

Aviso 525

Brasília, 4 de novembro de 2015.

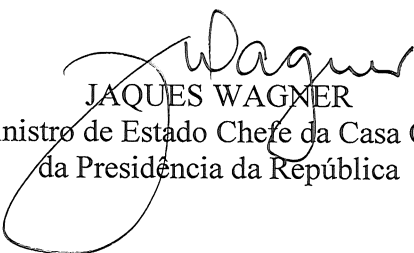
A Sua Excelência o Senhor  
VICENTINHO ALVES  
Senador da República  
Primeiro Secretário da Mesa do Congresso Nacional

A Comissão  
de Op. Cont. B

Senhor Secretário,

Em atenção ao Ofício nº 455, de 21 de outubro de 2015, encaminho as informações elaboradas pelo Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado Chefe da Advocacia-Geral da União, representando a Excelentíssima Senhora Presidenta da República, para fim de atender à solicitação do Excelentíssimo Senhor Presidente da Mesa do Congresso Nacional, conforme Mensagem nº 80, de 21 de outubro de 2015.

Respeitosamente,

  
JAQUES WAGNER  
Ministro de Estado Chefe da Casa Civil  
da Presidência da República



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

**INFORMAÇÕES Nº AR-RA/01-2015**

Interessado: **CONGRESSO NACIONAL**

Assunto: **CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA – EXERCÍCIO  
2014**

**Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União,**

Trata-se da Mensagem nº 80, de 20 de outubro de 2015 (Despacho do Presidente do Congresso Nacional, de 20 de outubro de 2015), por meio da qual foi solicitada à Excelentíssima Senhora Presidenta da República manifestação sobre a legalidade e a regularidade orçamentária e financeira das Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2014, em face do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas da União (art. 71, inciso I, da Constituição), objeto dos Avisos nºs 748 e 750, ambos de 2015.

Com fulcro na referida Mensagem, a Advocacia-Geral da União centralizou as informações encaminhadas pelos órgãos da Administração Federal diretamente envolvidos com as questões tratadas, organizando-as na forma das presentes Informações, que, aprovadas, servirão de subsídio para a manifestação a ser ofertada ao Congresso Nacional.

## 1. Considerações iniciais: defesa preliminar e o dever de cooperação com o Congresso Nacional e, em particular, com a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Antes de tudo, é preciso destacar a prudência do ilustre Presidente da Mesa do Congresso Nacional que, antes mesmo de encaminhar o parecer prévio das Contas do Governo da República ao juízo da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional, teve por bem, *“a fim de garantir o devido processo legal e o direito ao exercício do contraditório (Constituição Federal, art. 5º, incisos LIV e LV), bem como para evitar eventuais alegações futuras de nulidade”* (trecho do Despacho do Presidente do Congresso Nacional, de 20 de outubro de 2015) determinar que fosse oferecida oportunidade de contraditório, no prazo de 30 (trinta) dias, à parte interessada.

Todavia, para além de questões constitucionais processuais – sem desmerecer, por óbvio, a supina relevância de tais garantias constitucionais – é extrema de dúvidas que ao Governo da República cumpre o **dever** de cooperar com o Congresso Nacional no julgamento das Contas prestadas pelo Presidente da República. Note-se bem – pois é esse o ponto que se quer destacar – segundo dicção constitucional expressa, as contas são **prestadas** pelo Governo ao Congresso Nacional. Nessas condições, cabe-lhe, por certo, o dever de colocar à disposição do Congresso Nacional e, em particular, da CMO – art. 166, § 1º, I da Constituição – todas as informações consideradas necessárias ao exame das Contas pelos órgãos constitucionais referidos.

Nessas condições, louva-se a iniciativa, que cria novo paradigma no exame das contas e prestigia a possibilidade de um exame que, como se fez questão de externar ao colendo Tribunal de Contas da União, considere a perspectiva do gestor.

É certo, porém, que o exame, nesta fase do processo constitucional de tomada de contas, seja pelas Casas do Congresso Nacional, seja pela CMO, não se

limita à leitura estrita de uma única lei, mas exige, ainda, a avaliação sobre o acerto (ou desacerto) das decisões tomadas sob os aspectos de conveniência e oportunidade, ou o exame mais amplo dos aspectos econômicos e sociais, das decisões tomadas ao longo do exercício financeiro de 2014.

Nesse ponto, cumprirá, portanto, questionar se as decisões ora em exame – e algumas delas já foram, inclusive, censuradas pelo TCU – foram as mais adequadas considerado o interesse público, o respeito à lei e também a necessidade de formular escolhas e definir a alocação de recursos escassos, sem descuidar da necessidade de prestigiar interesses, no mais das vezes, igualmente caros ao interesse público, porém, em determinados casos, contrapostos, concorrentes ou, no extremo, excludentes.

Dessa forma, ao gestor público – e em particular ao Presidente da República, no exercício da direção superior da Administração Pública (art. 84, I, da Constituição) – em muitas hipóteses, notadamente em tempos de crise econômica, cumpre o dever de definir onde é mais conveniente e oportuno alocar os recursos fiscais escassos e definir quais políticas públicas atender, procurando maximizar o Estado de Bem-Estar Social preconizado pela Constituição da República de 1988.

Essas decisões do Executivo, porém, não acontecem à revelia do Congresso Nacional. Com efeito, a legislação orçamentária fixa limites claros à atuação do gestor e o auxiliam nessa tomada de decisões. Outras vezes, as deliberações do Congresso Nacional são determinantes para o gestor público.

Por sua vez, as decisões de política de execução orçamentária, convém destacar, como bem lembrado pelo Senador Romero Jucá em parecer aprovado pela CMO, muitas vezes, não são simples manifestações de opção discricionária da parte de gestores ou parlamentares. Assim, durante o exercício financeiro, muitas vezes fatores externos também determinam sejam feitas correções e ajustes em vetores indispensáveis à boa condução da política fiscal, como é o caso da meta de

resultado primário. Embora relativamente longo, convém rememorar o que fora decidido pela CMO naquela oportunidade:

Diferentemente do que alguns insistem em afirmar, a meta de resultado primário não é imutável ou rígida. Suas funções precípuas são outras. De um lado, a meta serve para coordenar as expectativas dos agentes econômicos. Oferece uma visão clara e abrangente do estado geral das finanças públicas e de sua trajetória, especialmente em face da execução dos orçamentos e da política fiscal. Do outro lado, torna a matéria financeira passível de discussão pública e formal permanente. Fixá-la, tanto quanto alterá-la, tem o propósito básico de trazer ao conhecimento e ao debate público as consequências de todo o conjunto de decisões adotadas no campo econômico e fora dele.

