazo de vigência superior a dois anos - a despesa com a equalização de juros enquadra-se no conceito de despesa corrente de caráter obrigatório e continuado fixado pela LRF -, tanto a criação da política pública quanto sua efetiva implementação dependem, necessariamente, do atendimento das condicionantes estabelecidas nos seguintes dispositivos da Lei Complementar em tela, a saber:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Ressalte-se que a LRF determina, ainda, que não basta informar as fontes de financiamento para que se dê início à execução da despesa. Para tanto, é preciso que as medidas de compensação tenham sido efetivamente implementadas. É o que estabelece o § 5º, do art. 17, *in verbis*:

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

O não atendimento do disposto pelo art. 17 da LRF é ato considerado irregular, como estabelece o art. 15 de referida lei complementar, *in verbis*:

Art. 15. Serão consideradas **não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público** a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Não se pode, portanto, em face das condições exigidas pela legislação e da lógica intrínseca da operação de equalização de juros, alegar surpresa em relação ao montante e à época em que as respectivas equalizações devem ser reconhecidas e os seus valores transferidos à instituição financeira para fins de pagamento da obrigação assumida.

Nesse sentido, deixar de transferir os recursos às instituições financeiras nas datas apropriadas e, em complemento, deixar de efetuar o registro da respectiva dívida nas estatísticas fiscais de Dívida Líquida e de Necessidades de Financiamento do Setor Público (resultados primário e nominal), estas apuradas pelo Departamento Econômico do Banco Central do Brasil, representa conduta tendente a contornar as condicionantes trazidas pela LRF para a criação e execução desse tipo de dispêndio.

Das leis específicas relativas ao BB/Safra e ao BNDES/Finame/PSI

A operação de equalização de juros está associada a uma política pública que, ainda que de maneira indireta, tem o objetivo de repassar recursos públicos ao setor privado, por intermédio da concessão de subsídios na contratação de operações de crédito junto a instituições financeiras. Desse modo, é preciso que a implementação de tal política também atenda ao disposto pelo art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, *verbis*:

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.

As leis específicas aprovadas para as equalizações de taxas de juros no âmbito do PSI (Lei 12.096/2009) e do BB/Plano Safra (Lei 8.427/1992) estabeleceram, entre outros aspectos, o seguinte:

(i) autorizaram a concessão da respectiva subvenção econômica, verbis:

Lei 8.427/1992 – Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a conceder, observado o disposto nesta Lei, subvenções econômicas a produtores rurais e suas cooperativas, sob a forma de: [\(Redação dada pela Lei nº 12.058, de 2009\)](#)

(...)

II - equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros de operações de crédito rural.

Lei 12.096/2009 – 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:

(ii) estabeleceram o critério para o cálculo do montante da equalização:

Lei 8.427/1992 – Art. 4º A subvenção de equalização de taxas de juros ficará limitada ao diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos, acrescido dos custos administrativos e tributários a que estão sujeitas as instituições financeiras oficiais e os bancos cooperativos, nas suas operações ativas, e os encargos cobrados do tomador final do crédito rural.

Lei 12.096/2009 – Art. 1º (...) Omissis

§ 2º 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.

(iii) estabeleceram providências a serem tomadas pelas instituições financeiras para fins de liquidação da despesa e para que pudessem receber o pagamento das equalizações:

Lei 8.427/1992 – Art. 1º (...) Omissis

§ 2º O pagamento das subvenções de que trata esta Lei fica condicionado à apresentação pelo solicitante de declaração de responsabilidade pela exatidão das informações relativas à aplicação dos recursos, com vistas no atendimento do disposto no inciso II do § 1º do art. 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Lei 12.096/2009 – Art. 1º (...) Omissis

§ 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.

(iv) atribuíram ao Ministério da Fazenda competência para estabelecer (regulamentar) normas de caráter operacional:

Lei 8.427/1992 – 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.

Lei 12.096/2009 – Art. 1º § 6º O Conselho Monetário Nacional estabelecerá a distribuição entre o BNDES e a FINEP do limite de financiamentos subvencionados de que trata o § 1º 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.

A regulamentação dos aspectos operacionais para concessão das subvenções e para a realização dos pagamentos é efetuada por intermédio de portarias editadas pelo Ministério da Fazenda. Todas as portarias estabelecem o chamado "período de equalização", o qual representa o lapso temporal durante o qual a União e a instituição financeira respectiva adotam procedimentos com o objetivo de apurar o montante da equalização de juros a ser paga.

Importante observar que o pagamento da equalização ocorre, em regra, da União às instituições financeiras e da União aos bancos federais. No entanto, existem equalizações que são pagas a instituições financeiras outras que não o Banco do Brasil e o BNDES, quando estas também concederem crédito subsidiado no âmbito da respectiva política pública.

Como será apresentado a seguir, também existe situação na qual são as instituições financeiras que efetuam o pagamento de "equalizações" à União.

Quanto ao "período de equalização", no caso das operações entre União e bancos federais (BB e BNDES/Finame), o tamanho é de seis meses. São os casos, por exemplo, da Portaria MFAZ 414, de 25 de junho de 2015, no âmbito do BB/Safra, e o da Portaria MFAZ 950, de 24 de dezembro de 2015, no BNDES/Finame/PSI:

Portaria nº 414, de 25 de junho de 2015

Art. 4º Os valores de equalização serão apurados em 30 de junho e 31 de dezembro de cada ano, conforme metodologia de cálculo constante do Anexo I, e devidos em 1º de julho e em 1º de janeiro de cada ano, após o término de cada semestre de apuração, observado que os pagamentos das equalizações de que trata o caput podem ser prorrogados de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras da STN.

Portaria nº 950, de 24 de dezembro de 2015

Art. 7º Os valores de equalização serão apurados em 30 de junho e 31 de dezembro de cada ano, conforme metodologia de cálculo constante do Anexo I, e devidos em 1º de julho e em 1º de janeiro de cada ano.

No entanto, nas operações entre União e instituições financeiras que não sejam o BB e BNDES/Finame, o período de equalização é mensal. É o caso, por exemplo, das equalizações de juros originadas dos financiamentos concedidos pelo Banco Cooperativo Sicredi S.A., *verbis*:

Portaria 424, de 29 de junho de 2015

Art. 1º Observados os limites, as normas e as demais condições estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional - CMN e por esta Portaria, fica autorizado o pagamento de equalização de taxas de juros sobre a média dos saldos diários - MSD dos financiamentos rurais concedidos pelo Banco Cooperativo Sicredi S.A., no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF

Art. 2º A equalização ficará limitada ao diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos, acrescido dos custos administrativos e tributários, e os encargos cobrados do tomador final do crédito.

§ 1º A equalização será devida no primeiro dia após o período de equalização.

(...)

§ 3º O período de equalização é mensal, sendo que a equalização devida e a MSD serão apuradas em cada mês de utilização dos limites

Em todos os casos de equalização de taxas de juros, as portarias editadas pelo Ministério da Fazenda estabelecem que o montante da equalização apurada se torna devido no dia seguinte após o encerramento do respectivo período de equalização.

Frise-se que, quando o montante é devido pelas instituições financeiras (públicas ou privadas) à União, o pagamento dos montantes deve ser feito em até 1 (um) mês após o período de equalização

(semestral ou mensal), sob pena de encaminhamento do crédito à PGFN, para posterior inscrição em Dívida Ativa e no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin. É o que estabelecem, por exemplos, o art. 6º da Portaria 414, de 25 de junho de 2015 (BNDES/Finame/PSI) e o art. 4º da Portaria 424, de 29 de junho de 2015 (BB/Safra).

Portaria 414, de 25 de junho de 2015

Art. 6º Nos casos em que os encargos cobrados do tomador final do refinanciamento excederem o custo de captação dos recursos acrescido dos custos administrativos e tributários, o BNDES deverá recolher à STN o valor apurado.

§ 1º O valor apurado na forma do caput será devido no primeiro dia após o período de equalização e será atualizado, pelo índice que remunera a captação de recursos, nas mesmas condições estabelecidas no art. 5º.

§ 2º O não pagamento dos valores de que trata este artigo no prazo de trinta dias após a validação de que trata o § 1º do art. 5º resultará no encaminhamento do crédito à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, estando passível de inscrição na Dívida Ativa da União, conforme o Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967, e também no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, nos termos da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.

Portaria 424, de 29 de junho de 2015

Art. 4º Nos casos em que os encargos cobrados do tomador final do crédito rural excederem o custo de captação dos recursos acrescido dos custos administrativos e tributários, o Banco Cooperativo Scredí S.A. deverá recolher ao Tesouro Nacional o valor apurado.

§1º O valor apurado na forma do caput será devido no primeiro dia após o período de equalização e será atualizado, pelo índice que remunera a captação dos recursos, nas mesmas condições estabelecidas no artigo 3º.

§2º O não pagamento dos valores de que trata este Artigo no prazo de trinta dias após a validação de que trata o §1º do art. 3º resultará no encaminhamento do crédito à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, estando passível de inscrição na Dívida Ativa da União, conforme o Decreto-Lei nº 147, de 3.02.1967, e também no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, nos termos da Lei nº 10.522, de 19.07.2002

Do período de equalização como critério objetivo para se estabelecer datas limites de pagamento

Como cediço, a equalização de juros deve dar ao banco a mesma situação econômica e financeira que seria observada caso a instituição financeira não estivesse atuando sob influência da política pública. Desse modo, sob o ponto de vista financeiro, o pagamento da equalização de juros à instituição deve ocorrer na mesma data em que cada mutuário deve pagar, à instituição financeira, os juros devidos em seu contrato de financiamento.

Assim, como são muitos os contratos realizados pela instituição financeira sob a égide da política pública, é possível inferir que, em cada um dos dias do exercício financeiro, haverá algum mutuário efetuando o pagamento de juros à instituição financeira. Significa dizer que, no limite, a União também estaria obrigada a, todos os dias, efetuar o pagamento de equalização de juros ao banco.

Ocorre que, para tanto, seria necessário instituir, tanto na União quanto na instituição financeira, uma estrutura de controle e de cálculo das equalizações e dos respectivos pagamentos que, ao fim e ao cabo, poderia apresentar custo maior do que os benefícios que pudesse gerar.

Nesse sentido, o estabelecimento do chamado "período de equalização", destinado a apurar os montantes devidos da equalização de juros, é compatível com os princípios da razoabilidade, da

economicidade e da eficiência. Além de representar um período mais do que razoável para que se proceda a liquidação da despesa, o período de equalização também se reveste de lapso temporal durante o qual a União não estaria obrigada a efetuar qualquer pagamento à instituição financeira credora em relação à equalização apurada no semestre, visto que, como determina a Lei 4.320/1964, não há como se efetuar o pagamento de obrigações sem a devida e prévia liquidação da despesa.

Não à toa, as portarias editadas pelo Ministério da Fazenda estabelecem que o montante da equalização de juros torna-se devido apenas no primeiro dia subsequente ao término do período de equalização, estabelecendo também que, a partir desse dia, os valores apurados devem ser atualizados até a data do efetivo pagamento pela União.

É possível, portanto, atribuir a essa data – primeiro dia após o encerramento do período de equalização – caráter de critério objetivo que estabelece o momento em que os compromissos decorrentes da execução da política pública devem ser pagos. Ou seja, é nesse dia que: (i) a União deve transferir aos bancos os recursos financeiros correspondentes ao montante da equalização apurada no semestre recém encerrado; (ii) se considera realizada a concessão de crédito das instituições financeiras à União, no caso de a União não efetuar a transferência, à instituição financeira, dos valores de equalização apurados no semestre recém encerrado; e (iii) estará caracterizada a ocorrência de um refinanciamento (rolagem) de dívida – operação que se enquadra no conceito de operação de crédito a que se refere o art. 29, III, da LRF –, caso a União não efetue, até essa data, às instituições financeiras respectivas, a transferência dos recursos necessários à quitação das dívidas (principal e juros) contraídas em razão da concessão dos créditos aos quais se refere o item precedente.

Antes de concluir este título, merece registro o fato de que foi concedido, no âmbito do TC 021.643/2014-8 (peça 258), efeito suspensivo ao recurso interposto pela Advocacia-Geral da União sobre o item 9.6.1 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, o qual determinou que o Tesouro Nacional efetuasse o pagamento dos valores devidos ao Banco do Brasil, necessários à cobertura das referidas contas, que estivessem vencidos segundo os prazos definidos pela legislação, notadamente no que diz respeito ao art. 36 da LRF e às portarias editadas pelo Ministério da Fazenda para fixar os prazos para pagamento da equalização de juros junto ao Banco do Brasil e ao BNDES, de acordo com cronograma que deveria ser apresentado ao TCU no prazo de 30 (trinta) dias.

Oportuno anotar que a interposição de recursos com efeito suspensivo - no caso, a oposição de pedido de reexame contra o Acórdão 825/2015-Plenário - 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.

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.

Pior, ainda, foi a decisão, igualmente por conta e risco, de incorrer em novos financiamentos forçados, com a reincidência dos atrasos de pagamento das parcelas vencidas em janeiro e julho de 2015, segundo a Portaria do Ministério da Fazenda, o que configurou operações de crédito em razão do financiamento do fluxo de 2015.

É forçoso registrar que o cumprimento da legislação é matéria cogente que independe do efeito que o Tribunal confere ao recurso contra suas decisões, cuja ação não se processa de forma apartada do princípio constitucional da legalidade. É dizer que a concessão de efeito suspensivo previsto na

legislação que norteia o processo de controle externo não tem o condão de desnaturar os fenômenos jurídico-econômicos alcançados pelos arts. 29 e 36 da LRF, os quais estabelecem, respectivamente, o conceito de operação de crédito e veda que o ente controlador seja financiado por instituição financeira controlada.

Tampouco pode a decisão do TCU ser interpretada para suspender os prazos de vencimento fixados na legislação vigente, cujo descumprimento configura financiamento forçado pela instituição financeira controlada, o que é vedado.

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 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.

III.1.1 Refinanciamento de dívidas junto ao Banco do Brasil

O montante da equalização depende, entre outros aspectos, do saldo diário das operações (financiamentos) "em ser" nas instituições financeiras. Assim, a cada semestre (ou mês), novas equalizações de juros são apuradas, tendo por base os saldos dos financiamentos ainda não quitados pelos respectivos mutuários, e o montante respectivo, como visto, torna-se devido no dia subsequente ao término do período de equalização.

A tabela abaixo, construída a partir de informações fornecidas pelo Banco do Brasil (peça 8, p. 1 a 3), por intermédio do Ofício Auditoria Interna – 2016/0084, traz as seguintes informações (em R\$ milhões): (i) mês/ano; (ii) valor da equalização gerada no mês; (iii) valor acumulado da equalização gerada no semestre; (iv) juros apropriados aos saldos devedores; (v) transferências de recursos efetuadas pela União ao Banco do Brasil S.A.; e (vi) valores devidos pela União ao Banco do Brasil S.A.

Data	Equalização	Acumulado	Juros	Pagamentos	Saldo
jun/14	-	-	-	-	7.944
jul/14	396	396	65	0	8.405
ago/14	405	801	61	0	8.871
set/14	414	1.215	65	0	9.350
out/14	446	1.661	67	0	9.863
nov/14	452	2.113	62	0	10.377
dez/14	469	2.582	69	0	10.915
jan/15	562	562	87	0	11.565
fev/15	454	1.016	82	0	12.100
mar/15	505	1.521	110	0	12.715
abr/15	509	2.030	90	841	12.473
mai/15	517	2.547	85	146	12.929
jun/15	507	3.054	95	71	13.460

jul/15	578	578	129	3.230	10.937
ago/15	573	1.151	100	288	11.321
set/15	527	1.678	97	180	11.765
out/15	577	2.255	94	610	11.829
nov/15	566	2.821	82	0	12.476
dez/15	566	3.387	77	9.734	3.385

Fonte: Banco do Brasil.

Os dados da tabela mostram que, ao final do mês de dezembro de 2014, o saldo da dívida da União junto ao BB referente ao Plano Safra era de R\$ 10.915 milhões. Referido montante havia sido formado pelo saldo acumulado (principal e juros) das dívidas referentes às equalizações apuradas até o 1º semestre de 2014, no valor de R\$ 8,3 bilhões, e pelo montante das equalizações apuradas ao longo do 2º semestre de 2014, no valor de R\$ 2,6 bilhões.

Tais montantes deveriam ter sido transferidos ao BB logo no primeiro dia útil de 2015. Ocorre que, como mostra a tabela, não houve a transferência de qualquer montante à referida instituição financeira em janeiro de 2015. Isso significa que, logo no início do mês de janeiro de 2015, a União realizou duas operações de crédito junto ao BB. A primeira, no valor de R\$ 2,6 bilhões, para quitar, junto ao próprio BB, os valores das equalizações de juros relativas ao 2º semestre de 2014. A segunda, no valor de R\$ 8,3 bilhões, referentes ao refinanciamento (rolagem) do saldo das dívidas contraídas para quitação das equalizações de juros calculadas até o primeiro semestre de 2014.

A tabela também mostra que a União somente passou a transferir recursos financeiros ao BB a partir do mês de abril de 2015. Os valores transferidos ainda no primeiro semestre totalizaram R\$ 1,05 bilhão, sendo: R\$ 841 milhões (abril/2015); R\$ 146 milhões (maio/2015); e R\$ 71 milhões (junho/2015). Todas essas transferências, frise-se, destinaram-se ao pagamento de dívidas contraídas pela União junto ao BB em períodos anteriores.

Ao final de junho de 2015, o saldo devedor das equalizações havia alcançado R\$ 13,5 bilhões; valor esse representado pela soma das equalizações geradas ao longo do 1º semestre de 2015 (R\$ 3,1 bilhões), dos juros apropriados, no mesmo período, ao saldo das dívidas existentes junto ao BB (R\$ 549 milhões), e do saldo das dívidas (principal e juros) ainda não pagas ao BB referentes às equalizações geradas até o 2º semestre de 2014 (R\$ 9,86 bilhões).

Em julho de 2015, a União transferiu ao BB o montante de R\$ 3,2 bilhões, para pagamento de dívidas referente a operações de crédito contratadas junto ao BB relativas à quitação, junto ao próprio BB, de equalizações geradas em exercícios anteriores. Referida transferência de valores, portanto, não foi suficiente para quitar a equalização gerada no 1º semestre de 2015 e nem o saldo das dívidas existentes junto ao BB ao final de junho de 2015.

Desse modo, tem-se que, no início do mês de julho de 2015, foram realizadas mais duas operações de crédito junto ao BB. A primeira, no valor de R\$ 3,1 bilhões, para quitar, junto ao próprio BB, os valores das equalizações de juros relativas ao 1º semestre de 2015. A segunda, no valor de R\$ 10,4 bilhões, referentes ao refinanciamento (rolagem) do saldo das dívidas contraídas para quitação das equalizações de juros calculadas até o 1º semestre de 2015.

A tabela mostra, ainda, a evolução dos estoques e do montante da equalização relativa ao segundo semestre de 2015. Foram efetuadas novas transferências de recursos da União ao BB nos meses de agosto, setembro e outubro, totalizando cerca de R\$ 1,08 bilhão.

Ao final de dezembro de 2015, a União transferiu cerca de R\$ 9,8 bilhões ao BB. Tal monta de recursos foi utilizada para quitar as dívidas acumuladas até então junto ao BB, as quais englobavam o saldo devedor das operações de crédito realizadas junto a essa instituição para a quitação das equalizações relativas aos períodos de equalização anteriores, ou seja, até o 1º semestre de 2015. Assim, o saldo de R\$ 3,4 bilhões ao final de dezembro de 2015 representava a equalização apurada ao longo do 2º semestre de 2015, cujo montante viria a ser pago logo no início do mês de janeiro de 2016.

Importa frisar que as operações de crédito realizadas em razão do não pagamento das equalizações relativas ao segundo semestre de 2014 e ao primeiro semestre de 2015 serão tratadas detidamente no item III.1.4.

INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES

- 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.

III.1.2 Refinanciamento de dívidas junto ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social

A tabela abaixo, construída a partir de informações publicadas pelo Banco Central do Brasil nos quadros 43 a 45 da Nota de Imprensa de Política Fiscal (peça 11, p. 1 a 3) e das Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis (peça 9, p. 53, e peça 10, p. 38) do BNDES/Finame, traz as seguintes informações: (i) semestre/ano; (ii) entidade credora; (iii) equalização gerada no semestre; (iv) juros apropriados aos saldos devedores; (v) transferências de recursos efetuadas pela União às respectivas entidades; e (vi) valores devidos pela União ao final do semestre às entidades.

em R\$ milhões

Data	Entidade	Equalização	Juros	Pagamentos	Saldo
1º/sem/14	BNDES	-	-	-	5.709,9
	Finame	-	-	-	13.820,3
	Total	-	-	-	19.530,2
2º/sem/14	BNDES	622,8	143,1	0	6.475,8
	Finame	3.007,0	339,8	0	17.167,1
	Total	3.629,8	483,3	0	23.642,9
1º/sem/15	BNDES	856,2	207,2	1.867,4	5.780,2
	Finame	3.513,1	560,1	2.642,1	18.750,9
	Total	4.369,3	767,3	4.509,5	24.531,1
2º/sem/15	BNDES	1.143,5	299,9	6.033,0	1.082,2
	Finame	3.877,9	784,0	19.408,1	3.852,0

	Total	5.021,4	1.083,9	25.441,1	4.934,2
--	--------------	----------------	----------------	-----------------	----------------

Fonte: Nota de Imprensa de Política Fiscal, quadros 43 a 45 e BNDES/Finame – Notas Explicativas às Demonstrações Financeiras.

Por sua vez, a tabela abaixo mostra as transferências de recursos financeiros efetuadas pela União ao BNDES/Finame ao longo do exercício financeiro de 2015, bem como a que período de equalização se refere a dívida que estava sendo objeto de pagamento pela União.

Data	Período de Equalização	Pagamentos
15/01/2015	2ºsem/2014	0,8
28/04/2015	2ºsem/2010	1.948,0
17/06/2015	1ºsem/2011	2.560,6
23/07/2015	1ºsem/2015	0,7
24/07/2015	2ºsem/2011	1.003,5
30/07/2015	2ºsem/2011	1.624,9
22/12/2015	1ºsem/2012	2.427,3
	2ºsem/2012	2.142,2
	1ºsem/2013	2.569,8
28/12/2015	2ºsem/2013	3.330,6
	1ºsem/2014	3.827,7
	2ºsem/2014	3.953,3
	1ºsem/2015	4.561,1
Total		29.013,5

Os dados da primeira tabela acima mostram que, ao final do mês de dezembro de 2014, o saldo da dívida da União junto ao BNDES/Finame referente ao PSI era de R\$ 23,6 bilhões. Referido montante havia sido formado pelo saldo acumulado (principal e juros) das dívidas referentes às equalizações apuradas até o 1º semestre de 2014, no valor de R\$ 20 bilhões, e pelo montante das equalizações apuradas ao longo do 2º semestre de 2014, no valor de R\$ 3,6 bilhões.

Tais montantes deveriam ter sido transferidos ao BNDES/Finame logo no primeiro dia útil de 2015. Ocorre que, como mostra a segunda tabela, em janeiro de 2015, foi transferido apenas R\$ 0,8 milhão. Pode-se concluir, portanto, que, logo no início do mês de janeiro de 2015, a União realizou duas operações de crédito junto ao BNDES/Finame. A primeira, no valor de R\$ 3,5 bilhões, para quitar, junto ao próprio BNDES/Finame, o valor restante das equalizações de juros relativas ao segundo semestre de 2014. A segunda, no valor de R\$ 20 bilhões, referentes ao refinanciamento (rolagem) do saldo das dívidas contraídas para quitação das equalizações de juros calculadas até o primeiro semestre de 2014.

A segunda tabela também mostra que a União transferiu mais dois montantes ao BNDES/Finame ainda no 1º semestre de 2015, a saber: 1,95 bilhão (abril/2015); e R\$ 2,56 bilhões (junho/2015). Essas duas transferências, frise-se, destinaram-se ao pagamento de dívidas contraídas pela União junto ao BNDES/Finame no ano de 2011 (1º/janeiro/2011 e 1º/julho/2011), para, à época, quitar as equalizações referentes ao 2º semestre de 2010 e ao 1º semestre de 2011.

Ao final de junho de 2015, o saldo devedor das equalizações havia alcançado R\$ 24,5 bilhões; valor esse representado pela soma das equalizações geradas ao longo do 1º semestre de 2015 (R\$ 4,37 bilhões), dos juros apropriados, no mesmo período, ao saldo das dívidas existentes junto ao BNDES/Finame (R\$ 767 milhões), e do saldo das dívidas (principal e juros) ainda não pagas ao BNDES/Finame referentes às equalizações geradas até o 2º semestre de 2014 (R\$ 19,4 bilhões).

Em julho de 2015, como mostra a segunda tabela, a União transferiu ao BNDES/Finame o montante de R\$ 2,63 bilhões. Tal montante foi direcionado para o pagamento de parte da equalização gerada ao longo do 1º semestre de 2015; e para o pagamento de dívidas oriundas das operações de crédito contratadas junto ao próprio BNDES/Finame para quitação, à época, das equalizações geradas no 2º semestre de 2011.

Referida transferência de valores, portanto, não foi suficiente para quitar a equalização gerada no 1º semestre de 2015 e nem o saldo das dívidas existentes junto ao BNDES ao final de junho de 2015. Significa dizer, portanto, que, no início do mês de julho de 2015, foram realizadas mais duas operações de crédito junto ao BNDES/Finame. A primeira, no valor de R\$ 4,37 bilhões, para quitar, junto ao próprio BNDES/Finame, os valores restantes das equalizações de juros relativas ao 1º semestre de 2015. A segunda, no valor de R\$ 20,16 bilhões, referentes ao refinanciamento (rolagem) do saldo das dívidas contraídas para quitação das equalizações de juros calculadas até o 2º semestre de 2014.

A segunda tabela mostra, também, que as dívidas originadas das diversas operações de crédito contraídas junto ao próprio BNDES/Finame após o encerramento de cada período de equalização, desde o ano de 2012, somente foram devidamente pagas ao final do mês de dezembro de 2015. O valor total transferido em referido mês foi de R\$ 20,4 bilhões, para quitação de dívidas contraídas no primeiro dia do: (i) 2º semestre de 2012 (R\$ 2,43 bilhões); (ii) 1º semestre de 2013 (R\$ 2,14 bilhões); (iii) 2º semestre de 2013 (R\$ 2,57 bilhões); (iv) 1º semestre de 2014 (R\$ 3,33 bilhões); (v) 2º semestre de 2014 (R\$ 3,83 bilhões); (vi) 1º semestre de 2015 (R\$ 3,95 bilhões); e 2º semestre de 2015 (R\$ 4,56 bilhões). Assim, ao final de dezembro de 2015, o saldo de R\$ 4,93 bilhões representava a equalização apurada ao longo do 2º semestre de 2015, cujo montante viria a ser pago logo no início do mês de janeiro de 2016.

Importa frisar que as operações de crédito realizadas em razão do não pagamento das equalizações relativas ao segundo semestre de 2014 e ao primeiro semestre de 2015 serão tratadas detidamente pelo item III.1.3 a seguir.

Do prazo de vinte e quatro meses estabelecido para pagamento das equalizações ao BNDES/Finame

Como cediço, a partir da Portaria MFAZ 122/2012, a União passou a estabelecer que o montante da equalização apurada no semestre (período de equalização) seria devido no 1º dia do semestre subsequente, mas que somente seria transferido ao BNDES após transcorridos vinte e quatro meses do encerramento do respectivo período de equalização. Desse modo, as equalizações apuradas para o 1º semestre de 2012 seriam pagas em 1º de julho de 2014; as do 2º semestre de 2012 somente em 1º de janeiro de 2015, e assim sucessivamente.

Os Acórdãos 825/2015, 992/2015 e 3297/2015, todos do Plenário, prolatados no âmbito do TC 021.643/2014-8, foram unânimes em afirmar que a não transferência dos montantes devidos ao BNDES/Finame eram uma espécie de operação de crédito concedida à União; operação essa, frise-se, vedada pelo art. 36, *caput*, da LRF, *in verbis*:

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.

Na realidade, ao estabelecerem o prazo de vinte e quatro meses para o pagamento das dívidas à União, as portarias editadas pelo Ministério da Fazenda funcionavam como verdadeiras cláusulas contratuais, determinando a data de vencimento das respectivas dívidas.

Desse modo, as equalizações referentes ao 2º semestre de 2012 e ao 1º semestre de 2013 foram quitadas com operações de crédito contratadas no primeiro dia do 1º semestre de 2013 e do 2º semestre de 2013, respectivamente, cujo montante, acrescido dos juros, somente viria a ser pago no primeiro dia de janeiro de 2015 e de julho de 2015.

Como mostra a segunda tabela, acima, as dívidas oriundas das operações de crédito contratadas para a quitação da equalização referente ao 2º semestre de 2012 e ao 1º semestre de 2013 somente foram resgatadas pela União no dia 22/12/2015, e não nos dias estabelecidas pela própria União nas portarias editadas pelo Ministério da Fazenda, a saber: 1º de janeiro de 2015 e 1º de julho de 2015.

Significa dizer que, ainda que se atue com a lógica e o procedimento adotado pela União de se estabelecer o prazo de vinte e quatro meses em portaria, é certo que, mesmo nessa hipótese, no primeiro dia de janeiro e de julho de 2015, duas novas operações de crédito - classificadas como rolagem, refinanciamento ou postergação de dívida - foram realizadas pela União, em desacordo com a vedação trazida pelo art. 36, *caput*, da LRF.

INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES

- 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.

III.1.3 Operações da União junto ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social

O Tesouro Nacional deixou de repassar tempestivamente ao BNDES, no primeiro e no segundo semestres de 2015, valores referentes a débitos oriundos de equalização de taxa de juros no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento, operacionalizado por aquela instituição. Tal fato caracteriza a realização de operação de crédito da União com instituição financeira por ela controlada, o que contraria o art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Inicialmente, para completa compreensão da sistemática de apuração e pagamento dos valores de equalização devidos pela União, é necessário analisar as normas que regem o PSI, assim como fazer breve contextualização da irregularidade identificada.

A Lei 12.096/2009, oriunda da conversão da Medida Provisória 465/2009, autorizou a União a conceder subvenção econômica, na modalidade de equalização de taxa de juros, em operações de financiamento intermediadas pelo BNDES. O valor da equalização corresponde ao diferencial entre o custo de captação dos recursos pelo Banco no mercado financeiro, acrescido de sua remuneração pela operação, e o valor pelo qual os recursos são repassados aos mutuários.

Trata-se, pois, da transferência de recursos ao mutuário final da operação, posto que este paga ao BNDES um valor inferior ao que o Banco capta os recursos no mercado, recebendo, portanto, uma

subvenção econômica. Esse diferencial de valores deve ser arcado pela União, mediante equalização devida àquela instituição financeira. De outra forma o BNDES teria prejuízo na realização de tais operações, captando a juros superiores aos quais empresta os recursos.

A equalização é, portanto, um processo contínuo, sendo equivalente à aplicação da taxa de equalização ao saldo médio diário das aplicações nas operações de financiamento subvencionadas. Operacionalmente, contudo, há um lapso de tempo entre a equalização e a respectiva apuração para apresentação deste montante como devido pelo Tesouro Nacional, objetivando que este, então, realize o pagamento.

Em outras palavras, ainda que o BNDES possa captar e registrar constantemente os valores sujeitos a equalização pela União, tais valores só passam a ser efetivamente devidos após apresentação ao Tesouro Nacional, isto é, após o período de apuração.

No âmbito do PSI, o período de apuração é definido em portarias do Ministério da Fazenda, órgão a quem compete a regulamentação do programa, segundo o art. 1º, § 6º, da Lei 12.096/2009. As portarias têm estabelecido o período de apuração semestral para operações diretas do BNDES, com base na aplicação da fórmula de equalização sobre os saldos médios diários do período. A título de exemplo, cita-se a Portaria-MF 87/2011:

Art. 5º Para efeito dos pagamentos da equalização pelo Tesouro Nacional, o BNDES e a FINEP deverão apresentar:

(...)

IV - semestralmente, a cada pedido de equalização à Secretaria do Tesouro Nacional, os valores das equalizações e os saldos médios diários das aplicações (SMDA's) relativos às operações ao amparo desta Portaria, verificados nos períodos de 1º de janeiro a 30 de junho e de 1º de julho a 31 de dezembro, de cada ano, acompanhados das correspondentes planilhas com a memória de cálculo do valor de equalização apurado, da média geométrica das TJLPs, da atualização, bem como da declaração de responsabilidade do próprio BNDES ou da FINEP, conforme o caso, pela exatidão das informações relativas à aplicação dos recursos na finalidade a que se destinam; (grifou-se)

Observa-se, desse modo, que ao término de cada semestre os valores devidos a título de equalização são apurados e encaminhados à Secretaria do Tesouro Nacional para que seja realizado o pagamento ao BNDES. Ocorre que, em abril de 2012, com a edição da Portaria-MF 122/2012, houve inovação quanto à data em que os valores são considerados devidos.

Art. 5º Para efeito dos pagamentos da equalização pelo Tesouro Nacional, o BNDES e a FINEP deverão apresentar:

(...)

IV - semestralmente, a cada pedido de equalização à Secretaria do Tesouro Nacional, os valores das equalizações e os saldos médios diários das aplicações (SMDA's) relativos às operações ao amparo desta Portaria, verificados nos períodos de 1º de janeiro a 30 de junho e de 1º de julho a 31 de dezembro, de cada ano, acompanhados das correspondentes planilhas com a memória de cálculo do valor de equalização apurado, da média geométrica das TJLP's, da atualização, bem como da declaração de responsabilidade do próprio BNDES ou da FINEP, conforme o caso, pela exatidão das informações relativas à aplicação dos recursos na finalidade a que se destinam, em planilhas segregadas, considerando: (i) as operações contratadas até 15 de abril de 2012 e; (ii) as operações contratadas a partir de 16 de abril de 2012;

(...)

§4º Os pagamentos das equalizações relativas aos saldos médios diários das aplicações em operações de financiamento de que trata esta Portaria, contratadas a partir de 16 de abril de 2012 serão devidos após decorridos 24 meses do término de cada semestre de apuração, e atualizados, desde o último dia do semestre de apuração até a data do efetivo pagamento pelo Tesouro Nacional. (Grifou-se)

Portanto, a partir da edição da Portaria-MF 122/2012, houve postergação em 24 meses do pagamento das equalizações oriundas de operações contratadas após 16/4/2012, isto é, não obstante o período de apuração tenha continuado a ser de 1º de janeiro a 30 de junho e de 1º de julho a 31 de dezembro de cada ano, os valores não eram considerados como devidos imediatamente após as apurações, mas apenas após transcorridos dois anos dessas apurações.

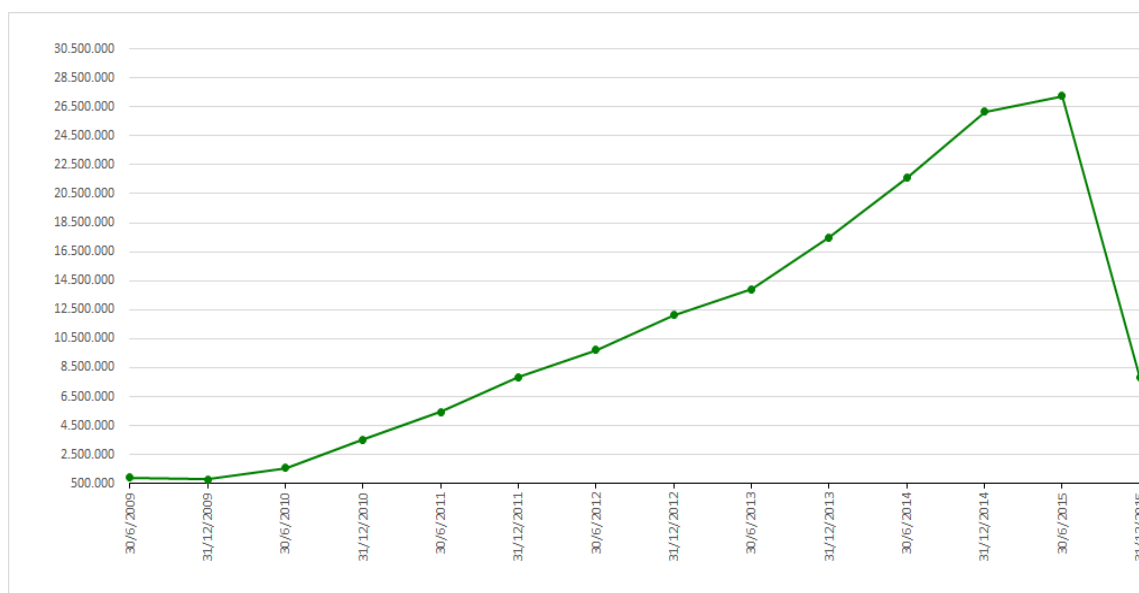
Esse fato configura a realização de operações de crédito a cada período em que houve a apuração do valor devido a título de equalização sem que fosse seguido do imediato pagamento do valor apurado. Tais operações estão abrangidas pelo conceito de operação de crédito do art. 29, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo vedadas pelo art. 36 da mesma lei, uma vez que se trata de compromisso financeiro assumido pela União junto a instituição financeira por ela controlada.

A postergação do pagamento do valor apurado nas equalizações, iniciada com a Portaria-MF 122/2012, foi reproduzida também nas portarias: 216/2012; 313/2012; 357/2012; 71/2013; 29/2014 e 193/2014.

O gráfico a seguir apresenta, semestralmente, os valores registrados nas demonstrações contábeis do BNDES como créditos a receber do Tesouro Nacional.

BNDES – Créditos Vinculados ao Tesouro Nacional ¹ – 2009 a 2015

R\$ milhares



Fonte: BNDES.

1/ Inclui créditos decorrentes do PSI e outros programas, como Pronaf e Revitaliza.

Não obstante a rubrica registrada nas demonstrações do BNDES contemple créditos relativos a outros programas, além do Programa de Sustentação do Investimento, a maior parcela do débito é referente ao PSI. Em 31/12/2014, do total da dívida de R\$ 26.162.841 mil, 91,4% representavam créditos oriundos do PSI (R\$ 23.904.088 mil).

Pelo gráfico apresentado, observa-se elevado crescimento do passivo da União junto ao BNDES, passando de R\$ 785.813 mil em 31/12/2009 para R\$ 26.162.841 mil em 31/12/2014, representando crescimento de mais de 3.200% em cinco anos. Tal elevação se explica principalmente pelas sucessivas operações de crédito realizadas semestralmente pelo Tesouro Nacional com a instituição financeira, ou seja, pelo não pagamento tempestivo, ao término do período de apuração, dos débitos oriundos das equalizações de taxa de juros.

A realização de operações de crédito vedadas pela legislação foi identificada por este TCU quando da realização de inspeção, em 2014, em virtude de representação do MPTCU, processo TC 021.643/2014-8. O relatório da inspeção embasou o Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, que considerou irregulares essas operações, tendo tal decisão sido ratificada no Acórdão 3.297/2015-TCU-Plenário. O tema também foi objeto de exame nas Contas do Governo de 2014, tendo o Acórdão 1.461/2015-TCU-Plenário apontado a ilegalidade das operações realizadas, o que foi ratificado no Acórdão 2.461/2015-TCU-Plenário, compondo uma das irregularidades que contribuíram para a emissão de opinião adversa acerca do relatório sobre a execução do Orçamento da União.

Ainda a respeito das análises do TCU sobre o tema, importa ressaltar que as operações não passaram a ser ilegais apenas após a identificação de sua realização pelo Tribunal, mas sempre o foram perante a LRF. Nesse contexto, observa-se que não é de difícil alcance o entendimento de que constitui a realização de operação de crédito, vedada pela LRF, a postergação do pagamento de valores devidos a instituição financeira controlada, sendo o débito oriundo de subvenções econômicas concedidas no âmbito de política pública formulada pelo próprio governo federal. Em outras palavras, ao formular a política pública de concessão de financiamentos com juros abaixo das taxas de mercado, era razoável esperar que o governo federal previsse que tal programa iria gerar periodicamente valores a serem pagos a título de equalização das taxas. Os valores decorrentes deveriam ser quitados com a utilização dos recursos da arrecadação prevista no Orçamento Geral da União de cada ano ou mesmo com fontes não vedadas de financiamento.

Ao não quitar tempestivamente, de modo imediato após os períodos de apuração, as equalizações geradas, o governo federal fez com que o ônus decorrente da execução da política pública recaísse sobre a instituição financeira por ele controlada, caracterizando o abuso do poder de controlador, prática que está no núcleo das proibições que a LRF buscou atingir.

Feitas essas considerações, passa-se à descrição dos fatos atinentes ao exercício de 2015. A tabela a seguir detalha os estoques da dívida da União relativos ao PSI ao longo do ano, bem como os pagamentos realizados ao BNDES.

Valores devidos pela União ao BNDES – Equalização de taxas de Juros no âmbito do PSI – 2015

R\$

Mês de referência	Saldo acumulado da rubrica (A)	Valores devidos no período (B)	Data de pagamento	Valores pagos (C)
Jan/15	24.720.922.670,59	3.668.174.535,10	15/1/2015	769.828,15
Fev/15	25.492.146.835,37		-	-
Mar/15	26.336.694.489,65		-	-
Abr/15	25.292.001.412,87		28/4/2015	1.948.057.751,72
Mai/15	26.212.863.993,23		-	-
Jun/15	24.531.216.515,66		17/6/2015	2.560.661.680,85
Jul/15	22.854.842.970,87	4.369.330.748,36	23/7/2015	722.027,24
			24/7/2015	1.003.540.496,88

Mês de referência	Saldo acumulado da rubrica (A)	Valores devidos no período (B)	Data de pagamento	Valores pagos (C)
			30/7/2015	1.624.915.383,57
Ago/15	23.789.966.803,02		-	-
Set/15	24.687.621.103,27		-	-
Out/15	25.693.275.890,63		-	-
Nov/15	26.690.164.813,20		-	-
Dez/15	4.934.280.719,25		22/12/2015	7.139.278.725,80
			28/12/2015	15.672.659.881,19
Total				29.950.605.775,40

Fonte: fluxos financeiros mensais do Programa de Sustentação do Investimento (peça 109 do TC 027.923/2015-0).

Conforme pode ser observado, ao final de janeiro de 2015, o passivo da União junto ao BNDES decorrente do Programa de Sustentação do Investimento era de R\$ 24,72 bilhões. Apenas para efeito de melhor compreensão, a dívida pode ser decomposta em três partes, conforme se descreve a seguir.

- Parte um: montante advindo das equalizações realizadas no próprio mês de janeiro de 2015, mas que só seriam devidas pelo Tesouro Nacional quando da apresentação para pagamento, isto é, após o término do período de apuração semestral, em 30/6/2015, somando R\$ 701,14 milhões;
- Parte dois: montante oriundo de oito semestres de equalizações não quitadas tempestivamente, correspondendo aos períodos de apuração do segundo semestre de 2010 ao primeiro semestre de 2014, totalizando R\$ 20,33 bilhões;
- Parte três: montante advindo do período de apuração do segundo semestre de 2014, ou seja, equalizações de 1º/7/2014 a 31/12/2014, devidas a partir de 1º/1/2015, no total de R\$ 3,69 bilhões.

Portanto, observa-se que, no início de 2015, surge uma nova operação de crédito da União junto ao BNDES em virtude do não pagamento tempestivo dos valores oriundos do período de apuração do segundo semestre de 2014, conforme descrito no parágrafo precedente.

Ao final do mês de janeiro, o montante original de R\$ 3,67 bilhões (coluna “B da tabela) já conta com a apropriação dos juros decorrentes da operação, posto que, segundo as portarias que regem o programa, os valores das equalizações são atualizados desde o dia subsequente à data de apuração até a data do efetivo pagamento pelo Tesouro Nacional, o que reforça o entendimento de que a operação de crédito surge logo após o término do período de apuração das equalizações.

Da mesma forma em relação ao que ocorre a partir de 1º/7/2015, posto que o valor relativo ao período de apuração de 1º/1/2015 a 30/6/2015, de R\$ 4,37 bilhões (coluna “B”), deveria ter sido quitado imediatamente no início do segundo semestre de 2015, o que não ocorreu.

Com relação aos pagamentos realizados de janeiro a julho de 2015 (coluna C da tabela), consoante informado pela STN a esta Corte de Contas no âmbito do TC 021.643/2014-8, a maioria dos pagamentos é referente a períodos de apuração dos exercícios de 2010 e 2011. Do total de R\$ 7,14 bilhões pagos de janeiro a julho, com exceção dos pagamentos realizados em 15/1/2015 e 23/7/2015, no montante de R\$ 1,49 milhão, todo o restante, ou seja, 99,98% são relativos a períodos de apuração de 2010 e 2011.

Corroboram ainda esta constatação as notas de empenhos vinculadas aos pagamentos. A título de exemplo, os pagamentos realizados em 24/7/2015 e 30/7/2015, no valor total de R\$ 2,63 bilhões, estão

associados à quitação de restos a pagar processados relativos à nota de empenho 170700.00001.2012.NE.800029-23, que se refere a valores apurados em 2011.

São também evidências da existência, ao longo de 2015, de débitos relativos ao segundo semestre de 2014 e ao primeiro semestre de 2015, as informações financeiras consolidadas do BNDES do terceiro trimestre do ano. A tabela a seguir reproduz a posição em 30/9/2015 e 31/12/2014 dos créditos do BNDES junto ao Tesouro Nacional.

Créditos^{1/} do BNDES junto ao Tesouro Nacional – 2014 e 2015

		R\$ milhares	
Valores Apurados em		30/9/2015	31/12/2014
2015 -	1º Semestre	4.879.853	-
	2º Semestre	2.668.496	-
2014 -	1º Semestre	4.045.974	3.881.576
	2º Semestre	4.190.069	4.027.788
2013 -	1º Semestre	2.783.081	2.669.482
	2º Semestre	3.537.990	3.387.987
2012 -	1º Semestre	2.391.904	2.436.046
	2º Semestre	2.105.261	2.137.474
	Anteriores a 2012	576.269	7.604.480
Total		27.178.897	26.144.833

Fonte: BNDES.

1/ Inclui PSI e outros créditos, sendo o PSI o maior montante (R\$ 24,69 bilhões em 30/9/2015).

Pelo exposto, constata-se que, no período de janeiro a julho de 2015, houve o pagamento de dívidas oriundas de períodos de apuração anteriores ao primeiro semestre de 2012 e não a quitação das obrigações do segundo semestre de 2014 e do primeiro semestre de 2015, que eram devidas a partir de 1º/1/2015 e de 1º/7/2015, respectivamente.

Assim, resta caracterizado que o valor apurado no segundo semestre de 2014, no montante de R\$ 3,67 bilhões, somente foi pago em dezembro de 2015 – mais de onze meses, portanto, após o término do período de apuração. Do mesmo modo, observa-se que o valor apurado no primeiro semestre de 2015, no total de R\$ 4,37 bilhões, também só foi quitado em dezembro de 2015 – mais de cinco meses após o término do período de apuração, em 30/6/2015.