Portanto, a alteração da meta de resultado primário afigura-se, antes de tudo, **consequência de todas as decisões que já adotamos ao longo deste e dos últimos dois ou três exercícios financeiros**. Decorre, também, da execução das programações orçamentárias que aprovamos em medidas provisórias e projetos de créditos adicionais. Deriva dos inúmeros programas de investimentos, das transferências de recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, das políticas sociais do governo, **especialmente daquelas voltadas à redistribuição da renda**, assim como das incontáveis programações de caráter obrigatório, tanto quanto discricionário.

Gostaríamos que os resultados, notadamente os econômicos, tivessem sido mais auspiciosos. Que, hoje, não estivéssemos, aqui, discutindo a moderação ou a redução da meta, mas, sim, a sua confirmação ou, mesmo, ampliação. **Não podemos, entretanto, desconhecer que nossas dificuldades econômicas internas têm raízes profundas no exterior**. Que dificuldades como as atuais já enfrentamos inúmeras vezes, quase sempre ao custo da deterioração de nossos indicadores econômicos mais básicos. (Parecer no PLN nº 36/2014, aprovado pela CMO e pelo Congresso Nacional, culminando na Lei nº 13.053, de 2014).

Portanto, as decisões de execução de política orçamentária não são definidas de costas para o Congresso Nacional. Eis a razão por que a oportunidade ofertada não é apenas e tão-somente mais um ensejo para o exercício do contraditório. O que se revela nas linhas que seguem é um dever constitucional do Executivo de *prestar* contas ao Congresso Nacional.

Dessa forma, antes mesmo de esgotado o prazo assinalado pela Presidência da Mesa do Congresso Nacional, foram concluídas as presentes Informações contendo as razões pelas quais se entende que – não obstante o inédito ato de censura do TCU – as contas relativas ao exercício de 2014 merecerem a aprovação do Congresso Nacional. A presente peça, a propósito,

segue acompanhada das contrarrazões apresentadas ao Tribunal de Contas da União e dos documentos que lhe eram anexos.

Aliás, ao fim deste capítulo introdutório, deve reafirmar-se, coerente com o dever que lhe cumpre de efetivamente *prestar contas* ao Congresso Nacional e, em particular, à CMO, já nesta oportunidade inaugural, o compromisso de prontamente atender quaisquer solicitações, seja da CMO, seja da Presidência da Mesa do Congresso Nacional, de fornecer informações, realizar diligências e audiências públicas, oferecer pareceres, comparecer e propor reuniões entre as assessorias técnicas do Executivo e da CMO, bem como quaisquer outros elementos que sejam considerados necessários à completa elucidação das decisões havidas durante a execução orçamentária relativa ao exercício de 2014.

Enfim, as razões que seguem estão longe de esgotar a defesa ou sequer constituem uma defesa prévia. Como dito, trata-se de um dever constitucional do Governo da República **prestar contas**. Logo, o Governo tem o dever de, independentemente de qualquer solicitação ou provocação do Congresso Nacional, levar informações, pareceres, dados ou outros elementos que possam colaborar para a compreensão da matéria.

## **2. Razões que justificam a aprovação das contas anuais prestadas pela Presidência da República, referentes ao exercício financeiro de 2014**

Os tópicos seguintes estão destinados a tratar dos argumentos já densamente apresentados nas peças elaboradas pela Advocacia-Geral da União para defesa das Contas do Governo da República perante o TCU, os quais, acompanhados de farta documentação, demonstram a plena regularidade das contas anuais prestadas pelo Governo, referentes ao exercício financeiro do ano de 2014.

Cada um dos tópicos aborda especificamente os diversos pontos em relação aos quais o Tribunal de Contas expôs supostos indícios de irregularidades nas contas governamentais. Como se poderá constatar, as contas do Governo da República do ano de 2014 estão em estrita conformidade com o princípio da legalidade e com as exigências do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável.

## **2.1. A metodologia de apuração da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e do Resultado Primário do exercício de 2014**

O Acórdão nº 2.461/2015–TCU–Plenário, de 7 de outubro de 2015, alega inobservância do princípio da legalidade e dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável, em razão de suposta omissão no registro de passivos da União junto ao Banco do Brasil, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (em verdade, a relação da União não se dá com essa entidade, mas sim com a Agência Especial de Financiamento Industrial – Finame) e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) nas estatísticas da dívida pública de 2014 (item 2.3.5 do Relatório que instruiu o Parecer Prévio do TCU), apontando ainda que foi igualmente omitido o registro de transações primárias deficitárias decorrentes dessas relações nos resultados fiscais do mesmo ano (item 3.5.5.2 do citado Relatório).

O TCU, sem analisar todos os fatos e argumentos apresentados nas contrarrazões e se valendo de documentos e novas teses que não foram previamente comunicadas, prejudicando o exercício da ampla defesa e do contraditório, baseou sua decisão nos seguintes argumentos:

- a) vinculação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo Banco Central do Brasil (BCB), ao sistema normativo-legal centrado na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aplicando-se o art. 4º, § 1º, e não o art. 30;

- b) aplicação de analogia com casos específicos que sensibilizaram as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal no passado e que serviriam de precedente por suposta similitude, para assim justificar a pretensa obrigatoriedade de tratamento similar aos eventos que deram origem a obrigações da União decorrentes da equalização agrícola registrada junto ao Banco do Brasil; da equalização de taxas do Programa de Sustentação ao Investimento (PSI), junto à Finape; e dos pagamentos efetuados pelo FGTS, vinculados ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e outros;
- c) utilização de interpretação abrangente acerca da cobertura das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, fundamentada numa interpretação em sentido mais amplo da metodologia “abaixo da linha”, principalmente quanto ao emprego da expressão “operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro”, e aos critérios, procedimentos de compilação e fontes de dados utilizados pelo BCB; e
- d) preponderância da interpretação técnica do próprio TCU sobre o processo de compilação de estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, à luz dos manuais internacionais de referência e dos objetivos que permeiam a execução desses processos no âmbito da Autoridade Monetária.

Em primeiro lugar, é preciso esclarecer que esses passivos da União nunca integraram os cálculos da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e do Resultado Primário, por uma simples razão: eles não se enquadram nos critérios estabelecidos na metodologia adotada pelo BCB para elaboração das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal segundo o critério conhecido como “abaixo da linha”.



O BCB publica estatísticas macroeconômicas do setor fiscal desde 1991, devido à necessidade de quantificar os impactos do setor público sobre a demanda agregada (inflação). Dessa forma, o BCB dispõe de informações de qualidade, periódicas (mensais) e tempestivas (um mês de defasagem) para a tomada de decisão sobre política monetária.

As estatísticas fiscais publicadas pelo BCB baseiam-se em padrões internacionais, definidos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), e são amplamente divulgadas à sociedade brasileira, bem como à comunidade internacional, neste caso mediante o atendimento a diversas iniciativas globais, tais como o *Special Data Dissemination Standard (SDDS)*, do FMI, do qual participam mais de 60 (sessenta) países; e o *Data Gaps Initiative (DGI)*, do G-20.

Nesse sentido, as estatísticas macroeconômicas têm natureza, características e definições próprias, referenciadas em manuais internacionais e que se refletem em sua governança global, integrada pelo Brasil. Dentre essas características e definições que compõem sua natureza, destacam-se: metodologia previamente estabelecida, amplamente divulgada e aceita; fontes de dados que garantam sua periodicidade, tempestividade, integridade, abrangência e qualidade; procedimentos operacionais consolidados que permitam a verificação dessa qualidade.

Segundo o art. 30, § 1º, da LRF, cabe ao Senado Federal editar a norma prevendo a metodologia de apuração dos resultados fiscais. Ocorre que essa norma nunca foi editada, de modo que, desde o ano de 2000, as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ante a ausência da metodologia prevista na LRF, têm determinado que as Mensagens Presidenciais que encaminham ao Congresso Nacional os Projetos de Lei Orçamentária Anual (LOA) devem conter a “*metodologia de cálculo de todos os itens computados na avaliação das necessidades de financiamento*” e a “*indicação do órgão que apurará os resultados primário e nominal, para fins de avaliação do cumprimento das metas*”.

Assim, em cumprimento a todas essas diretrizes legais, o Poder Executivo, desde o ano de 2000, tem informado, nas mensagens de encaminhamento dos Projetos de LOA, que o resultado fiscal será apurado pela metodologia adotada pelo BCB. Mas cabe frisar que nem a LRF nem a legislação orçamentária promoveu qualquer alteração na metodologia das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal publicadas pelo BCB.

Assim, a inclusão de passivos não previstos expressamente por essa metodologia dependeria da presença, e igualmente da consideração global, de todos os rigorosos critérios de enquadramento, tais como: a finalidade/objetivo (avaliar o impacto do setor público na demanda agregada para subsidiar decisões de política monetária a cargo do BCB); a abrangência (relação do setor público com o setor financeiro); o critério contábil (caixa, e não competência); a adequação das bases de dados (disponibilidade, tempestividade, qualidade). Esse enquadramento não se verifica em relação aos passivos da União com o Banco do Brasil, com o FGTS e com a Finame (e não BNDES).

O BCB entende que esses valores não deveriam, de fato, estar incluídos em suas estatísticas macroeconômicas por não atenderem, cumulativamente, à sua metodologia, aos seus conceitos, às fontes de dados utilizadas e aos demais procedimentos operacionais.

Nos casos de FGTS e Finame, não são instituições financeiras (pré-condição básica para sua inclusão nas estatísticas) e, portanto, não são instituições reguladas e supervisionadas pelo BCB, não têm obrigação de apresentar informações contábeis em periodicidade mensal e em formato definido pelo BCB.

No caso do Banco do Brasil, o saldo mencionado refere-se a rubricas que não atendem ao critério de caixa, utilizado na estatística, ou estão registrados em conta definida como “Títulos e Créditos a Receber – Sem Característica de Concessão de Crédito”.

Em suma, as relações do Governo Federal com Banco do Brasil, Finame e FGTS não atendem a todos os critérios metodológicos, seja em relação à abrangência, ao regime de competência ou às fontes de informação, conforme detalhado na tabela abaixo:

**Tabela – Razões para não inclusão dos passivos na DLSP e no Resultado Primário**

<b>Aspectos metodológicos e conceituais das estatísticas e/ou procedimentos de compilação</b>	<b>FGTS (R\$ 18,3 bilhões)</b>	<b>Finame (R\$ 12,2 bilhões)</b>	<b>Banco do Brasil (R\$ 9,7 bilhões)</b>
<b>Abrangência/Cobertura:</b> Ativos e passivos do setor público não financeiro junto às principais fontes de financiamento: contabilidade do sistema financeiro; sistemas de liquidação e custódia de títulos públicos; e registros do balanço de pagamentos.	- Não é instituição financeira (portanto não incluído na abrangência definida na metodologia); - Também não é setor público, por ser um fundo formado com recursos de trabalhadores (fundo privado).	- Não é instituição financeira (portanto não incluído na abrangência definida na metodologia); - O ativo não está no balanço do BNDES e sim da Finame; - Por sua vez, os valores registrados na contabilidade própria do BNDES, já caracterizados como direito efetivamente constituído junto ao Governo Federal, são computados nas estatísticas fiscais (R\$7,5 bilhões em junho/2014).	- Os valores estão contabilizados no ativo da instituição financeira, porém em rubrica “sem características de operação de crédito”.
<b>Critério contábil:</b> O resultado primário observa o critério de caixa	- Considerando que o FGTS não está sujeito às normas contábeis do BCB, não é possível afirmar se os valores registrados em sua contabilidade são compatíveis com o critério de caixa utilizado nas estatísticas; - As estatísticas fiscais só são sensibilizadas por ocasião dos efetivos pagamentos pelo Tesouro Nacional, que por sua vez está subordinada à programação orçamentária definida para esses fluxos.	- Considerando que a Finame não está sujeita normas contábeis do BCB, não é possível afirmar se os valores registrados em sua contabilidade são compatíveis com o critério de caixa utilizado nas estatísticas; - As estatísticas fiscais só são sensibilizadas por ocasião dos efetivos pagamentos pelo Tesouro Nacional, que por sua vez está subordinada à programação orçamentária definida para esses fluxos.	- O ativo é contabilizado na instituição financeira pelo regime de competência.
<b>Tempestividade das estatísticas e disponibilidade de</b>	- O FGTS não é regulado pelo BCB, que não tem poder	- A Finame não é regulada pelo BCB, que não tem poder	- Caracterização do ativo depende de procedimentos

<b>informações</b> i) Dados mensais, publicados com defasagem de até 30 dias; ii) Bases de informações tempestivas e fidedignas; iii) Sujeitas ao poder requisitório e às normas contábeis do BCB; iv) Sujeitas à fiscalização do BCB, incluindo poder de determinação alterações.	requisitório sobre o Fundo; -No atual escopo das estatísticas fiscais, estão ausentes os requisitos de disponibilidade dos dados, conforme periodicidade, tempestividade, acurácia e confiabilidade estabelecida na metodologia.	requisitório sobre a Finame; - No atual escopo das estatísticas, estão ausentes os requisitos de disponibilidade dos dados, conforme periodicidade, tempestividade, acurácia e confiabilidade estabelecida na metodologia.	próprios junto ao Governo Federal, previstos em leis, regulamentos e contratos.
<b>Objetivo das estatísticas</b> i) Análise econômica para subsidiar decisões de política monetária do BCB; ii) Possibilita avaliação do impacto das atividades do setor público sobre a demanda agregada; iii) Para efeitos dessa avaliação econômica, o critério de caixa mostra-se mais adequado. iv) Amparada em padrões internacionais.	- Está fora do escopo das estatísticas do BCB (metodologia “abaixo da linha”) o registro e o acompanhamento de receitas/despesas a receber/pagar, atividades que estão subordinadas à execução orçamentária governamental.	- Está fora do escopo das estatísticas do BCB (metodologia “abaixo da linha”) o registro e o acompanhamento de receitas/despesas a receber/pagar, atividades que estão subordinadas à execução orçamentária governamental.	- Está fora do escopo das estatísticas do BCB (metodologia “abaixo da linha”) o registro e o acompanhamento de receitas/despesas a receber/pagar, atividades que estão subordinadas à execução orçamentária governamental.