Verifica-se ainda nos dados encaminhados a este TCU (peça 109 do TC 027.923/2015-0), que somente com os pagamentos realizados em dezembro de 2015 houve a quitação dos valores apurados no primeiro semestre de 2012, havendo, pois, mais de 41 meses de atraso em relação ao término do respectivo período de apuração. Esse atraso é muito superior até mesmo ao prazo considerado irregular de 24 meses inaugurado pela Portaria-MF 122/2012 e que só veio a ser eliminado dos normativos do programa na Portaria-MF 950, editada em 28/12/2015.

Cabe também destacar que o montante relativo ao período de apuração correspondente ao segundo semestre de 2015, no valor de R\$ 4,9 bilhões, foi integralmente quitado em janeiro de 2016, por meio da ordem bancária 170700.00001.2016.OB.800026, sacada em 21/1/2016, o que demonstra a

possibilidade de operacionalização dos pagamentos em lapso temporal razoável, que não caracterize abuso do poder de controlador da União sobre a instituição financeira.

Ante o exposto, entende-se que o diferimento, em onze meses, do pagamento dos saldos apurados no segundo semestre de 2014 e o diferimento, em cinco meses, do pagamento dos saldos apurados no primeiro semestre de 2015 configuram novas operações de crédito no valor total de R\$ 8,04 bilhões, constituídas entre o BNDES e a União, ou seja, entre uma instituição financeira estatal e o seu ente controlador, na qualidade de beneficiário do empréstimo, o que contraria o art. 36, caput, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, cumpre mencionar que a concessão de efeito suspensivo para alguns itens do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, exarado com base no relatório de inspeção que, em 2014, identificou a realização de operações de crédito ilegais em diversos exercícios, não autorizava os gestores a perseverar na conduta, realizando, em 2015, novas operações de crédito entre a União e instituição financeira por ela controlada, prática ostensivamente vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

INDÍCIO DE IRREGULARIDADE

- 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.

III.1.4 Operações da União junto ao Banco do Brasil

O Tesouro Nacional deixou de repassar tempestivamente ao Banco do Brasil, no primeiro e no segundo semestres de 2015, valores referentes a débitos oriundos de equalização de taxa de juros em operações de crédito rural conduzidas por aquela instituição financeira federal. Tal fato caracteriza a realização de operação de crédito da União com instituição financeira por ela controlada, o que contraria o art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Inicialmente cabe discorrer acerca das normas que regem a equalização de taxas de juros nas operações de crédito rural, assim como contextualizar a irregularidade identificada quanto aos fatos que a antecederam.

A Lei 8.427/1992 autoriza a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito aos produtores rurais, na forma de equalização de taxa de juros. O valor da equalização corresponde ao diferencial entre o custo de captação dos recursos pelo Banco no mercado financeiro, acrescido dos custos administrativos e tributários, e os encargos cobrados do tomador final do crédito rural.

Trata-se, pois, da transferência de recursos ao mutuário final da operação, posto que este paga ao Banco do Brasil um valor inferior ao que o Banco capta os recursos no mercado, recebendo, portanto, uma subvenção econômica. Esse diferencial de valores deve ser arcado pela União, mediante equalização devida àquela instituição financeira. De outra forma o BB teria prejuízo na realização de tais operações, captando a juros superiores aos quais empresta os recursos.

Observa-se, pois, que a equalização é um processo contínuo, realizado ao longo da existência da operação e calculado por meio da aplicação da taxa de equalização ao saldo médio diário (SMD) das operações de financiamento subvencionadas. Entretanto, para melhor operacionalização, há um lapso de tempo entre a equalização e a respectiva apuração, para então haver a apresentação deste montante como devido pelo Tesouro Nacional, objetivando que este realize o pagamento.

Em outras palavras, ainda que o Banco do Brasil possa captar e registrar constantemente os valores sujeitos a equalização pela União, tais valores só passam a ser efetivamente devidos após apresentação ao Tesouro Nacional, isto é, após o período de apuração.

Para as operações subvencionadas de crédito agrícola, o período de apuração é definido em portarias do Ministério da Fazenda, órgão ao qual compete a regulamentação do programa, segundo o art. 5º da Lei 8.427/1992, sendo praxe a adoção de periodicidade semestral para a apuração do valor devido pela União a título de equalização de taxas.

Nesse sentido, a Portaria-MF 315/2014, definiu as regras referentes à concessão de subvenções no âmbito dos financiamentos rurais no segundo semestre de 2014. A respeito do período de apuração, a Portaria assim dispõe:

Art. 2º A equalização ficará limitada ao diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos, acrescido dos custos administrativos e tributários, e os encargos cobrados do tomador final do crédito.

(...)

§ 2º A equalização será devida no primeiro dia após o período de equalização e será atualizada até a data do efetivo pagamento pela STN.

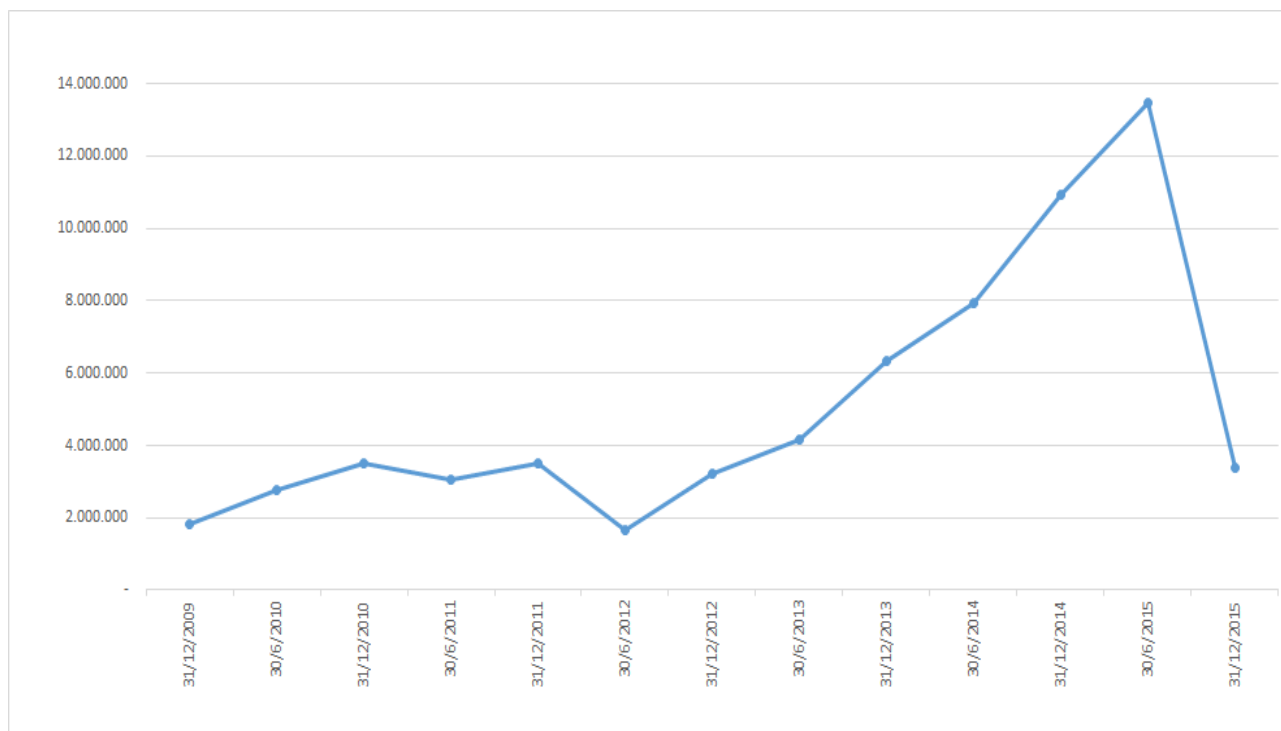
§ 3º O período de equalização é semestral, sendo que a equalização devida e a MSD serão apuradas com base nos períodos de 1º de julho de 1º de julho a 31 de dezembro e de 1º de janeiro a 30 de junho de cada ano. (grifou-se)

A Portaria-MF 518/2014, que regulamentou a concessão das subvenções nas operações realizadas no primeiro semestre de 2015, manteve idêntica redação, ou seja, período de apuração semestral, sendo o montante devido no primeiro dia após o período.

Ocorre que a União não vinha honrando os pagamentos após cada período de apuração, acumulando débitos junto ao Banco do Brasil. A figura a seguir mostra, semestralmente, a evolução dos passivos decorrentes da equalização de taxa de juros em operações de crédito rural.

Banco do Brasil – Créditos perante a União – Equalização de taxa de juros em operações de crédito rural – 2009 a 2015

R\$ milhares



Fonte: BB.

É possível observar acentuado crescimento do valor dos passivos a partir do segundo semestre de 2012, passando o débito de R\$ 1.669.782 mil em 30/6/2012 para R\$ 13.459.428 mil em 30/6/2015. Portanto, elevação de mais de 700% em três anos. Tal crescimento é oriundo dos sucessivos financiamentos realizados semestralmente pela União, a cada período em que houve a apuração do valor devido a título de equalização sem que fosse seguida do imediato pagamento do valor apurado. Tais financiamentos estão abrangidos pelo conceito de operação de crédito do art. 29, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo vedados pelo art. 36 da mesma lei, uma vez que se trata de compromisso financeiro assumido pela União junto a instituição financeira por ela controlada.

A realização de operações de crédito vedadas pela legislação foi identificada pelo TCU quando da realização, em 2014, de inspeção, em virtude de representação do MPTCU, processo TC 021.643/2014-8. O relatório da inspeção embasou o Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, que considerou irregulares as operações, tendo tal decisão sido ratificada no Acórdão 3.297/2015-TCU-Plenário.

A respeito das análises do TCU sobre o tema, importa ressaltar que as operações não passaram a ser ilegais apenas após a identificação de sua realização pelo Tribunal, mas sempre o foram perante a LRF. Ocorre que tais irregularidades foram constatadas apenas na inspeção mencionada no parágrafo anterior. Nesse contexto, observa-se que não é de difícil alcance o entendimento de que constitui a realização de operação de crédito, vedada pela LRF, a postergação do pagamento de valores devidos a instituição financeira controlada, sendo o débito oriundo de subvenções econômicas concedidas no âmbito de política pública formulada pelo próprio governo federal.

Em outras palavras, ao formular a política pública de concessão de financiamentos com juros abaixo das taxas de mercado, era razoável esperar que o governo federal previsse que tal programa iria gerar periodicamente valores a serem pagos a título de equalização das taxas. Os valores decorrentes

deveriam ser quitados com a utilização dos recursos da arrecadação prevista no Orçamento Geral da União de cada ano ou mesmo com fontes não vedadas de financiamento.

Ao não quitar tempestivamente, de modo imediato após os períodos de apuração, as equalizações geradas, o governo federal fez com que o ônus decorrente da execução da política pública recaísse sobre a instituição financeira por ele controlada, caracterizando o abuso do poder de controlador, prática que está no núcleo das proibições que a LRF buscou atingir.

Após essa contextualização, passa-se a descrição dos fatos atinentes ao exercício de 2015. A tabela a seguir detalha, mensalmente, os estoques da dívida da União decorrentes das equalizações de juros em operações de crédito rural, bem como os pagamentos realizados ao Banco do Brasil.

Valores devidos pela União ao BB – Equalização de taxas de em operações de crédito rural – 2015

R\$			
Mês de referência	Saldo acumulado da rubrica (A)	Valores devidos no período (B)	Valores pagos (C)
Jan/15	11.564.321.397	2.582.164.091	-
Fev/15	12.099.883.348		-
Mar/15	12.715.115.718		-
Abr/15	12.473.161.916		840.694.757
Mai/15	12.928.335.193		146.174.006
Jun/15	13.459.427.914		71.490.193
Jul/15	10.936.418.987	3.054.085.180	3.229.934.682
Ago/15	11.320.875.712		288.020.349
Set/15	11.764.707.684		179.667.201
Out/15	11.829.178.595		606.932.967
Nov/15	12.475.951.376		-
Dez/15	3.384.982.050		9.733.976.425
Total			15.096.890.580,00

Fonte: fluxos financeiros mensais das equalizações de taxa de juros em operações de crédito rural (peça 73 do TC 027.923/2015-0, p.3)

A dívida relativa ao período de apuração do segundo semestre de 2014, no valor de R\$ 2,58 bilhões (Coluna B da tabela), tornou-se devida em 1º/1/2015, conforme estipula o art. 2º, § 2º, da Portaria-MF 315/2014, citado anteriormente. Da mesma forma o débito relativo ao período de apuração do primeiro semestre de 2015, no valor de R\$ 3,05 bilhões, que se tornou devido em 1º/7/2015, consoante o artigo idêntico da Portaria-MF 518/2014.

Portanto, observa-se que no início de 2015 surge uma nova operação de crédito da União junto ao Banco do Brasil, em virtude do não pagamento tempestivo dos valores oriundos do período de apuração do segundo semestre de 2014, o mesmo ocorrendo em julho, em relação aos valores apurados no primeiro semestre de 2015.

Cabe ressaltar que, de acordo com as portarias que regulamentam as operações de crédito rural, os valores devidos pelas equalizações são atualizados desde o dia subsequente à data final de apuração até a data do efetivo pagamento pelo Tesouro Nacional, o que reforça o entendimento de que a operação de crédito surge logo após o término do período de apuração das equalizações.

Com relação aos pagamentos realizados de abril a outubro de 2015 (coluna C da tabela), consoante informado pela STN a esta Corte de Contas no âmbito do TC 021.643/2014-8, os pagamentos são referentes a períodos de apuração anteriores a 2014.

Corroboram essa constatação as notas de empenhos vinculadas aos pagamentos. A título de exemplo, os pagamentos realizados em 23, 24, 30 e 31/7/2015, no valor total de R\$ 2,17 bilhões, estão associados à quitação de restos a pagar relativos à nota de empenho 170700.00001.2013.NE.000022, que se refere, portanto, a valores empenhados no exercício de 2013. Outro exemplo é o pagamento de R\$ 146,17 milhões realizado em 25/5/2015, que foi destinado à quitação de restos a pagar decorrentes da nota de empenho 170700.00001.2012.NE.800003, referente, pois, a recursos empenhados no exercício de 2012.

Pelo exposto, constata-se que, no período de abril a outubro de 2015, houve o pagamento de dívidas oriundas de períodos de apuração anteriores ao segundo semestre de 2014 e não a quitação das obrigações deste período de apuração e do primeiro semestre de 2015, que eram devidas a partir de 1º/1/2015 e de 1º/7/2015, respectivamente.

Assim, resta caracterizado que o valor apurado no segundo semestre de 2014, no montante de R\$ 2,58 bilhões, somente foi pago em dezembro de 2015 – mais de onze meses, portanto, após o término do período de apuração. Do mesmo modo, observa-se que valor apurado no primeiro semestre de 2015, no total de R\$ 3,05 bilhões, também só foi quitado em dezembro de 2015 – mais de cinco meses após o término do período de apuração, em 30/6/2015.

Cabe destacar, também, que o montante relativo ao período de apuração correspondente ao segundo semestre de 2015, no valor de R\$ 3,38 bilhões, foi integralmente quitado em janeiro de 2016, por meio das ordens bancárias 170700.00001.2016.OB.800051; OB.800052 e OB.800053, todas sacadas em 26/1/2016.

O pagamento pelo Tesouro Nacional ainda em janeiro de 2016 dos valores foi inclusive consignado nas demonstrações contábeis do exercício de 2015 do Banco do Brasil:

(3) Em 2015, foi realizado pelo Tesouro Nacional o pagamento de R\$ 15.096.894 mil. Conforme disciplinamento legal estabelecido nas Portarias de Equalização do Ministério da Fazenda que regulamentam o pagamento de equalização de taxas e outros encargos financeiros, as equalizações são devidas a partir do primeiro dia após o período de equalização (no caso das equalizações semestrais - de 1º de janeiro a 30 de junho e de 1º de julho a 31 de dezembro de cada ano). O saldo registrado em 31.12.2015, realizável a partir de janeiro de 2016, foi pago pelo Tesouro Nacional em janeiro de 2016. (grifou-se)

A quitação dos valores devidos a título de equalização de taxa de juros nas operações de crédito rural em menos de trinta dias após o término do período de apuração demonstra a possibilidade de que os procedimentos operacionais necessários à efetivação dos pagamentos sejam realizados em lapso de tempo razoável, que não caracterizem abuso do poder de controlador da União sobre a instituição financeira.

Ante o exposto, entende-se que o diferimento, em onze meses, do pagamento dos saldos apurados no segundo semestre de 2014 e o diferimento do pagamento, em cinco meses, dos saldos apurados no primeiro semestre de 2015 configuram novas operações de crédito no valor total de R\$ 5,64 bilhões, constituídas entre o Banco do Brasil e a União, ou seja, entre uma instituição financeira estatal e o seu ente controlador, na qualidade de beneficiário do empréstimo, o que contraria o art. 36, caput, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, cumpre mencionar que a concessão de efeito suspensivo para alguns itens do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, exarado com base no relatório de inspeção que, em 2014, identificou a realização de operações de crédito ilegais em diversos exercícios, não autorizava os gestores a perseverar na conduta, realizando, em 2015, novas operações de crédito entre a União e instituição financeira por ela controlada, prática ostensivamente vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

INDÍCIO DE IRREGULARIDADE

- 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.

III.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 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. Nesse sentido dispõe o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal:

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 subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (grifos acrescentados).

Também no mesmo sentido da necessidade de compatibilização, no curso do exercício, da execução orçamentária com as metas fixadas, a LDO 2015 dispõe:

Art. 52. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo apurará o montante necessário e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º.

Desse modo, a partir da leitura dos dispositivos legais citados, conclui-se que os resultados fiscais regem a execução do orçamento federal ao longo do ano. Ou seja, esses resultados permitem verificar o balanceamento de receitas e de despesas, em prol de uma gestão sustentável da dívida pública, compreendida como o cumprimento das metas fiscais propostas pelo Poder Executivo e aprovadas pelo Poder Legislativo nas leis de diretrizes orçamentárias.

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, conforme se discorre a seguir.

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 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 tabela a seguir mostra os impactos, nos resultados primários mensais e bimestrais de 2014 e 2015, decorrentes da não evidenciação, pelo Bacen, dos fluxos das operações realizadas pela União com os bancos públicos e o FGTS. Destaca-se que no resultado abaixo da linha, método utilizado pelo Bacen, valores negativos referem-se à superávit (pois diminuem a dívida), e valores positivos representam déficit (pois aumentam a dívida).

Impactos no resultado primário da incorporação de passivos da União – 2014 e 2015

R\$ milhões

Período	2014			2015		
	Fluxo não Captado	Primário Divulgado	Primário com Incorporação de Passivos	Fluxo não Captado	Primário Divulgado	Primário com Incorporação de Passivos
Janeiro	-1.684	-12.462	-14.145	1.146	-10.216	-9.069
Fevereiro	3.425	3.365	6.790	774	6.694	7.467

Período	2014			2015		
	Fluxo não Captado	Primário Divulgado	Primário com Incorporação de Passivos	Fluxo não Captado	Primário Divulgado	Primário com Incorporação de Passivos
1º Bimestre	1.741	-9.097	-7.355	1.920	-3.522	-1.602
Março	974	-3.196	-2.222	1.216	-1.526	-310
Abril	605	-16.745	-16.140	-716	-10.716	-11.432
2º Bimestre	1.579	-19.941	-18.362	500	-12.242	-11.742
Maio	3.024	10.937	13.961	809	8.611	9.420
Junho	1.454	2.916	4.370	-440	8.542	8.102
3º Bimestre	4.478	13.853	18.331	369	17.153	17.522
Julho	3.263	1.749	5.012	-3.802	6.214	2.412
Agosto	-4.292	11.883	7.591	778	6.736	7.514
4º Bimestre	-1.029	13.632	12.603	-3.024	12.950	9.926
Setembro	1.448	21.002	22.450	627	6.791	7.417
Outubro	1.368	-4.792	-3.424	81	12.388	12.469
5º Bimestre	2.816	16.210	19.026	708	19.179	19.886
Novembro	1.360	6.372	7.732	1.296	21.623	22.919
Dezembro ^{1/}	1.823	-672	1.151	-	-	-
6º Bimestre	3.183	5.700	8.883	-	-	-

Fonte: Bacen.

1/ Em dezembro de 2015, os estoques registrados na contabilidade das entidades credoras foram incorporados na DLSP, com impactos nos resultados fiscais apurados para o período.

Nota: (+) déficit / (-) superávit

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 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.

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.

INDÍCIO DE IRREGULARIDADE

- Omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, à Caixa Econômica Federal, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e 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.

III.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.

Contra essa primeira deliberação, foram opostos embargos de declaração pelo Banco Central do Brasil e pela União, que foram conhecidos e rejeitados por esta Corte, nos termos do Acórdão 992/2015–TCU–Plenário.

Além dos embargos supracitados, tanto o Banco Central do Brasil quanto a União interpuseram, individualmente, pedidos de reexame contra o Acórdão 825/2015–TCU–Plenário, os quais foram conhecidos, e a decisão proferida por meio do Acórdão 3297/2015–TCU–Plenário.

Esta última decisão não alterou os itens do acórdão recorrido que reconheciam tais adiantamentos como operações de crédito, havendo apenas uma pequena mudança na redação do item 9.4.1, referente aos valores devidos ao FGTS em virtude do estabelecido na Lei 11.977/2009.

Retornando ao teor do Acórdão 825/2015–TCU–Plenário, verificou-se que, 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).

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:

9.3.1. em substituição ao seu item 9.4.1, determinar ao Ministério das Cidades, juntamente com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que, quando da elaboração das propostas orçamentárias, façam consignar no orçamento fiscal e da seguridade social montante correspondente aos adiantamentos concedidos pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) ao Ministério das Cidades ao amparo do que dispõe o art. 82-A da Lei 11.977/2009, de modo a **evidenciar que se trata de operações de crédito**, em virtude do que determinam os arts. 3º da Lei 4.320/1964 e 32, § 1º, incisos I a V, da Lei Complementar 101/2000; (grifei)

Apesar de na referida decisão o TCU não determinar ao Tesouro Nacional a realização do pagamento de tais operações, ao longo de 2015, foram realizados desembolsos que alcançaram o montante de R\$ 27,4 bilhões, conforme demonstrado na Nota Conjunta 16/2016/COAPI/COFIN/COPEC/SUPOF/STN/MF-STN.

Inicialmente, conforme nota divulgada no sítio do Ministério da Fazenda (MF), em 5/2/2016, o Tesouro Nacional informou que parte dos pagamentos dos passivos junto aos bancos e FGTS foram realizados com recursos de desvinculação do superávit financeiro 2014, viabilizados pela MP 704/2015, e o restante por meio de receitas do exercício de 2015.

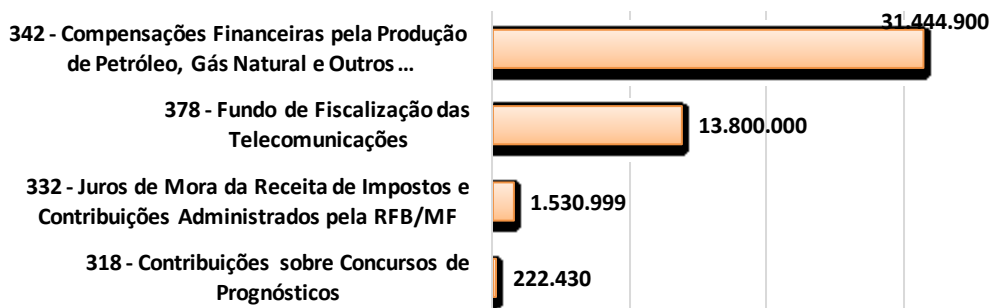
Pagamentos de passivos conforme nota do site do MF

7.1.1 Origem	7.1.2 Fonte	7.1.3 Valor (em R\$ milhões)
7.1.4 7.1.5	7.1.7 0100 - RECURSOS ORDINÁRIOS	7.1.8 30.685
7.1.6 Recursos do Exercício de 2015	7.1.9 0118 - CONTRIBUIÇÕES SOBRE CONCURSOS DE PROGNÓSTICO	7.1.10 76
	7.1.11 0160 - RECURSOS DA OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	7.1.12 180
	7.1.13 0184 - CONTRIBUIÇÕES S/REMUN.DEV.AO TRABALHADOR-FGTS	7.1.14 1.200
	7.1.15 0188 - REMUNERAÇÃO DAS DISPONIB. DO TESOIRO NACIONAL	7.1.16 11.561
	7.1.17 OUTRAS FONTES	7.1.18 47
7.1.19 7.1.20 Recursos de superávits financeiros de exercícios anteriores (MP 704)	7.1.21 0318 - CONTRIBUIÇÕES SOBRE CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS - SUPERÁVIT DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	7.1.22 54
	7.1.23 0344 - RECEITAS DE EMISSÃO DE TÍTULOS DO TESOIRO NACIONAL - SUPERÁVIT DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	7.1.24 21.018
	7.1.25 0384 - CONTRIBUIÇÕES S/REMUN.DEV.AO TRABALHADOR-FGTS - SUPERÁVIT DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	7.1.26 5.966
	7.1.27 0388 - REMUNERAÇÃO DAS DISPONIB. DO TESOIRO NACIONAL - SUPERÁVIT DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	7.1.28 94
	7.1.29 EMISSÃO DE TÍTULOS	7.1.30 1.506
7.1.31 TOTAL		7.1.32 72.387

Fonte: <http://www.fazenda.gov.br/noticias/2016/fevereiro/nota-a-imprensa-sobre-o-pagamento-dos-passivos-do-acordao-tcu-no-825-2015>

Posteriormente, em resposta a solicitações de informações, tanto a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) como a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) informaram que não foram utilizados recursos de desvinculação do superávit financeiro de 2014 para pagamento dos referidos passivos. Os recursos de desvinculação foram utilizados apenas para o pagamento de benefícios previdenciários urbanos, viabilizado pela Portaria SOF 138, de 29/12/2015, no valor de R\$ 46,9 bilhões. O gráfico seguinte demonstra os valores, por fonte desvinculada, que foram utilizados para pagamento de benefícios previdenciários.

**Pagamento de Despesas Previdenciárias com Recursos Desvinculados pela MP 704/2015 –
Superávit Financeiro de 2014 (em R\$ mil)**



Fonte: Nota Técnica 5/2016/CGMAC/SEAFI/SOF/MP

A análise sobre a regularidade desse procedimento está consignada no tópico III.4.3.

Retornando ao pagamento dos passivos junto às instituições financeiras e ao FGTS, conforme informação da STN, o total de pagamentos realizados alcançaram o montante de R\$ 74,1 bilhões de reais, sendo R\$ 21 bilhões de valores referentes a 2015 e R\$ 53,1 bilhões referentes a atrasos de anos anteriores a 2015. Cabe ressaltar que aproximadamente R\$ 4,5 bilhões referem-se a juros por atraso.

Pagamentos de passivos junto ao FGTS e bancos públicos

R\$ milhões				
Entidade Credora	A. Valor do Principal até 2014	B. Valor dos Juros até 2015	C. Valor do principal de 2015	D. Valor total (A+B+C)
FGTS - LC 110/2001	10.759	1.392	4.793	16.944
FGTS - Lei 11.977/2009	7.890	1.099	1.500	10.489
BNDES - PSI	20.256	1.199	8.582	30.037
BB	9.745	798	6.158	16.701
Totais	48.650	4.488	21.033	74.171

Fonte: Nota Conjunta 16/2016/COAPI/COFIN/COPEC/SUPOF/STN/MF-STN

Na análise desses pagamentos, observou-se que, ao invés de registrar as operações como quitação de dívida de operações de crédito, conforme reconhecida pelo Acórdão 825/2015–TCU–Plenário, registraram-se os pagamentos dos passivos do BB, BNDES e FGTS como se fossem despesas com subvenções econômicas, o que acabou distorcendo as informações orçamentárias do exercício de 2015.

Constatou-se também que cerca de 28,5% (R\$ 21,1 bi) dos passivos foram suportados pela reserva do “colchão de liquidez”, mais especificamente pela fonte de recursos 344, que é composta pelo superávit financeiro da emissão de títulos públicos de responsabilidade do Tesouro Nacional. Ou seja, o governo federal acabou, em parte, endividando-se para saldar outra dívida e, ainda por cima, impactou o saldo do colchão de liquidez que é utilizado para pagamento de dívidas que vencem em até três meses, no mínimo.

III.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.

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), 6ª edição, o elemento de despesa 45 é destinado ao pagamento de subvenções econômicas, a qualquer título. No caso de empenho de despesas de exercícios anteriores, o código 45 é deslocado para o nível de subitem, mas mantém a função de identificar o objeto de gasto, qual seja, subvenções econômicas.

Cabe observar que o pagamento de passivos vencidos, como se fossem despesas de subvenções do exercício corrente, fez com que o montante executado dessas despesas, em 2015, apresentasse distorção com relação ao valor efetivamente realizado.

Para agravar ainda mais a situação, a Secretaria do Tesouro Nacional, o Ministério da Fazenda e o Ministério das Cidades, no momento do pagamento, não realizaram a separação entre o principal e os juros das dívidas, o que contribuiu para ampliar a distorção das informações contábeis e orçamentárias do ano de 2015. Conforme demonstrado anteriormente, o montante dos juros das operações alcançou o valor de R\$ 4,4 bilhões.

De fato, os pagamentos de operações de crédito e de juros foram contabilizados juntamente com o principal da dívida como subvenções econômicas, no elemento de despesa 45, quando na verdade deveriam ser contabilizados nos elementos “71 – Principal da Dívida Contratual Resgatado” e “21 – Juros sobre a Dívida por Contrato”.

A título de exemplo, na tabela seguinte, são demonstrados alguns pagamentos de passivos junto ao BB e ao BNDES. A tabela faz o vínculo entre a ordem bancária, a nota de empenho, a ação orçamentária e o elemento de despesa utilizado.

Exemplos de pagamentos registrados irregularmente

7.1.33 CRED OR	7.1.34 ÓRDEM BANCÁRIA	7.1.35 EMPENHO	7.1.36 AÇÃO GOVERNAMENTAL	7.1.37 ELEMENTO DESPESA	7.1.38 VALOR
7.1.39	7.1.45 2015O	7.1.46	7.1.48 0294 -	7.1.49 45 -	7.1.50
7.1.40	B800164	7.1.47 2011	Equalizações de juros	Subvenções	178.048.438,68
7.1.41	7.1.51 2015O	NE800003	custeio agropecuário	econômicas	7.1.52
7.1.42 B	B800414				1.191.923,38
7.1.43	7.1.53 2015O				7.1.54
7.1.44	B800460				57.827,12
	7.1.55 2015O	7.1.56	7.1.58 0294 -	7.1.59 92 –	7.1.60 499,38
	B800168	7.1.57 2015	Subvenção econômica -	Despesas de	
	7.1.61 2015O	NE000094	custeio agropecuário	exercícios	7.1.62
	B800416			anteriores	1.603.421,52
7.1.63	7.1.70 2015O	7.1.71	7.1.73 000k -	7.1.74 45 -	7.1.75
7.1.64	B800199	7.1.72 2011	Subvenção econômica	Subvenções	1.948.057.751,72
7.1.65	7.1.76 2015O	NE800012	no âmbito do PSI	econômicas	7.1.77

7.1.66	B800299				1.436.667.350,90
7.1.67 B	7.1.78 2015O B800359	7.1.79 7.1.80 2012 NE800029	7.1.81 000k - Subvenção econômica no âmbito do PSI	7.1.82 45 - Subvenções econômicas	7.1.83 1.003.540.496,88
7.1.68	7.1.84 2015O B800370				7.1.85 1.624.915.383,57
7.1.69	7.1.86 2015O B800599	7.1.87 7.1.88 2015 NE000170	7.1.89 000k - Subvenção econômica no âmbito do PSI	7.1.90 45 - Subvenções econômicas	7.1.91 2.142.199.061,83
	7.1.92 2015 OB800602				7.1.93 1.651.394.764,95

Fonte: Nota Conjunta 16/2016/COAPI/COFIN/COPEC/SUPOF/STN/MF-DF

Pelos dados apresentados na tabela, verifica-se que mesmo realizando novos empenhos em 2015 os órgãos responsáveis pelos pagamentos optaram por executar os pagamentos como despesas de exercícios anteriores (2015NE000094) ou do próprio exercício (2015NE000170) relativas a subvenções econômicas, em detrimento do pagamento de uma operação de crédito.

Em outros casos, se conjugarmos o ano das notas de empenhos anteriores a 2015 (2011NE800003, 2011NE800012 e 2012NE000170), com o ano das respectivas ordens bancárias, constata-se que parte dos pagamentos também foram realizados como subvenções econômicas, mas por meio de restos a pagar de orçamentos anteriores.

Dessa forma, os pagamentos constituíram flagrante afronta ao art. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 (LRF), art. 167, inciso II, da Constituição Federal, e, ainda, artigos 12, § 3º e 6º, e 13, da Lei 4.320/1964.

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.

Já no que concerne aos mandamentos da Lei 4.320/1964, o pagamento de dívidas contratuais, como se fossem subvenções, está em desacordo com os conceitos da despesa pública, notadamente daqueles referentes a subvenção econômica (art. 12, § 3º) e transferência de capital (art. 12, § 6º).

Ademais, não se deve olvidar que, no intuito de facilitar a classificação da despesa por elemento, o art. 13, também da Lei 4.320/1964, estabelece quais são os elementos de despesa que deverão ser utilizados para especificar a despesa, inclusive, inclui a amortização da dívida como transferência de capital.

Portanto, o indício de irregularidade constatada está presente tanto na execução da despesa, realizada sem autorização orçamentária (art. 5º, § 1º, da LRF), quanto nos registros contábeis da execução, que não espelham o verdadeiro objeto do gasto (artigos 12, § 3º e 6º, e 13, da Lei 4.320/1964).

INDÍCIO DE IRREGULARIDADE

- Realização de 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 artigos 12, § 3º, inciso II, e 13 da Lei 4.320/1964.

III.3.2. Pagamento de dívida contratual junto ao FGTS

O presente tópico trata de irregularidades identificadas 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). Passa-se, a seguir, à descrição da irregularidade.

O FGTS atua nas faixas de maior renda atendidas pelo PMCMV. Na segunda etapa do programa, eram atendidos com financiamentos habitacionais subsidiados, famílias de duas faixas de renda: faixa 2, com renda até R\$ 3.275,00 e faixa 3, com renda entre R\$ 2.375,00 a R\$ 5.000,00.

O subsídio à habitação se dá por meio de descontos concedidos com recursos do próprio Fundo somados a descontos concedidos com recursos de subvenções econômicas da União.

A Lei 11.977/2009 facultou que as subvenções econômicas a cargo do Tesouro Nacional fossem antecipadas pelo FGTS consoante disposto no art. 82-A da lei, com redação dada pela Lei 12.424/2011. No caso do Fundo efetivamente realizar o adiantamento, os valores deverão ser atualizados pela Taxa Selic quando do ressarcimento.

Ocorre que, desde 2009, o Tesouro Nacional passou a acumular dívidas com o FGTS em função do não pagamento dos repasses de subvenções econômicas realizados pelo Fundo, em nome da União, aos mutuários do PMCMV. Neste período foram realizados apenas pagamentos pontuais ao Fundo, sendo R\$ 450 milhões em 2009, 350 milhões em 2010 e R\$ 800 milhões em 2013. A tabela a seguir apresenta os valores da dívida da União junto ao FGTS ao término de cada período.

Passivos do Tesouro Nacional com o FGTS (estoque) – Subvenções Econômicas – PMCMV

R\$ milhares	
Período	Valor
Dezembro 2009	46.230
Dezembro 2010	581.853
Dezembro 2011	2.515.227
Dezembro 2012	4.114.089
Dezembro 2013	5.715.259
Dezembro 2014	7.890.464
Novembro 2015	8.794.285

Fonte: FGTS.

O relatório que fundamentou 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. Da mesma forma, o relatório sobre as Contas do Governo da República do exercício de 2014, que fundamentou o Acórdão 2.461/2015-TCU-Plenário, de outubro de 2015, dedica toda a seção 8.3.2.1 a descrever de maneira minuciosa o motivo pelos quais os adiantamentos foram considerados operações de crédito.

Tais operações de crédito não seriam alcançadas pela vedação da Lei de Responsabilidade Fiscal, havendo inclusive autorização em lei específica, Lei 11.977/2009, art. 82-A, para a realização destes contratos. Entretanto, para atender por completo aos ditames legais 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 (art. 3º da Lei 4.320/1964 e o art. 32, § 1º, incisos I a V, da Lei Complementar 101/2000).

Ademais, os pagamentos realizados pela União para quitação das operações de créditos contratadas junto ao FGTS deveriam ser feitos mediante rubrica própria consignada na Lei Orçamentária e não como pagamento de restos a pagar inscritos em exercícios pretéritos. Isso porque esses restos a pagar eram, em verdade, destinados ao suporte de transferências de subvenções econômicas e não ao pagamento de dívida consolidada, como era o caso da dívida da União junto ao FGTS.

Transcreve-se, a seguir, trecho do relatório que embasou o Acórdão 825/2015-TCU-Plenário que descreve detalhadamente o porquê da irregularidade de tal procedimento, demonstrando qual deveria ser a conduta:

346. Teria a União, então, deixado de efetuar o pagamento dos subsídios aos respectivos mutuários? A resposta é: não. O pagamento foi efetuado, mas com recursos do FGTS, como autoriza o art. 82-A da Lei 11.977, de 2009._347. Nesse caso, por que referidos pagamentos não foram registrados orçamentariamente pelo Ministério das Cidades, nos respectivos créditos orçamentários? Em outras palavras, por que as dotações destinadas ao pagamento de subsídios no âmbito do PMCMV ainda estão inscritas em restos a pagar se, com o pagamento de tais dispêndios pelo FGTS, as relações obrigacionais entre a União e os mutuários já foram totalmente extintas?_348. Tais pagamentos não estão sendo registrados para que respectivas tais dotações, representadas por montantes inscritos em restos a pagar, sejam utilizadas para quitar os valores referentes à nova relação obrigacional surgida entre a União e o FGTS quando este, por intermédio dos adiantamentos, efetuou o pagamento das subvenções de responsabilidade da União no âmbito do PMCMV._349. **Ora, se o Ministério das Cidades é sabedor que os dispêndios serão pagos mediante adiantamento concedido pelo FGTS – como restou evidenciado pelo histórico da execução de referida despesa desde o ano de 2009 – então, a uma, como já se demonstrou por intermédio dos itens 287 a 297, os créditos orçamentários já deveriam ter sido autorizados com a fonte de recursos ‘operação de crédito interna’ devidamente consignada._350. A duas, todo e qualquer pagamento de subsídio de responsabilidade da União efetuado com recursos do FGTS deveria ser registrado como um pagamento de despesas no âmbito de cada um dos respectivos créditos orçamentários._351. A três, para o ressarcimento dos recursos ao FGTS, deveria ter sido providenciada nova dotação orçamentária, ou seja, crédito orçamentário distinto daquele referente ao pagamento dos subsídios, informando a respectiva fonte de recursos/financiamento.**

352. A adoção de tais procedimentos seria compatível com o que determinam os seguintes dispositivos legais: art. 1º, § 1º, da LRF, art. 3º da Lei 4.320, de 1964, art. 32, § 1º, inciso I, da LRF, art. 6º da Lei 4.320, de 1964, art. 5º, § 1º, da LRF, e art. 167, inciso II, da Constituição da República, (...) (grifos acrescidos)

Destaque-se que o item 9.7.1 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário alertou expressamente o Poder Executivo Federal quanto à necessidade de obter autorização específica na LOA ou em créditos adicionais para quitar as dívidas existentes junto ao FGTS:

9.7.1. em razão do disposto pelo art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, **alertar o Poder Executivo a respeito da execução de despesa com pagamento de dívida contratual** junto ao Fundo de

Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em Lei de Créditos Adicionais. (grifos acrescidos)

Também o relatório sobre as Contas do Governo referentes ao exercício de 2014 é claro ao descrever qual procedimento deveria ter sido adotado para quitação do débito junto ao FGTS, que deveria contemplar: (i) o cancelamento dos restos a pagar inscritos na ação orçamentária 0909.00CW.0001 – Subvenção Econômica Destinada à Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas, referentes aos empenhos de despesa da União no âmbito do PMCMV; (ii) inscrição, na dívida consolidada da União, dos montantes relativos aos restos a pagar a que se refere o item anterior; (iii) registro, no estoque da dívida consolidada, dos valores referentes aos juros devidos pela União ao FGTS em razão dos adiantamentos concedidos pelo Fundo; e (iv) registro, pelo regime de competência, dos juros devidos pela União ao FGTS em relação aos estoques de dívida consolidada. http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/index.html (p. 662).

Não obstante os alertas emitidos pelo TCU, observa-se que, no curso do exercício de 2015, o Governo Federal perseverou na conduta, ou seja, repassou recursos ao FGTS para quitação de dívidas anteriormente contraídas utilizando rubrica orçamentária destinada ao pagamento de subvenções econômicas. A tabela a seguir detalha os pagamentos realizados ao Fundo ao longo do exercício.

Valores repassados ao FGTS no âmbito do PMCMV

	Data	Valor (R\$)	Ordem Bancária	Nota de Empenho
1	20/2/2015	150.000.000,00	560019000012015OB800001	560019000012010NE000001
2	4/3/2015	150.000.000,00	560019000012015OB800002	
3	1/4/2015	150.000.000,00	560019000012015OB800003	
4	14/5/2015	150.000.000,00	560019000012015OB800004	560019000012011NE000001
5	1/6/2015	150.000.000,00	560019000012015OB800005	
6	2/7/2015	150.000.000,00	560019000012015OB800006	
7	5/8/2015	150.000.000,00	560019000012015OB800007	560019000012014NE000003
8	1/9/2015	150.000.000,00	560019000012015OB800008	560019000012011NE000002
9	2/10/2015	150.000.000,00	560019000012015OB800009	
10	28/12/15	5.547.516,85	560019000012015OB800010*	560019000012015NE000004
11	28/12/15	2.855.536.876,16	560019000012015OB800011**	560019000012015NE000011
				560019000012015NE000012
12	28/12/15	6.076.334.522,38	560019000012015OB800012	560019000012015NE000009
13	28/12/15	52.970.262,97	560019000012015OB800013*	560019000012015NE000010
14	28/12/15	144.031.719,37	560019000012015OB800014	560019000012015NE000003

Fonte: Siafi.

* Remuneração à Caixa Econômica Federal por serviços prestados;

** Valor pago a título de atualização do montante antecipado pelo FGTS (Taxa Selic).

Os recursos autorizados na Lei Orçamentária de 2015, no valor de R\$ 1,5 bilhão, foram empenhados somente em 10/9/2015 (560019000012015NE000001), tendo sido cancelado o empenho em 9/12/2015 (560019000012015NE000002). Posteriormente, em 15/12/2015 e 28/12/2015 foram realizados novos empenhos, também no valor total de R\$ 1,5 bilhão (560019000012015NE000003 e 560019000012015NE000004).

Portanto, nos pagamentos realizados ao FGTS no período de fevereiro a outubro de 2015, totalizando R\$ 1,35 bilhão, foram utilizados restos a pagar de orçamentos de exercícios anteriores. Estes restos a pagar foram inscritos na ação orçamentária 00CW - “Subvenção Econômica Destinada à Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas”.

Desse modo, os recursos foram repassados ao FGTS como se o objeto do pagamento fossem subvenções econômicas e não como liquidação de operações de crédito, o que de fato era. Também corroboram esta constatação, da utilização de restos a pagar de subvenção econômica, as notas de empenhos vinculadas às ordens bancárias emitidas de fevereiro a outubro de 2015, que são todas de recursos empenhados em outros exercícios, conforme pode ser observado nas linhas 1 a 9 da tabela anterior.

Fato semelhante ocorreu quando da liquidação, em dezembro de 2015, do passivo remanescente. Para tal quitação foi aberto crédito extraordinário no valor de R\$ 8.989.334.525,00, por meio da Medida Provisória 702, de 17/12/2015.

Ocorre que o crédito foi aberto na mesma ação orçamentária 00CW, ou seja, como sendo destinado para subvenções econômicas, quando de fato eram para quitação das operações de crédito abertas junto ao FGTS com amparo no art. 82-A da Lei 11.977/2009.

Assim, 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.

Deste modo, ao se consultar a execução orçamentária do Ministério das Cidades no mês de dezembro de 2015 observar-se-á, segundo a classificação dada para a despesa, que teriam sido despendidos com subvenção econômica destinada à implementação de projetos de interesse social em áreas urbanas o expressivo montante de R\$ 9,08 bilhões apenas naquele mês. Entretanto, conforme visto, não eram despesas de subvenções econômicas e sim quitação de operações de crédito, principal (R\$ 6,22 bilhões) e juros (R\$ 2,86 bilhões), contratadas em exercícios anteriores.

Ressalta-se que 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 recorrido, 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 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.

É este o cerne da irregularidade apontada no relatório que subsidiou o referido acórdão, não sendo suficiente o cancelamento de restos a pagar inscritos, uma vez que o crédito extraordinário foi aberto na mesma rubrica dos restos a pagar cancelados, ou seja, como subvenção econômica e não como pagamento de operações de crédito.

INDÍCIO DE IRREGULARIDADE

- 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.

III.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.

Preliminarmente ao detalhamento da irregularidade em questão, cabe discorrer sobre a execução orçamentária da ação destinada ao custeio de subvenções no âmbito do PMCMV. A tabela a seguir detalha, ano a ano, os valores despendidos pelo FGTS em adiantamentos de subvenções econômicas que são de responsabilidade do Tesouro Nacional.

Subvenções econômicas concedidas com adiantamento de recursos pelo FGTS

R\$ milhares

Exercício	Financiamentos habitacionais concedidos (A)	Valores despendidos pelo FGTS com subvenções de responsabilidade da União (B)	Dotação Inicial (C)	Valores Autorizados (D)	Valores Empenhados (E)	Valores efetivamente pagos pela União (F)
2009	80.843	310.412,26	-	800.000,00	800.000,00	450.000,00
2010	244.673	1.062.187,52	1.200.000,00	1.200.000,00	1.200.000,00	350.000,00
2011	288.268	1.933.373,58	1.300.000,00	2.000.000,00	2.000.000,00	0
2012	292.483	1.598.862,15	2.066.715,23	1.700.000,00	1.700.000,00	0
2013	320.359	1.480.973,18	1.900.000,00	1.900.000,00	1.900.000,00	800.000,00
2014	318.775	1.481.106,59	612.000,00	612.000,00	612.000,00	0
2015*	314.595	1.449.804,23	1.908.800,00	1.908.800,00	1.500.000,00	1.350.000,00
Dezembro/2015**						9.138.859,31

Fontes: Ministério das Cidades e Siga Brasil.