A situação examinada pelo TCU não se confunde com registros anteriores feitos nas estatísticas fiscais por ocasião de reestruturações no setor público ou renegociações dívidas amparadas em legislação própria.

Por exemplo, quanto à existência de passivo com o FGTS que fora objeto de registro na DLSP, tratava-se de situação relacionada ao processo de reestruturação de ativos e passivos da Caixa Econômica Federal (CAIXA) em 2001. Nesse processo, ativos contra mutuários e dívidas com o FGTS foram transferidos da CAIXA para uma empresa pública nascida com essa reestruturação, a Empresa Gestora de Ativos (Emgea). Para evitar a geração de um ativo para a União sem um correspondente passivo (distorcendo as estatísticas), a dívida da Emgea com o FGTS foi incluída na DLSP.

Esse caso (assunção de dívidas por uma estatal em razão de reestruturação amparada em lei) é situação totalmente diferente do que foi

apontado pelo TCU em relação ao passivo da União com o FGTS verificado em 2013 e 2014, isso porque, no caso da dívida reestruturada, ativos e passivos, que se encontravam registrados na contabilidade da CAIXA, foram assumidos por uma empresa pública e incluídos na DLSP e, no caso dos montantes apontados pelo TCU, constituiriam, na visão da Corte de Contas, “operações de crédito” da União com uma empresa não-financeira, hipótese que nunca foi capturada pelas estatísticas fiscais do BCB, por estarem fora do escopo da metodologia utilizada.

Situação semelhante ocorreu com a renegociação das dívidas dos Estados e dos Municípios na década de 1990. Houve o registro das dívidas assumidas pela União, por força de legislação específica, mas igualmente sem impacto no resultado primário.

Todos os esclarecimentos prestados ao TCU durante a instrução reforçaram a convicção quanto à correta aplicação da metodologia de estatísticas macroeconômicas do setor fiscal aos eventos relacionados à equalização agrícola registrada junto ao Banco do Brasil, à equalização de taxas do PSI junto à Finame (e não ao BNDES) e aos pagamentos efetuados pelo FGTS, vinculados ao PMCMV e outros. Destacam-se os seguintes aspectos:

- a) o enquadramento de relações da União nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, utilizadas como parâmetro para avaliação do cumprimento de metas fiscais, não decorre de lei própria, tendo em vista que não foi editada qualquer norma legal ou cogente sobre a metodologia adotada. Tampouco os conceitos, a abrangência, os critérios e os procedimentos operacionais da metodologia “abaixo da linha”, utilizada pelo BCB a partir de referências internacionais, são estabelecidos por lei ou normas. O art. 4º, § 1º, da LRF, citado no Parecer Prévio do TCU, não trata dessas questões;

- b) alguns dos esclarecimentos prestados pelo BCB por meio de Notas Técnicas não foram considerados pelo TCU;
- c) casos específicos que sensibilizaram as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal no passado não servem de base para justificar, por suposta similitude, a obrigatoriedade de tratamento similar aos eventos que deram origem a obrigações da União decorrentes da equalização agrícola registrada junto ao Banco do Brasil; da equalização de taxas do PSI junto à Finame (e não ao BNDES); e dos pagamentos efetuados pelo FGTS, vinculados ao PMCMV e outros;
- d) todos os citados eventos específicos utilizados como referência para a conclusão do TCU foram recepcionados nas estatísticas em função de processos de renegociação/reestruturação que ocorreram no passado, em geral decorrentes de legislação própria, e representam, por isso mesmo, situações de natureza totalmente distinta daquelas que estão sendo objeto de questionamento pelo TCU;
- e) à luz de um processo de compilação estatística macroeconômica, casos específicos e pretéritos não podem servir de base para inferências, em sentido amplo, quanto aos conceitos e critérios metodológicos adotados ou para justificar a sua extensão, por analogia, ao tratamento das dívidas de equalização de taxas junto ao Banco do Brasil e à Finame, bem como àquelas decorrentes de pagamentos realizados pelo FGTS;
- f) mostra-se totalmente coerente e adequada a definição das fontes de dados básicas utilizadas nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal divulgadas pelo BCB, ou seja, “*as informações registradas na contabilidade do sistema financeiro, as informações gerenciais dos sistemas de liquidação e custódia de títulos públicos e os dados oriundos do balanço de pagamentos*”. Isso não significa que não possam existir

particularidades, nem muito menos que não possa ser defensável idealizar, sob o ponto de vista técnico, um procedimento metodológico que adote escopo mais amplo de abrangência e/ou fontes de dados utilizada, mas apenas com efeito prospectivo, sem que se considere irregularidade o tratamento adotado até então;

- g) relativamente à classificação entre valores já exigíveis e não exigíveis, para posterior registro nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, das dívidas de equalização de taxas na contabilidade do Banco do Brasil e da Finame, essa tarefa extrapola as funções do BCB enquanto compilador de estatísticas macroeconômicas, por constituírem relação entre os órgãos gestores dos respectivos programas e as respectivas instituições financeiras executoras. No caso da Finame a situação é mais complexa, dado o aspecto institucional envolvido (não é instituição financeira), o que teria que ser equacionado para permitir o registro na forma idealizada pela unidade técnica do TCU. O mesmo se aplica ao caso das dívidas decorrentes de pagamentos feitos pelo FGTS, pois além de ser um fundo privado, teria que ser analisada a adequação dos critérios contábeis utilizados pelo Fundo ao escopo da metodologia estatística;
- h) as informações fiscais publicadas pelo BCB, além de seguirem padrões internacionais, embora com adaptações ao caso brasileiro, colocam o país entre os de mais elevado padrão de disseminação desses dados;
- i) as referências internacionais também preconizam certa reserva técnica ao compilador estatístico. O próprio TCU acabou por reconhecer que o BCB tem discricionariedade técnica para definição dos critérios, a partir das referências internacionais, sendo razoável que essa reserva técnica aplique-se não apenas à fixação da metodologia, mas também à interpretação sobre o

- enquadramento de relações, inclusive nos casos em que há divergência de caráter teórico-metodológico ou de natureza prática;
- j) o BCB atua com autonomia técnica e operacional na compilação de suas estatísticas fiscais, tanto assim que, ao longo dos últimos anos, inclusive em 2014, efetuou registros que produziram déficit fiscal primário nas estatísticas “abaixo da linha”, sem se pautar pelo tratamento dispensado às mesmas relações no cálculo realizado pela ótica de receitas e despesas (“acima da linha”). Pode-se citar, por exemplo, os casos do passivo da União com a Caixa Econômica Federal correspondente aos pagamentos, com recursos próprios da instituição financeira, de programas sociais como Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial; e as próprias dívidas de equalização de taxas do PSI junto ao BNDES (parcela que está no balanço da instituição financeira e não na Finame, que, como visto, não preenche os critérios metodológicos para inclusão na DLSP); e
- k) na mesma linha, o BCB divulga de forma periódica conjunto amplo de estatísticas e projeções de variáveis econômicas, respeitando rigorosamente o calendário e a metodologia previamente fixados, englobando (a) compilação de projeções elaboradas pelo mercado, divulgadas no Boletim Focus; (b) compilação de dados estatísticos econômicos e sociais elaborados por outros organismos público, privado, nacionais e internacionais; e (c) estatísticas elaboradas pelo próprio BCB, dentre elas as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal.

Em suma, entende-se que todos os procedimentos adotados pelo BCB na compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal estiveram alinhados com a metodologia previamente divulgada no Manual de Estatísticas Fiscais, primando-se nesses trabalhos pelo necessário rigor técnico no tratamento dos dados e pela independência operacional que a Autoridade Monetária sempre



desfrutou na compilação de suas estatísticas fiscais, com a máxima transparência. Também não há ofensa ao princípio da legalidade, até porque não há norma que regule o assunto no País (o art. 4º, § 1º, da LRF, invocado pelo TCU, não define metodologia nem critérios de interpretação).

Assim, a análise técnica efetuada pelo TCU, embora tenha propiciado debate de nível elevado, não é suficiente para atribuir caráter de irregularidade ao tratamento das estatísticas fiscais e, por isso, não é hipótese de rejeição de contas, servindo apenas como indicativos para o aprimoramento desse processo de trabalho, em caráter prospectivo, o que já está sendo considerado pelo BCB.

Informações mais detalhadas sobre o assunto podem ser consultadas nas seguintes manifestações técnicas e jurídicas apresentadas pelo BCB no Processo nº TC 021.643/2014-8, que, embora tenha dado origem aos apontamentos constantes do Parecer Prévio do TCU, ainda está pendente de julgamento pela própria Corte de Contas:

- a) Petição 2856/2015-BCB/PGBC e Nota Técnica 204/2015-BCB/Depec, que veiculam o pedido de reexame do BCB interposto contra os Acórdãos 825/2015–TCU–Plenário e 992/2015–TCU–Plenário (anexas às Informações nº RA/01-2015);
- b) Nota Técnica 1560/2015-BCB/Depec, de 19 de agosto de 2015, que contém esclarecimentos adicionais sobre a metodologia de apuração das referidas estatísticas (anexa às Informações nº RA/02-2015);
- c) Nota Técnica 2111/2015-BCB/Depec, de 14 de outubro de 2015, que contém esclarecimentos adicionais sobre diversos pontos objeto do Acórdão nº 2.461/2015–TCU–Plenário (em anexo).

## **2.2. Os repasses da União à Caixa Econômica Federal para cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial**

O Tribunal de Contas também aponta indícios de irregularidades nos alegados adiantamentos concedidos pela CAIXA à União para cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial nos exercícios de 2013 e 2014. O objeto de análise é o fato de a CAIXA ter realizado depósitos financeiros nas contas dos beneficiários dos referidos programas sociais, nos anos de 2013 e 2014, quando as respectivas contas, mantidas pela União naquela instituição financeira, eventualmente não apresentavam saldo positivo para concretizar o pagamento dos benefícios. O TCU considera que essas operações configurariam “operação de crédito” vedada pela LRF.

A controvérsia, portanto, gira em torno do conceito de operação de crédito. A Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 29, III), a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e as Resoluções do Senado que tratam de temas orçamentários cuidam dos contornos conceituais da operação de crédito, definindo-a, em sentido amplo, como o compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros. Assim, com base nesse conceito amplo, equipara-se à operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências para a geração de despesa (arts. 15, 16 e 29, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal).

As transferências de recursos entre a União e a CAIXA para fins de execução financeira de programas sociais do Governo Federal claramente não se amoldam a essa conceituação legal de operação de crédito. As razões, apresentadas a seguir, são bastante evidentes.

A relação entre a União e a CAIXA é de um contrato de prestação de serviços. A CAIXA é o agente operador dos programas sociais e, nessa condição, realiza inúmeras funções além daquelas de prestador de serviços bancários, relativas à sua operacionalização, como o fornecimento de infraestrutura de organização e

manutenção do cadastro único, o desenvolvimento de sistemas, a organização e operação de logística de pagamento de benefícios, a elaboração de relatórios e bases de dados necessárias ao acompanhamento da execução do programa. Nessa qualidade, a CAIXA, ainda que sujeita às disposições contratuais pactuadas com a União, atua como corresponsável pela implementação da política de transferência de renda realizada por meio do referido programa.

O pagamento dos benefícios sociais atrelados aos programas governamentais precisa ser contínuo e para garantir que não haverá interrupção na sua concessão a CAIXA é obrigada a manter um fluxo bem ordenado de pagamentos, o qual, atualmente, reproduz o mecanismo previsto na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (art. 2.º c/c o art. 82-A). Em simples termos, a sistemática prevê o repasse de recursos pela União à CAIXA para o pagamento dos benefícios; mas como os valores efetivamente sacados mensalmente pelos beneficiários é bastante variável, o contrato de prestação de serviços estabelece uma “conta suprimimento”, a qual, se positiva, remunera o governo, e, se negativa, remunera a CAIXA. Assim, as cláusulas pactuadas permitem um equilíbrio do contrato, de modo que, na hipótese de insuficiência de recursos na conta suprimimento, pode a contratada adimplir o pactuado com recursos próprios.

Essa sistemática estabelecida no contrato de prestação de serviços entre a União e a CAIXA não configura operação de crédito pela simples razão de que não há assunção de novos compromissos financeiros. A programação e a execução financeira da União não geram qualquer nova obrigação de pagamento. Elas ocasionam, tão somente, a remuneração bilateral (tanto em favor da União, quanto em favor da CAIXA) do dinheiro que se administrou por meio do fluxo de caixa.