* Até novembro 2015;

** Inclui valores referentes à atualização (Taxa Selic) e também da remuneração à Caixa Econômica Federal.

Conforme pode ser observado, em todos os exercícios, com exceção no ano de 2014, as dotações empenhadas no Orçamento Geral da União (coluna E) foram suficientes para suportar as subvenções econômicas concedidas por meio de adiantamentos de recursos do FGTS com amparo na Lei 11.977/2009 (coluna B).

No exercício de 2014, contudo, observa-se vultoso déficit na comparação entre o valor aprovado no OGU e o valor despendido pelo FGTS em nome da União, atingindo R\$ 869,10 milhões (R\$ 1.481,10 milhões – R\$ 612 milhões). Este fato fica ainda mais claro observando-se os valores desembolsados mês a mês pelo FGTS.

Subvenções econômicas concedidas com adiantamento de recursos pelo FGTS no exercício de 2014

R\$

Mês	Valores despendidos pelo FGTS com subvenções de responsabilidade da União	Valor Acumulado	Mês	Valores despendidos pelo FGTS com subvenções de responsabilidade da União	Valor Acumulado

Mês	Valores despendidos pelo FGTS com subvenções de responsabilidade da União	Valor Acumulado	Mês	Valores despendidos pelo FGTS com subvenções de responsabilidade da União	Valor Acumulado
Janeiro	88.905.842,06	88.905.842,06	Julho	106.084.098,98	777.592.529,41
Fevereiro	123.968.537,95	212.874.380,01	Agosto	124.820.712,35	902.413.241,76
Março	95.510.408,49	308.384.788,50	Setembro	166.703.572,87	1.069.116.814,63
Abril	101.582.679,49	409.967.467,99	Outubro	144.882.060,32	1.213.998.874,95
Mai	133.308.559,72	543.276.027,71	Novembro	83.387.839,43	1.297.386.714,38
Junho	128.232.402,72	671.508.430,43	Dezembro	183.719.881,18	1.481.106.595,56

Fonte: Memorando 149/2016/GABIN/SNH/MCIDADES (peça 88, do TC 027.923/2015-0)

Constata-se, então, que a dotação orçamentária disponível, de R\$ 612 milhões, foi esgotada em junho de 2014. Portanto, não havia autorização legislativa para as despesas realizadas ao longo de todo o segundo semestre de 2014 na concessão de subvenções econômicas pelo FGTS em nome da União. A adequada autorização legislativa é consignada por meio da existência de dotação para a despesa no OGU.

Tal fato afronta, dentre outros, a Constituição Federal, art. 167, inciso II, a Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 16, § 1º, inciso I, a Lei 11.977, art. 82-A e a Lei 12.952/2014 – Lei Orçamentária Anual do exercício de 2014, podendo ainda ensejar o enquadramento no disposto no Decreto-Lei 2.848/1940 - Código Penal, art 359-D, com a redação dada pela Lei 10.028/2001.

A irregularidade descrita ganha ainda mais relevo ao se perceber que era possível ao Governo Federal estimar com precisão o montante a ser despendido no exercício de 2014 com as subvenções econômicas. Como se observa em tabela acima (coluna “B”), nos exercícios imediatamente anteriores, em 2012 e 2013, as despesas do FGTS com subvenções de responsabilidade da União foram da ordem de R\$ 1,5 bilhão.

Entretanto, a proposta orçamentária para o exercício de 2014 foi remetida ao Congresso Nacional contemplando gastos de apenas R\$ 612 milhões para as subvenções econômicas, ou seja a dotação existente estava 142%, abaixo da efetiva despesa realizada pelo FGTS em nome da União, de R\$ 1,48 bilhão.

A tabela a seguir apresenta os valores estimados para as subvenções econômicas durante a elaboração das propostas orçamentárias dos exercícios de 2009 a 2015.

Orçamento da Ação 00CW: Subvenção Econômica Destinada à Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas

R\$ milhares				
Exercíci o	Projeto de Lei	Ciclo Setorial	Ciclo Geral	Autógrafo
2009	0,00	0,00	0,00	0,00
2010	1.200.000,00	1.200.000,00	1.200.000,00	1.200.000,00
2011	1.300.000,00	1.300.000,00	1.300.000,00	1.300.000,00
2012	2.066.715,23	2.066.715,23	2.066.715,23	2.066.715,23
2013	1.900.000,00	1.900.000,00	1.900.000,00	1.900.000,00
2014	612.000,00	612.000,00	612.000,00	612.000,00
2015	2.000.000,00	2.000.000,00	3.908.800,00	1.908.800,00

Fonte: Siga Brasil.

Indagados acerca da irregularidade ora relatada, o Ministério das Cidades, a Caixa Econômica Federal, e a Secretaria Executiva do Conselho Curador apresentaram manifestação.

O Ministério das Cidades se manifestou por meio do Ofício nº 01/2016/SEI/SE-MCIDADES, de 5/4/2016 (peça 129 do TC 027.923-2015-0). Sobre a insuficiência de recursos para subvenções econômicas na proposta orçamentária de 2014, o Ministério informa que solicitou, à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), por meio de sistema específico, a expansão dos valores durante a elaboração da proposta, posto que os colocados pela SOF eram incompatíveis com as metas do PMCMV.

Especificamente para a ação orçamentária destinada ao custeio das subvenções econômicas, o Ministério das Cidades solicitou a expansão da estimativa de despesa para R\$ 1,437 bilhão, não tendo sido, contudo, atendido pela SOF, que manteve a rubrica em R\$ 612 milhões.

Portanto, observa-se a existência de indícios de que o projeto de lei orçamentária para o exercício de 2014 remetido pelo Governo Federal para apreciação do Congresso Nacional continha clara subestimativa de despesas para a ação “00CW”, de subvenção econômica dos financiamentos habitacionais concedidos no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida.

São indícios desta conduta: (i) os montantes despendidos nesta ação em exercícios anteriores, que eram de conhecimento da SOF, órgão responsável por coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da proposta orçamentária; (ii) a extrapolação da despesa em 142% do valor estimado; e (iii) o testemunho do MCidades feito no Ofício nº 01/2016/SEI/SE-MCIDADES.

Quanto ao fato de não ter sido feita suplementação da rubrica no curso do exercício de 2014, informa o Ministério que tal suplementação foi solicitada à SOF, com aumento do limite orçamentário para R\$ 1,4 bilhão. Entretanto, o MP remeteu, dentre outros documentos, Nota Técnica Conjunta nº 1/SPI/SOF/MP (peça 129, p. 31-34 do TC 027.923-2015-0) na qual conclui que não haveria insuficiência de dotação orçamentária, orientando para que fosse cancelado o pedido de suplementação orçamentária.

Também a Caixa Econômica Federal, ao responder aos questionamentos, por meio do Ofício 077/2016/Caixa (peça 130 do TC 027.923-2015-0) menciona a Nota Técnica Conjunta nº 1/SPI/SOF/MP como elemento de suporte a ratificar a existência de disponibilidade orçamentária.

Ainda neste contexto, cabe mencionar a manifestação da Secretaria Executiva do CCFGTS ao ser questionada sobre por que não foram interrompidas as concessões de novas subvenções ao se atingir o limite da dotação orçamentária disponível para o exercício de 2014.

No Ofício 032/2016-SECCFGTS/MTPS, de 5/4/2016 (peça 128 do TC 027.923-2015-0), a Secretaria Executiva do Fundo aduz ter encaminhado ao MP ofício solicitando esclarecimentos quanto à dotação orçamentária para as subvenções econômicas, tendo recebido em resposta a Nota Técnica Conjunta nº 1/SPI/SOF/MP, o mesmo documento que mencionam o MCidades e a Caixa em suas manifestações.

Segundo descreve a Secretaria Executiva do CCFGTS, o entendimento exarado pelo MP é pela suficiência da dotação orçamentária então existente. Nesse sentido transcreve trecho da Nota em que é mencionado que a subvenção econômica contava “com dotações orçamentárias que perfaziam o montante de R\$ 10,2 bilhões, no período compreendido entre os exercícios de 2009 e 2015, considerando os valores empenhados até 2014 e os do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2015 – PLOA 2015”.

A respeito da dotação para as despesas com a atualização pela Taxa Selic, também segundo transcreve a Secretaria Executiva do CCFGTS, o MP entende que:

em função da natureza da despesa em questão, ... a alocação de seus recursos orçamentários deve levar em consideração o momento do pagamento do referido ressarcimento, devendo ser adotados os procedimentos previstos na operacionalização do pagamento de despesas de exercícios anteriores, conforme prevê a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 2011.

Sobre os temas pontuados pelo MP nos trechos transcritos, e em breve análise, é necessário mencionar que não é cabível entendimento de que os restos a pagar inscritos em exercícios anteriores sejam considerados como dotação orçamentária do orçamento vigente, isto é, não se pode considerar o somatório dos restos a pagar inscritos entre 2009 e 2013 como autorização para gastos no exercício de 2014, tampouco os recursos então previstos no PLOA 2015 poderiam ser considerados neste sentido. De fato, se as despesas liquidadas com subvenções econômicas no período de 2009 a 2013 ficaram, em cada ano, abaixo da dotação orçamentária disponível para estes exercícios, o valor excedente não deveria sequer ter sido empenhado e inscrito em restos a pagar.

São princípios básicos do orçamento público a universalidade e a anualidade, explicitamente mencionados no art. 2º da Lei 4.320/1964. Consoante definição encontrada no sítio da Câmara dos Deputados para o princípio da universalidade:

Princípio pelo qual o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado. Indispensável para o controle parlamentar, pois possibilita: a) conhecer a priori todas as receitas e despesas do governo e dar prévia autorização para respectiva arrecadação e realização; b) impedir ao Executivo a realização de qualquer operação de receita e de despesa sem prévia autorização Legislativa; c) conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar a cobrança de tributos estritamente necessários para atendê-las.

<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/principios.html>.

O princípio da anualidade estatui que a autorização legislativa para realizar despesas e arrecadar receitas deve ser renovada periodicamente, correspondendo, no caso brasileiro, ao ano civil. A Lei Orçamentária Anual de 2014 – Lei 12.952/2014, traz em sua ementa a concretização deste princípio, ao disciplinar que a mencionada lei: “estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2014”.

Desse modo, observa-se, já de início e em curta análise, que o entendimento exarado no documento do MP mencionado tanto pelo MCidades e Caixa Econômica Federal quanto pela Secretaria Executiva do CCFGTS não deve prosperar, por desrespeitar princípios basilares das finanças públicas.

Quanto à despesa com juros calculada segundo a Taxa Selic para os montantes antecipados pelo FGTS, conforme relatado e evidenciado no tópico anterior, tal despesa foi irregularmente apropriada como sendo de subvenções econômicas concedidas no exercício de 2015 e não como pagamento dos acessórios de operação de crédito realizada pelo Tesouro Nacional junto ao Fundo, o que de fato era.

Por fim, cabe ressaltar que o Relatório de Auditoria Anual de Contas do FGTS (peça 150, p. 326-422 do TC 027.923/2015-0), elaborado por equipe da Controladoria Geral da União (CGU), também detectou a extrapolação do limite orçamentário para subvenções econômicas no exercício de 2014, tendo, após análise de manifestações dos interessados, concluído que (peça 150, p. 405 do TC 027.923/2015-0):

Assim, o que se percebe é um plexo de comunicações e de intercâmbio de informações entre os atores do FGTS (em especial, Gestor da Aplicação e Conselho Curador) e entre esses e o MPOG **que não demonstram providência efetiva para solucionar a questão, já que nenhum gestor assumiu a decisão de estancar o problema de extrapolação do limite orçamentário** e de outras falhas conexas (não contabilização da remuneração do principal e registro no SIAFI de valor menor que o real); nenhum dos gestores responsáveis pela ação 00CW emanou ato determinando que a execução do programa fosse suspensa até a suplementação orçamentária. (grifos acrescidos)

Considerando a gravidade da irregularidade identificada, bem como a necessidade que sejam aprofundadas as evidências, análises e conclusões notadamente quanto à responsabilidade de cada órgão e seus respectivos gestores, foi proposta a abertura de processo de representação, nos termos do art. 246 do Regimento Interno do TCU (TC 012.043/2016-8).

Feita esta necessária contextualização quanto ao descumprimento, no exercício de 2014, do limite da dotação orçamentária para as subvenções econômicas no âmbito do PMCMV, passa-se ao tema do pagamento, no exercício de 2015, do passivo gerado por esta extrapolação do orçamento.

Conforme já mencionado, a antecipação de recursos para subvenções econômicas feita pelo FGTS é autorizada pela Lei 11.977/2009, art. 82-A, nos seguintes termos:

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. (grifos acrescidos)

Portanto, observa-se que o texto legal permite a realização de operações de crédito entre a União e o FGTS, caracterizadas pelo desembolso, pelo Fundo, de recursos de subvenções econômicas que são de responsabilidade do Tesouro Nacional, com posterior pagamento das obrigações. Para consecução destas operações de crédito, a Lei 11.977/2009 estabeleceu tão somente duas condições: i) deve ser observado o disposto na lei orçamentária anual e ii) quando da quitação o débito da União deve ser atualizado pela Taxa Selic.

Consoante descrito anteriormente, no exercício de 2014 a despesa com subvenções concedidas pelo FGTS em nome da União extrapolou em R\$ 869,10 milhões o limite disponível na lei orçamentária daquele ano.

Desse modo, considerando 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.

De se indagar, então, qual deveria ter sido a conduta adotada pelos gestores quando da quitação deste adiantamento realizado pelo FGTS, que não encontrava amparo na legislação, ou seja, quais os critérios deveriam ser adotados para o pagamento de uma despesa extracontratual?

A respeito deste tema verifica-se a existência de orientação da Advocacia Geral da União (AGU) – Orientação Normativa 4, de 1º/4/2009, publicada no Diário Oficial da União de 7/4/2009, Seção 1, p.13, que assim dispõe:

A despesa sem cobertura contratual deverá ser objeto de reconhecimento da obrigação de indenizar, nos termos do art. 59, parágrafo único, da Lei 8.666, de 1993, sem prejuízo da apuração da responsabilidade de quem lhe der causa.

No mesmo sentido caminha a jurisprudência deste Tribunal de Contas da União, a exemplo do Voto condutor do Acórdão 375/1999-TCU-2ª Câmara:

No que tange ao contrato verbal, no âmbito administrativo, a lei é claríssima ao vedá-lo e declará-lo nulo de pleno direito (art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93). Por outro lado, é também a lei que determina a promoção da responsabilidade de quem deu causa ao contrato nulo (art. 59, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93).

O fato de a despesa ter sido realizada fora dos preceitos legais não isenta o Poder Público da obrigação de pagar pelo serviço efetivamente prestado, no caso em tela o adiantamento de recursos feito pelo FGTS para concessão de subvenções econômicas acima da dotação orçamentária disponível. Não obstante, a quitação da obrigação surgida deve ser precedida do adequado procedimento administrativo, inclusive com apuração da conduta do credor. Neste sentido, o relatório que fundamentou o Acórdão 1.073/2012-TCU-2ª Câmara:

71. Noutro giro, uma vez que esta Corte de Contas determinou inicialmente à Funasa a anulação do processo licitatório e, por consequência, a anulação do Contrato nº 50/2006, deveria ser lembrado o disposto no parágrafo único do art. 59 da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993: “A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa”. 72. Dessa forma, **cabe à Administração identificar os gastos incorridos pela contratada e indenizá-la devidamente, desde que ela não tenha concorrido para os atos irregulares praticados no âmbito do processo de contratação.** (grifos acrescidos)

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.

Em outros termos: o reconhecimento ou confissão da dívida de R\$ 869,10 milhões da União com o FGTS se deu por meio da MP 702/2015 e não por meio de adequado procedimento administrativo destinado a reconhecer a obrigação do Tesouro Nacional, inclusive constatando a boa-fé do credor e apurando as responsabilidades pela geração do passivo fora dos preceitos legais. Somente após tal procedimento administrativo poderia ser aberto crédito adicional para pagamento atinente à dívida eventualmente reconhecida.

Desse modo, 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 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. Conforme o art. 16, § 1º, inciso I, da LRF, por adequada com a lei orçamentária deve ser entendida:

a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício (grifou-se).

Tal fato reforça o entendimento de que, previamente ao pagamento em 2015 do valor que excedeu à dotação orçamentária disponível no exercício de 2014, deveria ter sido realizado processo atinente ao reconhecimento da dívida.

Observe-se que, com relação aos passivos da União junto ao Banco do Brasil e BNDES, também irregularmente constituídos, o reconhecimento da obrigação de quitar as dívidas com estes bancos públicos e a apuração de responsabilidades está sendo realizada no âmbito do TCU, no processo TC 021.643/2014-8, que deu origem ao Acórdão 825/2015-TCU-Plenário e 3.297/2015-TCU-Plenário.

Indagado sobre a existência de processo de reconhecimento da dívida junto ao FGTS, o Ministério das Cidades reiterou, por meio do Ofício 10/2016/SEI/SE-MCIDADES, de 27/4/2016 (peça 138 do TC 027.923/2015-0), o entendimento que não havia insuficiência de dotação orçamentária para os dispêndios com subvenções econômicas no exercício de 2014, novamente citando o documento produzido pelo MP, Nota Técnica Conjunta 1/SPI/SOF/MP. Menciona também não haver contrato entre a União e o FGTS para realização dos empréstimos pelo Fundo, o que afastaria a aplicação da Orientação Normativa 4/2009 da AGU.

Com relação a esta manifestação, assevere-se que, segundo amplamente discutido no relatório sobre as Contas do Governo do exercício de 2014, o fato de inexistir contrato formalmente estabelecido não implica a inexistência da operação de crédito, que no caso era autorizada em lei específica, a qual estipulava as condições para sua realização.

O objeto da presente discussão é, pois, o fato de que a operação de crédito realizada entre o FGTS e a União não obedeceu ao disposto na lei que a autorizou, Lei 11.977/2009, art. 82-A, devendo a dívida gerada por esta operação, fora dos preceitos legais, ter recebido tratamento diferente da dívida regularmente constituída. Como já amplamente consignado, o tratamento a ser dado para quitação de despesas realizadas sem amparo legal é o do reconhecimento de dívida, conforme orienta a AGU na Orientação Normativa 4/2009.

Ainda sobre o mesmo tema, a Secretaria do Tesouro Nacional informou, na Nota Técnica 24/2016/COAPI/SUPOF/STN/MF-DF, de 25/4/2016 (peça 139 do TC 027.923/2015-0), que não compete àquela Secretaria realizar repasses ao FGTS em quitação às subvenções econômicas antecipadas por aquele Fundo em nome da União. Na condição de órgão central de programação financeira, só lhe caberia a atribuição de repassar os recursos solicitados pelo órgão setorial, no caso o Ministério das Cidades, sugerindo ao fim que fossem direcionados questionamentos àquele Ministério.

Sobre esta ponderação da STN cabe mencionar que o Decreto 7.482, de 16/5/2011, que trata da estrutura regimental do Ministério da Fazenda, disciplina, no art. 21, as competências da Secretaria do Tesouro Nacional, dentre as quais destaca-se a de promover o acompanhamento, a sistematização e a padronização da execução da despesa pública (inciso VII do art. 21).

Nesse sentido, destaque-se o contraste entre a conduta ora observada e a conduta com relação à dívida da União com o FGTS em virtude de passivos oriundos da liquidação de instituições financeiras. Esta dívida, no valor de R\$ 858,33 milhões, não foi quitada em função de questionamentos existentes por parte do Tesouro Nacional. No caso ora relatado, dívida montante semelhante (R\$ 869,10 milhões) foi quitada sem que sequer houvesse abertura de procedimento administrativo para a formalização do ato.

Por fim, cabe transcrever o que menciona a Secretaria do Tesouro Nacional na Nota Técnica 002/2016/GEFUP/GERAT/COFIS/SUPOF/STN/MF-DF, quando explana o porquê de não terem sido quitados os débitos oriundos da liquidação de instituições financeiras:

a assunção de valores pelo Tesouro Nacional não deve prescindir de profunda análise que assegure a certeza da obrigação. Assim, o simples registro contábil de valores pelo pretense credor não caracteriza a materialidade da dívida e não constitui direito líquido e certo de terceiros frente à União (peça 89, p. 29, do TC 027.293-2015-0).

INDÍCIO DE IRREGULARIDADE

- 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.

III.4. Programação e execução orçamentária e financeira

III.4.1. Decretos de abertura de crédito suplementar sem autorização orçamentária

De acordo com o princípio da universalidade, presente na Lei 4.320/1964, art. 2º, a Lei Orçamentária Anual (LOA) deve conter todas as receitas e despesas do exercício financeiro. Em decorrência do dinamismo do orçamento, o art. 40 daquela lei trata dos créditos adicionais, que são autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na LOA.

O art. 41 da referida lei diz que os créditos adicionais classificam-se em: suplementares, destinados a reforço de dotação já prevista na LOA; especiais, referentes a despesas sem dotação específica; extraordinários, destinados a despesas urgentes e imprevistas (urgentes e imprevisíveis, nos termos da Constituição Federal (CF/1988), art. 167, § 3º).

No ano de 2015, as despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social somaram inicialmente R\$ 2,88 trilhões. Ao final do exercício, após a aprovação de créditos adicionais, a dotação autorizada alcançou o montante de R\$ 2,94 trilhões. A programação anual para os dispêndios com investimentos das empresas estatais federais passou, por sua vez, de R\$ 105,86 bilhões para R\$ 101,97 bilhões.

Segundo dados dos sistemas de informações e órgãos do governo federal, com a abertura e a reabertura de créditos adicionais, computados os anulados (fonte de recurso) e os cancelados, o orçamento anual foi acrescido em R\$ 58 bilhões, sendo um aumento de R\$ 61,8 bilhões no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e um decréscimo de R\$ 3,8 bilhões no Orçamento de Investimento (OI).

As tabelas a seguir registram, para os exercícios de 2014 e 2015, os valores abertos por tipo de crédito no âmbito dos OFSS e OI. Destaca-se que parcela dos créditos adicionais foi suportada por cancelamento de dotações já previstas na LOA, cujos valores também estão registrados.

Abertura de créditos adicionais – OFSS – 2014 e 2015

	R\$ bilhões	
Créditos Adicionais	2014	2015

Suplementares	324,9	257,2
Especiais	1,7	1,7
Extraordinários	17,8	53,3
Total Bruto	344,4	312,3
Cancelamentos	(119,2)	(250,5)
Total Líquido	225,2	61,8

Fonte: Tesouro Gerencial.

Abertura de créditos adicionais – OI – 2014 e 2015

	R\$ bilhões	
Créditos Adicionais	2014	2015
Suplementares	8,8	17,7
Especiais	0,2	4,8
Extraordinários	18,4	0,3
Total Bruto	27,4	22,8
Cancelamentos	(21,9)	(26,6)
Total Líquido	5,5	(3,8)

Fonte: Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest).

Para fundamentar a opinião do Tribunal de Contas da União em seu parecer prévio 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 (§ 1º do art. 228 do RITCU), cumpre analisar se a abertura de créditos adicionais realizada pelo Poder Executivo no exercício de referência observou as normas regentes da matéria, especialmente quanto às condições dispostas na LOA.

Nesse sentido, recorda-se que o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo relativas ao exercício 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. Registra-se ainda a existência de representação de Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) sobre possíveis irregularidades em créditos suplementares abertos em 2015, cuja apuração está em andamento no âmbito do TC 035.014/2015-6.

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 conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa.

Em sintonia com o comando constitucional, 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: (grifou-se)

Referido artigo representa a autorização orçamentária para abertura de crédito suplementar, apenas quando a condição nele contida seja observada, qual seja, as alterações promovidas na programação orçamentária devem ser compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para 2015. Se essa condição não for obedecida, não estará autorizada a abertura de crédito suplementar, a qual deve ser solicitada ao Poder Legislativo, que tem, em regra, a prerrogativa de decidir sobre a criação ou o aumento de despesas.

De acordo com a Lei 13.080/2015, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2015), art. 40, as propostas de abertura de créditos suplementares autorizados na LOA 2015 serão submetidas ao Presidente da República, acompanhadas de exposição de motivos que inclua a justificativa e a indicação dos efeitos dos cancelamentos de dotações, exceto no caso dos créditos com indicação de recursos compensatórios dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União (MPU) e da Defensoria Pública da União (DPU), nos termos da Lei 4.320/1964, art. 43, § 1º, inciso III. Este dispositivo trata da anulação parcial ou total de dotações como origem para abertura de créditos suplementares e especiais. No âmbito do Poder Executivo, o Presidente da República poderá delegar aos Ministros de Estados a abertura dos referidos créditos suplementares.

Assim, apenas nos casos de indicação de recursos compensatórios decorrentes de anulação parcial ou total de dotações, os Poderes Legislativo e Judiciário, o MPU e a DPU poderão abrir diretamente créditos suplementares autorizados pela LOA. Nos demais casos, as propostas de abertura de crédito serão submetidas ao Presidente da República, para verificação das condições impostas pela LOA 2015, art. 4º.

A Presidente da República enviou ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem 269, de 22/7/2015, um projeto de lei (PLN 5/2015) visando à alteração da meta fiscal. No PLN, informa-se que “tornou-se imperiosa a redução da meta de resultado primário a ser realizado em 2015”.

A LDO 2015 vigente à época, estabelecia, no art. 2º, que aprovação do PLOA e a execução da referida lei deveriam ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social de R\$ 55,3 bilhões. No PLN 5/2015, foi proposta a alteração da meta para R\$ 5,8 bilhões. Conforme expresso na exposição de motivos EMI 00105/2015 MP MF do Projeto de Lei:

(...) considerando os efeitos de frustração de receitas e elevação de despesas obrigatórias, o esforço fiscal já empreendido não será suficiente, no momento, para a realização da meta de superávit primário para o setor público não financeiro consolidado estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentária.

O conteúdo do PLN 5/2015 deixa claro que o cenário econômico era indicativo de não cumprimento da meta em vigor.

Quanto à delimitação do período de análise, adotou-se o mesmo critério utilizado no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 2014, qual seja, analisou-se a edição de decretos que abriram créditos suplementares no período entre o envio do PLN 5/2015 (22/7/2015) e a aprovação da mudança da meta pelo Poder Legislativo (3/12/2015). Isso porque nesse período é possível afirmar que o Poder Executivo já sabia que a meta de resultado primário em vigor estava comprometida.

Na representação do MPTCU, há quatro decretos sem número de 27/7/2015 e dois decretos sem número de 20/8/2015. Registra-se ainda a existência de um decreto sem número de 2/9/2015, além dos seis mencionados pelo MPTCU na representação. Considerando apenas as fontes de financiamento

superávit financeiro e excesso de arrecadação, os sete decretos abrem créditos suplementares no valor de R\$ 2,5 bilhões, conforme discriminado nas tabelas a seguir:

Decretos por fonte de financiamento

R\$ 1,00

Data	Decreto Sem Número	Fonte de Financiamento		Total por Decreto
		Excesso de Arrecadação	Superávit Financeiro	
27/7/2015	14241		56.550.100	56.550.100
27/7/2015	14242	594.113.666	666.186.440	1.260.300.106
27/7/2015	14243	7.000.000	703.465.057	710.465.057
27/7/2015	14244	365.726		365.726
20/8/2015	14250	262.173.117	231.412.685	493.585.802
20/8/2015	14252		1.370.419	1.370.419
2/9/2015	14256		4.000.000	4.000.000
TOTAL		863.652.509	1.662.984.701	2.526.637.210

Fonte: Decretos sem número e Tesouro Gerencial

Decretos por indicador de resultado primário

R\$ 1,00

Data	Decreto Sem Número	Indicador de Resultado Primário				Total por Decreto
		0 - Financeira	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	3.359.418		1.256.686.288	254.400	1.260.300.106
27/7/2015	14243	703.465.057		7.000.000		710.465.057
27/7/2015	14244			365.726		365.726
20/8/2015	14250			493.585.802		493.585.802
20/8/2015	14252	1.370.419				1.370.419
2/9/2015	14256			4.000.000		4.000.000
TOTAL		708.194.894	56.550.100	1.761.637.816	254.400	2.526.637.210

Fonte: Decretos sem número e Tesouro Gerencial

Repita-se que o tema em questão (edição de decretos para abertura de crédito suplementar no cenário econômico de descumprimento da meta em vigor) foi objeto de avaliação do TCU no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo de 2014. Na ocasião, foram excluídos da análise os créditos abertos que utilizaram como fonte de recursos anulação parcial ou total de dotações orçamentárias (por configurarem mero remanejamento entre despesas, não impactam a meta de resultado primário fixada), assim como os créditos abertos com fontes financeiras para cobertura de despesas financeiras, fato que igualmente não tem impacto no resultado primário.

Naquele relatório, o TCU concluiu que a abertura dos créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio dos Decretos não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, foi incompatível com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da LOA 2014 e, infringindo, por consequência, o art. 167, inciso V, da Constituição Federal.

Para a análise dos decretos referentes a 2015, serão excluídos os créditos abertos decorrentes de anulação de despesa, por tratar-se de remanejamento sem impacto na meta de resultado primário.

Preliminarmente, ressalta-se que 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. Esse foi o entendimento do TCU exposto na análise das Contas de Governo de 2014:

É notório que o citado projeto de lei de alteração da meta fiscal estabelecida pela LDO 2014 não teve o condão de suspender a eficácia das normas prescritas no art. 9º da LRF, c/c o art. 51 da LDO 2014. Uma vez demonstrada a necessidade de contingenciamento, dado que a realização da receita não era compatível com o cumprimento da meta fiscal estabelecida na LDO, o Poder Executivo deveria ter apurado o montante necessário e informado a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU até o 22º dia após o encerramento do bimestre.

Não se alegue que a superveniente publicação da Lei 13.053/2014, que alterou a meta fiscal da LDO 2014, em 15/12/2014, elidiu a exigência de se limitar a execução orçamentária e financeira. Isso porque a situação indicativa de não cumprimento da meta fiscal ressaltada no Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 2º Quadrimestre de 2014 impunha, desde então, a adoção de tal medida, a teor do disposto no art. 9º da LRF, c/c o art. 51 da LDO 2014.

O Poder Executivo deve conduzir a gestão fiscal tendo como base a meta vigente aprovada pela LDO. Abandonar a meta vigente e orientar a execução da política fiscal por meta constante em projeto de lei afronta toda a essência de mecanismos de controle da LRF.

A seguir, será analisada a compatibilidade entre créditos suplementares abertos por decreto e a obtenção da meta de resultado primário vigente à época, de acordo com a LDO 2015.

Abertura de crédito – Despesa Financeira
(Indicador de resultado primário 0)

R\$ 1,00

Data	Decreto Sem Número	Valor
27/7/2015	14242	3.359.418
27/7/2015	14243	703.465.057
20/8/2015	14252	1.370.419
TOTAL		708.194.894

Fonte: Decretos sem número e Tesouro Gerencial

Conforme a tabela, observa-se que foram abertos decretos para despesas financeiras no valor de R\$ 708,2 milhões. A condição exigida pela LOA 2015, art. 4º, diz respeito a compatibilidade entre as alterações promovidas na programação orçamentária e a obtenção da meta de resultado primário. Exclusivamente com relação ao atendimento dessa condição, entende-se que, independentemente da fonte de recursos utilizada, a referida abertura de crédito altera a programação orçamentária da LOA, inserindo, por meio de crédito adicional (suplementar), uma despesa financeira, o que não influencia o resultado primário, de modo que não há razão para considerá-la incompatível com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida na LDO.

Quanto às despesas discricionárias, as exposições de motivos dos decretos sem número em análise mencionam que as alterações promovidas não afetam a obtenção da meta de resultado primário fixada, pois a execução das despesas será realizada de acordo com os limites constantes do Decreto 8.456/2015, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira de 2015.

Importa destacar que a edição de decreto de abertura de crédito suplementar não é suficiente para alterar diretamente o resultado primário, pois este é calculado pelo regime de caixa. A alteração efetiva no resultado primário ocorre apenas na execução da despesa.

Em obediência ao art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), bem como ao art. 51 da LDO 2015, o Poder Executivo deve estabelecer a programação financeira, com vistas ao cumprimento da meta fiscal. O art. 9º da LRF e o art. 52 da LDO 2015 dispõem que em um cenário indicativo de não atingimento da meta, deve ser promovida a limitação de empenho e movimentação financeira, o que é feito alterando-se o decreto que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira.

Salienta-se que a programação orçamentária para cada exercício é estabelecida pela LOA, o que o citado decreto faz, além de estabelecer a programação financeira, é dispor sobre os limites de execução da programação orçamentária.

Assim, de fato o decreto que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira é um importante instrumento para tratar da obtenção da meta fiscal, mediante o controle dos limites de empenho e de pagamento. Mas não é o único. O arcabouço legislativo orçamentário estabelece outras exigências relacionadas à meta fiscal.

A LRF, no art. 5º, inciso I, enuncia que o PLOA deve conter demonstrativo de que a programação dos orçamentos é compatível com as metas fiscais da LDO. Conforme Weder de Oliveira (Curso de Responsabilidade Fiscal, 2013), a LRF requer que, na LOA, a combinação de previsão de receitas financeiras e primárias e de autorizações para realização de despesas primárias e financeiras não resulte em resultado primário inferior ao definido na LDO.

A LOA 2015, Volume VI, Quadro 9 - Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central, buscou materializar a necessária compatibilidade entre a previsão de receitas e de despesas e a meta de resultado primário estabelecida pela LDO 2015.

Percebe-se que não só é possível, mas também é **exigido pela legislação, avaliar a compatibilidade entre a meta de resultado primário e a previsão de receitas e autorização para despesas, em momento anterior e de forma independente do decreto de programação orçamentária e financeira**. A CF/1988, art. 166, § 3º, diz que as emendas ao PLOA ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com a LDO.

Na mesma linha, a LDO 2015, no art. 2º, exige que a aprovação do PLOA 2015 e a execução da referida lei sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida. Se a aprovação do PLOA deve ser compatível com a meta, é forçoso concluir que a abertura de crédito suplementar, que altera diretamente as despesas previstas na LOA, também deve ser. A verificação dessa compatibilidade ocorre na forma disciplinada pela LOA 2015, art. 4º.

Assim, a existência do decreto de programação orçamentária e financeira não dispensa a necessidade de que a previsão de receitas e a autorização para realização de despesas seja compatível com a meta fiscal.

A autorização constante do art. 4º da LOA refere-se à abertura de crédito suplementar. Essa autorização impõe, como condição, que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida. Se a edição de um decreto abre crédito suplementar referente a despesa primária, isso representa uma alteração na programação orçamentária, que insere na LOA, por meio de créditos adicionais, uma despesa primária, o que não pode ser entendido como um ato alheio à obtenção da meta de resultado primário.

Entender que a autorização constante na LOA, art. 4º, permite que mesmo quando a meta de resultado primário estiver comprometida, possam ser abertos créditos suplementares, pois a simples abertura não altera diretamente o resultado primário, desvirtua e esvazia a própria condição do dispositivo.

Isso fica claro ao examinar a LDO 2015, art. 39, § 4º, *in verbis*:

As exposições de motivos às quais se refere o § 3º, relativas a projetos de lei de créditos suplementares e especiais destinados ao atendimento de despesas primárias, deverão conter justificativa de que a realização das despesas objeto desses créditos não afeta a obtenção do resultado primário anual previsto nesta Lei (grifou-se)

Comparando a condição imposta pela LOA 2015, art. 4º, com a condição exigida pela LDO 2015, art. 39, § 4º, fica patente a diferença. Enquanto esta exige que se demonstre nos projetos de lei que a realização das despesas não afeta a obtenção do resultado primário, aquela requer que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da referida meta. Percebe-se que o legislador impôs uma condição mais severa ao autorizar a abertura de créditos suplementares na LOA, os quais não precisam ser submetidos ao Poder Legislativo, uma vez obedecida a condição.

Considerando ainda que o § 1º do art. 1º da LRF trata da responsabilidade na gestão fiscal, que pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultado, conclui-se que **a abertura de crédito suplementar relativa a despesas primárias discricionárias, decorrente 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.**

Quanto aos créditos abertos decorrentes de excesso de arrecadação, registra-se que o excesso pode representar um acréscimo na receita primária prevista na LOA, o que poderia sugerir que abrir uma despesa primária apresentando como fonte uma receita primária oriunda de excesso de arrecadação seria um ato de efeito neutro sobre a meta de resultado primário.

Entretanto, o momento do reconhecimento da previsão da receita por excesso de arrecadação é diferente e independente do momento da abertura de crédito suplementar. Ainda que em determinados casos, cronologicamente os eventos ocorram em datas próximas ou até mesmo coincidentes, conceitualmente os momentos são distintos e os efeitos na programação orçamentária devem ser analisados separadamente.

Considerando o cenário econômico de comprometimento da meta de resultado primário, o registro de uma receita por excesso de arrecadação altera a programação orçamentária inserindo uma receita primária que não estava prevista. Se o referido excesso for suficiente para que o cenário aponte para o cumprimento da meta, então nesse caso poder-se-ia abrir crédito suplementar.

Por outro lado, se mesmo com o excesso de arrecadação, o cenário permanece indicativo de não cumprimento da meta, o momento da abertura de crédito suplementar altera a programação orçamentária, inserindo na LOA, por meio de crédito adicional, uma despesa primária, e essa alteração é incompatível com a obtenção da meta de resultado primário.

Com relação às despesas obrigatórias, a exposição de motivos do Decreto Sem Número 14241, de 27/7/2015, registra que as alterações decorrentes da abertura deste crédito não afetam a obtenção da meta de resultado primário fixada, pois serão consideradas na avaliação bimestral de receitas e despesas.

Ocorre que tanto o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 3º Bimestre (publicado em julho/2015) quanto do 4º Bimestre (publicado em setembro/2015) consideraram a meta de resultado primário constante do PLN 5/2015, que somente foi aprovado em dezembro de 2015.

A LRF, art. 9º, § 2º, assevera que “não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias”.

Assim, as despesas obrigatórias previstas na LOA ou em créditos adicionais não podem ser contingenciadas, por força da LRF. Porém, o fato de haver comando legal ou constitucional para a execução de uma despesa não dispensa a necessidade de que essa despesa conste na LOA ou em créditos adicionais, sob pena de caracterizar infração à Constituição, art. 167, inciso II, que veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Dessa forma, a despesa obrigatória incorporada ao orçamento anual por meio de crédito suplementar com base na autorização do art. 4º da LOA somente é válida se atendida a condição constante no dispositivo, qual seja, a abertura dessa despesa deve ser compatível com a obtenção da meta de resultado primário.

Assim, 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

INDÍCIO DE IRREGULARIDADE

- 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.

III.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 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.

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.

Como a Lei Orçamentária Anual de 2015 só foi aprovada no decorrer do segundo bimestre do exercício, em 20 de abril, não houve o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre. Assim, o Decreto Inicial de Programação Orçamentária e Financeira do Poder Executivo (Decreto 8.456, de 22/5/2015) já incorporou o contingenciamento previsto no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º bimestre – uma redução dos limites de empenho e movimentação financeira de R\$ 69,9 bilhões.

No entanto, mesmo antes da aprovação da LOA, o Poder Executivo, em 7/1/2015, havia editado o Decreto 8.389/2015, que estabeleceu o limite orçamentário dos órgãos em 1/18 das autorizações previstas no PLOA 2015 para as despesas classificadas no inciso XII do art. 53 da LDO 2015 (outras despesas correntes de caráter inadiável). O limite estabelecido na LDO 2015 era de 1/12. Em abril, o Decreto 8.434/2015 manteve o limite de 1/18 até a publicação do Decreto Inicial de Programação Orçamentária e Financeira, ocorrida em 22/5/2015.

A tabela seguinte apresenta as sucessivas programações para 2015. No entanto, cabe destacar inicialmente que tais programações foram acompanhadas por uma contínua piora das expectativas de crescimento da economia. No primeiro semestre de 2014, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO 2015) considerava em suas projeções um crescimento real do PIB de 3% para 2015. Em dezembro de 2014, quando da revisão do PLDO 2015, a expectativa de crescimento anual do PIB reduziu-se para 0,8%. No decorrer de 2015, com a deterioração dos indicadores de desempenho da economia, essas expectativas reduziram-se continuamente. Em novembro de 2015, a expectativa do mercado (Relatório Focus) era de um decréscimo real do PIB de 3,14%, e a expectativa do governo

(SPE) era de um decréscimo real de 3,10%. Com efeito, o resultado de 2015 foi ainda pior do que ambas as projeções – redução real do PIB de 3,85%.

Resultado Fiscal e Contingenciamento 2015

R\$ bilhões

Normativo		Abril	Maio	Julho	Setembro	Novembro	Dezembro	
		LOA 2015	Avaliação 2ºBim.	Avaliação 3ºBim.**	Avaliação 4ºBim.	Avaliação 5ºBim.	Avaliação Dezembro	Realizado
I. Receita Líquida		1.223	1.158	1.112	1.112	1.057	1.057	1.043
II. Despesas		1.168	1.103	1.106	1.106	1.109	1.109	1.159
II.1 Obrigatórias		856	861	872	872	875	875	905
II.2 Discrecionárias		312	242	234	234	234	234	253
III. Fundo Soberano do Brasil		-	-	-	-	-	-	1
IV. Resultado Primário Acima da Linha (I - II+ III)		55	55	6	6	55	(52)	(115)
V. Resultado Primário Abaixo da Linha		55	55	6	6	55	(52)	(117)*
PLN de Mudança de Meta Considerado na Programação		-	Não	Sim	Sim	Não	Não	
Novo Contingenciamento		-	Sim	Sim	Não	Sim	Reversão Parcial	
Poder Executivo	Valor Necessário de Contingenciamento/ Descontingenciamento para cumprimento da meta considerada no Relatório de Avaliação	-	(69,9)	(8,5)	-	(105,4)	105,4	(78,4)
	Valor de Fato Contingenciado/Descontingenciado		(69,9)	(8,5)	-	(11,2)	11,2	(78,4)
	Decreto referente à Avaliação		8.456	8.496	8.532	8.580	8.581	
Demais Poderes - Contingenciamento			(0,94)	(0,13)	-	(1,74)	1,74	(1,06)
Estimativa Variação PIB - Governo Federal		0,77%	-1,20%	-1,49%	-2,44%	-3,10%	-3,10%	-3,85%
Estimativa IPCA - Governo Federal		6,49%	8,26%	9,00%	9,29%	9,99%	9,99%	10,7%

Fontes: LOA 2015, Decretos de Programação Orçamentária e Financeira, Relatórios Bimestrais de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias e Resultado do Tesouro Nacional.

*A Lei 13.199/015, além de alterar a meta de resultado primário dos OFSS para um déficit de R\$ 52 bilhões, permitiu a dedução de até R\$ 68 bilhões;

** O Relatório de Avaliação do 3º Bimestre, de acordo com o art. 9º da LRF e com a meta vigente da LDO 2015, deveria ter previsto um novo contingenciamento de R\$ 58 bilhões, e não de R\$ 8,6 bilhões.

A primeira coluna da tabela apresenta as estimativas da LOA, elaboradas a partir de uma projeção de crescimento do PIB de 0,77%. As suas estimativas de receita líquida e despesas são as maiores do exercício, inclusive superiores aos respectivos valores realizados.

A segunda coluna contém as projeções do Relatório de Receitas e Despesas Primárias do 2º bimestre de 2015, que contemplaram previsão de diminuição real do PIB de 1,2% e dados realizados em sua maioria até abril, redução das receitas líquidas previstas em R\$ 65 bilhões e ampliação da estimativa das despesas obrigatórias em R\$ 5,7 bilhões. Em consequência, indicou-se a necessidade de redução dos limites de empenho e movimentação financeira das despesas discrecionárias de todos os Poderes em R\$ 70,9 bilhões para o atingimento da meta estipulada na LDO. Ademais, destacou-se que esse contingenciamento foi o maior desde a edição da LRF, correspondendo a 1,22% do PIB.

A terceira coluna contém 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.

No entanto, 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 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.

Isso posto, é importante ressaltar que em 17/6/2015 foram apreciadas preliminarmente as Contas do Governo da República de 2014, tendo sido apontado como indício de irregularidade, no bojo do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário, a condução da programação financeira tendo como meta fiscal o valor estipulado em projeto de lei (PLN 36/2014), e não a meta em vigor estabelecida na LDO 2014. A Chefe do Poder Executivo Federal foi notificada acerca da decisão do Tribunal em 22/6/2015, tendo sido oferecido o prazo de trinta dias para eventual manifestação.

Em setembro de 2015, foi publicado o Relatório de Avaliação do 4º Bimestre. Apesar da redução de quase 1 p.p. da estimativa de crescimento do PIB em relação à avaliação anterior, que redundou em uma diminuição de R\$ 11,3 bilhões nas estimativas de receitas líquidas, o Poder Executivo, amparado na meta proposta no PLN 5/2015, não vislumbrou a necessidade de um novo contingenciamento. Isso porque o decréscimo das estimativas de despesas obrigatórias compensaria a redução na previsão da receita. Os benefícios da previdência apresentaram a maior redução nas estimativas de despesas obrigatórias, no valor de R\$ 2,6 bilhões.

Em paralelo, o TCU realizou o acompanhamento da programação das receitas e despesas primárias até o 2º quadrimestre de 2015, por intermédio do processo TC 020.764/2015-4. No acórdão resultante (3.324/2015-TCU-Plenário), o Tribunal decidiu alertar o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministério da Fazenda de que o valor do contingenciamento aprovado pelo Decreto 8.496/2015, em relação à base contingenciável, foi insuficiente para o atingimento da meta fiscal vigente na data de edição do referido decreto, aprovada pela Lei 13.080/2015 (LDO 2015), e incompatível com os ditames do art. 9º da Lei Complementar 101/2000, a despeito do comportamento distinto dos parâmetros macroeconômicos previstos pela LDO 2015 e das justificativas apresentadas pela Secretaria de Orçamento Federal e pela Secretaria do Tesouro Nacional sobre a necessidade de se manterem as despesas discricionárias. Registre-se que foi interposto recurso contra o referido acórdão, ainda não apreciado por este Tribunal até o momento.

A análise contida no 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.

Por conta disso é que foi instituído, no art. 9º da LRF, um processo operacional que permite a viabilização do cumprimento da meta fiscal, por meio da reavaliação bimestral das estimativas das receitas e despesas e da limitação de empenho e movimentação financeira. Ou seja, a lei complementar condicionou o contingenciamento das dotações que custeiam as despesas à vista de uma frustração de receitas a cada bimestre, como forma de prevenir riscos ao equilíbrio das contas. Contingenciamento esse que pode ser temporário ou permanente, segundo as condições econômicas durante o ano, e que

pode ser suficiente até o reestabelecimento das receitas constantes do orçamento com vistas ao atingimento da meta fiscal a cada bimestre, de forma a assegurar a prevenção de riscos ao pleno cumprimento da meta no final do exercício.

Após a reavaliação de receitas e despesas primárias do 3º bimestre de 2015, se impunha a obrigação de o governo federal fazer o contingenciamento de despesas, pois houve frustração de receitas e a meta fiscal em vigor não oferecia margem para se executar mais despesas. 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 aguardar a aprovação do referido projeto para então reestabelecer os gastos compatíveis com o novo resultado primário definido pela nova meta.

A par disso, o Relatório de Avaliação do 5º Bimestre, publicado em novembro, teve suas projeções baseadas num recuo real de PIB de 3,1%, 0,66 p.p. inferior à previsão do relatório anterior. A receita líquida prevista para o exercício foi R\$ 55 bilhões inferior à prevista no Relatório do 4º Bimestre e houve, ainda, a previsão de quase R\$ 3 bilhões de aumento das despesas obrigatórias.

Na análise do comportamento das receitas, avaliou-se que sua queda vinha sendo superior à projetada pela RFB com a atualização dos parâmetros, apresentando-se a seguinte hipótese:

Em termos específicos, parte importante desta dificuldade em avançar em direção à meta fiscal reside na deterioração da arrecadação, explicada em grande parte pela queda na atividade econômica muito acima da estimada ao final do ano passado. Observa-se uma mudança no comportamento fiscal das empresas, que se está traduzindo em arrecadação a menor daquela presumível pelo nível de atividade do respectivo setor. Essa quebra de comportamento, decorrente em alguns casos de pedidos de mudança do regime de tributação, reflete-se também em pagamentos a menor do valor declarado como devido ao fisco por diversas empresas. Esse comportamento, que por um lado tem contribuído para um déficit público maior do que o esperado, por outro tem aliviado a pressão sobre o caixa das empresas, facilitando seus pagamentos ao resto da economia.

Em relação às despesas, houve a indicação de que as despesas de fato discricionárias representavam apenas 15% das despesas primárias, o que comprometeria a estratégia da redução de despesas para compensar a queda da arrecadação:

Todavia, o controle das despesas discricionárias, na atualidade, tem se mostrado pouco eficaz também em razão da proporção dessas despesas no total do gasto primário. As despesas fundamentalmente obrigatórias, como pagamento de servidores e de benefícios previdenciários, representam aproximadamente 61,5% do orçamento das despesas primárias. Por conta da sua magnitude, efetivamente agem, a exemplo dos países mais desenvolvidos, como grandes estabilizadores automáticos da demanda, e fonte de aumento do déficit público em momentos de menor atividade econômica. Além das despesas obrigatórias e daquelas que se beneficiam de vinculação específica ou piso de gasto, como a Saúde, diversas despesas discricionárias ganharam caráter de obrigatória ao longo dos últimos anos, especialmente mediante destaque na LDO do ano. Com isso, o percentual de despesas rígidas sobe para além de 85% do orçamento primário. O espaço de compensação de eventuais quedas de receita por meio da redução das despesas tem, assim, estreitado-se.

Além desse severo quadro fiscal relatado, um ponto relevante do Relatório do 5º Bimestre foi o Acórdão 2.461/2015-TCU-Plenário, por meio do qual o TCU apreciou conclusivamente as Contas do Governo de 2014 e considerou irregular a condução da programação orçamentária e financeira com base em projeto de lei. Partindo, então, da meta da LDO 2015 vigente à época, superávit de R\$ 55,3 bilhões, o Relatório informou que, para o cumprimento dessa meta, seria necessário um novo contingenciamento de R\$ 107 bilhões (R\$ 105 bilhões para o Poder Executivo). No entanto, o limite vigente à época para despesas discricionárias do Poder Executivo era de R\$ 113,8 bilhões, sendo R\$ 30,5 bilhões necessários ao cumprimento dos mínimos de saúde e educação. Enfim, àquela altura do

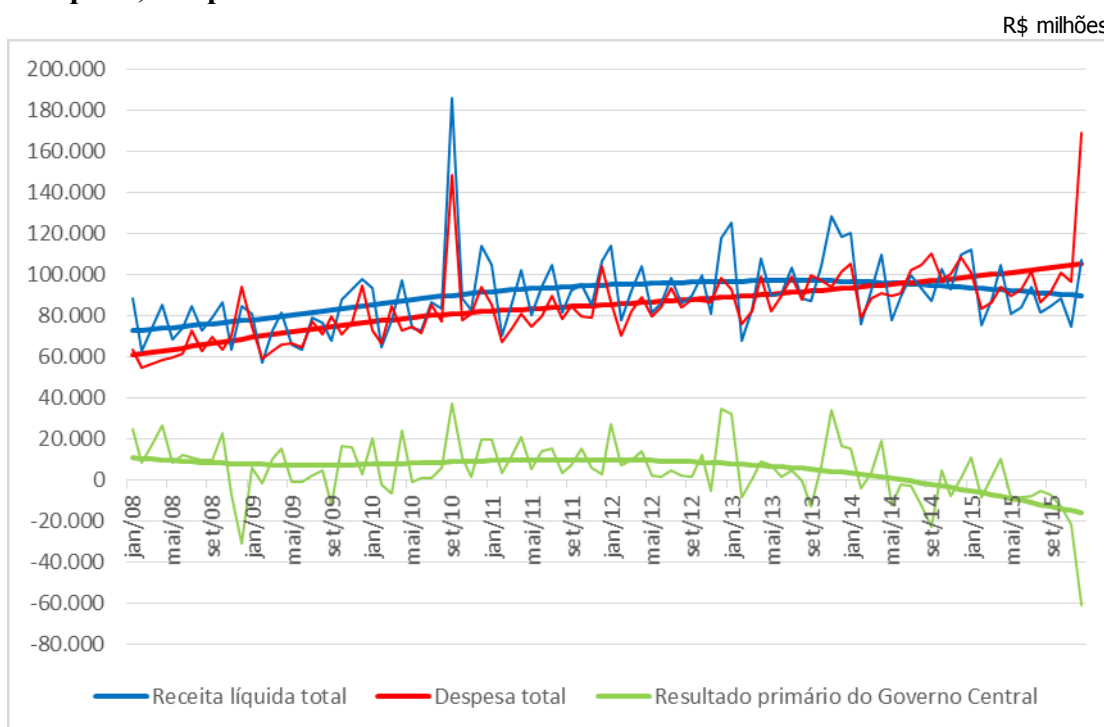
exercício, o máximo possível de contingenciamento seria R\$ 83,3 bilhões. Isso considerando-se a hipótese de que nenhuma despesa contingenciável tivesse sido realizada no exercício.

Todavia, até 10/11/2015, já haviam sido empenhados R\$ 99,3 bilhões em despesas sujeitas a contingenciamento, ou seja, restavam de limite para empenho apenas R\$ 14,5 bilhões, sendo que R\$ 1,97 bilhão estava comprometido com o mínimo de saúde e R\$ 1,9 bilhão com emendas impositivas. Assim, tornou-se inviável, por absoluta falta de recursos aptos a bloqueio em novembro de 2015, a realização do contingenciamento pelo Poder Executivo no montante necessário e devidamente indicado de R\$ 105 bilhões, conforme o mecanismo prescrito no art. 9º da LRF e no art. 52 da LDO 2015.

Diante desse quadro, foram contingenciados R\$ 10,7 bilhões, o que, segundo o governo, representava “o bloqueio total de todas as demais despesas discricionárias do Poder Executivo exceto Saúde” e R\$ 0,5 bilhão de emendas impositivas. Por fim, o Relatório do 5º Bimestre considerou que a manutenção desse contingenciamento “levaria a graves consequências para a sociedade, com a interrupção da prestação de importantes serviços públicos e da execução de investimentos necessários à manutenção da infraestrutura do País e à retomada do crescimento econômico”. Consequentemente, ressaltou-se a importância da aprovação do PLN 5/2015 pelo Congresso Nacional.

Em 3/12/2015, foi aprovada a Lei 13.999/2015, que alterou a meta de resultado primário do governo central de um superávit de R\$ 55,3 bilhões para um déficit de R\$ 51,8 bilhões. Assim, a meta de resultado primário foi reduzida em R\$ 107,1 bilhões. O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias de dezembro relatou o ocorrido e reestabeleceu os limites de empenho e movimentação financeira em R\$ 12,9 bilhões (R\$ 11,2 bilhões referentes ao Poder Executivo).

Com efeito, na análise da condução da programação orçamentária e financeira de 2015, deve-se considerar o desempenho da economia no período e suas repercussões nas finanças públicas. O gráfico seguinte representa os valores mensais a preços de dezembro de 2015 das receitas e despesas primárias e do resultado primário. São apresentadas curvas contendo observações reais e sua vizadas pelo filtro *Hodrick-Precott* para o período de 2008 a 2015.

Receita Líquida, Despesas Primárias e Resultado Primário do Governo Central – 2008 a 2015


Fonte: STN.

Pelo gráfico, verifica-se um crescimento real da receita até 2013, quando a tendência se reverteu. Por outro lado, em todo o período houve o crescimento real da despesa. O resultado primário, essencialmente consequência desses dois comportamentos, apresentou ligeira baixa em 2009 e manteve a tendência ao crescimento até início de 2012. Em meados de 2012, o processo se inverteu, sendo que, a partir do segundo trimestre de 2013, a redução dos valores dos resultados primários intensificou-se, em meados de 2014 esses passam a ser deficitários, sendo os resultados primários de 2015 os piores de todo o período analisado.

A tabela seguinte apresenta os valores mensais de receitas e despesas primárias dos três últimos anos. Em termos reais, a receita realizada em 2013 é superior à de 2014, que, por sua vez, ainda é superior à de 2015. As despesas apresentam comportamento inverso.

Receita Líquida e Despesas Primárias do Governo Central – 2013 a 2015

 Valores Deflacionados – IPCA 2015
 R\$ bilhões

Mês	Receita Líquida a 2015	Receita Líquida a 2014	Receita Líquida a 2013	Diferença a 2015 e 2014	Diferença a 2014 e 2013	Despesa Primária a 2015	Despesa Primária a 2014	Despesa Primária a 2013	Diferença a 2015 e 2014	Diferença a 2014 e 2013
Jan	113	121	126	(8)	(5)	101	105	93	(4)	12
Fev	76	76	68	(0)	8	84	80	76	4	4
Mar	88	92	83	(4)	9	87	89	82	(2)	6
Abr	105	110	108	(5)	2	94	91	99	3	(8)
Mai	81	78	90	3	(12)	90	90	83	-	7
Jun	85	89	91	(4)	(2)	93	91	90	2	2
Jul	94	100	104	(6)	(4)	102	102	99	(1)	3
Ago	82	93	88	(12)	5	87	105	88	(18)	17
Set	85	87	88	(3)	(0)	92	110	100	(19)	10
Out	89	103	104	(14)	(2)	101	98	98	3	-

Mês	Receita Líquida a 2015	Receita Líquida a 2014	Receita Líquida a 2013	Diferença a 2015 e 2014	Diferença a 2014 e 2013	Despesa Primária a 2015	Despesa Primária a 2014	Despesa Primária a 2013	Diferença a 2015 e 2014	Diferença a 2014 e 2013
Nov	75	93	128	(18)	(35)	97	101	94	(4)	7
Dez	108	110	119	(2)	(9)	169	108	102	61	7
Total	1.079	1.152	1.197	(73)	(44)	1.196	1.171	1.104	24	67
Varição Anual				-6,4%	-3,7%				2,1%	6,1%

Fonte: STN.

Em 2015, apenas no mês maio a receita mensal realizada é superior àquela do mesmo mês do ano anterior. Esse desempenho durante praticamente todo o exercício, aliado à contínua redução das expectativas de crescimento econômico, levou a uma situação na qual a cada avaliação bimestral diminuía-se a expectativa de receita do exercício. No entanto, a redução da despesa não acompanhou a queda da receita, e a solução buscada pelo governo foi a alteração da meta de resultado primário. Ainda assim, em 2015, as receitas decresceram 6,4% e as despesas cresceram 2,1%, enquanto que, em 2014, o decréscimo da receita foi de 3,7% e o crescimento das despesas, de 6,1%.

É importante frisar que, no conjunto das despesas de 2015, estão incluídos R\$ 56,2 bilhões referentes ao pagamento de passivos de anos anteriores, dos quais R\$ 54,7 bilhões referem-se ao valor atualizado do pagamento dos passivos apontados pelo TCU no Acórdão 825/2015-TCU-Plenário e R\$ 1,5 bilhão relativos a valores devidos à Caixa Econômica Federal a título de remuneração bancária de serviços prestados. Por fim, o Relatório do Tesouro Nacional de dezembro de 2015 destaca “que a despesas discricionárias do Executivo, em termos reais (a preços de dezembro de 2015, deflacionados pelo IPCA), foram reduzidas a nível inferior ao registrado no exercício de 2013”.

Seguramente, numa situação em que os indicadores econômicos se distanciam significativamente das projeções iniciais, nem sempre é possível se alcançar a meta proposta, pois há limites na restrição das despesas, seja pela alta proporção de despesas obrigatórias, seja pelo imperativo da continuidade do serviço público. Nesse contexto, cumpre salientar que, em 2014, este Tribunal não questionou a possibilidade de mudança da meta no decorrer do exercício. O alvo de crítica nas Contas de 2014 foi a condução da programação orçamentária e financeira baseada em meta contida em projeto de lei e, consequentemente, a omissão de contingenciamento de acordo com a meta então em vigor.

Em 2015, repetiu-se a irregularidade de se utilizar a meta contida em projeto de lei como fundamento para condução da programação orçamentária e financeira, em especial na delimitação dos contingenciamentos. 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.

Em resposta às diligências do Tribunal efetuadas no âmbito do TC 020.764/2015-4, o Poder Executivo informou que até 16/7/2015 já tinham sido empenhados R\$ 57 bilhões de despesas discricionárias, sendo que o limite anual estipulado em consonância com o Relatório de Avaliação do 2º Bimestre era de R\$ 120 bilhões. Ou seja, o limite disponível para novos contingenciamentos seria de R\$ 63 bilhões em meados de julho. Nesse sentido, um contingenciamento no montante necessário ao cumprimento da meta, da ordem de R\$ 58 bilhões, significaria praticamente impedir qualquer novo empenho em despesas discricionárias no segundo semestre de 2015. A situação é retratada na tabela a seguir.

Empenho das Despesas Discricionárias do Poder Executivo – julho de 2015

R\$ milhões

Item	Dotação LOA 2015	Limite Orçamentário Anual Relatório 2ºBim. (A)	Empenhado (Até 16/jul) (B)	Limite Disponível para Novos Contingenciamentos (A) - (B)	% LOA empenhad o até 16/jul	% Relatório 2ºBim empenhado até 16/jul
Educação	39.115	29.859	14.079	15.781	36%	47%
Cidades	29.907	13.541	5.705	7.836	19%	42%
Saúde	21.871	12.540	9.282	3.258	42%	74%
Defesa	16.555	11.110	4.946	6.165	30%	45%
Transportes	15.578	9.845	5.946	3.899	38%	60%
Demais Órgãos	57.536	38.383	17.113	21.269	30%	45%
Emendas	9.595	4.933	-	4.933	0%	0%
Total	190.157	120.210	57.071	63.140	30%	47%

Fontes: Nota Técnica Conjunta SOF-STN 1/2015 e Anexo I do Decreto 8.456/2015.

No Relatório de Avaliação do 5º Bimestre, o Poder Executivo considerou a meta vigente na LDO 2015, mas o valor contingenciado foi significativamente inferior ao necessário, devido ao fato de que a maior parte das despesas discricionárias, ou seja, passíveis de limitação, já havia sido empenhada.

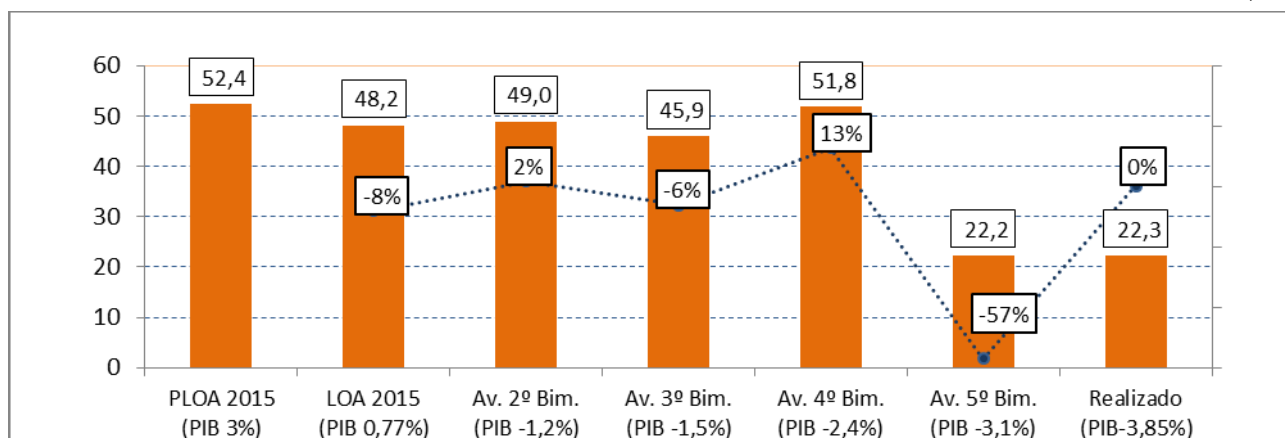
Consoante as informações do pedido de reexame sobre o Acórdão 3.324/2015-TCU-Plenário (TC 020.764/2015-4), o Poder Executivo não considera irregular a utilização da meta do PLN 5/2015, submetida à apreciação do Congresso Nacional, e não aprovada, “dado que seu contexto de elaboração e aprovação já se encontraria superado, o que representa exatamente a motivação para o encaminhamento de projeto de lei com proposta de alteração”. Ainda assim, o Poder Executivo afirma que mudou sua conduta em virtude da decisão do TCU sobre as Contas de 2014 prolatada em 7/10/2015. Nesse sentido, informa que desconsiderou a meta do PLN 5/2015 e adotou o contingenciamento de todas as despesas possíveis naquele momento. Chamou atenção, ainda, ao fato de que o Relatório de Avaliação do 3º bimestre, em que considerou a meta do PLN 5/2015, é anterior ao Acórdão 2.461/2015-TCU-Plenário.

Outros pontos relevantes do posicionamento do Poder Executivo dizem respeito ao caráter programático da meta, que não é um fim em si mesma, mas tem a função de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar a higidez financeira da administração. E na busca pelo alcance da meta, há que se considerar uma série de princípios constitucionais, entre eles o da supremacia do interesse público e o da eficiência, e não apenas a literalidade do art. 9º da LRF.

Ressalta-se que é incontestável o quadro de deterioração econômica durante todo o exercício de 2015. Além disso, verificou-se que foram tomadas medidas legislativas e de gestão patrimonial buscando minimizar a frustração da arrecadação e que, no decorrer do ano, a maior parte das projeções de receita do governo para esse exercício incorporavam essa piora da economia, sendo que os valores realizados foram bem próximos dos previstos. Constituíram-se exceções as outras receitas administradas pela RFB, as receitas de dividendos e participações, as concessões e permissões e as operações com ativos. As projeções dessas receitas apresentaram no decorrer do exercício, principalmente até o Relatório de Avaliação do 4º bimestre, expectativas muito otimistas por parte do Poder Executivo. O comportamento das projeções e os valores realizados dessas rubricas são retratados nos gráficos seguintes.

Projeções de Outras Receitas Administradas da Receita Federal do Brasil e Valor Realizado – 2015

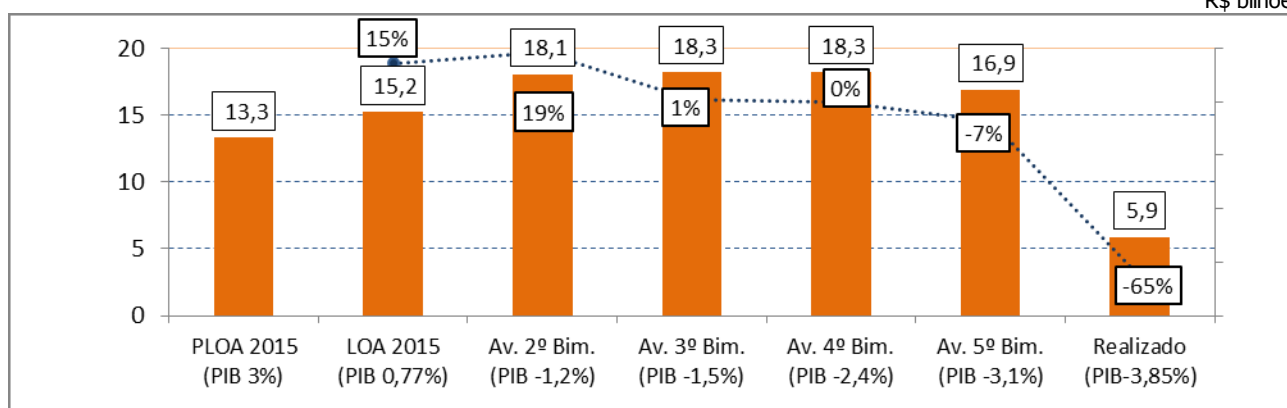
R\$ bilhões



Fontes: PLOA 2015, LOA 2015, Decretos de Programação Orçamentária e Financeira, Relatórios Bimestrais de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias e Relatório do Tesouro Nacional Dezembro/2015.

Projeções de Receitas de Concessões e Permissões e Valor Realizado – 2015

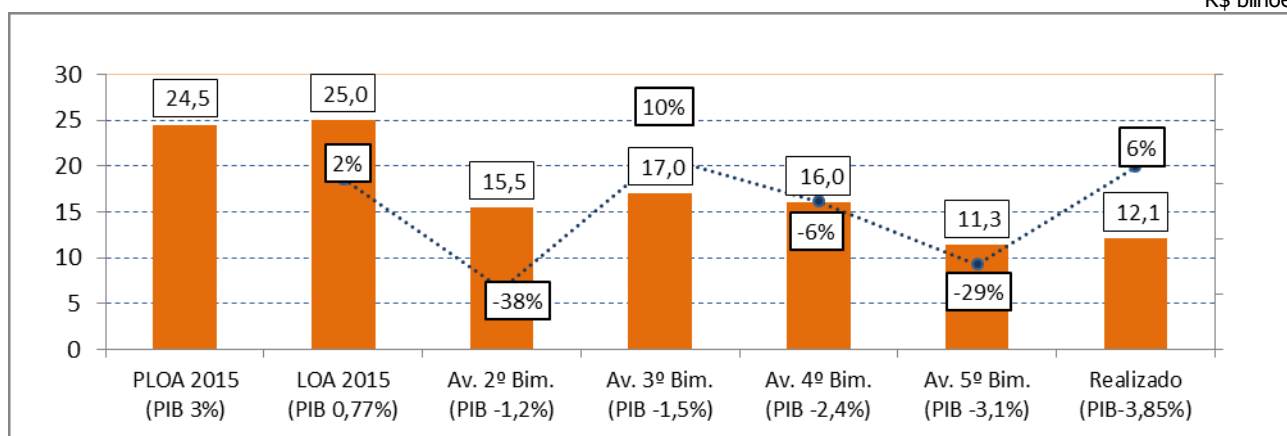
R\$ bilhões



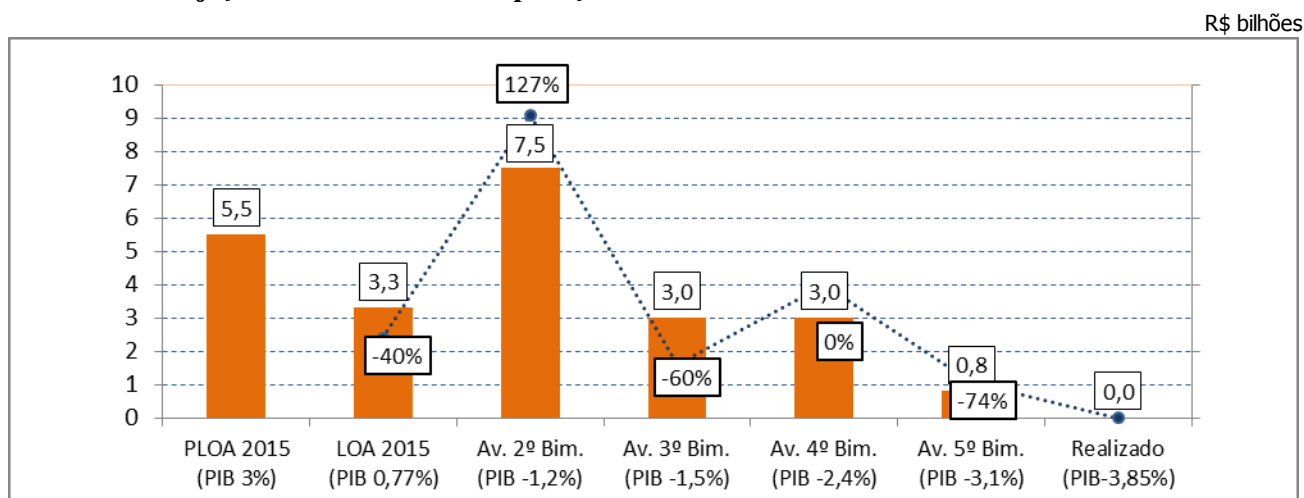
Fontes: PLOA 2015, LOA 2015, Decretos de Programação Orçamentária e Financeira, Relatórios Bimestrais de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias e Relatório do Tesouro Nacional Dezembro/2015.

Projeções de Receitas de Dividendos e Participações e Valor Realizado – 2015

R\$ bilhões



Fontes: PLOA 2015, LOA 2015, Decretos de Programação Orçamentária e Financeira, Relatórios Bimestrais de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias e Relatório do Tesouro Nacional Dezembro/2015.

Projeções de Receitas de Operações com Ativos e Valor Realizado – 2015


Fontes: PLOA 2015, LOA 2015, Decretos de Programação Orçamentária e Financeira, Relatórios Bimestrais de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias e Relatório do Tesouro Nacional Dezembro/2015.

A despeito dessas ponderações, não se pode considerar que os efeitos de uma lei prescindem de sua aprovação e vigoram a partir do encaminhamento do projeto de lei. E, mesmo se considerando os princípios constitucionais, o caráter programático da meta fiscal e situações excepcionais que impeçam o seu alcance, ainda assim é pressuposto que haja uma lei que estabeleça tal meta.

Consequentemente, cabe salientar que as alterações da programação orçamentária e financeira decorrentes das avaliações bimestrais do terceiro e quarto bimestres basearam-se em projeto de lei, em detrimento da meta em vigor estabelecida pela LDO, o que contraria o entendimento disposto no Acórdão 2.461/2015-TCU-Plenário, sobre o Parecer Prévio das Contas do Governo de 2014, segundo o qual, na condução da programação orçamentária e financeira, deve-se considerar a meta fiscal vigente. A condução da programação amparada em projeto de lei, aliada à significativa redução das receitas, levou a contingenciamentos insuficientes.

No âmbito do TC 020.764/2015-4, por meio do qual este Tribunal acompanhou a programação e execução das receitas e despesas primárias até 2º quadrimestre de 2015, considerou-se a gravidade da situação financeira e foi solicitado ao Poder Executivo que apresentasse de maneira pormenorizada as justificativas para o contingenciamento insuficiente em relação à meta da LDO, detalhando os critérios de seleção dos órgãos setoriais e indicando quais despesas discricionárias que, de fato interrompidas, acarretariam grave dano à continuidade do serviço público. No geral, as justificativas do Poder Executivo foram vagas, não sendo possível delimitar qual seria o contingenciamento viável naquele momento.

Por fim, cabe frisar que por meio do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário, proferido na Sessão Extraordinária de 17/6/2015, o TCU concedera prazo de trinta dias à Presidente da República para apresentação de contrarrazões aos indícios de irregularidades apontados no Relatório das Contas de 2014, dentre os quais constava a condução da programação orçamentária e financeira baseada em projeto de lei e a consequente omissão de contingenciamento. Ou seja, ainda no decorrer do terceiro bimestre de 2015 – cerca de um mês antes da publicação do Relatório de Avaliação do 3º Bimestre – tal conduta já havia sido apontada como potencialmente irregular.

Com efeito, ao final do quinto bimestre, o Poder Executivo indicou o montante de contingenciamento necessário ao cumprimento da meta vigente – R\$ 105,4 bilhões – e contingenciou cerca de 11% do valor necessário – R\$ 11,4 bilhões –, sendo que esse valor contingenciado, embora

insuficiente para o alcance da meta fiscal, correspondeu à totalidade das dotações de despesas discricionárias disponíveis para empenho em 27/11/2015, data de edição do Decreto 8.580/2015, excetuadas as dotações destinadas ao cumprimento dos limites de saúde e educação. Em 3/12/2015, esse contingenciamento foi revertido por intermédio do Decreto 8.581/2015, em face da aprovação da Lei 13.199/2015, que alterou a meta fiscal da prevista na LDO 2015.

Ante o exposto, não obstante o pedido de reexame interposto pelo Poder Executivo contra o Acórdão 3.324/2015-TCU-Plenário, há que se apontar nas presentes contas, por força do disposto no art. 7º da Resolução-TCU 142/2001 e no art. 228 do Regimento Interno do Tribunal, as irregularidades dispostas nos itens 9.1 e 9.2.3 da referida decisão.

A primeira 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 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.

INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES

- 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;
- 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.

III.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, *in verbis*:

Art. 1º O superávit financeiro das fontes de recursos decorrentes de vinculação legal existentes no Tesouro Nacional em 31 de dezembro de 2014 poderá ser destinado à cobertura de despesas primárias obrigatórias no exercício de 2015.

Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica às fontes de recursos decorrentes de vinculação constitucional e de repartição de receitas a Estados e Municípios.

Segundo a exposição de motivos da referida medida provisória, a intenção do governo era desvincular as fontes de recursos provenientes de royalties do petróleo (Fonte 42), excetuados os recursos do Fundo Social e preservadas a distribuição aos entes subnacionais, do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – Fistel (Fonte 78), de taxas e multas pelo exercício do poder de polícia e multas provenientes de processos judiciais (Fonte 74), de compensações financeiras pela exploração dos recursos minerais do FNDCT (Fonte 41), de outras receitas vinculadas (Fonte 86), dentre outras fontes passíveis de desvinculação.

Ainda na 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):

Portaria SOF 138/2015:

Art. 1º **Modificar**, na forma dos Anexos I e II desta Portaria, **as fontes de recursos constantes da Lei nº 13.115**, de 20 de abril de 2015, no que concerne ao Ministério da Previdência Social e a Encargos Financeiros da União. (grifei)

Em questionamento feito à SOF sobre qual seria o embasamento legal para a troca de fontes realizadas pela Portaria 138/2015, aquela secretaria respondeu que o amparo legal foi a MP 704/2015.

Com isso, constata-se que a consequência imediata da edição MP 704 de 23/12/2015 foi a alteração de fontes de recursos que estavam previstas inicialmente na LOA/2015, ou seja, a edição da medida provisória constituiu-se em condição *sine qua non*, para que a Portaria 138/2015 realizasse as alterações na 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”.

Com relação à desvinculação de receitas, inicialmente deve-se levar em consideração três aspectos. O primeiro é que as vinculações de receitas são estabelecidas por leis especiais, devendo, portanto, serem revogadas ou alteradas também por lei específica. No entanto, as desvinculações foram autorizadas por norma geral posterior: a MP 704/2015. Isso quer dizer que a edição de norma geral para desvincular superávit financeiro de fontes de recursos com destinação estabelecida em lei específica revela impropriedade legislativa que tem como consequência o surgimento de antinomia aparente de segundo grau entre as normas, ou seja, existe conflito entre a norma especial anterior, que vinculou os recursos, e a norma geral posterior, que autoriza a desvinculação.

Em segundo lugar, deve-se ressaltar a exigência disposta do parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000, *in verbis*: “Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados **exclusivamente** para atender ao objeto de sua vinculação, **ainda que em exercício diverso** daquele em que ocorrer o ingresso” (grifo nosso). 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.

O terceiro aspecto que deve ser ponderado são as regras estabelecidas pela Lei 4.320/1964. Nesse caso, a lei deu um tratamento diferenciado aos recursos destinados aos fundos especiais, ao exigir autorização específica da própria lei de criação do fundo para que os recursos de superávit financeiro desses institutos fossem desvinculados. Como será ressaltado adiante, a observância de tais regras mostra-se relevante, tendo em vista que alguns fundos especiais tiveram recursos desvinculados pela MP 704/2015.

Da antinomia jurídica existente entre a MP 704/2015 e as normas de vinculação de receitas

Conforme destacado, a edição da MP 704/2015 gerou antinomia aparente de segundo grau entre as normas que vincularam os recursos e a medida provisória que autorizou a desvinculação. A antinomia surge da presença de duas normas conflitantes, válidas e emanadas de autoridade competente, sem que se possa dizer qual delas merecerá aplicação em determinado caso concreto (lacunas de colisão).

Nesse sentido, há três critérios clássicos para a solução de antinomias: o critério cronológico (norma posterior prevalece sobre norma anterior), o critério hierárquico (norma superior prevalece sobre norma inferior) e, por último, o critério da especialidade (norma especial prevalece sobre norma geral). Assim, na hipótese de duas regras conflitantes, aplicando-se um desses três critérios, uma delas terá a sua incidência afastada no caso concreto.

No presente caso, a antinomia é aparente, pois o conflito pode ser resolvido por meio dos critérios clássicos antes apresentados e é de segundo grau, haja vista exigir dois critérios, o cronológico e o da especialidade, para solução da antinomia.

Conforme leciona TARTUCE, Flávio (*Manual de Direito Civil*, Ed. 6, São Paulo/Saraiva, 2016, página 41):

Em um primeiro caso de antinomia de segundo grau aparente, quando se tem um conflito de uma norma especial anterior e outra geral posterior, prevalecerá o critério da especialidade, prevalecendo a primeira norma.

Em resposta a questionamento, a SOF informou, por meio da Nota 00616/2016/PFF/CONJUR-MP/CGU/AGU, que o tema é afeto à técnica legislativa e que:

Nada impediria, por exemplo, que fosse discriminado no art. 1º da Medida Provisória nº 704/2015 todas as leis que vinculavam as fontes de recursos correspondentes, a fim de possibilitar a respectiva desvinculação. Contudo, a não adoção desse critério pormenorizado, ainda que passível de críticas, não autoriza a interpretação segundo a qual se cuidaria de norma geral, e, por conseguinte, que não teria o condão de afastar a incidência das normas especiais.

Além disso, explica que “a norma presente no art. 1º da Medida Provisória não se desenha como norma geral, uma vez que ela não disciplina a matéria em sua integralidade, limitando-se apenas a trazer uma exceção que, como dito, se restringiu ao exercício financeiro de 2015”.

Quanto aos argumentos apresentados pela SOF, inicialmente, cabe esclarecer que a escolha entre a edição de norma geral ou especial, no presente caso, não era facultada ao Poder Executivo. Foi o Poder Legislativo, quando do estabelecimento das vinculações, que fez a escolha de tratar tal matéria por meio de normas especiais, discutidas e aprovadas em cada caso. Portanto, não poderia o Poder Executivo, se valendo de competência legislativa excepcional (art. 62 da CF/88), subverter a regra legislativa estabelecida pelo Poder Legislativo.

Outro ponto questionado pela SOF é quanto à classificação da MP 704/2015 como norma geral. Quanto a isso, é importante acentuar que a doutrina conceitua as leis gerais como normas de aplicação mais genérica e ampla, que regulam o maior número de hipóteses enquadradas nos tipos legais.

Além disso, na classificação de uma norma, não se pode confundir os aspectos da temporariedade e da especialidade das leis. Não há nada que impeça uma lei temporária de ser classificada como geral ou especial. Na classificação, o que se deve levar em conta é a matéria tratada pela norma e a extensão/detalhamento desse tratamento, sempre a comparando com outra norma existente no ordenamento jurídico.

Assim, considerando-se que a MP 704/2015 trata de matéria relativa a desvinculação de receita, abrangendo todos os recursos de superávit financeiro vinculados por normas infraconstitucionais, não resta dúvida de que se trata de uma norma geral.

Quanto às leis especiais, estas regulam apenas determinado número de situações, sujeitando alguns casos a um tratamento diferente e específico, como é o caso das vinculações de receitas que são amplamente discutidas para, posteriormente, estabelecerem destinações de recursos para concretização de objetivos específicos. Explicando melhor, as normas de vinculação de recursos são concebidas levando em consideração as especificidades de cada caso, caracterizando-se por criar regras especiais de acordo com o tipo de recurso.

Portanto, mesmo com a edição da Medida Provisória 704/2015, o governo federal não poderia ter utilizado os recursos vinculados. Isso porque, com a sucessão de leis no tempo, surge 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.

Assim sendo, 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.

7.1.94 INDÍCIO DE IRREGULARIDADE

7.1.95 • 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.

Desvinculação irregular de recursos vinculados a fundos especiais

Além das questões acima dispostas, faz-se necessário verificar se houve obediência às normas da Lei 4.320/1964, no que concerne aos recursos de fundos especiais.

Segundo esclarecimentos apresentados pela SOF, na Nota Técnica 5/2016/CGMAC/SEAFI/SOF/MP, a utilização de recursos financeiros desvinculados pela MP 704/2015 ocorreu apenas para pagamento de benefícios previdenciários urbanos, conforme Portaria SOF 138, de 29/12/2015, no valor de R\$ 46,9 bilhões, detalhados na tabela seguinte, por fonte de recursos.

Demonstrativo da execução de fontes de recursos desvinculadas pela MP 704/2015

				R\$ mil
Fonte	Dotação	Empenhado	Liquidado	Pago
318 - Contribuições sobre Concursos de Prognósticos	222.430	222.430	222.430	222.430
332 - Juros de Mora da Receita de Impostos e Contribuições Administrados pela RFB/MF	1.530.999	1.530.999	1.530.999	1.530.999
342 - Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos	31.444.900	31.444.900	31.444.900	31.444.900
378 - Fundo de Fiscalização das Telecomunicações	13.800.000	13.800.000	13.800.000	13.800.000
TOTAL				46.998.329

Fonte: Nota Técnica 5/2016/CGMAC/SEAFI/SOF/MP

O demonstrativo do superávit financeiro de fontes vinculadas de 2014, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em fevereiro de 2015, revela que as fontes acima indicadas estavam vinculadas a unidades orçamentárias específicas, de acordo com o que estabelece a legislação de cada fonte de recursos:

Demonstrativo de fontes desvinculadas pela MP 704/2015, por unidade orçamentária

R\$ milhares

18) CONTRIBUICOES SOBRE CONCURSOS DE PROGNOSTICOS	1.414.976
Recursos Sob Supervisão do Ministério do Esporte - Estados	4.800
Fundo de Defesa dos Direitos Difusos - MJ	254
Fundo de Financ. ao Estudante do Ensino Sup./FIES - Min. da Educação	72.171
Fundo Nacional da Cultura - FNC	188.632
Fundo Nacional de Saúde	15.624
Fundo Nacional para a Criança e Adolescente - FNCA	269
Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN	780.677
Ministério da Previdência Social	222.430
Ministério dos Esportes	128.310
Transferência a Clubes Sociais	1.809
32) JUROS DE MORA DA RECEITA ADMINIST.PELA SRF/SF	1.757.685
Receita Federal do Brasil - FUNDAP	226.686
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional	1.530.999
42) COMPENS.FINANC.P/EXPL.DE PETR.OU GAS.NATURAL	37.496.024
Agência Nacional do Petróleo - ANP	18.697.071
Comando da Marinha	1.642.831
Recursos sob Supervisão do Ministério de Minas e Energia-Estados/Municípios	409.037
Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT	1.856.795
Fundo Nacional de Saúde	10.467
Fundo Social	1.623.772

Ministério da Educação	31.401
Ministério de Minas e Energia	7.430.613
Ministério do Meio Ambiente	5.766.907
Receita do Tesouro da União	27.130
78) FUNDO DE FISCALIZACAO DAS TELECOMUNICACOES	13.868.831
Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL	8.373.843
Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - FUST	2.315.716
Fundo Nacional da Cultura - FNC	340.572
Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT	103.136
Receita do Tesouro da União	2.820.768
Valec	-
	85.204

Fonte: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318594/CPU_RREOfev2015/86253a65-8660-4fb1-ba37-98f3ee32a36b

Pelo demonstrativo, observa-se que, dentre as unidades orçamentárias que apresentaram superávit financeiro de recursos vinculados, em 2014, estão alguns fundos especiais que, por possuírem características diferenciadas, devem obedecer às regras previstas na Lei 4.320/1964.

O art. 71 dessa lei conceitua fundo especial como o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

O Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - Fundaf, por exemplo, possui todas as características que o enquadram como fundo especial, conforme se extrai dos artigos 6º e 8º do Decreto-Lei 1.437/1975 (Lei de criação do Fundaf).

Outro exemplo de fundo especial que teve recursos desvinculados é o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). Conforme consta na Lei 11.540/2007, o FNDCT possui receitas especificadas (art. 10) que estão vinculadas a determinados objetivos (art. 1º).

Perguntado sobre quais foram as Unidades Orçamentárias (UOs) afetadas pela desvinculação, a SOF respondeu por meio da Nota Técnica 6/2016/CGMAC/SEAFI/SOF/MP que “a desvinculação dos recursos unifica os valores até então segregados em Órgãos/UOs em um só valor global”, o que “torna impossível a apresentação de uma relação origem-destino dos recursos por UO”.

Assim sendo, constata-se que a desvinculação foi realizada no nível de fonte de recursos, atingindo todas as unidades orçamentárias que apresentaram superávit financeiro de fonte vinculada, sem observar, no entanto, quais as unidades orçamentárias exigiam procedimentos legislativos específicos para desvinculação, como é o caso dos fundos especiais.

A utilização do superávit financeiro de fundo especial em despesas diversas das legalmente definidas, deve ser precedida de autorização específica na própria lei de criação do fundo, nos termos do art. 73 da Lei Geral de Direito Financeiro (Lei 4.320/1964).

Art. 73. Salvo determinação em contrário **da lei que o instituiu**, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo. (grifei)

Isto posto, a única forma possível de desvincular receitas de fundos especiais é a edição de outra norma específica que altere a lei de criação de cada fundo. A lógica estatuída pela Lei 4.320/1964 é a de que a desvinculação, da mesma forma que a vinculação, deve ser discutida e aprovada pelo legislativo, para cada caso específico, evitando, assim, a imprevisibilidade das receitas e a insegurança jurídica da posse desses recursos.

Segundo a SOF (Nota 00616/2016/PFF/CONJUR-MP/CGU/AGU), o art. 73 da Lei 4.320/1964 “visa assegurar que eventual destinação diversa dos saldos positivos de fundos especiais somente poderá ser estabelecida em lei – incluída aí a medida provisória, por força do art. 62 da Constituição”.

Além disso, a SOF novamente alega que:

o fato de a medida provisória não ter alterado as leis específicas dos fundos especiais foi uma falha de técnica legislativa, que não tem o condão de atingir a sua validade e eficácia. Até porque a alteração na destinação de recursos observou o dispositivo da Lei 4.320, porquanto foi precedida de lei/medida provisória.

Por fim, a SOF traz argumentos no sentido de que a exegese das leis, além da interpretação literal, é também orientada pelos processos lógico e sistemático que, segundo a lição do Jurista Carlos Maximiliano (Hermenêutica e Aplicação do Direito. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2001. P. 101), “deve evitar a supersticiosa observância da lei que só olhando a letra dela, destrói a sua intenção”.

Inicialmente, cabe esclarecer que o art. 73 da Lei 4.320/1964 é perfeitamente claro ao exigir previsão na própria lei de criação do fundo especial para que seu superávit financeiro receba destinação diferente daquela definida inicialmente. Nesses termos, não merecem prosperar os argumentos da SOF no sentido de que qualquer lei, inclusive medida provisória, poderia fazer tal desvinculação.

Da mesma forma, a escusa de que houve apenas falha de técnica legislativa não tem o condão de retirar a irregularidade da desvinculação de recursos de fundos especiais, em patente afronta ao art. 73 da Lei 4.320/1964.

Por conseguinte, levando em consideração o apelo da SOF em se realizar uma interpretação que leve em consideração o espírito da norma, ou seja, a sua intenção, pode-se constatar que esse tipo de exigência da Lei 4.320/1964, além de levar em consideração o relevante papel que o legislativo possui na discussão de matérias orçamentárias, se mostra plenamente adequado, já que cada fundo possui características e necessidades próprias, exigindo discussões, caso a caso, para verificar até que ponto a retirada desses recursos prejudicaria os objetivos do fundo.

Explicando melhor, considerando-se que, para realizar determinada vinculação de receita, a matéria foi discutida pelo Poder Legislativo, aprovada e consubstanciada em lei especial, é razoável conceber que, para modificar as decisões tomadas pelo legislativo, novas leis fossem aprovadas, em cada caso, para que se procedesse à desvinculação e utilização de recursos anteriormente vinculados.

Na prática, a utilização de uma medida provisória genérica, editada no recesso legislativo (dia 23/12/2015), se transformou em uma tentativa do Poder Executivo de convalidar atos administrativos que, possivelmente, não se sustentariam no âmbito de um debate legislativo. Em outras palavras, a

edição da MP 704/2015, na prática, contornou o diálogo necessário do processo legislativo orçamentário.

Isso é tão verdadeiro que a referida medida provisória foi rejeitada em apreciação preliminar, na sessão extraordinária da Câmara dos Deputados de 4/5/2016. 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”.

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.

Lei 5.070/1966

Art. 3º **Além das transferências para o Tesouro Nacional** e para o fundo de universalização das telecomunicações, os recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - FISTEL serão aplicados pela Agência Nacional de Telecomunicações exclusivamente: (grifei)

(...)

7.1.96 INDÍCIO DE IRREGULARIDADE

7.1.97 • 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.

III.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.

O PDG engloba as empresas estatais federais que a União controla, com exceção daquelas dependentes – empresas controladas que recebem recursos financeiros do Tesouro Nacional para pagamento de despesas de custeio ou de capital, excluídos, no último caso, os provenientes de aumento de participação acionária, consoante o art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000 –, cuja programação integral consta dos OFSS.

Portanto, 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 incompressíveis, como o serviço da dívida, gastos correntes e gastos de capital em níveis adequados para o exercício. O Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Dest) é o órgão responsável pela análise e consolidação das propostas de dispêndios das estatais federais.

Destacam-se, entre as rubricas do PDG 2015, as despesas com “Investimentos no Ativo Imobilizado”, que totalizaram R\$ 77,3 bilhões. Tal valor corresponde ao executado no OI pelo setor produtivo e apresenta-se 15,5% inferior ao montante de 2014. Ademais, não obstante represente 50,3% das despesas de capital, responde por apenas 11,7% do total das despesas dessas empresas.

O desempenho financeiro e operacional agregado ou em conjunto das empresas estatais federais não dependentes não é objeto de análise neste relatório. O enfoque recai somente sobre o OI, cujos resultados serão abordados a seguir.