Em suma, trata-se de sistemática autorizada por lei e prevista expressamente nos contratos, que visa garantir a viabilidade dos pagamentos aos beneficiários das políticas públicas em questão, que se caracterizam pela incerteza

nos desembolsos diários, em função da magnitude dos programas e da impossibilidade de previsão dos valores a serem sacados. Não há, portanto, assunção de novos compromissos de pagamento e consequente endividamento com vistas a atender a dificuldades financeiras, estas sim as condutas vedadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

De toda forma, o importante é deixar enfatizado que, ao fim e ao cabo, não houve, em qualquer hipótese, prejuízo aos cofres da União. A relação entre a União e a CAIXA, deixe-se bastante frisado, firmada há mais de duas décadas para o propósito de pagamento de benefícios sociais, sempre registrou, ao final de cada exercício financeiro, saldo positivo para a União. A União efetivamente recebeu rendimentos sobre os valores antecipados à CAIXA. O saldo médio anual em todos os anos foi positivo. Os saldos negativos são pontuais, restritos a ocorrências mensais, e dessa forma eles acontecem desde 1994, sem gerar efetivo saldo negativo ao término do exercício financeiro. É sempre a CAIXA que, ao fim de cada período-base, acaba remunerando a União. A sistemática aplicada, com base na lei, portanto, não gerou, em nenhum momento, endividamento público com risco de inadimplência.

Não há, portanto, nenhuma ofensa à LRF. Essa Lei, como se sabe, foi editada com o objetivo de impedir práticas de alavancagem de entes públicos verificadas na história financeira do País. Não é o que se tem na relação em causa havida entre a União e a CAIXA, sobretudo porque não importa em nenhum aumento da dívida pública federal.

Os contratos firmados entre a União e a CAIXA para a operacionalização de programas sociais existem há mais de uma década, e nesse período sempre foram objeto de auditoria dos órgãos de controle, tanto por parte da Controladoria-Geral da União como pelo Tribunal de Contas da União, não tendo havido qualquer apontamento sobre eventual irregularidade no referido

mecanismo previsto contratualmente para o pagamento de benefícios nas situações descritas.

### **2.3. Os adiantamentos concedidos pelo FGTS à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida**

O TCU também entende que os alegados adiantamentos concedidos pelo FGTS à União para cobertura de despesas no âmbito do PMCMV, nos exercícios de 2010 a 2014, configurariam operação de crédito e dessa forma deveriam ter sido contabilizados no Orçamento Geral da União, especialmente para viabilizar a verificação do atendimento ao disposto no art. 167, III, da Constituição.

O PMCMV foi instituído pela Lei nº 11.977/2009, a qual autorizou a União a realizar diversas operações com o objetivo de incentivar a produção, aquisição ou requalificação de unidades habitacionais, destinadas a prover as necessidades de moradia da população de menor renda. Entre tais operações estão as concessões de subvenções econômicas aos beneficiários pessoas físicas, que se realizam no ato da contratação do financiamento habitacional (art. 2º, I, da Lei nº 11.977/2009). O art. 82-A da mesma Lei prevê que os valores dessas subvenções concedidas pela União podem ser adiantados pelo agente operador do FGTS, a CAIXA, enquanto não efetivado o aporte de recursos pela própria União, a qual deverá posteriormente ressarcir as quantias adiantadas pelo FGTS, devidamente atualizadas de acordo com a taxa Selic.

O TCU entende que esses adiantamentos configurariam empréstimos do FGTS à União, o que faria incidir na espécie uma série de normas de responsabilidade fiscal para as hipóteses de realização de operações de crédito por entes federativos, como a necessária inclusão dessas operações no orçamento da União, normas essas que não teriam sido corretamente observadas pelo Ministério das Cidades, o que, ao fim, teria implicado o pagamento de despesas sem previsão orçamentária.

Porém, as subvenções econômicas de que trata a Lei nº 11.977/2009 não configuram operações de crédito. Aqui também, como se vê, a controvérsia reside na conceituação de operação de crédito, o que já foi tratado no tópico anterior. Neste caso, o que o art. 82-A da Lei nº 11.977/2009 autoriza é uma subvenção econômica que pode gerar uma obrigação de pagamento da União ao FGTS, caso a União não tenha aportado o valor corresponde à subvenção. Se o ressarcimento não ocorre no mesmo exercício financeiro, os valores correspondentes são inscritos em restos a pagar, segundo as normas de programação orçamentária. Essa sistemática, utilizada como uma forma de operacionalizar o programa, já era adotada mesmo antes da criação do PMCMV. Como é sabido, o FGTS já concedia descontos em financiamentos habitacionais a pessoas físicas, com base na Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990.

As dotações orçamentárias que foram consignadas nos Orçamentos da União para fazer frente à subvenção econômica da União, nos termos da Lei nº 11.977/2009, são destinadas a efetivar a subvenção nos contratos celebrados entre a CAIXA, na qualidade de Gestor Operacional do PMCMV, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana e Rural, e os beneficiários da política. Portanto, é importante destacar o papel exercido pela CAIXA no contexto do funcionamento do Programa, mais especificamente no que se refere à operacionalização do pagamento das subvenções econômicas concedidas pela União. Dessa forma, cabe enfatizar que a CAIXA é o Gestor Operacional do PMCMV e também o Agente Operador do FGTS. A rotina de solicitação dos recursos para pagamentos ao FGTS tem como passo inicial o encaminhamento, mensal, pelo Agente Operador do FGTS ao Gestor Operacional do PMCMV, de solicitação de pagamento dos recursos das subvenções econômicas concedidas pelo programa nas operações conjugadas com os financiamentos do FGTS, com base nos contratos de financiamento firmados entre os Agentes Financeiros e os mutuários finais, pessoas físicas.

Diante da referida solicitação, o Gestor Operacional do PMCMV encaminha ao Ministério das Cidades pedido de pagamento dos recursos das subvenções econômicas concedidas pelo PMCMV, que verifica a conformidade documental e normativa e providencia a solicitação de repasse de recursos financeiros, por meio de inclusão de pedido de pagamento no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Em seguida, o Ministério emite ordem bancária em favor do Gestor Operacional do PMCMV para o pagamento da subvenção concedida pela União, o qual emite, em ato contínuo, ordem bancária interna na CAIXA em favor do Agente Operador do FGTS.