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.

Destaca-se que, apesar de a LDO 2015 determinar compatibilidade com a Lei 6.404/1976, seu conceito de investimento não corresponde à definição do subgrupo Investimento que consta do inciso III do art. 179 da Lei Societária, mas ao conceito de Ativo Imobilizado (inciso IV), ou seja, os “direitos que tenham por objeto bens corpóreos destinados à manutenção das atividades da companhia ou da empresa ou exercidos com essa finalidade, inclusive os decorrentes de operações que transfiram à companhia os benefícios, riscos e controle desses bens”.

Assim, ao limitar o controle orçamentário aos investimentos diretos em imobilizado e prescindir das inversões financeiras vinculadas à aquisição ou construção desses mesmos ativos, a LDO procura evidenciar, quantitativa e qualitativamente, a contribuição direta do setor público estatal ao Produto Interno sob a forma de investimento.

Execução do Orçamento de Investimento

Feitas essas considerações introdutórias, ressalta-se que ao TCU cabe verificar se a execução das despesas de investimento das empresas estatais não dependentes realizou-se de acordo com o programado no Orçamento de Investimento referente ao exercício de 2015.

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.

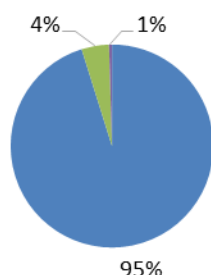
Em razão da diversidade das atividades empresariais, utilizou-se, para fins de macroavaliação, a agregação realizada pelo Dest, que classifica as empresas estatais em dois grandes setores: o setor produtivo estatal (SPE), que engloba empresas regidas pela Lei Societária; e o setor financeiro (SF), composto pelas instituições financeiras federais e subordinadas à Lei 4.595/1964.

As empresas estatais não dependentes integrantes do SPE pertencem a um dos três grupos: Grupo Petrobras (GP), composto por dezenove empresas; Grupo Eletrobrás (GE), com 21; ou Demais Empresas do SPE (DE), com 25. O SF, por sua vez, é integrado por seis empresas.

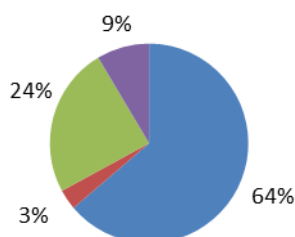
Apresentam-se, a seguir, gráficos e um quadro que agregam os valores executados de acordo com os grupos acima mencionados, segundo a fonte de financiamento. Optou-se por não elaborar gráfico para o setor financeiro, uma vez que utilizou 100% de recursos próprios para se financiar.

Execução dos grupos empresariais por fonte de financiamento

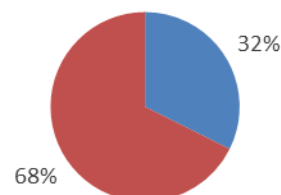
Grupo Petrobras (GP)



Grupo Eletrobras (GE)



Demais Empresas do Setor Produtivo (DE)



					R\$ milhões
Fontes de Financiamento					
	GP	GE	DE	SF	Realizado
Recursos Próprios	64.794	3.865	969	2.973	72.601
Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido	116	200	2.027	-	2.343
Operações de Crédito de Longo Prazo	2.971	1.476	7	-	4.455
Outros Recursos de Longo Prazo	330	519	-	-	848
Realizado	68.212	6.060	3.003	2.973	80.248
Dotação	83.208	8.915	4.560	5.288	101.971

Fonte: Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest/MP).

Destaca-se a capacidade das empresas do SF e do GP de se financiarem com recursos de geração própria, respectivamente, 100% e 95%. Quanto ao GE, embora seja significativo o financiamento com seus próprios recursos (64%) e não haja aumento de capital direto do Tesouro nas empresas do grupo, observa-se que o montante de “Outros Recursos de Longo Prazo” que financiaram essas empresas deriva de suas controladoras. Assim, somado aos “Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido”, também oriundo de empresas controladoras, o financiamento dos proprietários alcançou 12% para o referido grupo, um aumento de 50% em relação ao exercício anterior.

O conjunto das DE foi o único que recebeu recursos diretamente do Tesouro para aumento do Patrimônio Líquido (PL), no montante de R\$ 1,9 bilhões, valor 6,9% superior ao verificado em 2014.

Execução superior ao limite da fonte de financiamento

No exercício de 2015, não houve empresas que executaram acima do limite autorizado para cada fonte de financiamento. Tal desconformidade foi objeto de ressalva nos relatórios sobre as Contas do Governo de 2010 a 2013 e de irregularidade no mesmo relatório referente a 2014, ocasião em que oito empresas apresentaram o problema.

De acordo com o Dest, o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle, acompanhamento e alertas em relação à execução orçamentária das empresas estatais possibilitou a correção da irregularidade.

Execução superior ao limite global de dotação

Em 2015 nenhuma empresa executou valor superior ao limite global de dotação, correspondente à soma de todas as fontes de financiamento, ao passo que em 2014 essa situação ocorreu em três estatais. Igualmente ao caso anterior, os mecanismos implantados pelo Dest no decorrer do ano de 2015 viabilizaram a correção dessa irregularidade.

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).

Constatou-se, conforme quadro acima, que 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.

A realização de despesa em montante superior à dotação aprovada constitui-se irregularidade na execução do Orçamento de Investimento das empresas BNDES e Petrobrás, uma vez que o inciso II do art. 167 da Constituição Federal veda a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários.

Além disso, recomenda-se aos respectivos ministérios supervisores das empresas mencionadas que adotem medidas no sentido de garantir que suas estatais supervisionadas observem a vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição Federal, sem prejuízo da apuração de responsabilidades quando da análise das prestações de contas de 2015 dos respectivos dirigentes, haja vista a realização de despesa sem a devida autorização legislativa.

Entretanto, cabe registrar que, conquanto esse mesmo tipo de irregularidade tenha sido apontado nos relatórios sobre as Contas do Governo de 2003 a 2014, constata-se em 2015 que o número de ações que ultrapassaram a dotação aprovada caiu de dezessete para duas (redução de 88,2%), bem assim houve diminuição de 84% no montante excedido (de R\$ 228,8 milhões para R\$ 37 milhões), em comparação ao exercício anterior.

Destarte, verifica-se que as medidas corretivas e de controle implantadas pelo Dest, adotadas especialmente em virtude das irregularidades apontadas no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo de 2014, foram capazes de reduzir significativamente a ocorrência da desconformidade. Espera-se que, uma vez tidas como prática constante, tais medidas venham a sanar definitivamente essas falhas.

Resultados das empresas por grau de execução

Comparativamente ao exercício de 2014, o montante executado do OI caiu 16%, o que representa uma redução nos investimentos de R\$ 15,3 bilhões. O quadro a seguir apresenta o quantitativo de estatais de cada grupo empresarial subdividido conforme a porcentagem de execução do seu respectivo OI.

Resultado dos grupos empresariais por classe de execução

Classe de Execução (%) ¹	Quantidade de Empresas ²				Quantidade e %
	GP	GE	DE	SF	
< 25	2	2	6	-	10 (14,1)
≥ 25 e < 50	1	8	4	3	16 (22,5)
≥ 50 e < 75	4	5	13	3	25 (35,2)
≥ 75	12	6	2	-	20 (28,2)
Estatais	19	21	25	6	71 (100)
Média Simples (%)³	72,7	59,7	48,2	46,3	58

Fonte: Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest/MP).

Notas:

(1) Classe de Execução: (realizado/dotação final)*100 do total das fontes de financiamento da empresa.

(2) Empresas que ao final do exercício possuíam dotação final diferente de zero.

(3) Média Simples: Média aritmética das execuções orçamentárias.

De maneira geral, a média de execução das estatais caiu de 62,8% em 2014 para 58% em 2015. Como em anos anteriores, o GP demonstrou o melhor desempenho, uma vez que 63% das empresas realizaram acima de 75%. Destaca-se a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), que sozinha foi responsável pela execução de 76,1% do grupo: R\$ 51,9 bilhões. De forma conjunta, ela e as empresas Petrobras Netherlands B.V. (PNBV) (13,7%) e Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV) (6%) executaram 95,8% dos investimentos do grupo, constituído por 19 estatais.

O GE mostrou desempenho mais uniforme entre empresas com diferentes valores orçamentários. Ressalta-se que apenas seis estatais executaram acima de 75%. Dez empresas realizaram abaixo de 50%, sendo que a Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica (CGTEE) executou apenas 13,9% de sua dotação, mantendo o baixo desempenho verificado em 2014 (19,6%). Em um grupo constituído por 21 estatais, as empresas Eletrobrás Termonuclear S.A. (Eletro nuclear) (31,9%), Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) (15,2%) e Furnas - Centrais Elétricas S.A. (12%) responderam por 59,1% dos investimentos do setor.

Em relação ao SF, observa-se redução significativa na realização dos investimentos. Em que pese uma diminuição de 6,7% na dotação final, a execução em 2015 (R\$ 2,97 bilhões) ficou 25,1% abaixo da relativa ao ano de 2014 (R\$ 3,97 bilhões). Ademais, somente três empresas obtiveram desempenho superior a 50%, contra cinco no ano anterior.

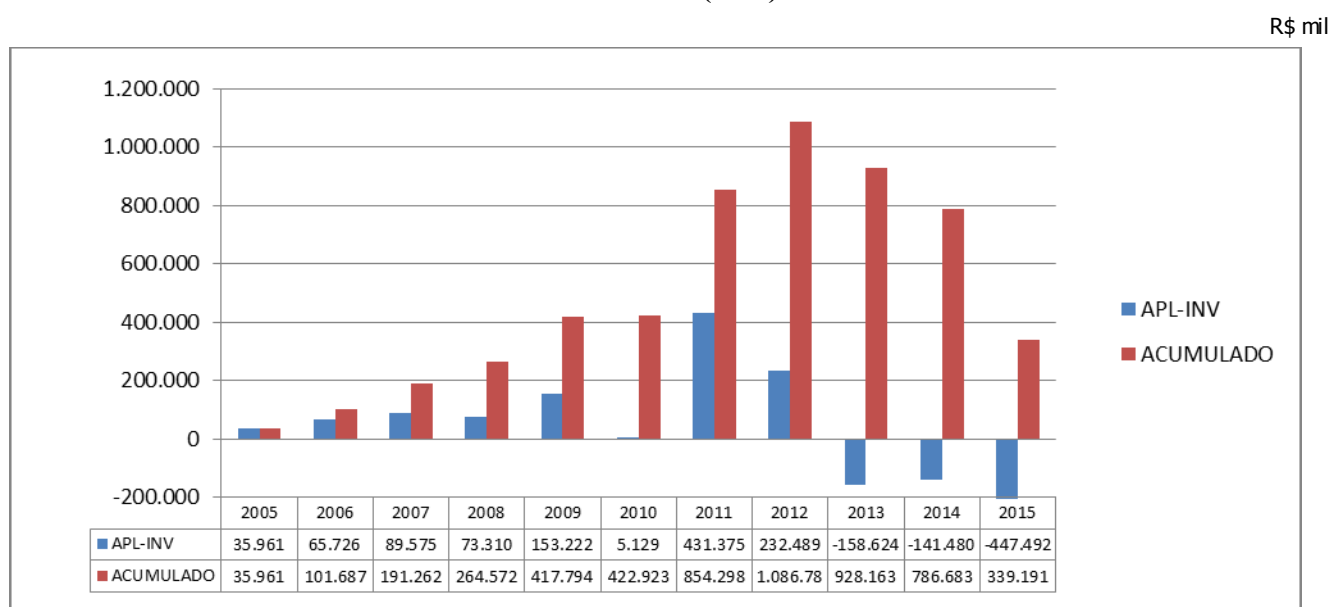
No conjunto das DE, 40% das empresas executaram abaixo de 50%. Somente as estatais BBTur – Viagens e Turismo Ltda (BB Turismo) e Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) executaram na faixa superior, realizando respectivamente 96,9% e 89,7% dos seus investimentos. Ainda no mesmo conjunto, constata-se que, das oito Companhias Docas, apenas a do Ceará (CDC), Espírito Santo (Codesa) e São Paulo (Codesp) executaram acima de 50%. As demais

executaram abaixo de 28%, destacando-se que na Companhia Docas do Maranhão (Codomar) sequer houve execução.

Esse comportamento verificado em relação às Companhias Docas não é exclusivo do exercício financeiro de 2015. Análise histórica dos investimentos efetivados no ativo imobilizado, realizada a partir da rubrica do PDG, demonstra que a execução variou entre 21,7% e 30,5% nos últimos dez anos. Assim, identifica-se execução média de apenas 25,9% para o período 2005-2015.

O gráfico seguinte apresenta, para cada exercício do período 2005-2015, a diferença entre o valor do ingresso de recursos para Aumento do Patrimônio Líquido (APL) e o valor dos Investimentos (INV) pelo subgrupo das Companhias Docas, acompanhado do valor acumulado ano a ano, todos a valores correntes e sob o regime de caixa.

Evolução da diferença entre o Aumento do Patrimônio Líquido (APL) e os Investimentos realizados (INV)



Fonte: Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest/MP).

Observa-se, nos exercícios de 2013 a 2015, tendência diferenciada em relação aos exercícios anteriores, ou seja, o conjunto das Docas investiu um valor maior que o total de recursos recebidos por meio de aumento de capital. Apesar disso, percebe-se que a diferença acumulada ao longo dos anos está em R\$ 339,191 milhões, resultado que merece contínua observação por parte do TCU.

Outrossim, os permanentes aportes financeiros estão ligados a existência de empresas do subgrupo Docas com reiterados déficits operacionais. A constatação pode indicar dependência do Tesouro, a despeito de as empresas serem consideradas pela União como estatais não dependentes, por força de interpretação, possivelmente imprópria, da aplicação do inciso III do art. 2º da Lei Complementar 101/2000 (LRF).

O processo de programação e execução orçamentária do OI e do PDG – incluindo os baixos resultados de execução dos investimentos das empresas do setor portuário e a realização sistemática de inversões financeiras pelo Tesouro para aumento do capital social – foi abordado no âmbito do TC 16.336/2010-0 e resultou nas deliberações do Acórdão 3.145/2011-TCU-Plenário. Por ocasião do monitoramento desse acórdão, novas determinações e recomendações foram expedidas ao Dest, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento,

Orçamento e Gestão, com destaque para a necessidade de desenvolvimento de metodologia que permita a apuração objetiva do atributo da dependência das empresas estatais em relação ao ente controlador, conforme Acórdão 3.561/2014-TCU-Plenário. Ressalta-se que um novo monitoramento será realizado para averiguar o cumprimento integral das deliberações.

Diante do exposto, conclui-se que a execução das despesas de investimento das estatais não dependentes ocorreu de acordo com o programado no Orçamento de Investimento da União referente ao exercício de 2015, exceto quanto às ações orçamentárias Instalação de bens imóveis – no Estado do Rio de Janeiro, no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e Manutenção da Infraestrutura Operacional de Usinas Termelétricas - na Região Nordeste, na Petróleo Brasileiro S.A (Petrobrás), executadas em montante superior à dotação aprovada, prática vedada pelo inciso II do art. 167 da Constituição Federal.

7.1.98 INDÍCIO DE IRREGULARIDADE

7.1.99 • 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.

III.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. Em vista disso, foi proposta representação para apurar possíveis irregularidades praticadas pela Infraero por afronta ao disposto no art. 1º da Lei 9.825/1999, com redação dada pela Lei 12.648/2012, que determina o repasse desses recursos ao Fundo Nacional de Aviação Civil (Fnac).

O art. 63 da Lei 12.462/2011 instituiu o Fnac, fundo de natureza contábil e financeira, vinculado à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (SAC/PR), cujos recursos devem ser aplicados exclusivamente no desenvolvimento e fomento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil. Nos termos da citada lei, constituem-se recursos do Fnac, entre outros: (i) o Adicional de Tarifa Aeroportuária, previsto no art. 1º da Lei 7.920/1989; e (ii) o Adicional de Tarifa de Embarque Internacional, correspondente ao aumento concedido pela Portaria 861/GM2/1997 às tarifas de embarque internacional instituídas pela Lei 9.825/1999.

Após admissibilidade da representação, na fase de oitiva, a estatal confirmou a situação identificada, ressaltando o impacto negativo causado pela política de concessão dos aeroportos na sua arrecadação e o fato de que continuou com o encargo de operar aqueles majoritariamente deficitários, após as concessões dos aeroportos rentáveis. Enfatiza que isso acentuou o desequilíbrio financeiro da empresa.

A estatal, em sua defesa (TC 008.948/2016-0, peça 16), argumentou que no decorrer do segundo semestre de 2013 a União começou a atrasar as remessas de recursos financeiros que se destinavam aos seus investimentos. Assim, diante da necessidade de investir em infraestrutura aeroportuária e de

navegação aérea, em especial devido à proximidade da Copa do Mundo de 2014, adotou, em caráter emergencial e transitório, a medida de postergar o repasse do Ataero e do Atei ao Fnac, a fim de continuar suas atividades e pagar despesas tanto de investimento quanto de custeio.

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 Ataero e o Atei são devidos pelo passageiro e cobrados pelas empresas de transporte aéreo nacionais e estrangeiras, antes do respectivo embarque. Consoante o art. 2º da Lei 9.825/1999 c/c § 6º do art. 63 da Lei 12.462/2001, os administradores aeroportuários devem recolher as referidas tarifas ao Fnac até o 15º dia útil do mês subsequente à arrecadação, transferindo-os para a conta única da União. Logo, essas tarifas constituem-se receitas orçamentárias do fundo e, por sua vez, da União. Em contrapartida, de acordo com o § 3º do art. 63 da Lei 12.462/2011, as despesas do Fundo correrão à conta de dotações orçamentárias específicas alocadas no orçamento geral da União, observados os limites anuais de movimentação e empenho e de pagamento.

À vista disso, conclui-se 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.

Assim, ao reter receitas pertencentes ao Fnac, a Infraero apropriou-se indevidamente de recursos do Orçamento Fiscal da União. Já ao aplica-los conforme seu arbítrio, realizou despesas sem autorização legislativa e, em alguns casos, sem observar a finalidade fixada na lei.

Cumprе destacar que a Infraero atualmente é enquadrada como uma empresa estatal independente, ou seja, aquela que não recebe do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, em interpretação ao inciso III do art. 2º da LRF.

Portanto, as empresas estatais independentes têm por característica a capacidade de financiar suas atividades. De forma eventual e em vista do interesse do Estado, podem ocorrer aportes do ente controlador a título de participação no Capital Social, a fim de reforçar a capacidade de investimento dessas empresas.

Nesse sentido, verifica-se que a Infraero constou do Orçamento de Investimento de 2015, tendo sido destinado inicialmente à empresa o valor de R\$ 1,62 bilhão, por meio da fonte de financiamento “recursos do Tesouro para aumento do patrimônio líquido”. Todavia, apenas R\$ 1,06 bilhão foi realizado, o que representa 65,4% da dotação inicial.

Porém, a Infraero registra que, no momento de elaboração do Programa de Dispêndios Globais (PDG) de 2015, concluiu que sua situação de desequilíbrio havia se agravado, “em decorrência da desproporção entre as receitas e as despesas da estatal”. Com isso, pleiteou à SAC/PR a inclusão, na LOA daquele ano, o aporte de R\$ 509 milhões para suas despesas de custeio, todavia o orçamento de 2015 não contemplou os recursos solicitados. Mais gravosamente, em sua manifestação, a empresa demonstrou que apurou déficits operacionais em todos os meses do exercício financeiro de 2015 e que, por essa razão, manteve a decisão de postergar o repasse das tarifas ao Fnac. (TC 008.948/2016-0, peça 16, p. 4)

Também para 2016, a Infraero esclarece que no momento de elaboração da proposta do PDG informou à SAC/PR a necessidade de aporte de recursos da União na LOA 2016 para pagamento de despesas de custeio. Contudo, ressalta que, apesar da adoção de algumas medidas de ajuste, o cenário de déficit permanece em 2016.

A SAC/PR foi chamada aos autos na condição de terceiro interessado (TC 008.948/2016-0, peça 18). Em seu pronunciamento, verifica-se que pelo menos desde setembro de 2013 a Secretaria está ciente do não repasse dos recursos ao Fnac e que, embora tenha encaminhado ofícios à Infraero, nesse período não adotou providências suficientes para sanar a questão.

Além da SAC/PR, apura-se, a partir do exame de documento formulado por grupo informal de trabalho instituído pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) (TC 025.043/2015-3, peça 15, p. 205-229), que o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest/MP), a Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP), a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (Sepac/MP), e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF), tinham conhecimento tanto dos problemas econômico-financeiros enfrentados pela da Infraero quanto da retenção dos valores que deveriam ser transferidos ao Fnac.

Isto é, mesmo em um cenário de grande restrição fiscal, todo o Centro de Governo encontrava-se ciente da apropriação indevida de receitas do Orçamento Fiscal da União pela Infraero, da impossibilidade de manutenção dessa empresa como empresa estatal independente, assim como da aplicação desses recursos à revelia do Poder Legislativo e da finalidade preceituada em lei, irregularidades que justificam a apreciação da matéria nas Contas de Governo de 2015. Outrossim, consoante estabelece o inciso IV do art. 5º c/c inciso II do art. 1º da Resolução TCU 142/2001, serão submetidas ao relator das Contas de Governo alerta quanto à ocorrência de indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

Ao reter e dar a destinação que lhe aprouvesse aos recursos, a Infraero usurpou do Poder Legislativo e, em última instância, da sociedade a prerrogativa de, anualmente, decidir onde os recursos do Fnac deveriam ser aplicados e em qual montante. Por certo, os valores do fundo poderiam ser destinados à Infraero, mas seria essa uma decisão de competência do parlamento, não cabendo à Infraero agir por presunção.

Assim, ao interromper o repasse dos recursos ao Fnac e utilizá-los para executar despesas não previstas no orçamento fiscal da União, a Infraero infringiu o inciso II do art. 167 da CF, que veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Aliás, ao decidir não repassar as tarifas Ataero e Atei ao Fnac e utilizá-las para cobrir despesas inclusive de natureza operacional, a Infraero, além de executar recurso do orçamento fiscal sem autorização legislativa, aplicou-os em finalidade distinta da sua vinculação legal, claramente infringindo o parágrafo único do art. 8º da LRF, o qual prescreve que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Nesse ponto, entende-se que a Secretaria de Aviação Civil, vinculada à Presidência da República, em uma ação planejada e transparente, conforme preceitua a LRF, deveria ter previsto, considerado, gerido e buscado uma alternativa legal aos entraves econômico-financeiros que seriam enfrentados pela Infraero após os processos de concessão.

Os incisos I, II e VII do art. 25 Decreto-Lei 200/1967 destacam que a supervisão ministerial tem por principal objetivo, respectivamente, assegurar a observância da legislação federal, promover a execução dos programas de governo e fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos.

Logo, caberia à SAC/PR, com base em suas competências, ter atuado tanto previamente, a fim de gerir o déficit operacional da Infraero, quanto imediatamente, para garantir a regularização dos repasses ao Fnac. Não há que se confundir a autonomia administrativa, operacional e financeira concedida às empresas estatais, com independência, especialmente no que se refere ao manejo de recursos públicos que não lhes pertencem.

Ao reter recursos do Fnac para sanear sua situação econômico-financeira, a Infraero, com o conhecimento da SAC/PR, MP e MF, vem indevidamente mantendo, pelo menos desde 2013, uma condição de empresa estatal independente, quando, conforme ela própria demonstrou, tem apurado reiterados déficits operacionais. (TC 008.948/2016-0, peça 16).

Há de se ressaltar que as empresas estatais independentes possuem algumas prerrogativas, como: não limitação dos salários ao teto constitucional; não utilização da Conta Única do Tesouro Nacional e do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi); aprovação de seu orçamento, o PDG, apenas por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo; entre outras. Outrossim, na condição de independente, essas empresas não fazem parte do cálculo do resultado primário do Governo Central.

Destarte, esse enquadramento artificial, fez com que uma empresa estatal dependente, que deveria se submeter a regras mais rígidas, indevidamente usufruísse de maior liberdade operacional e orçamentária. Além disso, uma vez dependente, o orçamento da Infraero deveria constar do orçamento fiscal e seguridade social, passando por aprovação do Poder Legislativo, e não do PDG, aprovado apenas por decreto presidencial.

A propósito, ao ilegalmente reter recursos do Fnac para sanar sua situação econômico-financeira, a Infraero também incorreu na vedação prevista no inciso VIII do art. 167 da CF/1988, qual seja, a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º.

Diante de todo o exposto, conclui-se 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:

- a) apropriou-se de recursos públicos pertencentes ao Fnac, infringindo o inciso II do art. 167 da CF;
- b) não repassou as receitas do Ataero e Atei ao Fnac, recursos que se constituem receita do orçamento fiscal da União, afrontando o art. 1º da Lei 9.825/1999;
- c) utilizou recursos do orçamento fiscal da União para realização de despesas não incluídas na LOA 2015 e, por consequência, sem autorização legislativa, situação vedada pelo inciso II do art. 167 da CF/1988;

- d) utilizou, sem autorização legislativa específica, recursos do orçamento fiscal para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, circunstância vedada pelo inciso VIII do art. 167 do CF/1988;
- e) utilizou recursos do Fnac sem observar a vinculação à finalidade especificada na Lei 12.462/2011, em afronta ao parágrafo único do art. 8º da LRF; e
- f) ao reter e utilizar recursos do Fnac, manteve seu enquadramento como empresa estatal independente, mesmo não atendendo à definição constante do inciso III do art. 2º da LRF c/c com a Resolução Senado 40/2001.

7.1.100 INDÍCIO DE IRREGULARIDADE

7.1.101 • 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. 1º da Lei 9.825/1999, e utilização 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.

III.5. Autorização indevida para aumento do Patrimônio de Referência do Banco da Amazônia

O TC 010.173/2015-3, sob relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, trata-se de Inspeção de Conformidade na Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF), podendo se estender a outros órgãos e entidades relacionados, com o objetivo de apurar a ocorrência de irregularidades nas concessões de crédito da União às instituições financeiras oficiais.

No âmbito dessa inspeção, identificaram-se irregularidades 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 art. 8º da Lei 12.712/2012 autorizou a União a subscrever e integralizar capital do Basa, com vistas ao aumento do capital social dessa instituição financeira no montante de R\$ 1 bilhão. Para tanto, o parágrafo único do art. 8º autorizava a União a emitir títulos diretamente ao Basa, para cobertura do montante estabelecido pelo *caput*, *in verbis*:

Art. 8º Fica a União autorizada a subscrever e integralizar, até 31 de dezembro de 2014, ações do Banco da Amazônia S.A., visando a aumentar seu capital social no montante de R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais).

Parágrafo único. Para a cobertura dos valores de que trata este artigo, a União poderá emitir, sob a forma de colocação direta, em favor do Banco da Amazônia S.A., títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal, cujas características serão definidas pelo Ministro de Estado da Fazenda, devendo ser respeitada a equivalência econômica dos títulos com os valores previstos neste artigo.

Posteriormente, por intermédio do art. 68 da Lei 13.043/2014, o art. 8º da Lei 12.712/2012 teve sua redação alterada, com o seguinte objetivo: (i) incluir autorização para a União conceder crédito ao Basa no valor de R\$ 1 bilhão; e (ii) determinar que o crédito a ser concedido apresentasse as condições que permitissem o seu enquadramento como instrumento elegível a patrimônio de referência, *in verbis*:

Art. 8º Fica a União autorizada a subscrever e integralizar ações do Banco da Amazônia S.A. **ou conceder crédito em condições financeiras e contratuais** definidas em ato do Ministro de Estado da Fazenda **que permitam o seu enquadramento como instrumento elegível ao capital principal na formação do patrimônio de referência, nos termos de normas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional**, até 31 de dezembro de 2014, no montante de até R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais). (grifou-se)

A Lei 13.043/2014 também fez inserir o § 1º, no *caput* do art. 8º, da Lei 12.712/2012, passando a autorizar que a cobertura do crédito a ser concedido ao Basa poderia ser feita por meio da emissão direta de títulos públicos à referida instituição financeira, *in verbis*:

§ 1º **Para a cobertura do crédito** de que trata o caput, a União poderá emitir, sob a forma de colocação direta, em favor do Banco da Amazônia S.A., títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal, cujas características serão definidas em ato do Ministro de Estado da Fazenda. (grifou-se)

Em 9 de dezembro de 2014, União e Basa celebraram o Contrato nº 1.016/PGFN/CAF de Mútuo (peça 5), cuja cláusula primeira estabelece que a União concedia ao Basa crédito no valor de R\$ 1 bilhão, a ser liberado em parcela única, e cuja cláusula segunda estabelecia que a União deveria emitir em favor do Basa, sob a forma de colocação direta, em parcela única e na data da efetiva concessão do crédito ao banco, R\$ 1 bilhão em títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna.

No mesmo dia 9 de dezembro, o Basa fez publicar fato relevante (peça 5, p. 7), por intermédio do qual informou que, com a assinatura do contrato: “(...) foi concedido crédito ao Banco por meio de Instrumento Elegível a Capital Principal (IECP) para compor Capital Principal, conforme disposto no art. 16 da Resolução CMN nº 4.192, de 01.03.2103”. Referido fato relevante também informou que: “A elegibilidade do IECP para Capital Principal está condicionada à análise e aprovação do Banco Central do Brasil, conforme legislação vigente”.

A emissão dos títulos ao Basa foi autorizada pela Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 707, de 15 de dezembro de 2014 (peça 5, p.9), nos seguintes termos:

Art. 1º Autorizar emissão de 1.432.790 (um milhão, quatrocentos e trinta e dois mil, setecentos e noventa) Letras do Tesouro Nacional – LTN, no valor econômico de R\$ 999.999.442,39 (novecentos e noventa e nove milhões, novecentos e noventa e nove mil, quatrocentos e quarenta e dois reais e trinta e nove centavos), para o Banco da Amazônia S.A. – BASA, conforme disposto no Contrato nº 1.016/PGFN/CAF de Mútuo, celebrado entre a União e o Banco em 09 de dezembro de 2014, (...).

Posteriormente, conforme mostra a tabela transcrita a seguir, o Basa, com lastro nos títulos públicos recebidos da União, teria captado o total de R\$ 982,1 milhões em recursos junto a instituições do mercado financeiro, por intermédio da realização de operações compromissadas de apenas 1 (um) dia de duração.

BASA - Operações Compromissadas

Data da ida	Contraparte	PU ida	Quantidade LTNs	Financeiro (R\$)
15/12/2014	BANSICREDI	687,97037991	363.387	249.999.492,44
15/12/2014	BCO GUANABARA	687,97037991	72.680	50.001.687,21
16/12/2014	BCO GUANABARA	685,37925792	72.953	50.000.473,00
16/12/2014	BANSICREDI	685,37925792	364.761	249.999.623,50
19/12/2014	BCO GUANABARA	682,95552452	73.211	49.999.856,91
19/12/2014	BANSICREDI	682,95552452	366.056	249.999.967,48
24/12/2014	BANSICREDI	685,80018256	119.742	82.119.085,46

Data da ida	Contraparte	PU ida	Quantidade LTNs	Financeiro (R\$)
Total			1.432.790	982.120.185,98

Fonte: peça 7, p. 6.

Em 15 de dezembro de 2014, por meio do Ofício DIREX-DIREC/DINEG 2014/323 (peça 4, p. 3), o Basa encaminha ao Banco Central do Brasil, em cumprimento ao que estabelece o art. 24 da Resolução CMN 4.192/2013, pedido de enquadramento de Capital Principal, anexando comprovação (peça 4, p. 12-18) da captação de recursos ocorrida no dia 15 de dezembro de 2014, no valor de R\$ 300 milhões.

Posteriormente, em 26 de dezembro de 2014, por intermédio do Ofício DIREX-DIREC/DINEG 2014/337 (peça 4, p. 52), o Basa, em aditamento ao ofício citado no parágrafo anterior, encaminhou ao Bacen comprovante (peça 4, p. 53-80) das captações ocorridas em 16, 19 e 24 de dezembro de 2014, no valor total de R\$ 682 milhões, solicitando, ao final, que referido montante fosse considerado como Capital Principal nas respectivas datas de monetização.

Em 5 de janeiro de 2015, mediante Ofício 037/2015-BCB/Deorf/Difin, o Bacen comunicou ao BASA o seguinte, *in verbis*:

(...) comunicamos que **este Banco Central**, por despacho do senhor Diretor de Organização do Sistema Financeiro e Controle de Operações de Crédito Rural, de 2 de janeiro de 2015, **autorizou o valor de R\$ 982.120.185,98, referente ao valor integralizado em espécie de captação realizada por meio do referido contrato**, seja considerado elegível a compor o Nível I do PR dessa instituição, na qualidade de Capital Principal, desde as datas da integralização em espécie de cada parcela desse valor, nos termos da Resolução nº 4.192, de 2013. (grifou-se)

No dia 6 de janeiro de 2015, a instituição fez publicar novo fato relevante (peça 6, p. 21), informando que o pleito havia sido atendido pelo Bacen.

Das competências do CMN e do Bacen e das condições para os instrumentos elegíveis a Capital Principal

Entre outras, o art. 4º da Lei 4.595/1964 atribui ao Conselho Monetário Nacional (CMN) as seguintes competências, *in verbis*:

Art. 4º Compete ao Conselho Monetário Nacional, segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República:

(...)

XI - Estipular índices e outras condições técnicas sobre encaixes, mobilizações e outras relações patrimoniais a serem observadas pelas instituições financeiras;

XII - Expedir normas gerais de contabilidade e estatística a serem observadas pelas instituições financeiras;

(...)

XXII - Estatuir normas para as operações das instituições financeiras públicas, para preservar sua solidez e adequar seu funcionamento aos objetivos desta lei;

No exercício de tais atribuições, o CMN editou as Resoluções 3.444/2007 e 4.192/2013, cujos artigos 8º, 16 e 24 estabelecem o seguinte, *in verbis*:

Resolução CMN 3.444/2007 – Art. 8º Para integrar o Nível I e o Nível II do PR, os instrumentos híbridos de capital e dívida, de que trata o art. 1º, **devem atender os seguintes requisitos**:

(...)

II - ser **integralizados em espécie**; (Grifou-se)

Resolução CMN 4.192/2013 – Art. 16. As instituições financeiras não sujeitas aos procedimentos estabelecidos na Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, podem compor seu Capital Principal com outros elementos patrimoniais **que atendam aos seguintes requisitos**:

(...)

XI - **não ter sua compra financiada**, direta ou indiretamente, pela instituição emissora;

§ 1º Além dos requisitos citados, os elementos mencionados no caput **também devem**:

I - **ser integralizados em espécie**;

(...)

III - **ser adquiridos pela União**.

§ 2º Os instrumentos mencionados no caput devem ser registrados contabilmente como passivos da instituição emissora e reclassificados como patrimônio líquido para fins de divulgação de suas demonstrações financeiras. (Grifou-se)

Resolução CMN 4.192/2013 – Art. 24. Os valores efetivamente integralizados referentes a instrumentos de capital ou de dívida, com exceção dos itens mencionados no inciso I do art. 4º, **somente podem compor** o Capital Principal, Complementar e o Nível II **mediante autorização do Banco Central do Brasil**. (Grifou-se)

Quanto às atribuições do Bacen, assim determina a Lei 4.595/1964, *in verbis*:

Art. 9º Compete ao Banco Central da República do Brasil **cumprir e fazer cumprir** as disposições que lhe são atribuídas pela legislação em vigor e as **normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional**.

Art. 10. Compete privativamente ao Banco Central da República do Brasil:

(...)

VI - Exercer o controle do crédito sob todas as suas formas;

(...)

IX - **Exercer a fiscalização das instituições financeiras** e aplicar as penalidades previstas; (Grifou-se)

Das irregularidades praticadas

A autorização dada pelo Banco Central do Brasil para que o valor de R\$ 982,1 milhões fosse considerado elegível a compor o Nível I do Patrimônio de Referência do Basa, na qualidade de Capital Principal, foi exarada sem o atendimento e a observância de condicionantes e vedações estabelecidas pela legislação de regência, como demonstrado a seguir.

A primeira irregularidade reside na inobservância da condicionante estabelecida pelo art. 16, § 1º, I, da Resolução CMN 4.192/2013. Isso porque a integralização do passivo emitido pelo Basa - passivo esse oriundo da assinatura do Contrato nº 1.016/PGFN/CAF de Mútuo assinado com a União - não foi efetuada em espécie como determina referido dispositivo, mas, sim, com a emissão direta, pela União, de títulos públicos à instituição financeira.

A segunda irregularidade encontra-se no não atendimento de vedação trazida expressamente pelo art. 16, XI, da Resolução CMN 4192/2013, o qual proíbe que a compra do instrumento - a ser elegível a patrimônio de referência - emitido pela instituição financeira seja financiada, direta ou indiretamente, pela própria instituição emissora. Referido dispositivo não foi observado porque, em vez de receber recursos em espécie da União como pagamento pela aquisição do instrumento por ele emitido, o Basa aceitou receber, de referido ente federado, um conjunto de compromissos financeiros assumidos/emitidos pela União, consubstanciados nos títulos públicos (LTNs) emitidos com base na

Portaria 707, de 15 de dezembro de 2014, o que caracteriza, inequivocamente, o financiamento direto, pelo próprio banco à União, da aquisição do instrumento emitido.

Sabedor que a integralização do instrumento havia ocorrido em títulos - e não em espécie -, o Basa pôs em prática sistemática que teve por objetivo fazer parecer que os títulos teriam sido monetizados - vendidos em mercado - e que, desse modo, teria ocorrido a chamada "integralização em espécie", necessária à concessão de autorização pelo Bacen a que se refere o art. 24 da Resolução CMN 4.192/2013.

Ocorre que, como já apresentado acima, os títulos públicos que o Basa havia recebido da União não foram vendidos em mercado, permanecendo de propriedade de referida instituição financeira. Na realidade, a obtenção, pelo Basa, dos mais de R\$ 982 milhões decorreu, isso sim, da emissão de novos outros passivos junto às instituições financeiras listadas pela tabela anterior, por intermédio da realização das chamadas "operações compromissadas", cujo prazo de vencimento, no caso em tela, foi de apenas 1 (um) dia. Ou seja, os R\$ 982 milhões foram angariados não com a venda dos títulos públicos, mas com a emissão de novos passivos junto ao sistema financeiro.

Ainda nessa esteira, fundamental que se atente para aspecto que revela ainda mais a irregularidade cometida. Como se pode observar dos documentos (peça 4, p. 12-34 e 54-80) trazidos aos autos, as operações compromissadas realizadas pelo Basa não ocorreram em apenas uma única data, mas em dias consecutivos. Significa dizer que, na realidade, o total de R\$ 982,1 milhões obtidos pelo Basa decorreu, isso sim, do somatório do montante referente à rolagem, nos dias 16, 19 e 24 de dezembro de 2014, das operações compromissadas realizadas no dia 15 do mesmo mês, como mostra a tabela a seguir.

Rolagem das Operações Compromissadas

Instituição	Data / R\$ 1ª operação	Data / R\$ 2ª operação	Data / R\$ 3ª operação	Data / R\$ 4ª operação	Total
BANSICREDI	15/12/2014	16/12/2014	19/12/2014	24/12/2014	-
	249.999.492,44	249.999.623,50	249.999.967,48	82.119.085,46	832.118.168,88
BCO GUANABARA	15/12/2014	16/12/2014	19/12/2014	-	-
	50.001.687,21	50.000.473,00	49.999.856,91	-	150.002.017,12
Total					982.120.185,98

Fonte: peça 4, p. 12-34 e 54-80.

Desse modo, ainda que sabedor dessa situação, posto que devidamente informado e fartamente abastecido com documentos que lhe foram remetidos pelo Basa, o Bacen ignorou o fato de que, em verdade, os R\$ 982 milhões que referida autarquia autorizou a compor o Nível I do Patrimônio de Referência do Basa não correspondiam ao instrumento que se originou da assinatura do contrato de mútuo celebrado entre a União e o referido banco federal, mas, sim, aos passivos emitidos junto às instituições financeiras listadas nas tabelas acima. Ignorou, também, que, na realidade, a monetização efetuada pelo Basa durou apenas um único dia e em montante muito inferior aos R\$ 982,1 milhões que foi objeto da autorização exarada pela autoridade monetária.

Assim, ao autorizar que o montante de R\$ 982,1 milhões oriundos da realização e rolagem de operações compromissadas junto a instituições financeiras passasse a integrar o Capital Principal do Basa, o Bacen descumpre todas as regras estabelecidas pela Resolução CMN 4.192/2013. Em adição, ao assim proceder, o Bacen adota conduta altamente repreensível, pois deixa de observar o que

determina o art. 9º e o art. 10, IX, ambos da Lei 4.595/1964, cujos teores merecem ser transcritos novamente, *in verbis*:

Art. 9º Compete ao Banco Central da República do Brasil **cumprir e fazer cumprir** as disposições que lhe são atribuídas pela legislação em vigor e as **normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional**. (Grifou-se)

Art. 10. Compete privativamente ao Banco Central da República do Brasil:

(...)

VI - Exercer o controle do crédito sob todas as suas formas;

(...)

IX - **Exercer a fiscalização das instituições financeiras** e aplicar as penalidades previstas; (Grifou-se)

Por fim, importa ressaltar que as condutas adotadas tanto pelos gestores do Basa quanto do Bacen podem vir a se enquadrar nos arts. 4º e 6º da Lei 7.492/1986, *in verbis*:

DOS CRIMES CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

Art. 4º Gerir fraudulentamente instituição financeira:

Pena - Reclusão, de 3 (três) a 12 (doze) anos, e multa.

Art. 6º Induzir ou manter em erro, sócio, investidor ou repartição pública competente, relativamente a operação ou situação financeira, sonegando-lhe informação ou prestando-a falsamente:

Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

INDÍCIO DE IRREGULARIDADE

- 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.

III.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 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).

Pelos dados apresentados nas tabelas abaixo, verificou-se, em razão do acompanhamento do Tribunal, conforme o item 9.2.2 do Acórdão 1861/2005-TCU-Plenário, que o repasse efetivo ao SUS em 2015 foi inferior ao relatado pela Seguradora Líder em R\$ 89,68 milhões e ao Denatran foi superior em R\$ 3,79 milhões, este decorrente de valores referentes a repasses atrasados de anos anteriores, segundo informado pelo Departamento.

Valores correntes em R\$ milhões

Prêmios arrecadados e sua distribuição	Valor	%
Arrecadação bruta	8.654,1	100,0%
Repasse à União obrigatórios por lei:	-4.327,6	-50,0%
Sistema Único de Saúde - SUS	-3.894,8	-45,0%
Departamento de Trânsito - DENATRAN	-432,8	-5,0%

Fonte: Relatório da Administração da Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT S.A.

A tabela, a seguir, apresenta os dados extraídos do Siafi sobre arrecadação de receitas do Ministério da Saúde e da Denatran, vinculado ao Ministério da Cidades.

Receita orçamentária líquida

Valores correntes em R\$ milhões

Órgão UGE	Valor
36000 MINISTÉRIO DA SAÚDE	3.805,12
56901 FUNDO NAC. DE SEGUR. E EDUCAÇÃO DO TRÂNSITO	436,59
Total	4.241,70

Fonte: SIAFI

Ante o exposto, constatou-se que o repasse do DPVAT ao Fundo Nacional de Saúde, conforme extraído do Siafi, foi inferior em R\$ 89,68 milhões ao relatado pela Seguradora Líder, em desacordo com os dispositivos das Leis 8.212/1991 e 9.503/1997.

7.1.102 INDÍCIO DE IRREGULARIDADE

7.1.103 • 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.

IV. DAS POSSÍVEIS DISTORÇÕES NAS INFORMAÇÕES DE DESEMPENHO E NO BALANÇO GERAL DA UNIÃO

IV.1. Distorções materiais em 21% das informações sobre cumprimento das metas do PPA analisadas

A análise da ação setorial do governo recebeu nova abordagem a partir do exame da Prestação de Contas da Presidente da República (PCPR) relativa ao exercício de 2013. A mudança de orientação promovida pelo TCU teve como norte duas linhas mestras: enfatizar o papel do Tribunal dentro do processo de julgamento das Contas de Governo, que é o de oferecer, por intermédio de parecer prévio, elementos técnicos ao Congresso Nacional para que este possa exercer sua competência constitucional de julgar as contas do Presidente da República; e valorizar a PCPR, instrumento de transparência e comunicação entre o Poder Executivo e a sociedade.

Essas inovações alinham-se às recomendações emanadas no estudo comparativo demandado pelo TCU à OCDE sobre o Parecer Prévio e o Relatório das Contas do Governo da República. Em síntese, enfatiza-se o trabalho de auditoria sobre a PCPR, de forma a qualificar o relatório e a opinião emitida anualmente pelo TCU no que se refere a informações financeiras e não-financeiras, como as relativas aos esforços e resultados das ações de governo.

Nesse panorama, dedicou-se especial atenção às informações de desempenho (indicadores e metas), que demonstram o resultado das intervenções governamentais. Tais informações são definidas no plano plurianual, e seus valores atualizados foram informados na PCPR 2015. É importante registrar a importância dos indicadores e das metas no contexto da prestação de contas do Estado, pois tais instrumentos destacam as realizações do governo e ajudam o público a entender os efeitos da atuação estatal.

No âmbito do PPA, os indicadores são projetados para aferir e descrever aspectos relacionados a cada programa temático. Sujeitos a apuração periódica, devem contribuir para o monitoramento da evolução de uma determinada realidade em que o programa pretende influir, gerando ainda subsídios para sua avaliação. Por sua vez, as metas são associadas a cada objetivo e devem possibilitar o acompanhamento das realizações previstas para o período do plano. Cumpre pontuar que o atual modelo de elaboração do PPA não estabelece índices a serem alcançados ao final do ciclo plurianual, no caso dos indicadores, nem fixa os resultados anuais esperados para cada meta. Tais escolhas metodológicas limitam as possibilidades da avaliação das políticas públicas.

Não obstante as reservas mencionadas, os indicadores e as metas, tomados em conjunto, são componentes do PPA que buscam orientar a gestão pública, tanto no âmbito setorial quanto na escala mais abrangente e estratégica dos órgãos centrais de governo (Casa Civil, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, principalmente), assim como apresentar à sociedade uma prestação de contas mais objetiva e, tanto quanto possível, mais precisa.

Analisar a qualidade desses elementos e sua capacidade de atender aos seus propósitos gerais é, portanto, uma forma de contribuir para que haja informações adequadas ao aprendizado constante nas políticas públicas em curso – requisito essencial à boa governança pública, em que os esforços governamentais precisam ser constantemente aperfeiçoados para permitir a consecução dos objetivos eleitos de forma legítima pela sociedade.

Com relação ao trabalho realizado 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.