A rotina, apresentada de forma resumida, demonstra com clareza que há previsão de dotação orçamentária para os pagamentos das subvenções econômicas concedidas no âmbito do Programa, uma vez que, na sua ausência, não seriam possíveis as emissões de ordem de pagamento no SIAFI. Ainda com base na rotina em questão, importa destacar que as dotações orçamentárias autorizadas na LOA para despesas com as subvenções concedidas são direcionadas, na prática, ao Gestor Operacional do PMCMV, que faz a sua gestão no sentido de viabilizar a implementação do programa, inclusive dos pagamentos que são realizados com recursos do FGTS.

Assim, tais dotações estão classificadas na Lei Orçamentária, na programação do Ministério das Cidades, como uma operação especial para o pagamento de subvenções do PMCMV, que são destinadas ao Gestor Operacional do programa, o qual é responsável pela sua gestão, conforme prevê o art. 24 do Decreto nº 7.499, de 2011, que regulamenta a Lei nº 11.977/2009:

*Os recursos vinculados ao PNHU e ao PNHR, previstos neste Decreto, serão transferidos para a CEF, na qualidade de gestor operacional, pelo Ministério das Cidades, conforme programação orçamentário-financeira a ser definida pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão.*

A Lei nº 11.977/2009, autoriza a utilização das disponibilidades do FGTS em contratações no âmbito do PMCMV e dispõe que o Agente Operador

deste fundo terá direito ao ressarcimento das quantias desembolsadas, devidamente atualizadas pela taxa Selic. Tal autorização assegura a operacionalidade da execução das contratações do programa e demonstra que as mesmas são custeadas por meio de subvenção econômica, inclusive as remunerações relativas à utilização de recursos do FGTS.

Nesse sentido, corrobora a descrição da ação constantes nas Leis Orçamentárias do período, qual seja: 00CW - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei nº 11.977/2009), constante do cadastro de ações orçamentárias de 2015:

*Concessão de subvenção econômica com o objetivo de facilitar a aquisição de imóvel residencial ou complementar o valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações de financiamento, realizadas pelas entidades integradas ao Sistema Financeiro da Habitação - SFH, compreendendo as despesas de contratação, de administração e cobrança e de custos de alocação, **remuneração** e perda de capital, viabilizando o subsídio para produção e aquisição de imóvel aos segmentos populacionais com renda familiar mensal de até R\$ 3.275,00 (três mil, duzentos e setenta e cinco reais).(Grifo nosso)*

A descrição da ação 00CW está em consonância com o que dispõe a Lei nº 11.977/2009, caracterizando a abrangência da subvenção econômica em questão, que inclui a remuneração de capital necessário para viabilizar a execução do PMCMV, realizada entre o Gestor Operacional do Programa e o Agente Operador do FGTS. Dessa forma, tais elementos permitem afirmar que a despesa em questão constitui uma subvenção econômica com dotação orçamentária autorizada em ação classificada como operação especial, não deixando margens para outras interpretações.

A referida subvenção deve atender, em última instância, ao mutuário, beneficiário do programa. Todavia, ressalta-se que esse atendimento, de acordo com a Lei nº 11.977/2009, é viabilizado pelo Gestor Operacional do Programa, que tem autorização legal para utilizar recursos do FGTS, sendo devidamente



remunerado para tanto. Cabe ainda informar que as dotações necessárias para o pagamento dos custos de alocação, remuneração e perdas decorrentes das operações do Programa estão devidamente estimadas e classificadas nas leis orçamentárias ao longo do período analisado.

No esforço de caracterizar a despesa como operação de crédito, a Corte de Contas alega que os adiantamentos feitos pelo FGTS reforçam a caracterização de uma operação de crédito, uma vez que estão registrados no balanço de natureza financeira do fundo como uma obrigação do Tesouro Nacional. Sobre este argumento, cumpre destacar que o tratamento contábil do fundo não vincula os procedimentos de contabilidade da União em seus balanços, ou seja, por se tratar de uma subvenção a referida despesa não deve ser classificada como uma operação de crédito apenas para estar de acordo com a peça contábil do FGTS.

Tendo como referência a rotina de solicitação de pagamentos, já descrita, é importante enfatizar que a União não registra em sua Conta Única receita proveniente do FGTS para esta finalidade, não se podendo adotar nenhum tipo de classificação de fonte de receita decorrente de operação de crédito, como defendido pelo tribunal. O que ocorre, de fato, é o pagamento de subvenção econômica, destinada ao Gestor Operacional do PMCMV, que viabiliza a execução do programa e gerencia o fluxo de operações bem como a utilização de recursos, inclusive aqueles provenientes do FGTS, cumprindo o que estabelece a Lei nº 11.977/2009.

Ainda nessa esteira, o TCU argumenta que houve “na prática”, por parte da União, a utilização de recursos do FGTS como instrumento de *funding* para as despesas de subvenção econômica de sua responsabilidade, conforme previsto na Lei do PMCMV.

De fato, a Lei nº 11.977/2009 estabelece a União como responsável pelo pagamento de tal subvenção. E a mesma Lei autoriza que a União, por meio

do Gestor Operacional do Programa, utilize recursos do FGTS para a sua execução. Assim, não se pode caracterizar autorizações legais contidas na lei como um instrumento de *funding*, a menos que a lei explicitasse este conceito. Além disso, esse tipo de operação pressupõe a emissão de títulos de dívida, o que não ocorre no desenho estabelecido pela Lei. Esta, por sua vez e de forma clara, estabelece o pagamento de subvenção pela União.

Verifica-se, portanto, que a tese acatada pelo Tribunal de Contas da União terminaria por negar a vigência de lei federal validamente editada pelo Poder Legislativo. Agindo assim, a Corte de Contas estaria usurpando a competência não apenas do Congresso Nacional, de quem é ser órgão auxiliar, mas também do Poder Judiciário, ao afastar a aplicação de expressa disposição legal.

Assim sendo, os recursos inscritos em restos a pagar pelo Ministério das Cidades referentes às dotações do PMCMV, tendo em vista a indisponibilidade de recursos financeiros pela União para a realização do pagamento dentro do exercício, podem ser utilizados para ressarcir o FGTS pelos adiantamentos feitos com base no art. 82-A da Lei nº 11.977/2009.

Trata-se de estrito cumprimento desse dispositivo da Lei nº 11.977/2009. Portanto, a obrigação sempre foi a de aportar recursos no FGTS, não havendo que se falar em realização de despesas sem prévia dotação orçamentária.