Com relação ao atributo qualidade, analisou-se a aderência das metas a determinados quesitos, segundo método constante na Portaria Segecex 33/2010 (Smart), em que é avaliado se cada meta é específica, mensurável, apropriada (adequada), realista e tem prazo determinado. Quanto à confiabilidade, examinou-se a fidedignidade da fonte de dados utilizada para o cálculo das informações, de tal forma que diferentes avaliadores possam chegar aos mesmos resultados.

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 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 (conforme consulta feita após 15/2/2015, data limite para preenchimento das informações por parte dos gestores). Essa aparente distorção pode ser explicada com um avanço. A CGU editou a Norma de Execução 3, de 8/12/2015, a qual estabeleceu que a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) analisaria os relatórios, articulando-se junto aos órgãos sobre possíveis alterações, correções e melhorias das informações. Essa medida inseriu no cronograma de elaboração da PCPR uma etapa de revisão. Tal inovação mostrou-se positiva, de modo que algumas inconformidades foram corrigidas tempestivamente na PCPR (nesses casos, o dado constante do Siop também deve ser corrigido). Embora tenha havido esse aperfeiçoamento no processo, foram encontradas falhas em parcela não desprezível das informações referentes à execução das metas.

Reitera-se que a PCPR é o instrumento por meio do qual deve ser tornado público o atingimento dos objetivos governamentais e, por essa razão, os dados que refletem os resultados alcançados devem estar livres de inexatidões. Dessa forma, registra-se, em relação às contas prestadas pela Presidente da República referentes ao exercício de 2015, a existência de distorções materiais que afastam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas a metas previstas no Plano Plurianual 2012-2015.

O Anexo I (peça 13) da presente instrução contém as análises referentes às metas refutadas, contemplando, assim, fundamentação pormenorizada para a conclusão acerca de possíveis distorções nas informações de desempenho.

7.1.104 POSSÍVEIS DISTORÇÕES

7.1.105 Falhas na confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas às metas previstas no Plano Plurianual 2012-2015.

IV.2. Distorções relevantes no Balanço Geral da União

Com o intuito de verificar se as demonstrações consolidadas da União refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial em 31/12/2015 e os resultados patrimonial, financeiro e orçamentário de 2015, foi realizada a auditoria do Balanço Geral da União (BGU). Ao todo, foram

detectadas vinte distorções, envolvendo achados quantificados, não quantificados e falhas de divulgação.

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 tê-lo feito novamente no exercício de 2015.

As principais conclusões podem ser assim sumarizadas:

- As distorções quantificáveis totalizam R\$ 423,74 bilhões;
- 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;
- Ademais, 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 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.

O conjunto de achados da auditoria sobre os Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro e sobre Demonstração das Variações Patrimoniais do exercício de 2015 compromete, sobremaneira, a fidedignidade das informações contábeis veiculadas na Prestação de Contas da Presidente da República. Dessa forma, a opinião de auditoria sobre o BGU, a ser emitida nos termos do art. 228 do Regimento Interno do TCU, deverá considerar, além da materialidade e dos efeitos desses achados, as eventuais contrarrazões a serem apresentadas pela Exma. Sra. Presidente da República.

O Anexo II (peça 13) da presente instrução contém a fundamentação técnica detalhada de cada achado, com os seguintes elementos: critério (como deveria ser), situação encontrada (como é), evidências, causas e efeitos.

7.1.106 POSSÍVEIS DISTORÇÕES

7.1.107 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.

V. CONCLUSÃO

A presente instrução apresentou a caracterização dos achados que resultaram do exame das Contas de 2015, com a respectiva fundamentação legal, para embasar a apreciação a cargo do Tribunal. Nesse sentido, avaliou-se o cumprimento dos princípios e normas aplicáveis à gestão dos recursos públicos federais no exercício de 2015, bem como a adequação do Balanço Geral da União como representação da situação patrimonial e dos resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais do exercício.

Conforme demonstrado no capítulo III desta instrução, foram constatados indícios de irregularidades – envolvendo operações de crédito, supervisão bancária, programação e execução orçamentária e financeira no exercício de 2015. Tais constatações denotam o descumprimento de princípios e pressupostos essenciais preconizados no arcabouço de regência das finanças públicas, em especial na Lei 4.320/1964, na Lei de Responsabilidade Fiscal e na própria Constituição Federal.

Ademais, no capítulo IV, foram apontadas possíveis distorções que afastam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas a metas previstas no Plano Plurianual 2012-2015, além de possíveis distorções que comprometem a fidedignidade dos Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro e da Demonstração das Variações Patrimoniais de 2015. Esses achados têm repercussão negativa sobre os resultados da ação governamental veiculados na Prestação de Contas da Presidente da República – tanto sob ótica setorial-finalística, quanto sob a perspectiva econômico-financeira.

Assim, a materialidade e a gravidade desse amplo conjunto de constatações impõem a necessidade de submissão dos indícios de irregularidades apurados e das possíveis distorções detectadas à consideração da Presidente da República no exercício de 2015, Exma. Sra. Dilma Vana Rousseff. Com efeito, tal procedimento, adotado pelo Tribunal no exame preliminar das Contas de 2014 por meio do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário, visa assegurar o devido processo legal e o princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa. Isso porque, em última instância, a eventual confirmação ulterior de irregularidades ou distorções poderá vir a ensejar a proposição de um Parecer Prévio conclusivo pela rejeição das contas em análise.

De fato, o art. 224 do Regimento Interno do TCU estabelece que, além dos elementos contidos nas contas prestadas, o relator poderá solicitar esclarecimentos adicionais. Esse dispositivo regimental foi utilizado pelo Exmo. Sr. Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso ao não prover o pedido de liminar no Mandado de Segurança 33.671, que questionou a decisão interlocutória desta Corte de Contas no âmbito do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário.

A esse respeito, cumpre esclarecer que, embora o Parecer Prévio não seja revestido de caráter deliberativo, o entendimento do STF é no sentido de garantir o devido processo legal na emissão desse parecer, consoante os fundamentos utilizados pelo eminente Ministro Celso de Mello no voto da Suspensão de Segurança 1.197:

A circunstância de o Tribunal de Contas exercer atribuições desvestidas de caráter deliberativo não exonera essa essencial instituição de controle – mesmo tratando-se da apreciação simplesmente opinativa das contas anuais prestadas pelo Governador do Estado – do dever de observar a cláusula constitucional que assegura o direito de defesa e as demais prerrogativas inerentes ao *due process of law* aos que possam, ainda que em sede de procedimento administrativo, eventualmente expor-se aos riscos de uma sanção jurídica.

Cumprir ter presente que o Estado, em tema de sanções de natureza jurídica ou de limitações de caráter político-administrativo, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, desconsiderando, no exercício de sua atividade institucional, o princípio da plenitude de defesa, pois - não custa enfatizar - o reconhecimento da legitimidade ético-jurídica de qualquer restrição imposta pelo Poder Público exige, ainda que se cuide de procedimento meramente administrativo (CF, art. 5º, LV), a fiel observância do postulado do devido processo legal (...) (grifou-se)

Dessa forma, caso a Exma. Sra. Presidente da República manifeste interesse e entenda necessário, poderá apresentar ao Tribunal as contrarrazões que considerar pertinentes com relação às distorções ou aos indícios de irregularidades ora identificados. Por sua vez, em respeito ao devido processo legal e ao contraditório, caberá a esta Corte de Contas analisar as eventuais informações que vierem a ser prestadas pela Presidente da República, para verificar se as contrarrazões apresentadas serão suficientes para afastar as distorções e os indícios preliminarmente detectados.

Isso porque, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Regimento Interno do TCU, o Parecer Prévio deve ser conclusivo no sentido de exprimir se as contas representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31/12/2015, 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 ao longo do referido exercício. Portanto, é de fundamental importância que o Tribunal de Contas da União firme sua convicção amparado em evidências robustas, suficientes e adequadas que comprovem os achados e sustentem as opiniões e conclusões, razão pela qual propõe-se a submissão das constatações descritas ao longo desta instrução à manifestação da Exma. Sra. Presidente da República.

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, com fulcro no art. 224 do Regimento Interno do TCU, c/c os arts. 45 e 46 da Resolução-TCU 266/2014, submetem-se os autos à consideração do Exmo. Sr. Ministro José Múcio Monteiro, relator das Contas do Governo da República do exercício de 2015, com a proposta de:

- a) comunicar ao Congresso Nacional que as Contas do Governo referentes ao exercício de 2015, prestadas pela Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, não estão, no momento, em condições de serem apreciadas por este Tribunal, em razão de indícios de irregularidades e de possíveis distorções que demandam a abertura de prazo para

apresentação de contrarrazões, em nome do devido processo legal e em respeito ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa;

- b) dar ciência desta deliberação à Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, a fim de que, caso manifeste interesse e entenda necessário, pronuncie-se, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca dos indícios de irregularidades e possíveis distorções a seguir:
1. Concessão de crédito, em 1º de janeiro de 2015, no valor de R\$ 8,3 bilhões, e em 1º de julho de 2015, no valor de R\$ 10,4 bilhões, do Banco do Brasil S.A. à União para refinanciamento/rolagem das dívidas existentes, respectivamente, ao final de dezembro de 2014 e 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 2º semestre de 2014 e anteriores ao 1º semestre de 2015, respectivamente, em desacordo com o art. 36, caput, da Lei Complementar 101/2000 (item III.1.1);
 2. Concessão de crédito, em 1º de janeiro de 2015, no valor de R\$ 20 bilhões, e em 1º de julho de 2015, no valor de R\$ 20,16 bilhões, do BNDES/Finame à União para refinanciamento/rolagem das dívidas existentes, respectivamente, ao final de dezembro de 2014 e 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 2º semestre de 2014 e anteriores ao 1º semestre de 2015, respectivamente, em desacordo com o art. 36, caput, da Lei Complementar 101/2000 (item III.1.2);
 3. 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 (item III.1.3);
 4. 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 (item III.1.4);
 5. Omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, à Caixa Econômica Federal, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e 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);
 6. Realização de 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 13 da Lei 4.320/1964 (item III.3.1);

7. 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, 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 13 da Lei 4.320/1964 (item III.3.2);
8. Quitação, em dezembro de 2015, de débitos contraídos junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço 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 4/2009 da Advocacia Geral da União (item III.3.3);
9. 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);
10. 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);
11. 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);
12. 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);
13. 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);
14. 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);

15. 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. 1º da Lei 9.825/1999, e utilização 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 (item III.4.5);
16. 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);
17. 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);
18. Falhas na confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas a metas previstas no Plano Plurianual 2012-2015 (item IV.1 e anexo I);
19. 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).”

2. Apresento, também, o parecer exarado pelo Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Paulo Soares Bugarin:

“Considerando que esta Corte de Contas irá analisar as Contas do Governo da República referente ao exercício de 2015, este representante do Ministério Público de Contas vem à presença de Vossa Excelência apresentar elementos que impactam diretamente no mérito das referidas contas e fundamentam proposta deste MP/TCU para ouvir a Excelentíssima Senhora Presidente da República a respeito dos fatos apurados, que podem, juntamente com as demais questões levantadas pela unidade técnica, justificar a emissão de um parecer adverso nas contas do Governo da República de 2015.

2. Nas presentes contas, entre outras ocorrências, o TCU analisa a irregularidade concernente a abertura de créditos suplementares sem autorização legislativa. Trata-se da emissão de seis decretos entre 27/07/2015 e 02/09/2015, que estariam incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 167, inciso V, da CF e do art. 4º da LOA. Importante registrar que tal irregularidade foi confirmada pelo Tribunal na análise das contas do Governo da República referentes ao exercício de 2014 (TC nº 005.335/2015-9 – Acórdão nº 2461/2015-Plenário).

3. Observo que no TC nº 031.742/2015-7, que apura a abertura de créditos suplementares sem autorização legislativa referentes ao exercício de 2015, foi dado ênfase aos decretos editados após o envio do PLN 5/2015, ocorrido em 22/07/2015, que estariam incompatíveis com a meta fiscal então vigente, estabelecida na LDO/2015.

4. Entretanto, identificamos outras graves irregularidades cometidas, que tiveram como consequência a manutenção ou expansão dos gastos públicos em um cenário onde a legislação orçamentária e fiscal impunha uma maior restrição na execução dos gastos.

5. Os elementos a seguir apresentados merecem atenção especial, dentro de uma ampla análise das contas da República, que prevê, entre seus objetivos a verificação da observância dos princípios

constitucionais e legais que regem a administração pública federal, abordando, em especial, o cumprimento das 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.

6. Além da abertura de créditos suplementares sem autorização legislativa, por meio de decretos do Executivo, houve também a abertura de créditos extraordinários por medida provisória (MP), nos termos da combinação do disposto nos arts. 62 e 167, § 3º, da Constituição Federal, **com inobservância aos pressupostos constitucionais de imprevisibilidade** e urgência.

7. Além da flagrante violação à Constituição da República, tal fato teve impacto direto nos aspectos orçamentários e fiscais durante o ano de 2015, o que gerou uma distorção na condução dos procedimentos que orientam a fiel execução da lei orçamentária anual, bem como nas questões atinentes ao cumprimento da LRF, no alcance das metas fiscais e na aderência desses mesmos fatos à Constituição e às normas que regem a matéria.

8. Na atual crise fiscal e econômica em que passa o país, a banalização do uso de medida provisória pelo Poder Executivo para fixar gastos públicos por meio de créditos extraordinários, que camuflam a real natureza dessas despesas e que impactam o cumprimento das metas fiscais fixadas, deve ser objeto de firme condenação por parte do Tribunal de Contas da União. Não é possível permitir que tão importante instrumento seja desvirtuado, servindo como estratégia para burlar restrições legais previstas nas normas orçamentárias e fiscais.

9. Cabe registrar que, como é da natureza do crédito extraordinário, as despesas autorizadas por este instrumento podem ser empenhadas, liquidadas e pagas imediatamente. Apenas esse fato aumenta, ainda mais, a responsabilidade da autoridade que pratica esse ato. Tal responsabilidade deve garantir que as despesas a serem executadas pelo crédito extraordinário sejam as estritamente previstas na Constituição.

DISCIPLINA CONSTITUCIONAL E LEGAL DO CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO

10. O crédito orçamentário, entendido como uma autorização de gastos contido na lei orçamentária, pode ser dividido em créditos iniciais e créditos adicionais. Existem doutrinadores que colocam como terceiro tipo o crédito orçamentário “reaberto”, nos termos do art. 167, § 2º, CF/88.

11. Os créditos orçamentários iniciais são as autorizações de gastos presentes na lei orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional. A conceituação de crédito adicional é legal e está positivada no art. 40 da Lei nº 4.320/64, *in verbis*:

*“Art. 40. - São **créditos adicionais** as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento”.*

12. Assim, os créditos orçamentários adicionais são as autorizações de gasto inseridas no orçamento durante o exercício em que a LOA é executada e podem ser de três tipos, de acordo com o art. 41 da Lei nº 4.320/64:

“Art. 41. - Os créditos adicionais classificam-se em:

*I - **suplementares**, os destinados a reforço de dotação orçamentária;*

*II - **especiais**, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;*

*III - **extraordinários**, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.”*

13. No que se refere ao crédito extraordinário, sua leitura deverá considerar o conceito estabelecido na CF/88, que alterou o conceito da Lei nº 4.320/64, de acordo com o previsto no art. 167, § 3º:

“Art. 167 (...)

(...)

*§ 3º - A abertura de crédito extraordinário 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.”*

14. Relevante notar que o disposto no art. 167, § 3º, ao tempo em que permite a abertura do crédito extraordinário por medida provisória, realça os requisitos a que esses créditos estão sujeitos, estabelecendo regras mais restritivas do que as medidas provisórias, tendo em vista que, além dos pressupostos de urgência e relevância, também deve ser atendido o requisito da **imprevisibilidade**.

15. A excepcionalidade do crédito extraordinário fica patente, inclusive, quando se observa que ele constitui exceção quanto à vedação de matérias orçamentárias serem disciplinadas por meio de medida provisória. Dito de outra forma, o art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”, da Constituição, veda a edição de medida provisória sobre matéria orçamentária, excetuados os créditos extraordinários.

16. Nesse sentido, de acordo com o texto constitucional, o que é relevante para justificar a abertura de crédito extraordinário não é a característica da despesa, mas sim a característica da situação que deu motivo ao gasto, que deve ser, senão as explicitadas na Constituição (guerra, comoção interna, calamidade pública), pelo menos a elas equiparáveis.

17. Ao contrário do que ocorre com os créditos suplementares e especiais, que exigem prévia autorização de lei (vedada edição de MP com esse objeto) e são abertos por decreto do Executivo (art. 42 da Lei nº 4.320/64), os créditos extraordinários, por decorrerem de uma situação excepcional, dispensam autorização prévia do Poder Legislativo, sendo abertos por medida provisória ou decreto e são posteriormente submetidos à aprovação legislativa.

18. Assim, dado o caráter de urgência e de **imprevisibilidade** da despesa a ser coberta pelo crédito extraordinário – decorrente de situações como guerra, comoção interna, calamidade pública –, a abertura de tal crédito prescinde, em princípio, de autorização legislativa e de informação da fonte de recursos para financiamento do gasto indicado.

19. Verifica-se que o instituto do crédito extraordinário é um meio rápido de se obter dotações orçamentárias não previstas na lei do orçamento, dada a situação de **imprevisibilidade** imposta. Desta forma, podemos afirmar que lançar mão de medida provisória para abertura de crédito extraordinário, a fim de cobrir gastos **previsíveis**, também configura autêntico desvio de finalidade, que pode inclusive ser usado como forma de burlar as restrições legais à execução orçamentária que em determinadas circunstâncias são necessárias.

CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS ABERTOS EM 2015

20. Ao verificar as medidas provisórias editadas a partir de junho de 2015, foram identificados os seguintes casos de MPs que abriram créditos extraordinários, no valor total de R\$ 49.668.859.872,00:

MP	Data	Lei de Conversão	Valor (R\$)
686/2015	30/07/2015	13.181/2015	9.820.639.868,00
697/2015	08/10/2015	13.198/2015	950.246.149,00
702/2015	17/12/2015	13.276/2016	37.579.334.525,00
709/2015	30/12/2015	13.275/2016	1.318.639.330,00
TOTAL			49.668.859.872,00

Análise das MPs editadas

21. De início, é importante registrar que aqui não se questiona o mérito das despesas objeto das MPs ora analisadas. Muitas delas, inclusive, possuem inegável característica de relevância e, quiçá, urgência.

22. Entretanto, como já mencionado anteriormente, nos termos do art. 167, § 3º, da Constituição Federal, a abertura de crédito extraordinário 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.

MP nº 686/2015, de 30/07/2015, convertida na Lei nº 13.181/2015, em 03/11/2015

23. A referida MP abriu créditos extraordinários em favor do Ministério da Educação, de Encargos Financeiros da União e de Operações Oficiais de Crédito, no montante de R\$ 9.820.639.868,00 (R\$ 9,8 bilhões), distribuído da seguinte forma, conforme indicado no Anexo I da citada MP:

a) R\$ 35.862.575,00 em favor do Ministério da Educação – MEC, especificamente para o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, para garantir a **aplicação do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – ENADE**;

b) R\$ 4.606.500.000,00 para Encargos Financeiros da União, para viabilizar o **pagamento de subvenção econômica referente ao Programa de Sustentação do Investimento** – a necessidade de atualização monetária do repasse de valores devidos ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e à Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP;

c) R\$ 5.178.277.293,00 para Operações Oficiais de Crédito – Recursos sob Supervisão do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES – MEC, com **objetivo de garantir a continuidade do financiamento a estudantes do ensino superior não gratuito, tendo em vista as novas operações contratadas; atendimento de serviços administrativos que são prestados pelos agentes financeiros referentes a essa contratação; e aporte de recursos ao Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC** (fundo que garante os créditos concedidos pelo Fies) para regularização do capital relativo a 2014 e outorga de garantias na contratação de aditamentos e financiamentos em 2015.

24. Da simples verificação das despesas autorizadas pela MP em análise, percebe-se o não atendimento do pressuposto constitucional da imprevisibilidade das despesas relacionadas. Não é possível identificar nenhum fato imprevisível que justificasse tal medida. Até mesmo na exposição de motivos da MP em questão percebe-se a omissão de qualquer justificativa acerca da imprevisibilidade dessas despesas.

25. Em verdade, os referidos créditos têm características de créditos suplementares, apesar de classificados como extraordinários. Assim, as autorizações dessas despesas deveriam ter sido abertas por meio de créditos suplementares, cumprindo-se os requisitos legais pertinentes, notadamente prévia autorização legislativa. E, vale ressaltar, o art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”, da Constituição, veda a edição de medida provisória sobre matéria orçamentária, excetuados os créditos extraordinários.

26. Em um cenário fiscal favorável, o Governo poderia ter se valido da autorização prevista no art. 4º da Lei nº 13.115/2015 (lei orçamentária de 2015), que já dá uma pré-autorização para abertura de créditos suplementares, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015, dentre outros requisitos.

27. Ocorre que o Governo, à época da edição da MP, já tinha ciência de que a meta fiscal estava comprometida e que, portanto, não poderia mais utilizar a pré-autorização para abertura de crédito suplementar dada no mencionado art. 4º da LOA/2015.

28. Neste contexto, o que ocorreu, na prática, foi uma abertura de crédito suplementar sem prévia autorização do Legislativo, camuflada por uma edição de MP de crédito extraordinário.

29. Observa-se que as ações do ENADE, do FIEES e do FGEDUC são políticas públicas consolidadas. Assim, não é razoável supor que seria difícil realizar uma previsão mais apurada da necessidade de recursos ao longo do exercício.

30. Especificamente quanto à abertura de crédito para o FIEES, a exposição de motivos declara que a medida garantirá a continuidade do financiamento a estudantes do ensino superior não gratuito,

tendo em vista novas operações contratadas no presente exercício e aditamentos de renovações semestrais de contratos formalizados até 31/12/2014, bem como previu aportes de recursos para o atendimento dos serviços prestados pelos agentes financeiros e o fundo garantidor – FGEDUC.

31. Além de serem despesas correntes e despesas obrigatórias continuadas iniciadas em exercícios anteriores e, portanto, previsíveis, há um aumento de despesas continuadas no exercício de 2015 em vista da celebração de novos contratos não previstos na LOA/2015.

32. A MP, portanto, cria um gasto continuado não previsto e não faz qualquer ajuste no orçamento do exercício em vista desse aumento de despesa e nos exercícios futuros.

33. Nesse ponto é preciso ressaltar que a LRF, em seu art. 16, regula a criação de gastos no âmbito administrativo pelo gestor e no art. 17 conceitua despesa obrigatória de caráter continuado como sendo a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a dois exercícios. Ora, um curso superior contratado em 2015, em regra, terá duração superior a 2 exercícios.

34. Assim, o art. 17 da LRF exige que os atos que criarem ou aumentarem despesa obrigatória continuada, como a presente MP, deverão ser instruídos com a estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrarem em vigor e nos dois seguintes, com **demonstração de que não afetarão as metas fiscais (resultado primário), e deverão ter seus efeitos financeiros compensados**, seja pela redução de despesa permanente, seja pelo aumento de receita permanente, mediante elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, criação ou majoração de tributos.

35. Essas medidas deverão integrar o ato que criou ou aumentou a despesa obrigatória, **o qual só poderá vigorar depois de entrarem em vigor as medidas de compensação**.

36. Da mesma forma, pelo fato de haverem sido criadas despesas primárias que impactam no alcance da meta fiscal fixada, restou configurado que o Governo Federal não efetuou contingenciamento de despesas discricionárias em valores equivalentes. Verificou-se que a obrigação prevista no art. 9º da LRF, ou seja, a necessidade de contingenciamento, já estava evidenciada desde o final do 2º quadrimestre, já que o contingenciamento necessário ultrapassava R\$ 50 bilhões, sem considerar os valores da presente MP, tendo sido contingenciados apenas R\$ 8,6 bilhões até aquela data.

37. Nesse ponto, ressalta-se o entendimento já assinalado pelo TCU, de que o mero envio de proposta legislativa para alteração da meta de resultado fiscal constante da LDO/2015 não tem o condão de afastar a exigência das medidas corretivas previstas no art. 9º da LRF, que impõe, de forma vinculada e obrigatória, a limitação de empenho ao final de cada bimestre.

38. O uso de MP para abertura de créditos suplementares apenas agrava a irregularidade, burla a exigência de observância da meta fiscal, macula as estatísticas fiscais, aumentando valores destinados a créditos extraordinários fictícios, o que atenta contra as normas de direito financeiro, em especial a lei orçamentária e o adequado controle legislativo.

39. Ao qualificar indevidamente o ato autorizador de tais despesas como crédito extraordinário, deixou-se de dar cumprimento aos requisitos fiscais exigidos pela LRF, que necessariamente deveriam ser cumpridos se os mesmos tivessem seguido os trâmites legais para a abertura de crédito suplementar.

40. No caso do PSI, o Executivo justificou a medida em vista de problemas ocorridos quando da tramitação do projeto de lei orçamentária de 2015. Nesse caso, a abertura de crédito extraordinário também não se justifica, até porque houve tempo suficiente para que o Executivo apresentasse projeto de lei de crédito suplementar ao Congresso Nacional.

41. Entendo, portanto, que a edição da MP foi irregular, por não preencher os requisitos constitucionais. Como o que ocorreu, em verdade, foi abertura de crédito suplementar como se crédito extraordinário fosse, a abertura do crédito adicional suplementar ocorreu sem a devida autorização legal por parte do Congresso Nacional.

42. Nesse ponto, é importante registrar o que já foi decidido pelo STF no âmbito da ADI nº 4048/DF: *“A lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória”*. Daí a

conclusão de que em nada atenua as irregularidades ora constatadas o fato de a MP em questão ter sido convertida na Lei nº 13.181/2015, em 03/11/2015.

43. Convém registrar que a presente MP trata de duas situações distintas. Além da abertura de créditos extraordinários, a MP ainda autoriza a contratação de operação de crédito externa para financiamento do Projeto FX-2, a cargo do Ministério da Defesa.

44. No que se refere à autorização para abertura de contratação de operação de crédito, esta deve observar os seguintes requisitos previstos no art. 32 da LRF:

8 “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.

9 § 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:

10 I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;”

45. Da análise do dispositivo legal supracitado, conclui-se que a autorização para realização da operação de crédito relativa ao financiamento do Projeto FX-2 deveria se dar por meio de lei específica, pois o texto da LOA/2015 não contém essa autorização; a autorização concedida no art. 2º da MP não possui característica de crédito adicional e a MP não é uma lei específica, pois trata de dois objetos distintos.

46. Considerando que a edição da MP nº 686/2015 foi um ato da Presidente da República contrário ao que determina a Constituição Federal, a lei orçamentária e a LRF, entendo justificável a oitiva da Chefe do Executivo Federal por esses fatos no âmbito do processo de contas anuais do Governo Federal, referente ao exercício de 2015.

MP nº 697/2015, de 08/10/2015, convertida na Lei nº 13.198/2015, de 02/12/2015

47. A referida MP abriu créditos extraordinários, no montante de R\$ 950.246.149,00, para diversos órgãos orçamentários, distribuídos da seguinte forma:

a) R\$ 15.000.000,00 em favor do Ministério da Justiça para assistência a refugiados e a solicitantes de refúgio, inclusive sírios, e também imigrantes haitianos;

b) R\$ 300.000.000,00 em favor do Ministério das Relações Exteriores, para continuidade das representações diplomáticas no exterior, tendo em vista o súbito aumento dos custos decorrentes da variação cambial, impactando as obrigações contratuais de 227 postos de representação;

c) R\$ 19.000.000,00 em favor do Ministério dos Transportes para realização de obras emergenciais nos terminais fluviais dos Municípios de Manacapuru e Humaitá do Amazonas, cuja infraestrutura foi danificada pelas enchentes dos rios da região;

d) R\$ 6.246.149,00 em favor do Ministério da Defesa para ações de garantia da lei e da ordem no Estado do Mato Grosso do Sul, face a conflitos entre indígenas e proprietários rurais nos Municípios de Antônio João, Aral Moreira, Bela Vista e Ponta Porã.

e) R\$ 610.000.000,00 em favor do Ministério da Integração Nacional para atendimento às populações vítimas de desastres naturais, nos casos reconhecidos como situação de emergência ou estado de calamidade pública envolvendo localidades expostas a secas por longos períodos na Região Nordeste, chuvas excessivas e alagamento nas regiões Norte e Sul e desmoronamento de encostas na Região Sudeste.

48. Embora as justificativas elencadas para a imprevisibilidade dos gastos não se equiparem às situações mencionadas na Constituição Federal quanto à gravidade da situação, destaco duas aberturas de créditos das indicadas que certamente não atendem os requisitos constitucionais para abertura de créditos extraordinários, que são os créditos destinados ao Ministério da Integração Nacional e ao Ministério das Relações Exteriores.

49. Em relação ao Ministério da Integração Nacional, a justificativa da imprevisibilidade não atende aos preceitos constitucionais, pois não há especificação dos desastres naturais ou calamidades públicas que justificam a abertura dos créditos. Na verdade, contém características de ser um reforço de dotação para **calamidades futuras**, quando, nesse caso, o caminho adequado seria o envio de projeto de lei de crédito suplementar ao Congresso Nacional.

50. Quanto ao MRE, efetivamente houve uma variação cambial de 43% entre o dia 30/12/2014 e o dia da emissão da MP, em 08/10/2015. Entretanto, a exposição de motivos da MP não demonstra com qual parâmetro de variação cambial contava o Governo. Além disso, o impacto da alta do dólar deveria ter sido estimado nos primeiros meses de 2015.

51. Nesse caso, novamente ocorre a situação de créditos suplementares terem sido autorizados por meio de Medida Provisória, indevidamente qualificados créditos extraordinários.

52. A rigor, nesse caso, esses créditos, para serem propostos, deveriam vir acompanhados com um demonstrativo de despesas que seriam canceladas e/ou medidas de compensação que dessem suporte para esses gastos, já que são despesas primárias e impactavam diretamente no alcance da meta fiscal.

53. A medida correta a ser adotada pelo Governo seria a abertura de créditos suplementares por meio de Decreto, desde que acompanhada da respectiva previsão das compensações necessárias que evitassem qualquer impacto fiscal.

54. Considerando que a edição da MP nº 697/2015 foi um ato da Presidente da República contrário ao que determina a Constituição Federal, a lei orçamentária e a LRF, entendo justificável a oitiva da Chefe do Executivo Federal por esse fato no âmbito do processo de contas anuais do Governo Federal, referente ao exercício de 2015.

MP nº 702/2015, de 17/12/2015, convertida na Lei nº 13.276/2016, de 26/04/2016

55. A referida MP abriu créditos extraordinários, da ordem de R\$ 37.579.334.525,00, para diversos órgãos orçamentários, a saber:

a) R\$ 2.500.000.000,00 em favor do Ministério da Saúde, para atender ao crescimento da demanda por procedimentos em média e alta complexidade, ambulatorial e hospitalar, no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, distribuído por diversas unidades da federação;

b) R\$ 10.990.000.000,00 para o Ministério do Trabalho e Emprego, para pagamento de passivos relativos ao Complemento da Atualização Monetária dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS (Lei Complementar nº 110/2001);

c) R\$ 8.989.334.525,00 para o Ministério das Cidades, para pagamento de passivos relacionados à ação “Subvenção Econômica Destinada à Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei nº 11.977/2009)”;

d) R\$ 15.100.000.000,00 para encargos financeiros da União, para pagamento de passivos ao BNDES, relativos à Subvenção Econômica em Operações de Financiamento no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (Lei nº 12.096/2009).

56. Da análise das despesas autorizadas pela MP em questão, percebe-se o não atendimento do pressuposto constitucional da imprevisibilidade das despesas relacionadas. À exceção dos recursos destinados ao Ministério da Saúde, ante a alegada situação de vulnerabilidade para a ocorrência de surto das epidemias de Dengue, Zika e Chikungunya, não é possível identificar nenhum fato imprevisível que justificasse tal medida. Até mesmo na exposição de motivos da referida MP percebe-se a omissão de qualquer justificativa acerca da imprevisibilidade das demais despesas.

57. Os créditos destinados ao Ministério do Trabalho, item “b”, envolvem o pagamento de **passivos** e valores devidos relativos ao complemento da atualização monetária do FGTS. Os valores se referem a quantias devidas pelo TN ao FGTS da parcela alíquota extra de 10% da multa aplicada aos empregadores que demitem empregados sem justa causa, criada para pagar encargos judiciais do FGTS.

58. Esses valores relacionam-se diretamente às “pedaladas fiscais” praticadas pelo Governo Federal a partir de 2014 e condenadas pelo TCU no Acórdão nº 825/2015-Plenário e na análise das contas da Presidente da República de 2014 (Acórdão nº 2461/2015-Plenário).

59. O item “c” segue a mesma linha de passivos identificados pelo TCU e pendentes de regularização junto ao FGTS.

60. O item “d”, no que tange às operações de financiamento no âmbito do PSI, também se refere a valores devidos pelo TN e não repassados ao BNDES, prática considerada irregular pelo TCU nos referidos Acórdãos.

61. Nesses três casos o TCU determinou a regularização das questões, ainda mais porque tais valores estavam sendo omitidos da contabilidade do Tesouro Nacional, que não as reconhecia como dívida e não constavam nas previsões orçamentárias nos exercícios de 2014 e 2015.

62. As determinações do TCU que deram origem à abertura dos créditos extraordinários certamente não podem ser classificadas como imprevisíveis, já que decorrem de omissões deliberadas do registro de tais obrigações na contabilidade pública e nas suas estatísticas.

63. Como tais despesas não foram previstas no orçamento e com a decisão do Governo Federal de pagar tais valores, o único caminho a seguir seria solicitar ao Congresso Nacional créditos adicionais para fazer frente à necessidade de regularização desses débitos do Governo Federal.

64. Tais despesas não se enquadram em qualquer requisito constitucional para abertura de créditos extraordinários e, portanto, atentam contra os princípios da transparência e da legalidade, com especial afronta à lei orçamentária.

65. Considerando que a edição da MP nº 702/2015 foi um ato da Presidente da República contrário ao que determina a Constituição Federal, a lei orçamentária e a LRF, entendendo justificável a oitiva da Chefe do Executivo Federal por esse fato no âmbito do processo de contas anuais do Governo Federal, referente ao exercício de 2015.

MP nº 709/2015, de 30/12/2015, convertida na Lei nº 13.275/2015, de 27/04/2016

66. Esta MP abriu créditos extraordinários em favor dos Ministérios da Agricultura, da Saúde, da Cultura, do Esporte, da Defesa, da Integração Nacional, do Turismo, das Secretarias de Aviação Civil e de Portos da Presidência da República e de transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, no montante de R\$ 1.318.639.330,00.

67. Numa avaliação preliminar das justificativas para os créditos constantes da Exposição de Motivos da MP, pode-se considerar apenas os créditos destinados ao Ministério da Defesa como imprevisíveis, já que os recursos se destinavam a apoiar a operação do Exército Brasileiro no combate ao mosquito transmissor do vírus da Dengue, Zika, e Febre Chikungunya. Estava prevista a mobilização de 1.000 militares por Estado da Federação, num total de 27.000 militares.

68. Na mesma MP, também foi incluído repasse para realização de obras de infraestrutura nas localidades da região da Calha Norte, o que infringe a restrição constitucional para edição de créditos extraordinários, já que o objeto não se reveste de urgência e nem de **imprevisibilidade**.

69. Todos os outros motivos apresentados para as demais destinações também não atendem às exigências constitucionais.

a) Para o Ministério da Agricultura, os recursos destinavam-se para o fomento do setor agropecuário.

b) Os créditos para o Ministério da Saúde referem-se a reforço de dotação para o ressarcimento de farmácias credenciadas no âmbito do Programa Farmácia Popular e aquisição de equipamentos para unidades de atenção especializada em diversas localidades.

c) No caso da Cultura, os recursos foram destinados para ações culturais, como a virada cultural de Osasco/SP, e ações de infraestrutura cultural nos Municípios de Arroio dos Ratos, São Francisco de Assis e Dona Francisca, no Estado do Rio Grande do Sul.

d) Para o Ministério do Esporte, os recursos foram para publicidade e divulgação dos Jogos Olímpicos.

e) No Ministério da Integração Nacional e seus órgãos, os recursos foram destinados a ações preventivas e de redução dos impactos de futuros desastres naturais e conclusão das obras de integração do Rio São Francisco com as bacias da região Nordeste; na Codevasf para apoio a projetos de desenvolvimento sustentável; na SUDAM para investimentos em infraestrutura de pequeno vulto; no DNOCs para obras de infraestrutura hídrica de pequeno porte; na SUDECO para investimentos de infraestrutura para assegurar a sinergia entre projetos e propiciar a expansão dos investimentos regionais.

f) Para o MTur, os recursos destinavam-se à adequação da infraestrutura para atividades do setor.

g) Para transferências obrigatórias a Estados e Municípios, em razão de erro de pagamento a menor a diversos Municípios.

h) No orçamento de investimentos, crédito a favor da INFRAERO para pagamento de desapropriações necessárias às obras do Aeroporto de Viracopos.

i) Na Secretaria de Portos, para conclusão de obras em fase final e realização de projetos, estudos e obras relevantes para as Companhias Docas do Espírito Santo, Bahia e São Paulo.

70. Como se vê, todas essas despesas têm características de créditos suplementares. Com a alteração da meta fiscal já aprovada, o caminho correto para abertura de créditos suplementares seria por meio de Decreto do Executivo, desde que cumpridos os requisitos do art. 4º da LOA/2015. Dessa forma, considera-se irregular o uso de MP para abertura desses créditos.

71. O uso de medidas provisórias para abertura de créditos suplementares, qualificados indevidamente como créditos extraordinários, apenas agrava a irregularidade e macula as estatísticas fiscais, aumentando valores destinados a créditos extraordinários fictícios, o que atenta contra as normas de direito financeiro, em especial a lei orçamentária e o adequado controle legislativo.

72. Considerando que a edição da MP nº 709/2015 foi um ato da Presidente da República contrário ao que determina a Constituição Federal, a lei orçamentária e a LRF, entendo justificável a oitiva da Chefe do Executivo Federal por esse fato no âmbito do processo de contas anuais do Governo Federal, referente ao exercício de 2015.

ENTENDIMENTO DO STF SOBRE A MATÉRIA

73. A expedição de medidas provisórias para abertura de créditos extraordinários fora das hipóteses constitucionais materialmente configuradoras de situações imprevisíveis e urgentes já foi, em diversas oportunidades, considerada inconstitucional pelo STF. Nesse ponto, cabe analisar o entendimento consolidado da Suprema Corte brasileira a respeito da matéria, externado por meio da ADI nº 4.048/DF e, mais recentemente, por meio da ADI nº 5.513/DF, que concedeu medida cautelar suspendendo parcialmente os efeitos da MP nº 722/2016.

74. O caso paradigma discutido pelo STF analisou a legalidade dos créditos extraordinários previstos na Medida Provisória nº 405, de 18/12/2007, convertida na Lei nº 11.658, de 18/04/2008. Tal MP foi questionada pela Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.048/DF.

75. Na oportunidade, ficou claro no julgamento que os requisitos para edição de medida provisória para abertura de créditos extraordinários são mais estreitos do que os necessários para a generalidade das medidas provisórias.

76. Ao analisar o suposto caráter extraordinário do crédito e se o mesmo atendia os requisitos constitucionais, o Relator assevera que: *“a Constituição exige que a abertura de crédito extraordinário seja feita apenas para atender despesas imprevisíveis e urgentes (...). Guerra, comoção interna e calamidade pública são conceitos que representam realidade fáticas de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias”*.

77. Em conclusão, o Relator ressaltou que “nenhuma das hipóteses previstas pela medida provisória configuram situações de crise imprevisíveis e urgentes, suficientes para a abertura de créditos extraordinários”. Considerou que houve um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários.

78. No seu voto, o Relator aponta, ainda, que a conversão da MP em lei não convalida os vícios existentes na edição da medida provisória.

79. A Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.048-1/DF está assim emendada:

“III. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea ‘d’, da Constituição. Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densidade normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões ‘guerra’, ‘comoção interna’ e ‘calamidade pública’ constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º, c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea ‘d’, da Constituição. ‘Guerra’, ‘comoção interna’ e ‘calamidade pública’ são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias. A leitura atenta e a análise interpretativa do texto e da exposição de motivos da MP nº 405/2007 demonstram que os créditos abertos são destinados a prover despesas urgentes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência. A edição da MP nº 405/2007 configurou um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários.

IV. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. Suspensão da vigência da Lei nº 11.658/2008, desde a sua publicação, ocorrida em 22 de abril de 2008.”

80. Mais recentemente, por meio da ADI nº 5.513/DF, o Supremo voltou a se debruçar sobre a matéria, ainda que na forma de apreciação cautelar e monocrática pelo Relator, ao decidir sobre a adequação dos requisitos constitucionais da MP nº 722/2016.

81. A referida MP abriu créditos extraordinários em favor da Presidência da República e do Ministério do Esporte, no valor de R\$ 180 milhões, tendo sido de pronto questionada junto ao STF, que, em sede de medida cautelar, suspendeu parcialmente seus efeitos, conforme decidido em 30/04/2016.

82. Em uma análise preliminar do ato normativo, concernente aos créditos destinados à Presidência da República, o Relator concluiu que “Nada está a indicar que essas sejam, de fato, despesas imprevisíveis e urgentes. São despesas ordinárias. Certamente não se pode dizer que os gastos com publicidade, por mais importantes que possam parecer ao Governo no quadro atual, sejam equiparáveis às despesas decorrentes de **guerra, comoção interna ou calamidade pública**, que compõem o parâmetro estabelecido no art. 167, § 3º, da Constituição”. (Grifo do original.)

83. Para o Relator, “para que se justifique a abertura de créditos extraordinários, as despesas devem ser tão imprevisíveis e urgentes quanto as decorrentes de guerra, comoção interna e calamidade pública”. No dizer do Ministro Relator, as três situações explicitadas constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º, c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”, da Constituição.

84. Em sua decisão cautelar, o Relator deixa claro que não se faz qualquer juízo quanto ao mérito das despesas, que podem, em princípio, ser meritorias, importantes e oportunas, e que não caberia ao STF discutir a conveniência e a oportunidade das despesas de que trata a medida provisória em questão.

85. No entanto, ressalta a clareza do texto constitucional, ao dispor que as únicas despesas que autorizam a abertura de créditos extraordinários são as “imprevisíveis e urgentes”, equiparáveis às “decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”.

ENTENDIMENTO DO TCU SOBRE A MATÉRIA

86. A questão da utilização de crédito extraordinário em hipóteses não previstas na Constituição não passou despercebida pelo TCU, que, já em 2008, tratou do assunto em representação formulada pela unidade técnica desta Corte, versando sobre irregularidades na edição de medidas provisórias destinadas a abrir crédito extraordinário (TC nº 004.844/2007-4).

87. Por meio do Acórdão nº 1173/2008-Plenário, o Tribunal considerou a representação procedente, enviando cópia da deliberação, relatório e voto que a fundamentou à Presidência da República, para ciência e adoção de medidas nas suas respectivas esferas de competência.

88. Nesse processo, o Governo foi alertado a respeito do uso abusivo de créditos extraordinários por meio de MPs. Trago excerto do Voto condutor do Acórdão:

“(…)

3. Com efeito, a abertura de créditos extraordinários deve ocorrer somente nos casos de necessidade urgente e imprevista, nos termos do art. 167, § 3º, da Constituição Federal, por meio de Medida Provisória, instituto previsto no art. 62 da Carta Magna.

4. No entanto, conforme sobejamente demonstrado no presente trabalho, verificou-se, desde sua criação, que o instituto tem sido utilizado de forma excessiva pelo Chefe do Poder Executivo Federal, contrariando os dispositivos constitucionais, o que motivou a apresentação de Projeto de Emenda Constitucional, com vistas a alterar o art. 62 da Constituição Federal para disciplinar a edição de medidas provisórias.

“(…)

Em reforço ao entendimento corrente no Congresso Nacional, o Supremo Tribunal Federal, em 14/5/2008, decidiu, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4048, movida pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) contra a edição da Medida Provisória nº 405/2007, convertida na Lei 11.658/2008, que abriu créditos extraordinários de R\$ 5,4 bilhões para a Justiça Eleitoral e para diversos órgãos do Poder Executivo, suspender os efeitos da referida medida provisória.

9. O Ministro Celso de Melo, acompanhando o relator, apresentou o voto de desempate pelo deferimento da medida cautelar, consignando que ‘O chefe do poder Executivo da União transformou-se em verdadeiro legislador solitário da República’. Lembrou ainda que, na edição de medidas provisórias, o Presidente da República deve observar os requisitos constitucionais da urgência e da relevância.

10. Ressaltou ‘(…) de modo claro que a presente ação direta não discute os créditos em si mesmo considerados, mas sim o real enquadramento deles na categoria de créditos extraordinários que é a única permitida à medida provisória.’

*11. Asseverou que ‘Não podemos ignorar que a crescente apropriação institucional do poder de legislar por parte dos sucessivos presidentes da República tem despertado gravíssimas preocupações de ordem jurídica em razão do fato de a utilização excessiva das medidas provisórias causar profundas distorções que se projetam no plano das relações políticas entre os poderes Executivo e Legislativo’. Acrescentou: ‘**Tem-se na prática, em razão do notório abuso de créditos ditos extraordinários, um verdadeiro orçamento paralelo**’.*

“(…)

13. Não obstante tratar-se de decisão proferida em caráter liminar, verifica-se que os ministros, ao se posicionarem contra a medida provisória, sinalizaram que o entendimento que deve guiá-los quando o mérito do processo for julgado é no sentido de que, exceto em casos extremos - guerras e calamidades - o presidente da república não pode manejar o orçamento por meio de MPs.”

89. Em outra oportunidade, no ano de 2009 (TC nº 023.903/2009-6), o TCU, motivado pelas “ressalvas sobre registros, procedimentos e operações contábeis, realizadas pelos diversos órgãos da Administração Federal nos últimos exercícios, apostas no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas de Governo, e o lento processo de cumprimento das recomendações pela Coordenação Geral de Contabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, órgão central de

contabilidade do Poder Executivo”, realizou auditorias nos registros e procedimentos contábeis, nas setoriais contábeis dos diversos órgãos da Administração Federal.

90. O procedimento de auditoria realizado no Ministério dos Transportes (MT) constatou a existência de elevados valores de créditos extraordinários abertos, alguns deles em descumprimento aos requisitos de imprevisibilidade e urgência. A análise técnica apontou que os referidos créditos extraordinários tinham característica de créditos suplementares ou especiais, em vista da inexistência dos mencionados requisitos.

91. Assim, no Acórdão nº 1523/2013-Plenário, em seu subitem 9.2, o Tribunal deu ciência ao Ministério dos Transportes e à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento sobre a necessidade do correto enquadramento de créditos adicionais, nos termos dos incisos II, VII e VIII do art. 16 do Decreto nº 6.081, de 12/04/2007, e alterações posteriores, para que créditos adicionais que não cumprem os requisitos de urgência e imprevisibilidade não sejam encaminhados sob a forma de créditos extraordinários.

92. Em período mais recente, no Acórdão nº 7790/2015-1ª Câmara, de 01/12/2015, que apreciou a prestação de contas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, referente ao exercício de 2013, o TCU identificou o aporte adicional de dotação orçamentária mediante abertura de créditos extraordinários destinados a pagar novos financiamentos estudantis, aditamentos de financiamentos contratados de anos anteriores para os quais não ocorreram repasse.

93. Nessa assentada, o TCU asseverou que a abertura desses créditos extraordinários não teve amparo em nenhum fato imprevisível ou urgente e que o FNDE deveria ter utilizado créditos suplementares ou especiais para realizar tais operações, conforme disposto nos arts. 40 a 46 da Lei nº 4.320/64. Assim, deu ciência ao FNDE que a utilização de “créditos extraordinários” para pagamento de novos financiamentos, adiantamento de financiamentos já contratados e contratos de anos anteriores para os quais não ocorreram repasses, não tendo se caracterizado fato imprevisível ou urgente, contraria o disposto no art. 167, § 3º, da Constituição Federal e os arts. 40 a 46 da Lei nº 4.320/64.

94. Do exposto, pode-se afirmar que a jurisprudência deste Tribunal é no sentido de considerar irregular a abertura de créditos extraordinários sem a observância dos requisitos constitucionais e legais, já tendo, inclusive, alertado diversos órgãos do Governo Federal, incluindo a própria Presidência da República, quanto à irregularidade desta prática.

CONCLUSÃO

95. É especialmente em momentos de crise que as instituições devem funcionar plenamente, exercendo suas competências constitucionais, de forma a garantir que o país possa atravessar momentos difíceis, sempre respeitando as balizas constitucionais e legais. Nesse contexto que se insere o papel institucional do TCU, como garantidor do fiel cumprimento das normas de finanças públicas, orçamentárias e constitucionais.

96. Assim, entendo que o TCU deve impedir o “vale-tudo orçamentário e fiscal”, que traz sérias consequências negativas ao país, como estamos presenciando nos dias atuais.

97. A avaliação das contas do Governo é o ápice do controle externo exercido sobre o Executivo Federal, na medida em que pode estabelecer regras de conduta, parâmetros orçamentários e fiscais para toda a Administração Pública Federal e que, pela sua importância institucional, certamente terá reflexos tanto nos entes estaduais quanto municipais.

98. Nesse plano, assume especial relevo a oportuna constatação de que *“cumpre à corte de contas indicar se o orçamento está sendo executado de maneira séria e transparente. É colocar lupa e luz sobre os fatos da gestão mais relevantes e, eventualmente, desvelar criatividade contábeis que pretendam camuflar despesas e inflar receitas. A partir dessa análise, emite-se opinião sobre a integridade das informações disponibilizadas”*.¹

99. Como afirmei no início dessa manifestação, a banalização do uso de medida provisória pelo Poder Executivo para fixar gastos públicos por meio de créditos extraordinários, que camuflam a real natureza dessas despesas e que impactam o cumprimento das metas fiscais fixadas, deve ser objeto de firme condenação por parte do Tribunal de Contas da União.

100. Não é possível permitir que tão importante instrumento seja desvirtuado, servindo como estratégia para burlar restrições legais previstas nas normas orçamentárias e fiscais. O TCU deve ter atitude firme e rigorosa ao repelir práticas que atentam contra a Constituição Federal, contra as leis orçamentárias e contra o princípio da gestão fiscal responsável.

101. Os vultosos recursos alocados a título de abertura de crédito extraordinário, por inúmeras medidas provisórias, com características claras de serem créditos suplementares, representa, na prática, a elaboração de uma Lei Orçamentária Anual alternativa, à margem do respectivo processo legislativo prescrito na Constituição.

102. Nesse ponto, vale ressaltar o que já foi decidido pelo STF, no âmbito da ADI nº 4048/DF: *“A lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória”*. Daí a conclusão de que em nada atenua as irregularidades ora constatadas o fato de as MPs terem sido convertidas em Lei. Essa discussão por parte do TCU tem inclusive a grande relevância de contribuir para o *“aprimoramento das instituições políticas, no incremento da credibilidade governamental e no fortalecimento dos princípios que regem o Estado Democrático de Direito”*.²

103. As despesas fixadas nos casos citados, como demonstrado, em sua maior parte não têm pertinência com situações de imprevisibilidade e urgência similares a um caso de guerra, comoção interna, calamidade pública ou qualquer outro evento imprevisível que pudesse justificar e legitimar a abertura de crédito extraordinário.

104. Além da insuficiente justificativa do cumprimento dos requisitos de urgência e imprevisibilidade, percebe-se que as medidas provisórias editadas no exercício de 2015 para abertura de créditos extraordinários apresentam grande potencial para causar desequilíbrio fiscal, ao promover a elevação de despesas primárias sem a respectiva demonstração de compensação.

105. Destaque-se que os créditos abertos pelas MPs supracitadas envolvem elevados montantes, grande parte dos quais classificados como despesa primária, com inegável impacto negativo sobre o

¹ Dantas, Bruno; Dias, Frederico. *O TCU está para a Lei de Responsabilidade Fiscal assim como está o STF para a Constituição Federal. Responsabilidade fiscal: análise da Lei Complementar nº 101/2000* / Organizadores: Marcus Vinicius Furtado Coêlho, Luiz Claudio Allemand, Marcus Abraham. – Brasília: OAB, Conselho Federal, 2016, p. 101/122.

² Ibid.

cálculo do superávit primário. A abertura desses créditos necessariamente deveria vir acompanhada de medidas de aumento do contingenciamento de despesas para compensar os gastos adicionais, de modo a não afetar a meta fiscal aprovada. Não é demais lembrar que a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal impôs um maior rigor no que se refere aos aspectos de transparência das despesas orçamentárias e ao cumprimento das metas fiscais constantes das LDOs.

106. Considerando o exposto, o Ministério Público de Contas junto ao TCU – MP/TCU, ante a relevância da matéria, e considerando as alterações promovidas na peça orçamentária de 2015, em razão da abertura de créditos supostamente extraordinários, requer que as informações consignadas e a análise empreendida na presente manifestação sejam consideradas na análise das Contas de Governo do exercício de 2015 e que sejam acrescentadas às matérias objeto de oitiva da Excelentíssima Presidente da República.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

107. Ante o exposto, com fundamento nos arts. 73, *caput*, e 96, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal, no art. 36, *caput*, da Lei nº 8.443/92 e nos arts. 187 e 224 do Regimento Interno do TCU, este representante do MP/TCU encaminha à Vossa Excelência sugestão para acrescentar as seguintes oitivas, às já sugeridas pela unidade técnica, no sentido de que a Excelentíssima Senhora Presidente da República se pronuncie também acerca dos indícios de irregularidades abaixo indicados:

a) Abertura de créditos extraordinários por meio das Medidas Provisórias nºs 686/2015, 697/2015, 702/2015 e 709/2015, em desacordo com os requisitos constitucionais de urgência e imprevisibilidade previstos no art. 167, § 3º;

b) abertura de créditos extraordinários por meio das Medidas Provisórias nºs 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 nº 4.320/64;

c) abertura de créditos suplementares para o FIEES, qualificados indevidamente como crédito extraordinário, por meio da MP nº 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 nº 101/2000 (LRF), c/c o art. 43 da Lei nº 4.320/64;

d) abertura de créditos suplementares qualificados indevidamente como créditos extraordinários, por meio das MPs nºs 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 nº 13.115/2015, bem como em desacordo com o art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000;

e) 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 nº 101/2000, uma vez não haver prévia autorização na lei orçamentária ou em créditos adicionais e não ter ocorrido por meio de lei específica.”

É o relatório.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Antecipo que, no essencial, acompanho o encaminhamento proposto pelo relator.

No entanto, entendo que o acórdão inicialmente submetido à apreciação deste Plenário requer duas alterações, que registro terem sido de imediato acatadas pelo ilustre relator.

A primeira diz respeito à inserção no citado acórdão dos três considerandos que constaram do Acórdão nº 1.464/2015 – Plenário, no qual esta Corte, de igual modo, abriu o contraditório para a Presidente da República relativamente às Contas de Governo concernentes ao exercício de 2014. Mencionados considerandos têm a seguinte redação:

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

Considerando, ainda, que a mencionada deliberação asseverou, também, que “*cumpre ter presente que o Estado, em tema de sanções de natureza jurídica ou de limitações de caráter político-administrativo, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, desconsiderando, no exercício de sua atividade institucional, o princípio da plenitude de defesa, pois – não custa enfatizar – o reconhecimento da legitimidade ético-jurídica de qualquer restrição imposta pelo Poder Público exige, ainda que se cuide de procedimento meramente administrativo (CF, art. 5º, LV), a fiel observância do postulado do devido processo legal*”;

Considerando, portanto, que as Contas do Governo referentes ao exercício de 2015, prestadas pela Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Vana Rousseff, não estão, no momento, em condições de serem apreciadas por este Tribunal, em razão dos indícios de irregularidades mencionados no Relatório, que demandam a abertura de prazo para apresentação de contrarrazões, em nome do devido processo legal e em respeito ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa, nos termos da citada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal,

A segunda proposta que faço é no sentido de que seja excluído da minuta do acórdão o subitem 9.3, com a seguinte redação:

9.3. dar ciência desta deliberação à Advocacia-Geral da União, a fim de que, caso tenha interesse e entenda necessário, possa exercer, exclusivamente, o contraditório, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca das ocorrências tratadas nesta deliberação que eventualmente hajam se estendido para o exercício de 2016.

Sustento a exclusão do citado subitem porque, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal, o dever de prestar contas é da pessoa física (STF, MS 21.644-1/160-DF, Relator Ministro Néri da Silveira). Não é, portanto, a União quem presta contas nem são os atos da União que serão apreciados, mas sim as contas do Titular do Poder Executivo, conforme se extrai expressamente da dicção do art. 71, inciso I, da Constituição Federal, com a seguinte redação:

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;

Registro que, quando este Tribunal abriu o contraditório relativo às Contas de Governo do exercício de 2014, por meio do Acórdão nº 1.464/2015 – Plenário, não constou do citado acórdão nenhum subitem no sentido de abrir contraditório para a AGU, mas apenas para a Titular do Poder Executivo.

São essas as considerações que trago nesta ocasião, registrando, novamente, que foram acatadas de imediato pelo ilustre relator.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de junho de 2016.

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

VOTO

Apresento, em caráter preliminar, o processo de prestação de contas do Poder Executivo Federal relativo ao exercício de 2015. Como se sabe, cabe ao Tribunal de Contas da União, conforme competência que lhe foi conferida pela Constituição Federal, apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da República. A análise do TCU subsidia o Congresso Nacional com elementos técnicos para que este, aí sim, proceda ao julgamento das contas.

2. Do mesmo modo que ocorreu no ano passado, foram identificados indícios de irregularidades na gestão orçamentária e financeira e possíveis distorções nas informações contábeis e de desempenho. Naquela ocasião, a Corte decidiu conceder prazo para que a Presidente da República apresentasse contrarrazões ante os indícios de irregularidades apontados, se assim o desejasse, medida que também considero necessária no presente exercício, de modo a se preservar o devido processo legal e em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

3. Início esta minha manifestação fazendo breves comentários acerca da situação da atividade econômica no exercício financeiro de 2015.

4. Ressalto, desde logo, que, no ano de 2015, a economia brasileira registrou uma taxa de inflação, medida pelo IPCA, de 10,67%, que é a maior desde 2002, quando o índice se situou em 12,53%. A alta taxa de inflação no Brasil, em 2015, infelizmente, não ocasionou uma redução do desemprego, em contraposição à vertente da Teoria Macroeconômica que preconiza uma relação inversa entre inflação e desemprego, pois nesse exercício houve um sensível aumento da taxa de desocupação, que finalizou o ano em 6,9%, culminando na perda de mais de um milhão e meio de postos de trabalho com carteira assinada. Houve, também, uma redução do rendimento médio real, que fechou 6,7% inferior ao ano de 2014 e se aproximou do nível de 2011.

5. No ano de 2015, o desempenho da produção interna brasileira também foi ruim, com o Produto Interno Bruto - PIB variando em menos 3,8% em relação a 2014, o que representa a pior performance desde 1990. Verifica-se que, também para este indicador, o planejamento governamental foi falho, pois, no primeiro semestre de 2014, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO 2015) considerava em suas projeções um crescimento real do PIB de 3% para 2015. Em dezembro de 2014, quando da revisão do PLDO 2015, a expectativa de crescimento anual do PIB reduziu-se para 0,8%. Somente ao final de 2015 as previsões foram se tornando mais realistas. Em novembro, a expectativa do Relatório Focus do Banco Central era de um decréscimo real do PIB de 3,14%, e a da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda era de uma queda real de 3,10%. No caso da taxa **per capita** do PIB, houve um recuo de 4,6 %, ou seja, em termos reais a renda média anual da população caiu ainda mais que a produção.

6. A comparação desses resultados com outras nações é necessária, para que não se atribua o mau desempenho da economia brasileira somente a fatores exógenos. Por exemplo, entre os países que compõem o G20, observou-se que o crescimento do PIB brasileiro ficou em último lugar, atrás, inclusive, da Rússia, que teve 3,7% de retração. Esse país, ao longo de 2015, foi afetado por reveses mais drásticos do que os sofridos pelo Brasil, na medida em que se envolveu em conflito com a Ucrânia, sofreu retaliações dos países ocidentais, foi considerado de alto risco pelos investidores estrangeiros e teve, ainda, perda de receita de exportações provocada pela queda do preço do petróleo.

7. A queda no PIB brasileiro foi fortemente influenciada pelo declínio nos investimentos produtivos, com a rubrica Formação Bruta de Capital Fixo, que em 2014 já tinha experimentado queda de 4,5%, recuando 14,1%, em 2015, em função, principalmente, da redução da produção interna de máquinas e equipamentos e do baixo desempenho do setor da construção civil. Esse comportamento do investimento gera uma perspectiva não muito favorável em relação ao tempo de reação da economia brasileira, o que indica que a retomada será longa e trabalhosa.

8. Os indicadores até aqui apresentados evidenciam dificuldades na economia brasileira. Em tempos difíceis, a prudência recomenda esforços na redução de gastos, para que não haja deterioração

exagerada nas contas pessoais e públicas, o que levaria a sacrifícios ainda maiores ou até mesmo a uma situação de insolvência. A população brasileira vem fazendo sua parte, cortando toda sorte de despesas, como se verificou pelo consumo das famílias, que teve queda de 4,0% em 2015, resultado bem abaixo do verificado em 2014, quando houve crescimento de 1,3%. Além disso, após sucessivos anos de crescimento, em 2015 o consumo de energia elétrica recuou.

9. Por outro lado, as despesas de consumo da Administração Pública tiveram redução bem menos acentuada, de 1,0% no encerramento de 2015. No geral, vê-se que o Governo Federal não logrou obter uma maior austeridade no gasto público, o que denota dificuldades em executar uma política fiscal anticíclica mais prudente e conservadora. Com efeito, de um superávit primário de 3,52% do PIB em agosto de 2011, passou-se para um déficit de 0,16%, em novembro de 2014, chegando-se a 1,88% em dezembro de 2015.

10. A piora dos resultados fiscais põe em risco a sustentabilidade fiscal da economia brasileira. Observou-se, ainda, uma tendência de alta no início de 2016, quando em janeiro e fevereiro os déficits primários já alcançavam 1,76% e 2,11% do PIB, respectivamente. Ao antever uma dificuldade ou restrição econômico-financeira, o cidadão procura rever seus gastos, suprimindo ou adiando despesas que não comprometam sua sobrevivência. Isso é feito pela lógica da prudência e do bom senso, que norteiam o comportamento dos agentes econômicos. Porém, o governo federal aparentemente não seguiu esse padrão, uma vez que, conforme tratarei adiante em tópico específico, no exercício de 2015, não realizou, tempestivamente, a limitação de empenho e movimentação financeira das suas despesas discricionárias (contingenciamento) para que aderissem a uma meta de resultado primário positivo, por ele mesmo estabelecida e ratificada pelo Congresso Nacional, mediante lei específica.

11. Essa degeneração nas contas públicas deveria ter sido o foco principal da política econômica do governo. Porém, o que se verificou em 2014 e 2015 foi o insucesso do governo federal na condução de uma política macroeconômica capaz de assegurar a estabilidade necessária para o avanço da economia brasileira. Até 2009, o governo vinha adotando uma política fiscal alinhada com o chamado tripé macroeconômico: ajuste fiscal, sistema de metas de inflação e flexibilização cambial por meio da adoção de câmbio flutuante. Tais medidas foram essenciais para o crescimento econômico sustentado verificado no País a partir do ano 2000.

12. Por uma opção política, que não cabe aqui questionar, a partir de 2010 esse tripé foi sendo abandonado, conforme evidenciado pelos indicadores. Já em meados de 2011, observa-se uma tendência de elevação do déficit nominal (percentual do PIB) suave até abril de 2014, acentuando-se desde então. Fica claro que, desde 2014, o governo reduz o foco em uma política fiscal compatível com a estabilidade da razão dívida pública/PIB (resultado nominal do setor público como proporção do PIB). Assim, em dezembro/2015, o resultado nominal alcança um valor extremamente elevado, equivalente a 10,38% do PIB, e já em fevereiro de 2016 o déficit nominal atinge 10,75% do PIB. Por sua vez, o Banco Central passou a ter um comportamento passivo para com taxas de inflação acima do centro da meta de 4,5% ao ano. A inflação superou o centro da meta em 2008 (5,90%), 2010 (5,91%), 2011 (6,50%), 2012 (5,84%), 2013 (5,91%), 2014 (6,41%) e 2015 (10,67%), evidenciando a tolerância da autoridade monetária quanto às taxas de inflação elevadas desse período.

13. Esses dados conduzem à conclusão de que o pilar da política monetária, fundado no sistema de metas de inflação, foi sendo paulatinamente abandonado. O terceiro vértice de sustentação de uma política econômica responsável, a opção por uma taxa de câmbio flutuante, igualmente foi desprezado, uma vez que, conquanto em períodos anteriores o Brasil já tivesse verificado que o regime de câmbio fixo ou administrado se mostrou vulnerável aos diversos ataques especulativos, em decorrência de crises externas, o que conduziu à redução das reservas internacionais, as intervenções do Bacen para reduzir a oscilação da taxa de câmbio levaram a uma taxa artificialmente sobrevalorizada. Disso resultaram deletérios efeitos nas contas externas e, principalmente, na competitividade dos produtos industrializados brasileiros em relação aos concorrentes importados. A intervenção no mercado de câmbio não deveria ser a regra, mas sim, a exceção para corrigir tendências, diminuir a volatilidade cambial e acalmar os mercados em momentos de crise.

14. Ao se afastar do referido tripé macroeconômico, o governo federal optou por políticas menos restritivas, tais como: a expansão dos gastos públicos, mesmo em face de cenários ruins para a economia; o controle do câmbio para valorização cambial; a contenção dos preços de serviços públicos; a desoneração fiscal de alguns setores, como a indústria automobilística; e a expansão do crédito. No entanto, esse caminho provocou graves efeitos colaterais: a volta da inflação ao patamar de dois dígitos; a deterioração das contas públicas; a redução da capacidade de expansão dos investimentos públicos e privados; o excesso de endividamento do governo, das famílias, e das empresas; e, o pior deles, o desemprego, que coloca os trabalhadores afetados e suas famílias em sérias dificuldades.

15. Feitas essas observações introdutórias, passo a tratar dos diversos pontos que constituem indícios de irregularidades apurados em 2015, muitos dos quais repetem o ocorrido no ano anterior.

16. Com relação às operações de crédito junto a instituições financeiras oficiais, destaco, inicialmente, aquelas havidas entre a União e o Banco do Brasil S.A. (BB) e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

17. A exemplo do ocorrido no exercício de 2014, em 2015 o Tesouro Nacional deixou de repassar, tempestivamente, ao Banco do Brasil, os valores relativos à equalização de taxa de juros nas operações do Plano Safra prevista na Lei 8.427/1992 e, ao BNDES, os da equalização da taxa de juros do âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), definido na Lei 12.096/2009, que constituem transferência de recursos ao mutuário final das operações, sob a modalidade subvenção econômica.

18. Nos termos das referidas leis, o valor da equalização corresponde ao diferencial entre o custo da fonte de recursos do banco, acrescido dos custos da operação ou da remuneração da instituição, e os encargos cobrados do tomador final do crédito. De acordo com portarias editadas pelo Ministério da Fazenda, os créditos dos bancos perante o Tesouro Nacional são apurados semestralmente, em 30 de junho e 31 de dezembro de cada ano, sendo devidos já no primeiro dia útil subsequente ao encerramento de cada período, via de regra, em 1º de julho e 2 de janeiro, respectivamente.

19. Nesses dias, portanto, caso não se efetue a transferência ao banco dos valores de equalização apurados no semestre recém encerrado, considera-se realizada concessão de crédito à União por parte da instituição financeira controlada, prática vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

20. Além disso, ao não repassar à instituição financeira os recursos necessários à quitação dos empréstimos (principal e juros) dessa natureza contraídos em períodos anteriores ao recém encerrado, estará caracterizada também a ocorrência da manutenção de dívida, que se enquadra no conceito de operação de crédito a que se refere o art. 29, inciso III, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

21. Verificou-se que, no ano de 2015, a União incorreu em novas operações de crédito aparentemente irregulares com instituições financeiras controladas, reproduzindo o padrão de 2014, seja pelo atraso no pagamento das parcelas de equalização vencidas em janeiro e julho de 2015, seja pela manutenção do estoque de dívidas constituídas em períodos anteriores, cujo pagamento foi determinado por este Tribunal no âmbito do processo TC 021.643/2014-8.

22. A instrução da Semag mostra que, ao final de dezembro de 2014, a dívida da União junto ao BB, relacionada ao Plano Safra, era de R\$ 10,9 bilhões, dos quais R\$ 8,3 bilhões referentes ao saldo acumulado (principal e juros) das dívidas decorrentes de equalizações apuradas até o 1º semestre de 2014, e R\$ 2,6 bilhões às equalizações geradas ao longo do 2º semestre de 2014.

23. Tais valores deveriam ter sido transferidos ao BB no primeiro dia útil de 2015, o que não ocorreu, caracterizando a realização de uma nova operação de crédito da União junto ao banco logo no início do mês de janeiro de 2015, concernente ao valor das equalizações de juros relativas ao 2º semestre de 2014, além da manutenção do saldo das dívidas contraídas nas equalizações de juros apuradas até o 1º semestre de 2014.

24. Em 2015, a União transferiu recursos financeiros ao BB somente a partir do mês de abril, totalizando R\$ 1,05 bilhão no primeiro semestre, destinado ao pagamento, frise-se, de dívidas contraídas nos anos de 2010 e 2011.

25. Ao final de junho de 2015, o saldo devedor das equalizações do Plano Safra alcançou o pico de R\$ 13,5 bilhões, dos quais R\$ 10,35 bilhões referentes ao saldo das dívidas existentes junto ao BB (principal e juros) com equalizações geradas até o 2º semestre de 2014, e R\$ 3,15 bilhões correspondentes às equalizações apuradas ao longo do 1º semestre de 2015.
26. Esse montante de R\$ 3,15 bilhões deveria ter sido repassado ao BB em 1º de julho de 2015, mas, segundo os elementos presentes nos autos, não o foi, indicando a realização de mais uma operação de crédito junto ao banco no exercício, referente às equalizações de juros do 1º semestre de 2015.
27. Note-se que, depois disso, ainda em julho de 2015, a União transferiu ao BB o montante de R\$ 3,2 bilhões, mas para pagamento de dívidas relativas a equalizações geradas nos anos de 2011 e 2012.
28. Somente ao final de dezembro de 2015, quando repassou cerca de R\$ 9,8 bilhões ao BB, a União quitou a totalidade das dívidas até então acumuladas, atinentes às equalizações de períodos anteriores, ou seja, até o 1º semestre de 2015, remanescendo apenas o saldo de R\$ 3,4 bilhões ao final de dezembro de 2015, relativo às equalizações apuradas ao longo do 2º semestre de 2015, que veio a ser pago logo no começo do mês de janeiro de 2016.
29. Situação bastante semelhante ocorreu com os valores da subvenção econômica relativos à equalização da taxa de juros no âmbito do Programa de Sustentação de Investimento (PSI), operacionalizado pelo BNDES e autorizado pela Lei 12.096/2009.
30. Os valores devidos pela União ao BNDES em dezembro de 2014 totalizavam R\$ 23,6 bilhões, sendo R\$ 3,6 bilhões atinentes às equalizações apuradas ao longo do 2º semestre de 2014 e R\$ 20 bilhões ao saldo acumulado (principal e juros) de equalizações apuradas até o 1º semestre de 2014, não foram transferidos no primeiro dia útil de 2015, caracterizando, aparentemente, a realização de uma nova operação de crédito junto ao BNDES logo no início do mês de janeiro de 2015, além da continuação da manutenção das dívidas contraídas até então.
31. Aqui também, observa-se que a União transferiu recursos ao BNDES ao longo do 1º semestre de 2015, no total de R\$ 4,5 bilhões, destinados, na sua quase totalidade, ao pagamento de dívidas do ano de 2011, à exceção de R\$ 0,8 milhão, relativo à equalização do 2º semestre de 2014.
32. Ao final de junho de 2015, o saldo devedor das equalizações havia alcançado R\$ 24,5 bilhões, dos quais R\$ 4,37 bilhões eram referentes à soma das equalizações geradas ao longo do 1º semestre de 2015 e R\$ 20,17 bilhões à dívida atualizada, principal e juros, das equalizações geradas até o 2º de semestre 2014.
33. Em julho de 2015, a União transferiu ao BNDES o montante de R\$ 2,63 bilhões, dos quais apenas R\$ 0,7 milhão foi direcionado ao pagamento da equalização gerada ao longo do 1º semestre de 2015, sendo o restante destinado à quitação de dívida referente à equalização apurada no 2º semestre de 2011.
34. Deu-se, portanto, no início do mês de julho de 2015, a realização de mais uma operação de crédito junto ao BNDES, no valor de R\$ 4,37 bilhões, referente à equalização de juros relativa ao 1º semestre de 2015, além da continuação da manutenção da dívida de R\$ 20,16 bilhões, atinente ao saldo das dívidas contraídas para quitação das equalizações de juros calculadas até o 2º de semestre 2014.
35. Pelo que foi apurado, as dívidas originadas das diversas operações de crédito contraídas junto ao BNDES após o encerramento de cada período de equalização, desde o ano de 2012, somente foram totalmente quitadas ao final de dezembro de 2015, restando então apenas o saldo de R\$ 4,93 bilhões, que representava a equalização apurada ao longo do 2º semestre de 2015 e cujo montante veio a ser pago logo no início do mês de janeiro de 2016.
37. Diante disso, cabe ouvir a Presidente da República sobre a realização de novas operações de crédito da União e a manutenção de dívidas com as instituições financeiras controladas, BB e BNDES, conforme proposto pela unidade técnica.
38. Prosseguindo, ficou constatado, em ação de fiscalização desta Corte, que o Banco Central (Bacen), responsável por apurar as estatísticas fiscais usadas para fins de verificação do cumprimento

das metas fixadas, deixou de registrar dívidas da União com o Banco do Brasil, BNDES, Caixa Econômica Federal e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). A tarefa atribuída ao Bacen é de fundamental importância para o acompanhamento da execução orçamentária, possibilitando o ajuste necessário para o efetivo alcance das metas estabelecidas.

39. Dispõe o art. 9º da LRF:

“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 subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.”

40. O objetivo é claro: verificado que as metas fiscais não serão atingidas, a LRF exige um ajuste na realização das despesas. Portanto, a ausência de contabilização de dívidas do Tesouro influencia diretamente no valor do resultado fiscal.

41. Reproduzo, a seguir, tabela constante da instrução da Semag, que reflete a influência da omissão do Banco Central na aferição das metas fiscais, com reflexo direto na execução orçamentária.

Período	2014			2015		
	Fluxo não Captado	Primário Divulgado	Primário com Incorporação de Passivos	Fluxo não Captado	Primário Divulgado	Primário com Incorporação de Passivos
Janeiro	-1.684	-12.462	-14.145	1.146	-10.216	-9.069
Fevereiro	3.425	3.365	6.790	774	6.694	7.467
1º Bimestre	1.741	-9.097	-7.355	1.920	-3.522	-1.602
Março	974	-3.196	-2.222	1.216	-1.526	-310
Abril	605	-16.745	-16.140	-716	-10.716	-11.432
2º Bimestre	1.579	-19.941	-18.362	500	-12.242	-11.742
Maio	3.024	10.937	13.961	809	8.611	9.420
Junho	1.454	2.916	4.370	-440	8.542	8.102
3º Bimestre	4.478	13.853	18.331	369	17.153	17.522
Julho	3.263	1.749	5.012	-3.802	6.214	2.412
Agosto	-4.292	11.883	7.591	778	6.736	7.514
4º Bimestre	-1.029	13.632	12.603	-3.024	12.950	9.926
Setembro	1.448	21.002	22.450	627	6.791	7.417
Outubro	1.368	-4.792	-3.424	81	12.388	12.469
5º Bimestre	2.816	16.210	19.026	708	19.179	19.886
Novembro	1.360	6.372	7.732	1.296	21.623	22.919
Dezembro ^{1/}	1.823	-672	1.151	-	-	-
6º Bimestre	3.183	5.700	8.883	-	-	-

42. A partir dessa análise inicial, pode-se concluir que a ausência de registro das dívidas da União junto BB, BNDES, Caixa e FGTS pode ter comprometido a condução da execução orçamentária, na medida em que possivelmente distorceu o diagnóstico das metas fiscais.

43. A irregularidade já havia sido detectada nas contas de 2014 e foi registrada no Acórdão 2.461/2015–Plenário. Sendo assim, a Presidente da República deverá ser ouvida sobre a ocorrência, nos termos propostos pela unidade técnica.

44. Merece menção, igualmente, a dívida da União junto à Caixa, não contabilizada nos resultados fiscais apurados pelo Bacen em 2015, concernente ao não pagamento de tarifas devidas à instituição financeira pela prestação de serviços, relacionados a atividades diversas, como a operacionalização de

programas sociais, a exemplo do Bolsa Família e o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), e a intermediação de repasses do Orçamento Federal e de pagamentos de abono salarial e seguro desemprego, entre várias outras.

45. A tabela a seguir traz o estoque da dívida com tarifas ao final de cada ano, de 2010 a 2015, e também o fluxo da rubrica ao longo de 2015, de onde se pode observar aumento persistente do montante devido no exercício, que começa a diminuir a partir de outubro, restando ainda em aberto R\$ 1,72 bilhão no encerramento do ano.

Dívidas oriundas de tarifas devidas à Caixa Econômica Federal – 2010 a 2015

R\$ milhões

Período	Estoque ao Fim do Período	Fluxo em 2015
Dezembro/2010	580	
Dezembro/2011	1.030	
Dezembro/2012	1.022	
Dezembro/2013	1.250	
Dezembro/2014	1.847	
Janeiro/2015	1.925	67
Fevereiro/2015	2.003	67
Março/2015	2.268	251
Abril/2015	2.479	197
Maio/2015	2.473	-22
Junho/2015	2.571	80
Julho/2015	2.649	60
Agosto/2015	2.763	95
Setembro/2015	2.708	-73
Outubro/2015	2.333	-392
Novembro/2015	2.368	19
Dezembro/2015	1.724	-658

46. Outro ponto refere-se a irregularidades nos pagamentos de passivos devidos ao Banco do Brasil, BNDES e FGTS.

47. Por força do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, os adiantamentos realizados pelos bancos públicos e pelo FGTS para o pagamento de despesas decorrentes de programas governamentais foram considerados operações de crédito da União junto a essas entidades, com exceção da parcela devida ao FGTS referente às contribuições da Lei Complementar 110/2001. A deliberação foi mantida pelo Acórdão 3.297/2015-TCU-Plenário, por meio da qual o Tribunal apreciou recurso contra aquela decisão.

48. No decorrer do exercício de 2015, o governo federal realizou pagamentos dos passivos junto aos dois bancos públicos e ao FGTS, no montante de R\$ 74,1 bilhões, dos quais R\$ 21 bilhões referiam-se a 2015 e R\$ 53,1 bilhões eram destinados a recompor atrasos de anos anteriores. Destaco que aproximadamente R\$ 4,5 bilhões dizem respeito ao pagamento de juros por atraso.

49. Embora não restassem dúvidas quanto à natureza creditória desses passivos junto ao BB, BNDES e FGTS, independentemente de serem ou não irregulares em face do art. 36 da LRF, os respectivos pagamentos não foram registrados como quitação de dívida de operações de crédito. Em

vez disso, se deram por meio de despesas com subvenções econômicas, procedimento que levou à distorção das informações orçamentárias do exercício de 2015.

50. Mais especificamente, esses pagamentos, que vinham sendo acumulados desde o ano de 2010, ocorreram tanto por meio de despesas de exercícios anteriores (restos a pagar) quanto por despesas do próprio exercício.

51. É importante destacar as consequências desse procedimento. Primeiramente, ao efetuar o pagamento de passivos vencidos (operações de crédito) como se fossem despesas de subvenções do exercício corrente, o montante executado das despesas de subvenções econômicas em 2015 se apresentou, de forma artificial, maior que o valor efetivamente destinado a esse tipo de despesa.

52. Esse procedimento de registro também não permite identificar a separação entre o principal e os juros das dívidas, pois ambos foram registrados como despesas de subvenções econômicas, o que compromete ainda mais a transparência das informações orçamentárias.

53. Outro efeito decorrente dessa operação é que o pagamento das dívidas restou encoberto, sem que fossem observados o art. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 (LRF), o art. 167, inciso II, da Constituição Federal, e os arts. 12, § 3º e 6º, e 13, da Lei 4.320/1964. O governo federal executou despesas de amortização de dívida sem que houvesse autorização específica na Lei Orçamentária Anual, em desacordo com os mencionados dispositivos da Constituição Federal e da LRF. O pagamento de tais valores deveria ter sido precedido do reconhecimento da dívida e de autorização orçamentária.

54. Quanto ao não atendimento da Lei 4.320/1964, o pagamento de dívidas na forma de despesas de subvenções mostra-se em desacordo com os conceitos de despesa pública definidos nessa lei, nos termos dos §§ 3º e 6º do art. 12, que conceituam, respectivamente, as despesas de subvenção econômica e transferência de capital.

55. Em complemento, os registros contábeis efetuados também desobedecem ao art. 13 da Lei 4.320/1964, que elenca os elementos de despesa que devem estar relacionados às categorias econômicas. Verifica-se que subvenções econômicas são despesas correntes, enquanto amortizações de dívida pública são definidas como despesas de capital. Os registros contábeis, portanto, não espelham corretamente o verdadeiro objeto do gasto.

56. Também foram identificadas irregularidades com relação aos pagamentos de dívidas da União junto ao FGTS, relativas aos adiantamentos realizados pelo fundo para a concessão de subvenções econômicas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

57. Esses adiantamentos sem o posterior ressarcimento pela União ao fundo em prazo razoável também são caracterizados como operações de crédito, conforme já abordado no relatório sobre as Contas do Governo da República do exercício de 2014, que fundamentou o Acórdão 2.461/2015-TCU-Plenário, de outubro de 2015.

58. É relevante lembrar que, de forma distinta dos adiantamentos efetuados pelo Banco do Brasil e BNDES, essas subvenções econômicas suportadas pelo FGTS no âmbito do PMCMV, embora também sejam operações de crédito, não são consideradas ilegais perante o art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que o fundo não é instituição financeira controlada pela União e consta autorização específica no art. 82-A da Lei 11.977/2009.

59. Não obstante tais diferenças, a quitação desses passivos junto ao FGTS também não poderia ocorrer por meio de despesas com subvenções econômicas, pois se trata de operações de crédito da União junto ao fundo. Esse entendimento já havia sido firmado mediante o Acórdão 825/2015-TCU-Plenário. O item 9.7.1 dessa decisão alertou expressamente o Poder Executivo Federal quanto à necessidade de autorização específica na LOA ou em créditos adicionais para quitação de dívidas existentes junto ao FGTS.

60. Ademais, o relatório sobre as Contas de Governo referentes ao exercício de 2014 descreveu detalhadamente o procedimento a ser adotado para quitação do débito junto ao FGTS: (i) cancelamento dos restos a pagar referentes aos empenhos de despesa de subvenções econômicas da União no âmbito do PMCMV; (ii) inscrição, na dívida consolidada da União, dos montantes relativos aos restos a pagar

a que se refere o item anterior; (iii) registro, no estoque da dívida consolidada, dos valores referentes aos juros devidos razão dos adiantamentos concedidos pelo fundo; e (iv) registro, pelo regime de competência, dos juros devidos pela União ao FGTS em relação aos estoques de dívida consolidada.

61. A despeito dos alertas e orientações, o governo federal persistiu, ao longo do exercício de 2015, no repasse de recursos ao FGTS para quitação de dívidas anteriormente contraídas utilizando rubrica orçamentária destinada ao pagamento de subvenções econômicas, em vez de serem adotados os procedimentos atinentes à liquidação de operações de crédito.

62. Os pagamentos realizados de fevereiro a outubro de 2015, no total de R\$ 1,35 bilhão, foram executados por meio de restos a pagar de orçamentos de exercícios anteriores, isto é, são despesas de subvenções econômicas que foram empenhadas em outros exercícios.

63. Por outro lado, outras duas constatações agravam ainda mais as distorções das informações orçamentárias decorrentes da prática ora descrita: os pagamentos referentes a atualização monetária prevista na Lei 11.977/2009 (Taxa Selic), no valor de R\$ 2,86 bilhões, também ocorreram na forma de despesas com subvenções econômicas; e os pagamentos do principal remanescente, no total de R\$ 6,22 bilhões, foram efetuados como despesas orçamentárias do exercício de 2015, em vez de despesas de exercícios pretéritos.

64. Outra parcela de dívida contraída em 2014 junto ao FGTS, que ocorreu fora dos ditames legais, foi quitada em conjunto com a parcela do débito regularmente constituída, também na forma de subvenções econômicas.

65. Naquele ano, diferentemente dos demais exercícios, as dotações empenhadas no Orçamento Geral da União não foram suficientes para suportar as subvenções econômicas concedidas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) por meio de adiantamentos de recursos do FGTS em nome da União.

66. Lembro que o art. 82-A da Lei 11.977/2009 impõe que esses adiantamentos observem ao disposto na lei orçamentária anual, sendo imprescindível que haja autorização orçamentária para os recursos aportados pelo FGTS que deverão ser cobertos pela União.

67. A Lei Orçamentária de 2014 (Lei 12.952/2014) autorizava o adiantamento pelo FGTS em nome da União até o montante de R\$ 612 milhões. Todavia, os valores executados excederam em muito as dotações orçamentárias, esgotadas em junho de 2014, totalizando o montante de R\$ 1,48 bilhão no exercício.

68. Ao longo de 2015, o governo federal procedeu ao pagamento do passivo gerado por essa extrapolação da autorização orçamentária (R\$ 869,10 milhões) também na forma de subvenção econômica, embora se tratasse de operação de crédito, constituída sem permissão legal, pois desprovida de autorização legislativa conferida pelo Orçamento Geral.

69. Importante reforçar que esse tipo de procedimento gerou distorções na execução orçamentária do ano de 2015, que considero ainda mais graves com relação a este caso. O pagamento por meio de subvenções econômicas mascara o fato de estarem sendo quitadas operações de crédito que foram constituídas pela execução de despesas de forma ilegal, pois não tinham autorização orçamentária em sua origem.

70. Em que pese minha concordância com a unidade técnica acerca da irregularidade da realização desses pagamentos na forma de subvenções econômicas, deixo de acolher, especificamente quanto a este ponto, o entendimento de que parte da fundamentação da falha esteja calcada na desobediência aos arts. 59 e 60 da Lei 8.666/1993 e na Orientação Normativa 4/2009 da Advocacia-Geral da União. Isso porque tais dispositivos se referem a procedimentos atinentes a dívidas contratuais, que não se aplicam ao caso em tela, cujas operações são creditórias e decorrem de lei.

71. Remanesce, no entanto, a infringência aos arts. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 (LRF), ao art. 167, inciso II, da Constituição Federal, e aos arts. 12, § 3º e 6º, e 13, da Lei 4.320/1964, no que tange aos pagamentos dos adiantamentos realizados pelo FGTS para a concessão de subvenções econômicas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), uma vez que tais

adiantamentos configuram operações de crédito, independentemente de terem sido executadas ou não dentro dos limites autorizados nos orçamentos anuais.

72. Os mencionados dispositivos da Constituição Federal e da LRF requerem autorização específica na Lei Orçamentária Anual. Portanto, o pagamento de tais valores deveria ter sido precedido do reconhecimento da dívida e de autorização orçamentária. Também violam os conceitos e classificações de despesa pública definidos nos arts. 12, §§ 3º e 6º, e 13, da Lei 4.320/1964.

73. Portanto, mesmo se tratando de quitação de dívidas constituídas de formas distintas, os pagamentos das operações de crédito mediante despesas de subvenções econômicas, tanto daquelas contraídas junto ao Banco do Brasil e ao BNDES, quanto das que foram tomadas junto ao FGTS com amparo na Lei 11.977/2009, careceram da devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em lei de créditos adicionais e desvirtuaram os registros contábeis da execução das despesas, contrariando o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal, o art. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, e os artigos 12, § 3º, inciso II, e § 6º, e 13 da Lei 4.320/1964.

74. De todo o exposto neste tópico, cabe realizar a oitiva da Presidente da República quanto aos seguintes pontos:

a) pagamento das operações de crédito mediante despesas de subvenções econômicas, de dívidas contraídas junto ao Banco do Brasil e ao BNDES referentes a atrasos de anos anteriores a 2015, sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em lei de créditos adicionais e em desacordo com os registros contábeis de execução de despesas, contrariando o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal, art. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, e nos artigos 12, § 3º, inciso II, e § 6º, e 13 da Lei 4.320/1964;

b) pagamento das operações de crédito mediante despesas de subvenções econômicas, de dívidas contraídas junto ao FGTS com amparo na Lei 11.977/2009 (Programa Minha Casa Minha Vida), sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em lei de créditos adicionais e em desacordo com os registros contábeis de execução de despesas, contrariando o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal, art. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, e nos artigos 12, § 3º, inciso II, e § 6º, e 13 da Lei 4.320/1964;

c) pagamento das operações de crédito mediante despesas de subvenções econômicas, de dívidas contraídas junto ao FGTS, em razão de execução de despesa sem autorização orçamentária na Lei 12.952/2014 (LOA 2014), procedimento este sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em lei de créditos adicionais e em desacordo com os registros contábeis de execução de despesas, contrariando o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal, art. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, e nos artigos 12, § 3º, inciso II, e § 6º, e 13 da Lei 4.320/1964.

75. No tocante à abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa, anoto, de início, que o art. 167, inciso V, da Constituição Federal veda expressamente “a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes”.

76. Esclareço também que, conforme o art. 41 da Lei 4.320/1964, os créditos suplementares – que constituem um dos três tipos de créditos orçamentários adicionais – são “destinados a reforço de dotação orçamentária”. Desse modo, são utilizados para incremento de valores em rubricas já presentes na lei orçamentária anual (LOA) original.

77. Para o exercício de 2015, assim como ocorreu em anos anteriores, essa autorização legislativa já está presente, de forma prévia, no art. 4º da Lei 13.115/2015 (LOA 2015), estando a abertura dos créditos, no entanto, condicionada ao cumprimento de requisitos estabelecidos no **caput** do dispositivo, nestes termos:

“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: (...).” (sem grifos no original)

78. Como se percebe, o dispositivo indica, como um dos requisitos indispensáveis para a abertura de créditos suplementares, que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estipulada para o exercício de 2015.

79. Para esse mesmo período, o art. 2º da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2015 (Lei 13.080/2015, cujo texto foi publicado em 2/1/2015) estabelecia meta superavitária de R\$ 55,28 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

80. Em 22/7/2015, o Poder Executivo apresentou projeto de lei ao Congresso Nacional (PLN 5/2015), propondo redução desse valor para R\$ 5,81 bilhões. Na exposição de motivos anexa ao projeto, consta que as justificativas para a diminuição foram, entre outras, a frustração de receitas e a elevação de despesas obrigatórias. Afirma-se, ainda, textualmente, que o esforço fiscal que já havia sido empreendido não seria suficiente para o cumprimento da meta fiscal fixada no texto original da LDO. Reitero que o envio dessa proposta de alteração legislativa e a exposição desse entendimento de impossibilidade de atingir a meta aconteceram em julho de 2015.

81. A ocorrência que se discute consiste na edição pela Presidente da República, logo após a apresentação do PLN 5/2015, de seis decretos – todos sem numeração, sendo quatro em 27/7/2015, um em 20/8/2015 e um em 2/9/2015 – por meio dos quais foi autorizada a abertura de créditos suplementares ao orçamento da União, sem que houvesse a devida autorização legislativa, como prevê a Constituição Federal.

82. Destaco que, adotando critério conservador, a unidade técnica deste Tribunal considerou apenas os decretos editados após o recebimento do referido projeto de lei pelo Congresso Nacional. Embora seja provável que as dificuldades fiscais tenham se iniciado anteriormente, foi naquela ocasião que houve o reconhecimento, pelo próprio governo, da impossibilidade de se atingir a meta fiscal então vigente. Também foram desconsiderados os valores decorrentes de anulação de despesa, bem como de despesas financeiras, ambos sem reflexos na meta de resultado primário, referência adotada pelo citado art. 4º da LOA 2015.

83. Quanto às despesas discricionárias autorizadas nos aludidos decretos, da ordem de R\$ 1,76 bilhão, alegou-se, nas exposições de motivos, que as modificações orçamentárias realizadas não tinham impacto na meta do resultado primário, tendo em vista que a execução das despesas seguiria a programação financeira de 2015 estabelecida por intermédio do Decreto 8.456/2015.

84. Ocorre que, a despeito de o resultado primário ser calculado pelo regime de caixa e, dessa forma, ser contabilizado apenas quando ocorre a execução financeira, o legislador deixou assente que é condição para a abertura de crédito suplementares a compatibilidade das alterações promovidas na programação orçamentária com a obtenção da meta de resultado primário. Por conseguinte, a vedação independe da programação ou da execução financeiras.

85. Como bem anotou a unidade técnica, a LOA 2015 foi, nesse aspecto, mais rigorosa que a LDO 2015, que, em seu art. 39, § 4º, exigia, para a abertura de créditos suplementares, que se apresentasse “*justificativa de que a realização das despesas objeto desses créditos não afeta a obtenção do resultado primário anual*”. Aparentemente, o objetivo da LOA 2015 foi o de fixar regra que tenderia a reduzir ainda mais o risco de descumprimento da meta fiscal, criando restrição desde a fase de elaboração e alteração do orçamento, mitigando, assim, a probabilidade de eventual execução de despesa conflitante com a previsão legislativa para o resultado primário. De fato, parece-me não haver sentido em autorizar novos créditos orçamentários que não poderiam ser executados, porquanto inconciliáveis com a meta fiscal vigente.