#### **2.4. A concessão de subvenção econômica ao BNDES, no âmbito do PSI, na modalidade de equalização de taxa de juros, autorizada pela Lei nº 12.096/2009**

Outro aspecto abordado pelo TCU diz respeito aos alegados adiantamentos concedidos pelo BNDES à União para cobertura de despesas no âmbito do PSI nos exercícios de 2010 a 2014. Na visão do TCU, haveria, também nesse caso, operação de crédito vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

É preciso ressaltar, não obstante, que a concessão de subvenção econômica ao BNDES é autorizada pela Lei nº 12.096/2009. Essa concessão de subvenção não é efetuada por meio da transferência de recursos ao beneficiário da operação de financiamento contratado com o BNDES e sim por uma redução nas taxas de juros. Ela ocorre, portanto, sob a modalidade de equalização de taxa de juros, correspondendo à diferença entre o custo da fonte de recursos (acrescido dos custos administrativos e tributários) e a taxa de juros paga pelo mutuário. Em suma, a União arca com a diferença entre os juros pagos pelo beneficiário do empréstimo e o efetivo custo para o banco público da linha de crédito.

Assim, nesses casos, a União não assume qualquer obrigação de pagamento ao beneficiário final do financiamento. O papel da União se restringe ao pagamento da diferença entre a taxa de juros praticada pela instituição financeira na operação e a taxa de juros real cobrada dos tomadores de crédito das linhas subvencionadas, viabilizando, dessa forma, o acesso do beneficiário às linhas de financiamento com taxas reduzidas. O BNDES não utiliza recursos financeiros próprios para cobrir as despesas que seriam da União. A equalização de juros já pressupõe a existência de financiamento com a estipulação de juros que serão posteriormente equalizados.

No caso de pagamento de subsídios ao BNDES referentes ao PSI, o Banco não efetua qualquer tipo de adiantamento de recursos em nome da União, isto é, o uso de recursos destinados à subvenção econômica não constitui crédito junto à União. Não há, sem sombra da dúvida, operação de crédito.

A Lei nº 12.096/2009 não fixou prazos para a realização dos pagamentos da União, efetuados pela Secretaria do Tesouro Nacional, tema que ficou sob a competência normativa do Ministério da Fazenda para regulamentar a matéria, conforme a lei. A Portaria do Ministério da Fazenda nº 122, de 2012, fixou o limite temporal de 24 (vinte e quatro) meses, o qual se justifica por estabelecer um prazo médio entre os múltiplos tipos de empréstimos com prazos variados que são realizados no âmbito das diversas linhas de crédito mantidas pelo BNDES.

Ressalte-se, que, no caso do PSI, os empréstimos têm prazos de carência que variam de três a quarenta e oito meses.

Assim, ao estabelecer esse prazo de 24 (vinte e quatro) meses, a referida Portaria promoveu a readequação do fluxo de pagamento das equalizações de juros com o prazo médio das carências das operações contratadas em cada uma das linhas de financiamento. Do contrário, a Secretaria do Tesouro Nacional enfrentaria sérias dificuldades operacionais se tivesse que assumir a responsabilidade pelo controle de cada operação, separadamente, em diversas modalidades de financiamento. Trata-se, portanto, de um imperativo de racionalização administrativa de todo o controle operacional das subvenções econômicas sob a modalidade de equalização de taxa de juros, em estrita conformidade com a Lei nº 12.096/2009.

## **2.5. O Decreto de Programação Orçamentária (Decreto nº 8.367, de 2014)**

O TCU questiona a ausência de contingenciamento de despesas discricionárias da União no montante de pelo menos R\$ 28,54 bilhões, quando da edição do Decreto nº 8.367, 28 de novembro de 2014. Aponta como irregular, igualmente, o condicionamento da execução orçamentária de 2014 à apreciação legislativa do Projeto de Lei PLN 36/2014, que ocorreu com base no art. 4º do mencionado Decreto nº 8.367/2014.

Para comentar este tópico, são necessárias algumas breves considerações sobre o contexto macroeconômico vivenciado ao longo do ano de 2014, especialmente no decorrer do segundo semestre. A Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013 – LDO 2014, em seu art. 2º, estabelecia a meta de superávit primário de R\$ 116.072.000.000,00 (cento e dezesseis bilhões e setenta e dois milhões de reais). A fixação dessa meta obviamente levou em consideração um cenário macroeconômico projetado com mais de um ano de antecedência à execução orçamentária, o que naturalmente imprime a essa análise prospectiva,

como qualquer planejamento orçamentário, um relativo grau de incerteza em face do efetivo desenvolvimento do cenário real da economia ao longo do exercício financeiro.

Ocorre que, no ano de 2014, como é amplamente conhecido e está fartamente justificado na exposição de motivos do Decreto nº 8.367/2014<sup>1</sup>, o cenário econômico modificou-se fortemente, a ponto de implicar a perda de arrecadação do governo, culminando numa taxa de crescimento de receitas bastante abaixo da média histórica. Os fatores econômicos, externos e internos, de fato afetaram o desempenho das contas públicas e, diante da não confirmação das projeções de receitas inicialmente estipuladas, as metas de resultado primário, inicialmente fixadas, distanciaram-se da realidade.

Com isso, houve a necessidade de propositura de alteração da meta fiscal, estabelecida na mencionada LDO, para adequação à realidade macroeconômica que efetivamente se apresentava. O Congresso Nacional, ao aprovar a alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, por meio da Lei nº 13.067, de 30 de dezembro de 2014, reconheceu que as projeções que orientaram a versão original não se afiguravam mais razoáveis para o contexto econômico do final do exercício de 2014.

---

<sup>1</sup> “No decorrer de 2014, a previsão de crescimento da economia brasileira foi revisada para baixo, quando comparada à utilizada no início de 2013, para elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014 – PLDO 2014. Essa revisão tem ocorrido em diversos países, influenciando negativamente a estimativa de crescimento da economia mundial para 2014 por parte de instituições e organismos internacionais.

7. A economia mundial vem crescendo menos do que o esperado, apesar dos significativos esforços dos países em retomar o crescimento. A desaceleração global reduz os fluxos de comércio e investimentos, bem como afeta o volume das exportações. Além disso, traz uma deterioração das expectativas dos investidores, com efeitos sobre as taxas de crescimento.

8. As projeções internacionais para o resultado fiscal das economias estimam déficit primário para maior parte dos países. Segundo dados do relatório *World Economic Outlook*, Fundo Monetário Internacional – FMI, de outubro de 2014, as economias avançadas deverão apresentar um déficit primário médio de 2,2% do Produto Interno Bruto – PIB, sendo que nos Estados Unidos o número deve chegar a 3,4% e no Japão, a 6,3%. Já as economias dos países emergentes deverão apresentar um déficit primário de 0,3% do PIB, em média. Com relação aos BRICS, a China projeta um déficit de 0,5% do PIB, a Índia de 2,6%, a Rússia de 0,4%, e a África do Sul de 1,6%.

9. Assim como ocorreu em grande parte dos países, o cenário internacional teve significativa influência sobre a economia brasileira. A redução do ritmo de crescimento da economia brasileira afetou as receitas orçamentárias de forma