86. Além disso, a prosperar a interpretação presente nas exposições de motivos dos decretos, tornar-se-ia praticamente inócuo o mencionado art. 4º da LOA 2015, o que caracterizaria desrespeito claro a uma das regras básicas da hermenêutica jurídica, de que a lei não contém frase ou palavra inútil, supérflua ou sem efeito.

87. Ainda quanto a essa questão, há outro aspecto observado pela unidade técnica que merece registro. A verificação da harmonia entre a previsão orçamentária e a meta de resultado primário é exigida na legislação (Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 5º, inciso I, LDO 2015, art. 2º, e LOA 2015, Volume VI, Quadro 9) e deve ser realizada independentemente dos limites impostos pela programação financeira. O art. 4º da LOA 2015 é o mecanismo legal para garantir que também os créditos suplementares sejam compatíveis com a meta fiscal.

88. Assinalo também que, até a data de sua conversão em lei, ocorrida em 3/12/2015, o PLN 5/2015 era apenas um projeto, sem a capacidade de produzir efeito algum. Tendo em vista que ainda vigia a meta fiscal estabelecida no texto inicial da LDO 2015 e que o próprio Poder Executivo havia reconhecido a impossibilidade de atingir os valores nela previstos, os decretos abriram créditos suplementares em desconformidade com a lei então válida e aplicável.

89. Dessa forma, a conclusão preliminar que endosso, por ser corretamente baseada na legislação pertinente ao tema, é a de que os decretos caracterizaram o descumprimento de requisito constante do art. 4º da LOA 2015, visto que representaram a abertura de créditos suplementares que promoveram alterações na programação orçamentária incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então estabelecida para o exercício. Essa ocorrência configurou, na prática, a abertura de créditos suplementares sem a devida autorização legislativa, vedada pelo art. 167, inciso V, da Constituição Federal.

90. Destaco, por fim, que esse indício de irregularidade – que, considerando essa análise inicial, tem as mesmas características observadas quanto ao exercício de 2014 – deve ser objeto de oitiva da Presidente da República, para que esta possa exercer amplamente seu direito de defesa, trazendo os esclarecimento e argumento que reputar adequados.

91. Passando para o tópico seguinte, registro que a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal, 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. Essa imposição normativa representa um dos principais pilares de uma gestão fiscal responsável, que obriga o governo a fazer ajustes na sua programação de gastos, de forma a manter o compromisso assumido em lei (Lei de Diretrizes Orçamentárias, LDO) para com a sociedade brasileira, de que não vai efetuar despesas em patamares muito superiores às receitas que vão sendo arrecadadas ao longo de determinado exercício financeiro.

92. As projeções do Relatório de Receitas e Despesas Primárias do 2º bimestre de 2015 contemplaram a previsão de diminuição real do PIB de 1,2%, a redução das receitas líquidas, previstas em R\$ 65 bilhões, e a ampliação da estimativa das despesas obrigatórias em R\$ 5,7 bilhões. Em consequência, indicou-se a necessidade de redução dos limites de empenho e movimentação financeira das despesas discricionárias de todos os Poderes em R\$ 70,9 bilhões para o atingimento da meta estipulada na LDO 2015, que foi de superávit primário, baseado numa previsão de crescimento real do PIB (0,8%), tendo ocorrido redução de 3,85%.

93. Quanto às projeções do Relatório de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2015, continham previsão de diminuição real do PIB de 1,49%, redução das receitas líquidas em R\$ 46,7 bilhões e ampliação da estimativa das despesas obrigatórias em R\$ 11,4 bilhões. Além disso, indicavam que, para o cumprimento da meta superavitária de R\$ 55,3 bilhões estabelecida na LDO, deveria haver um contingenciamento adicional de R\$ 58 bilhões.

94. No entanto, o Poder Executivo não estabeleceu novo contingenciamento dessa magnitude. Alternativamente, optou por encaminhar ao Congresso Nacional, no final de julho de 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. Na redação original do Projeto de Lei PLN 5/2015, propôs-se 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 bilhões. Além da redução da meta original em R\$ 49,5 bilhões, foi realizado um novo contingenciamento de R\$ 8,6 bilhões.

95. Por outro lado, 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. Essa lei, portanto, tornou obrigatório o estabelecimento antecipado de uma meta de resultado primário, que deve ser avaliada bimestralmente durante a execução do orçamento.

96. Na apreciação das Contas de Governo de 2014, este Tribunal não questionou a possibilidade de mudança da meta no decorrer do exercício, mas sim, a condução da programação orçamentária e financeira baseada em previsão contida em projeto de lei e, consequentemente, a omissão de contingenciamento de acordo com a meta estabelecida na lei em vigor (LDO). Em 2015, a análise inicial dos elementos presentes nos autos leva à conclusão de que se repetiu a irregularidade de se utilizar a meta contida em projeto de lei como fundamento para condução da programação orçamentária e financeira. 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.

97. As alterações da programação orçamentária e financeira decorrentes das avaliações do terceiro e quarto bimestres basearam-se em projeto de lei, e não na meta então vigente, estabelecida pela LDO 2015, o que contraria o entendimento disposto no Acórdão 2.461/2015-TCU-Plenário, sobre o Parecer Prévio das Contas do Governo de 2014, segundo o qual, na condução da programação orçamentária e financeira, deve-se considerar a meta fiscal vigente, ou seja prevista na lei. A condução da programação amparada em projeto de lei, aliada à significativa redução das receitas, levou a contingenciamentos insuficientes.

98. As informações disponíveis indicam ter sido irregular o estabelecimento da programação orçamentária e financeira com base na redução da meta fiscal prevista no PLN 5/2015, pois acarretou apuração, pelo Poder Executivo, do montante de limitação de empenho e movimentação financeira inferior ao necessário para o atingimento da meta fiscal então vigente. Em princípio, tal fato viola o art. 9º da LRF, segundo o qual, se for verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidos no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira.

99. Planejamento, transparência, prevenção de riscos e correção de desvios estão entre os pressupostos da gestão fiscal responsável, nos termos do art. 1º, § 1º, da LRF. Esses pressupostos visam preservar o equilíbrio das contas públicas, de forma a controlar o endividamento público.

100. Para tanto, são previamente definidas e amplamente divulgadas, por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, as metas de resultado entre receitas e despesas primárias, entendidas como aquelas que efetivamente afetam o nível de endividamento público. Em razão de sua relevância como instrumento de planejamento, transparência e controle fiscal, a possibilidade de cumprimento dessas metas deve ser verificada bimestralmente ao longo do exercício, de modo que providências corretivas possam ser tempestivamente tomadas, em especial a limitação de empenho e movimentação financeira, prevista no art. 9º da LRF e disciplinada a cada ano pela LDO.

101. Como medida da capacidade do governo de arcar com os encargos de sua dívida sem ter que recorrer ao crédito, o resultado primário é um indicador oficial básico de sua situação econômico-financeira. Por princípio, esse resultado deve depender essencialmente dos níveis de arrecadação e gastos públicos.

102. Obviamente que os efeitos da conjuntura econômica não podem ser desprezados, razão pela qual o cumprimento da meta de resultado primário somente fará sentido econômico se de fato decorrer do efetivo esforço fiscal do governo. Medidas atípicas, com impactos primários significativos, quase sempre são percebidas e mensuradas pelo mercado. Isso significa que, no âmbito das finanças públicas, o realismo deve sempre prevalecer sobre o formalismo, para não comprometer a credibilidade do governo, em especial de sua política fiscal, afetando negativamente a confiança e as expectativas dos demais agentes econômicos.

103. Por fim, assinalo a trajetória do resultado primário do Governo Federal, em percentual do Produto Interno Bruto (PIB), verificada de 2006 a 2015, passando de um resultado superavitário de R\$ 51,3 bilhões para um resultado deficitário de R\$ 116,7 bilhões, o que corresponde a uma deterioração do esforço fiscal da ordem de 4,1% do PIB no período de dez anos.

104. Portanto, neste tópico, surgem dois graves indícios de irregularidades nas presentes contas: (i) a condução da programação orçamentária e financeira, com a elaboração de Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º e do 4º bimestres de 2015 e da edição dos correlacionados Decretos 8.496/2015 e 8.532/2015, com amparo na proposta de meta fiscal constante do Projeto de Lei PLN 5/2015, e não na meta fiscal definida na Lei 13.080/2015 (LDO 2015); e, consequentemente, (ii) o contingenciamento de despesas discricionárias da União em montantes inferiores aos necessários para atingimento da meta fiscal em vigor, fixada pela LDO 2015.

105. A partir dessa primeira análise, conclui-se ainda que tais atos contrariam o princípio da legalidade (art. 37, **caput**, da Constituição Federal), os pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, § 1º, da LRF), os arts. 9º da LRF e 52 da LDO 2015, bem como o Acórdão 2.461/2015-TCU-Plenário.

106. Assim sendo, julgo como de boa prudência realizar a oitiva da Presidente da República também em relação a esses indícios de irregularidades, para que a eles sejam apresentadas contrarrazões, o que possibilitará a esta Corte de Contas a formação de um juízo sobre seus efeitos, extensão e gravidade.

107. Outra possível irregularidade corresponde à utilização de recursos vinculados, provenientes do superávit financeiro de 2014, em finalidade diversa do objeto da vinculação, por meio da edição da Medida Provisória 704, de 23/12/2015.

108. O art. 1º da referida medida autorizou, de modo aparentemente indevido, a desvinculação de receitas decorrentes de superávit financeiro de 2014, para que fossem alocadas como fontes de despesas primárias obrigatórias no exercício de 2015. O normativo ressaltou, entretanto, vinculações de ordem constitucional e decorrentes de repartição de receitas de Estados e Municípios.

109. Ocorre, primeiramente, que as vinculações de receitas são originalmente estabelecidas por leis específicas, que fixam, caso a caso, a destinação para determinada fonte de recursos. Portanto, não caberia a uma norma posterior dispor exceção em termos gerais, como fez o art. 1º da MP 704/2015, retirando a obrigatoriedade imposta por leis específicas e estabelecendo como requisito, apenas, a verificação de superávit financeiro da fonte no ano de 2014.

110. Verifica-se, desse modo, uma antinomia aparente de segundo grau, na medida em que se forma um conflito entre as normas especiais anteriores, que vincularam os recursos, e a norma geral posterior, MP 704/2015, art. 1º, que autoriza a desvinculação de todos os superávits financeiros vinculados por força de normas infraconstitucionais.

111. A partir da autorização que teria sido conferida pela medida provisória, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, publicou a Portaria 138, de 29 de dezembro de 2015, alterando fontes de recursos originalmente vinculados na Lei Orçamentária Anual de 2015 (LOA 2015), no montante de R\$ 46,9 bilhões.

112. Dessa forma, considerando que a referida medida provisória não teria o condão de desvincular fontes de recursos, estes não poderiam, por força da mencionada portaria, ter sido utilizados para fins diversos daqueles definidos em suas respectivas leis específicas. Teria ocorrido, portanto, infringência ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000, que assim dispõe: “*Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso*” (grifo acrescido).

113. Mais especificamente, no que tange aos recursos de fundos especiais atingidos pela desvinculação efetivada pela Portaria 138, teria havido, cumulativamente, descumprimento do art. 73 da Lei Geral de Direito Financeiro (Lei 4.320/1964). A desvinculação dessas receitas demanda autorização específica na própria lei de criação do fundo, nos termos do mencionado dispositivo:

“Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.” (grifo acrescido)

114. A título de exemplo, foram desvinculados recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). Conforme se depreende dos arts. 1º e 10 da Lei 11.540/2007, esse fundo possui receitas especificadas destinadas a determinados objetivos. Portanto, somente outra lei que alterasse a lei de instituição do FNDCT, dispondo especificamente sobre destinação diversa de sua receita, poderia ter efeitos quanto à desvinculação de recursos do fundo. Não há como se valer das disposições da MP 704/2015 como norma que alterou tal fundo, bem como os demais alcançados pela Portaria 138.

115. Portanto, cabe realizar oitiva da Presidente da República quanto aos seguintes pontos:

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;

b) 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.

116. O tópico seguinte relaciona-se à competência do TCU de verificar se a execução das despesas de investimento das empresas estatais não dependentes (aquelas que não recebem recursos do Tesouro Nacional para pagamento de despesas de custeio ou de capital) realizou-se de acordo com o programado no Orçamento de Investimento referente ao exercício de 2015.

117. Observou-se que, no período, não houve empresas estatais que executaram despesas acima do limite autorizado para cada fonte de financiamento. Tal desconformidade foi objeto de ressalva nos relatórios sobre as Contas do Governo de 2010 a 2013 e de irregularidade no referente a 2014, ocasião em que oito empresas apresentaram o problema.

118. De acordo com o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Dest), o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle, acompanhamento e alertas em relação à execução orçamentária das empresas estatais possibilitou a correção da irregularidade.

119. No entanto, duas empresas apresentaram programações, no nível de subtítulo, com realização superior à dotação aprovada, devido a problemas operacionais em suas atividades, consoante apurado pela Controladoria-Geral da União e registrado na Prestação de Contas da Presidente da República de 2015, conforme quadro abaixo:

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).

120. A realização de despesa em montante superior à dotação aprovada constitui indício de irregularidade na execução do Orçamento de Investimento das empresas BNDES e Petrobras, uma vez que o inciso II do art. 167 da Constituição Federal veda a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários.

121. Desse modo, deve ser promovida a oitiva da Presidente da República acerca deste ponto.

122. Não obstante a irregularidade tenha persistido, é visível a melhora observada em relação ao exercício anterior, com redução do número de ações que ultrapassaram a meta de 17 para 2, e do montante excedido, de R\$ 228,8 milhões para R\$ 37 milhões (decréscimo de 84%).

123. Cabe registrar, também, que o montante executado do Orçamento de Investimento sofreu queda de 16% em 2015 em comparação com 2014, o que representa uma redução nos investimentos de R\$ 15,3 bilhões. Além disso, em relação às oito Companhias Docas existentes, observou-se um investimento em valor maior que o total de recursos recebidos por meio de aumento de capital. Embora tenha apresentado redução significativa, a diferença entre o Aumento do Patrimônio Líquido e os investimentos realizados ainda alcançava a expressiva soma de R\$ 339,19 milhões no conjunto dessas empresas, indicando a necessidade de o Tribunal seguir acompanhando a situação.

124. A unidade técnica também apontou indício de irregularidade consistente no fato de que, desde 2013, a Empresa Brasileira de Infraestrutura Portuária (Infraero) vem retendo e utilizando recursos provenientes de taxas recolhidas de passageiros – Adicional de Tarifa Aeroportuária (Ataero) e do Adicional da Tarifa de Embarque Internacional (Atei) –, que, de acordo com a análise inicial, deveriam ser transferidos ao Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC), como prevê o art. 1º da Lei 9.825/1999. Ressalto que esse fundo destina-se exclusivamente ao desenvolvimento e fomento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil (art. 63 da Lei 12.462/2011).

125. A própria empresa, ao se manifestar nos autos do processo TC 008.948/2016-0, admitiu a ocorrência, que, no exercício de 2015, atingiu o montante de R\$ 518 milhões. Em sua defesa, alegou atrasos nos repasses da União para investimentos, bem como a permanente situação deficitária de suas contas, para reter os referidos valores a fim de arcar com suas despesas, incluindo as correntes.

126. Segundo estabelece a legislação pertinente ao tema, os valores dessas tarifas devem ser transferidos ao FNAC, que pertence à União, o que implica se tratar de receita orçamentária. Também de acordo com a lei, as despesas do fundo correm à conta de dotações orçamentárias específicas alocadas no Orçamento Geral da União, observados os limites anuais de movimentação e empenho e de pagamento.

127. Por conseguinte, a mencionada retenção parece representar o uso indevido, pela Infraero, de recursos do orçamento da União, que devem ser submetidos ao processo constitucional de elaboração e execução orçamentária.

128. Ressalto que, da análise dos elementos presentes no processo TC 025.043/2015-3, percebe-se que não apenas a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (SAC/PR) tinha conhecimento da questão, mas também o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest/MP), a Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP), a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (Sepac/MP) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF).

129. Deste exame preliminar, entende-se que caberia à SAC/PR, com base em suas competências, ter atuado tanto previamente, a fim de gerir o déficit operacional da Infraero, como concomitantemente, para garantir a regularização dos repasses ao FNAC.

130. Todavia, compreendo que, em vez da oitiva da Presidente da República, é preciso aprofundar ainda a questão no processo específico, já constituído.

131. Passando para o tópico seguinte, este Tribunal realizou inspeção de conformidade na Secretaria do Tesouro Nacional, em que se verificou autorização indevida concedida pelo Banco Central do Brasil ao Banco da Amazônia S.A. (Basa) para que essa instituição financeira efetuasse o registro de R\$ 982,1 milhões no Nível I de seu Patrimônio de Referência (PR), na qualidade de Capital Principal.

132. O conceito de PR foi instituído pelo Acordo da Basiléia, que estabeleceu uma margem de capital ponderado pelo risco dos ativos de crédito das instituições financeiras, e implementado no Brasil pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). As instituições financeiras devem manter valor do PR compatível com os riscos de suas atividades, sendo esse indicador a base utilizada pelo Bacen para estabelecer limites regulamentares objetivando a manutenção da saúde dessas instituições. O PR consiste no somatório do Nível I e do Nível II da estrutura de capital, cada qual apurado mediante critérios definidos pelo CMN.

133. As informações disponíveis indicam que a autorização concedida pelo Bacen ao Basa foi exarada sem a observância de condicionantes e vedações estabelecidas pela legislação de regência.

134. O primeiro indício de irregularidade observado consiste no fato de a integralização do passivo emitido pelo referido banco, oriundo da assinatura do Contrato 1.016/PGFN/CAF de Mútuo com a União, não ter sido efetuada em espécie, como determina o art. 16, § 1º, inciso I, da Resolução CMN 4.192/2013, mas, sim, mediante a emissão direta, pela União, de títulos públicos à instituição financeira.

135. A segunda ocorrência encontra-se alicerçada na afronta à vedação expressa no art. 16, inciso XI, da Resolução CMN 4192/2013, que proíbe que a compra do instrumento, a ser elegível a patrimônio de referência, emitido pela instituição financeira, seja financiado, direta ou indiretamente, pela própria instituição emissora. O dispositivo normativo não foi observado porque, em vez de receber recursos em espécie da União como pagamento pela aquisição do instrumento por ele emitido, o Basa aceitou receber, do Tesouro Nacional, um conjunto de compromissos financeiros assumidos pela União, consubstanciados nos títulos públicos emitidos com base na Portaria 707, de 15 de dezembro de 2014, o que caracteriza o financiamento direto, pelo próprio banco à União, da aquisição do instrumento emitido.

136. Sabedor de que a integralização do instrumento havia ocorrido em títulos, e não em espécie, o Basa pôs em prática sistemática que teve por objetivo fazer parecer que os títulos teriam sido monetizados – vendidos em mercado – e que, desse modo, teria ocorrido a chamada “*integralização em espécie*”, necessária à concessão de autorização pelo Bacen a que se refere o art. 24 da Resolução CMN 4.192/2013.

137. Contudo, tais títulos não foram vendidos em mercado, permanecendo em propriedade do Basa. Os R\$ 982,1 milhões que foram autorizados pelo Bacen a comporem o Nível I do Patrimônio de Referência da instituição financeira não resultaram dos referidos títulos, mas sim da emissão de novos passivos junto a outras instituições financeiras, por intermédio da realização das denominadas “*operações compromissadas*”, cujo prazo de vencimento, no caso em tela, foi de apenas um dia.

138. Tais operações consistem na compra (ou venda) de títulos com compromisso de revenda (ou recompra) em uma data futura, anterior ou igual à data do seu vencimento. Em suma, uma operação compromissada representa um empréstimo de uma das partes para a outra, com o lastro ou a garantia de um título. É como se o Basa estivesse pedindo dinheiro emprestado a outras instituições financeiras e dando como garantia títulos de sua carteira. Dessa maneira, o banco não se desfez desses instrumentos, e as instituições credoras não possuíram de fato esses títulos, pois eles pertenciam ao Basa. Se a negociação fosse definitiva, o banco venderia os títulos às outras instituições financeiras sem o compromisso de recomprá-los.

139. O que parece revelar ainda mais a irregularidade cometida é a constatação de que o Basa efetuou a captação de recursos não em uma única data, mas nos dias 15, 16, 19 e 24 de dezembro de 2014, ou seja, captou uma parte do dinheiro em um dia, devolvendo no dia seguinte à instituição credora, depois captando mais uma parcela, devolvendo no outro dia e, assim, sucessivamente. Paralelamente, o banco solicitou autorização do Bacen em duas datas distintas, dia 15/12/2014 (R\$ 300 milhões) e 26/12/2014 (R\$ 682 milhões), para que os referidos valores compusessem seu Capital Principal, sendo que, em nenhum momento, o Basa teve o valor integral de R\$ 982,1 milhões em espécie em sua posse.

140. Desse modo, o exame empreendido até o momento mostra que o Bacen, ainda que ciente dessa situação, visto que devidamente informado e abastecido com documentos que lhe foram remetidos pelo Basa, ignorou o fato de que, em verdade, os R\$ 982,1 milhões que a mencionada autarquia autorizou a compor o Nível I do Patrimônio de Referência do Basa não correspondiam ao instrumento que se originou da assinatura do contrato de mútuo celebrado entre a União e o banco federal, mas, sim, aos passivos emitidos junto a outras instituições financeiras. Ignorou, também, que, na realidade, a monetização efetuada pelo Basa ocorreu em quatro datas distintas e em parcelas muito inferiores aos R\$ 982,1 milhões que foram objeto da autorização exarada pela autoridade monetária, sendo esses valores em espécie devolvidos às instituições credoras em apenas um dia.

141. Ressalte-se que tal autorização foi promovida pelo Banco Central mediante despacho do Diretor de Organização do Sistema Financeiro e Controle de Operações de Crédito Rural, em 2/1/2015, pelo valor de R\$ 982.120.185,98, cuja comunicação ao Basa ocorreu em 5/1/2015, por meio do Ofício 037/2015-BCB/Deorf/Difin. Assim, a autorização indevida foi praticada no exercício de 2015, interferindo nas contas de governo desse exercício.

142. Logo, os elementos dos autos e a análise realizada levam a crer que o Bacen descumpriu regras estabelecidas por meio da Resolução CMN 4.192/2013. Ademais, a autarquia parece ter adotado conduta repreensível, por ter deixado de observar o que determinam o art. 9º e o art. 10, inciso IX, ambos da Lei 4.595/1964, ou seja, cumprir e fazer cumprir as normas expedidas pelo CMN e exercer a fiscalização das instituições financeiras.

143. Ante o exposto, essa matéria também deve ser objeto de oitiva da Presidente da República.

144. Cabe mencionar, ainda, a possível omissão de repasse de recursos do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre (DPVAT) ao Fundo Nacional de Saúde. De acordo com o parágrafo único do art. 27 da Lei 8.212/1991, o parágrafo único do art. 78 da Lei 9.503/1997, bem como a Resolução CNSP 192/2008, da arrecadação bruta do DPVAT, 45% devem ser repassados ao Fundo Nacional de Saúde (FNS), gestor financeiro dos recursos destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS).

145. Ocorre que as transferências efetivamente realizadas ao FNS – no total de R\$ 3,805 bilhões, conforme pesquisa no Siafi – não correspondem aos valores informados pela Seguradora Líder, responsável pelo recebimento do DPVAT – de R\$ 3,894 bilhões, que deveriam ter sido transferidos e correspondem a 45% de um total de R\$ 8,654 bilhões.

146. Diante disso, se confirmada a irregularidade após a oitiva, caberá recomendar ao Ministério da Saúde, à Superintendência de Seguros Privados (Susep), ao Banco Central do Brasil e à Seguradora Líder (por força da Portaria Interministerial nº 293/2012) que adotem providências com vistas à regularização do repasse do Seguro DPVAT no valor de R\$ 89,7 milhões ao FNS, em atendimento às Leis 8.212/1991 e 9.503/1997.

147. Destaco agora a análise da ação setorial do governo, que, como se sabe, recebeu nova abordagem a partir do exame da Prestação de Contas da Presidente da República relativa ao exercício de 2013. A mudança de orientação promovida pelo TCU teve duas linhas mestras: enfatizar o papel do Tribunal dentro do processo de avaliar as Contas do Governo, que é o de oferecer elementos técnicos ao Congresso Nacional para que este possa exercer sua competência constitucional de julgar as contas do Presidente da República; e enriquecer a análise das contas governamentais, por meio de um trabalho de auditoria mais consistente, de forma a qualificar o relatório e a opinião emitida anualmente pelo TCU.

148. Nessa perspectiva, dedicou-se especial atenção às informações de desempenho (indicadores e metas), que demonstram o resultado das intervenções governamentais. Tais informações são definidas no plano plurianual e seus valores atualizados foram informados nas contas de 2015. É importante registrar a relevância dos indicadores e das metas no contexto da prestação de contas do Estado, pois tais instrumentos destacam as realizações do governo e ajudam o público a entender os efeitos da atuação estatal.

149. No âmbito do Plano Plurianual (PPA), os indicadores são projetados para aferir e descrever aspectos relacionados a cada programa temático. Sujeitos a apuração periódica, devem contribuir para o monitoramento da evolução de uma determinada realidade em que o programa pretende influir, gerando ainda subsídios para sua avaliação. Por sua vez, as metas são associadas a cada objetivo e devem possibilitar o acompanhamento das realizações previstas para o período do plano.

150. No trabalho realizado sobre as contas do exercício de 2015, o exame do TCU buscou aferir se as informações relacionadas às metas poderiam ser consideradas evidências aptas a sustentar a opinião do controle externo.

151. Do total de 2.402 metas presentes no PPA 2012-2015, foram examinadas 161 (6,7%), selecionadas com base em critérios de materialidade e relevância. Dessa amostra, 71 metas (44%) apresentaram problemas de qualidade e/ou de confiabilidade.

152. Quanto à qualidade, foram apontadas deficiências em 40 metas (25%), tais como: os sistemas de gestão da informação não permitem a 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).

153. Com relação à confiabilidade dos dados apresentados, 34 metas (21%) foram refutadas pelas análises. Exemplos de problemas verificados:

a) 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;

b) uso de critérios em desacordo com a legislação para contabilização de moradias acessíveis (Programa 2049 – Moradia Digna);

c) incompletude de informações utilizadas para apuração dos dados (Programa 2061 – Previdência Social), com riscos para a confiabilidade dos resultados e a comparabilidade das metas.

154. Ressalto que, em todos os casos com medidores considerados inapropriados, os critérios adotados fornecem resultados superavaliados em relação ao efetivamente alcançado, implicando em números que não representam, de fato, a realidade.

155. Reitera-se que a PCPR é o instrumento por meio do qual deve ser tornado público o atingimento dos objetivos governamentais e, por essa razão, os dados que refletem os resultados alcançados devem ser exatos.

156. Dessa forma, anoto, em relação às contas referentes ao exercício de 2015, a existência de indícios de distorções materiais que comprometem a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas a metas previstas no Plano Plurianual 2012-2015, o que deve ser objeto de oitiva da Presidente da República.

157. Com o intuito de verificar se as demonstrações consolidadas da União refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial em 31/12/2015 e os resultados patrimonial, financeiro e orçamentário de 2015, foi realizada a auditoria do Balanço Geral da União (BGU). Ao todo, foram detectadas vinte distorções, envolvendo achados quantificados, não quantificados e falhas de divulgação.

158. Algumas dessas constatações já haviam sido identificadas nos últimos anos. Nesse sentido, cabe ressaltar que, em relação às constatações recorrentes, a Administração teve a oportunidade de se manifestar e corrigir as distorções apontadas, com o agravante de não tê-lo feito novamente no exercício de 2015.

159. As principais conclusões são as seguintes:

a) o Passivo está subavaliado em pelo menos R\$ 17,74 bilhões, em razão da ausência de provisões para fazer face a demandas judiciais contra a União, bem como a despesas futuras relativas a pensões militares e a militares inativos;

b) o valor do Passivo Financeiro de 2014, no Balanço Patrimonial de 2015, está superavaliado em R\$ 221 bilhões, devido a uma falha na transposição de saldos entre o plano de contas federal, utilizado até dezembro de 2014, e o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, implantado em janeiro de 2015. Com isso, houve um comprometimento da comparabilidade das informações de um ano para outro;

c) o Ativo está superavaliado em pelo menos R\$ 4,1 bilhões, em razão da superavaliação das Participações Societárias da União no Banco do Brasil;

d) o Resultado Patrimonial está superavaliado em R\$ 11,9 bilhões, em decorrência da superavaliação das Variações Patrimoniais Aumentativas relacionadas a Participações Societárias da União;

e) ocorreu remanejamento irregular, após liquidação e pagamento, da rubrica despesa com refinanciamento da dívida para a rubrica despesa com resgate da dívida, no montante de R\$ 60 bilhões;

f) houve distorções decorrentes de classificações contábeis incorretas no montante de R\$ 28,1 bilhões, referentes a juros e encargos de empréstimos e financiamentos concedidos (R\$ 7,7 bilhões) e ao saldo de empréstimos e financiamentos concedidos (R\$ 20,4 bilhões);

g) houve distorções de R\$ 80,1 bilhões decorrentes de falha na consolidação, causadas pela não exclusão de operações intragovernamentais;

h) 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;

i) foram identificados ativos superavaliados relativos a Créditos Tributários a Receber e a Créditos de Dívida Ativa, em decorrência de falhas nas rotinas de classificação desses créditos;

j) o Ativo Imobilizado não reflete adequadamente a situação patrimonial da União, em decorrência de deficiências identificadas na avaliação e mensuração dos imóveis de uso especial e dominiais, bem como da não contabilização dos imóveis funcionais;

k) há falhas de divulgação em notas explicativas sobre os critérios de Ajuste para Perdas da Dívida Ativa não Tributária do Fundo do Regime Geral da Previdência Social.

160. O conjunto de achados da auditoria sobre os Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro e sobre Demonstração das Variações Patrimoniais do exercício de 2015 compromete a fidedignidade das informações contábeis veiculadas na Prestação de Contas da Presidente da República. Sendo assim, deve ser promovida a oitiva da Presidente da República acerca dos indícios de desconformidades relativos a esse ponto.

161. Além das ocorrências detectadas e examinadas pelo corpo técnico deste Tribunal de Contas, o Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin, apontou fato que entendo constituir relevante indício de irregularidade a compor o conjunto de questionamentos a serem apresentados à Presidente da República. Trata-se da abertura de créditos orçamentários extraordinários, por meio de medidas provisórias (MPs), sem a observância dos requisitos constitucionais.

162. O art. 167, § 3º, da Constituição Federal prevê que a “*abertura de crédito extraordinário 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*” (grifo acrescido). Anoto que o mencionado art. 62 cuida das MPs, que podem ser adotadas pelo Presidente da República em casos de urgência e relevância.

163. Dessa forma, é de fácil compreensão que apenas é aderente à previsão constitucional a medida provisória editada para a abertura de créditos extraordinários cuja despesa seja relativa a evento relevante, urgente e imprevisível.

164. As MPs indicadas pela Procuradoria – 686, de 30/07/2015, 697, de 8/10/2015, 702, de 17/12/2015, 709, de 30/12/2015 –, cujos valores somados atingiram o montante de R\$ 49,66 bilhões, não parecem ter adimplido os pressupostos constitucionais.

165. Como exemplo da natureza das despesas que se discutem, apresento, a seguir, os créditos abertos por intermédio da MP 686, de 30/7/2015:

MP	Data da Edição	Unidade(s) Favorecida(s)	Finalidade	Valor (R\$)
686	30/07/2015	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas	Garantir a aplicação do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade)	35.862.575,00

	Educacionais Anísio Teixeira (Inep)		
	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Bndes) e à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep)	Viabilizar o pagamento de subvenção econômica referente ao Programa de Sustentação do Investimento (PSI), a necessidade de atualização monetária do repasse de valores devidos ao Bndes e à Finep	4.606.500.000,00
	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies/MEC)	Garantir a continuidade do financiamento a estudantes do ensino superior não gratuito, tendo em vista as novas operações contratadas; atendimento de serviços administrativos que são prestados pelos agentes financeiros referentes a essa contratação; e aporte de recursos ao Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC (fundo que garante os créditos concedidos pelo Fies) para regularização do capital relativo a 2014 e outorga de garantias na contratação de aditamentos e financiamentos em 2015	5.178.277.293,00

166. Concorde com o Ministério Público que não há como identificar fato imprevisível associado a essas despesas. Em sua maioria, esses créditos adicionais implicam reforço na dotação orçamentária já fixada na lei orçamentária original. Sendo assim, teriam características de créditos suplementares, conforme a definição do art. 41 da Lei 4.320/1964: “*Os créditos adicionais classificam-se em: (...) suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária*”.

167. Portanto, as informações apresentadas levam à conclusão preliminar que, com a edição dessas MPs, deixou-se de observar a exigência legal para a abertura de créditos com essas características. De acordo com a Constituição Federal, art. 167, inciso V, os créditos suplementares dependem de autorização legislativa, que, para o exercício de 2015 (art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2015), estava condicionada à compatibilidade das novas despesas com a meta de resultado primário.

168. Como assinalado pela Procuradoria, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, é consolidado o entendimento (compartilhado por esta Corte de Contas), de que é inconstitucional a expedição de MPs sem que esteja configurada situação de imprevisibilidade, urgência e relevância.

169. Não obstante, é interessante anotar que uma das despesas incluídas em uma das MPs (709, de 30/12/2015) em princípio, parece ter respeitado a regra constitucional, pois se refere às ações do Exército Brasileiro no combate ao mosquito transmissor do vírus da Dengue, Zika e Febre Chikungunya.

170. Enfim, considerando a consistência dos elementos trazidos aos autos pelo Ministério Público, penso que a questão da edição de MPs para a abertura de créditos extraordinários, sem a observação dos requisitos constitucionais, deve ser incluída na oitiva da Presidente da República.

171. Por último, passo a discorrer sobre a emissão direta de títulos públicos ao Banco do Brasil com inobservância de condição estabelecida em lei, incorrendo em operação de crédito vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

172. Esclareço que as informações referentes a essa irregularidade chegaram ao meu Gabinete trazidas pela unidade técnica já após o recebimento do Relatório da Semag e, portanto, não estão presentes nesse documento técnico.

173. Ressalto ainda que esse assunto está sendo analisado no TC 010.173/2015-3, que trata de representação sobre indícios de irregularidades em operações de concessão de crédito do Tesouro Nacional para instituições financeiras federais.

174. O histórico dos fatos remonta à publicação da Lei 9.138/1995, que dispõe sobre o crédito rural, cujo artigo 5º autorizou a renegociação de dívidas rurais:

“Art. 5º. São as instituições e os agentes financeiros do Sistema Nacional de Crédito Rural, instituído pela Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, autorizados a proceder ao alongamento de dívidas originárias de crédito rural, contraídas por produtores rurais, suas associações, cooperativas e condomínios, inclusive as já renegociadas, relativas às seguintes operações, realizadas até 20 de junho de 1995:

I - de crédito rural de custeio, investimento ou comercialização, excetuados os empréstimos do Governo Federal com opção de venda (EGF/COV);

II - realizadas ao amparo da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989 - Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste (FNO, FNE e FCO);

III - realizadas com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de outros recursos operadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);

IV - realizadas ao amparo do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (FUNCAFÉ).”

175. O artigo 6º da mesma lei autorizou o Tesouro Nacional a emitir títulos para garantir a realização das renegociações:

“Art. 6º. É o Tesouro Nacional autorizado a emitir títulos até o montante de R\$ 7.000.000.000,00, (sete bilhões de reais) para garantir as operações de alongamento dos saldos consolidados de dívidas de que trata o art. 5º.

§ 1º A critério do Poder Executivo, os títulos referidos no caput poderão ser emitidos para garantir o valor total das operações nele referidas ou, alternativamente, para garantir o valor da equalização decorrente do alongamento.

§ 2º O Poder Executivo, por iniciativa do Ministério da Fazenda, fundamentará solicitação ao Senado Federal de aumento dos limites referidos nos incisos VI, VII e VIII do art. 52 da Constituição Federal.”

176. Foi estipulado no art. 10 dessa lei que a emissão dos títulos de que trata o art. 6º teria as condições estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN):

“Art. 10. O Conselho Monetário Nacional deliberará a respeito das características financeiras dos títulos do Tesouro Nacional a serem emitidos na forma do art. 6º e disporá sobre as demais normas, condições e procedimentos a serem observados na formalização das operações de alongamento referidas nesta Lei.”

177. O CMN, portanto, mediante a Resolução 2.238/1996, dispôs sobre condições e procedimentos a serem observados na formalização das operações de alongamento de dívidas originárias de crédito rural, tratadas pela Lei 9.138/1995. Seu artigo 2º estabelece que “o alongamento de dívidas abrange, inclusive: I - as parcelas de Empréstimo do Governo Federal, Com Opção de Venda (EGF/COV), repactuadas de acordo com as Resoluções nºs 2.164 e 2.187, de 19.06.95 e 09.08.95, respectivamente.”

178. No que tange à emissão dos títulos, o art. 8º dessa resolução determina o exposto a seguir:

“Art. 8º Estabelecer, para garantir o alongamento e a equalização de tais operações, as seguintes características e condições relativamente aos títulos públicos a que se refere o art. 6º da referida Lei nº 9.138/95:

I - os títulos devem ser emitidos pelo valor total das dívidas efetivamente alongadas, consolidadas com base em 30.11.95 e no caso do FAT e PIS/PASEP, pelo valor equalizável, limitado ao montante de R\$7.000.000.000,00 (sete bilhões de reais);

II - os títulos devem ser emitidos, após celebração de contrato entre as instituições financeiras e o Tesouro Nacional, e registrados na Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos (CETIP), observando-se que: a) a emissão deve ser efetuada em 4 (quatro) parcelas de até 25% (vinte e cinco por cento) do montante alongado, com valor de face em 30.11.95, obedecendo o seguinte cronograma:

1. primeira parcela: mensalmente, respeitado o limite de R\$1.750.000.000,00 (um bilhão setecentos e cinquenta milhões de reais); (Redação ajustada ao definido na Resolução nº 2.332, de 5/11/1996.)

2. segunda parcela: 05.01.1998;

3. terceira parcela: 05.01.2000;

4. quarta parcela: 05.01.2002;”

179. Ressalto que a 4ª e última parcela deveria ter sido emitida ainda no exercício de 2002.

180. Nesse contexto, a União e o Banco do Brasil assinaram “*Contrato de equalização de encargos financeiros e de alongamento de dívidas originárias de crédito rural*”, na data de 24 de junho de 1996, cuja Cláusula 23ª determinou que o Tesouro Nacional emitisse títulos no valor de R\$ 4,177 bilhões para garantia das dívidas alongadas.

181. Já a Cláusula 21ª desse contrato condicionou a emissão dos títulos à obrigação de o Banco do Brasil informar à União “*o diferencial entre o saldo devedor em 30/11/1995 da operação repactuada e o valor devido pelo mutuário na mesma data, com base na equivalência em produto constante do contrato de repactuação*”, por intermédio de transação via **online** na rede Sisbacen do Banco Central do Brasil, “*com vistas à sua inclusão no valor dos títulos a serem emitidos(...)*”. Entretanto, os títulos a que se referiu essa cláusula não foram emitidos.

182. Voltando à Resolução CMN 2.238/1996, o art. 13, **caput**, trata da emissão de títulos para o montante a que se refere o art. 2º da própria Resolução 2.238/1996 e a Cláusula 21ª do Contrato em tela, estabelecendo o seguinte:

“Art. 13. Relativamente às operações já renegociadas com cláusula de equivalência, prevalecerá, para fins do alongamento, a equivalência em produto contratada, devendo ser acrescido à quantidade de produto o valor correspondente à taxa efetiva de juros de 3% a.a. (três por cento ao ano), capitalizados anualmente, a partir de 30.11.95. A emissão de títulos pelo Tesouro Nacional contemplará o saldo devedor, em 30.11.95, da operação repactuada de acordo com a Resolução nº 2.164/95.”

183. Observo que os títulos a serem emitidos pela União deveriam englobar o referido montante, mas, até o ano de 2002, não foi efetuada a emissão. Dessa maneira, em dezembro de 2008, editou-se a Resolução CMN 3.367/2008, que inseriu o parágrafo único no art. 13, estabelecendo condições para a emissão de títulos públicos:

“Parágrafo único. Nos casos em que não seja possível apurar o saldo devedor das operações referidas no caput até a data das emissões de que trata a alínea “a” do inciso II do art. 8º, o pagamento da equalização poderá ser realizado posteriormente, por meio da emissão de títulos com as seguintes características:(...)”

184. A inclusão desse parágrafo consistiu em emissão de dívida sem autorização legislativa, uma vez que postergou o pagamento da equalização, gerando nova operação de crédito.

185. Ressalto que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 36, proíbe a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo e, quando foi editada a Resolução CMN 3.367/2008, acrescentando o parágrafo único ao art. 13 da Resolução CMN 2.238/1996, a LRF já estava em vigor.

186. Em 30/12/2015, União e o Banco do Brasil assinaram contrato (017/PGFN/CAF) de reconhecimento de dívida, cuja Cláusula Primeira dispôs sobre o montante original de R\$ 114.084.882,55 (30/11/1995). Já o parágrafo segundo da mesma cláusula informou que tal valor atualizado até 11/12/2015 era R\$ 1.535.652.458,96.

187. Por intermédio da Portaria 780, de 30 de dezembro de 2015, a Secretaria do Tesouro Nacional autorizou a emissão de 1.099.015 títulos públicos, no valor econômico de R\$ 1.506.232.999,24 em favor do Banco do Brasil, conforme Contrato 017/PGFN/CAF, visando ao pagamento de operações contratadas com equivalência em produtos:

Título	Emissão	Vencimento	PU (em R\$)	Quantidade	Valor Financeiro (em R\$)
NTN-F	30/12/2015	01/01/2017	999,718201	376.662	376.555.857,02
NTN-F	30/12/2015	01/01/2021	846,191303	445.009	376.562.745,55
NTN-B	30/12/2015	15/08/2018	2.776,666465	135.615	376.557.622,65
NTN-B	30/12/2015	15/08/2022	2.656,878790	141.729	376.556.774,02
TOTAL				1.099.015	1.506.232.999,24

188. Ocorre que a emissão desses títulos não atendeu à condição estabelecida pelo parágrafo único do art. 13 da Resolução CMN 2.238/1996, que determinava, especificamente, que o pagamento da equalização poderia ser realizado posteriormente nos casos em que não fosse possível apurar o saldo devedor das operações. Vários documentos obtidos originalmente por intermédio do Ofício 0020-621/TCU/SecexFazenda, de 22/10/2014, no âmbito do TC 021.643/2014-8, mostram que os valores dos saldos em 30/11/1995 já eram conhecidos antes mesmo do transcurso do prazo estabelecido pelo parágrafo único do artigo 13.

189. Assinalo que a emissão de tais títulos teria impacto no resultado fiscal primário no ano de sua emissão, porque representaria um aumento da dívida líquida do setor público apurada pelo Bacen.

190. Verifico também que houve um atraso injustificado na emissão desses títulos, cuja última parcela estava prevista para 5/1/2002, segundo art. 8º da Resolução CMN 2.238/1996, não observando o parágrafo único do art. 13 desse dispositivo, inserido pela Resolução CMN 3.367/2008. Ademais, tal operação de crédito se deu já na vigência da LRF, descumprindo a vedação do art. 36.

191. Chegando ao fim deste voto, entendo que o Tribunal dispõe dos elementos necessários para autorizar que nesta oportunidade a Presidente da República seja ouvida. Enfatizo, uma vez mais, que a adoção dessa medida reforça o compromisso dessa Corte de possibilitar o amplo exercício do direito de defesa, na linha do que foi decidido relativamente às contas de 2014 (Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário).

192. Ao encerrar, é preciso dizer que este trabalho, que reitero ser ainda preliminar, se deve enormemente ao esforço e capacidade técnica dos auditores deste Tribunal, especialmente da Semag e da SecexFazenda, com distinção a Leonardo Rodrigues Albernaz, Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra, Andreia Bello, Renato Cavalcante e Antonio Carlos D'Ávila Junior, que me assessoraram mais de perto. Registro que muitos outros Auditores subscreveram o relatório, e sei que tantos mais contribuíram com suas opiniões e conhecimentos. Todos têm o meu reconhecimento.

193. Exalto também a participação do Procurador-Geral, Paulo Soares Bugarin, que deu mais corpo ao trabalho, a partir do meritório questionamento acerca da validade de medidas provisórias que dispuseram sobre créditos orçamentários.

194. Agradeço, por fim, os Ministros Walton Alencar Rodrigues e Raimundo Carreiro, por terem me permitido usar informações de processos de sua relatoria, que representam parte significativa do presente trabalho.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de junho de 2016.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1497/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-008.389/2016-0
2. Grupo I, Classe de Assunto IV - Contas da Presidente da República, exercício de 2015
3. Responsável: Dilma Vana Rousseff (presidente)
4. Unidade: Presidência da República
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag)
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam das Contas da Presidente da República, referentes ao exercício de 2015.

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

Considerando, ainda, que a mencionada deliberação asseverou, também, que *“cumpre ter presente que o Estado, em tema de sanções de natureza jurídica ou de limitações de caráter político-administrativo, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, desconsiderando, no exercício de sua atividade institucional, o princípio da plenitude de defesa, pois – não custa enfatizar – o reconhecimento da legitimidade ético-jurídica de qualquer restrição imposta pelo Poder Público exige, ainda que se cuide de procedimento meramente administrativo (CF, art. 5º, LV), a fiel observância do postulado do devido processo legal”*;

Considerando, portanto, que as Contas do Governo referentes ao exercício de 2015, prestadas pela Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Vana Rousseff, não estão, no momento, em condições de serem apreciadas por este Tribunal, em razão dos indícios de irregularidades mencionados no Relatório, que demandam a abertura de prazo para apresentação de contrarrazões, em nome do devido processo legal e em respeito ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa, nos termos da citada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Acórdão TCU nº 1462/2105-Plenário.

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

9.1. comunicar ao Congresso Nacional que as contas prestadas pela Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, referentes ao exercício de 2015, não estão, no momento, em condições de serem apreciadas por este Tribunal, em razão de indícios de irregularidades e de possíveis distorções que demandam a abertura de prazo para apresentação de contrarrazões, em nome do devido processo legal e em respeito ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa;

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

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 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, § 8º, 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 e 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);

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);

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);

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);

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).

10. Ata nº 22/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/6/2016 – Contas do Governo.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1497-22/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro (Relator), Ana Arraes e Bruno Dantas.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral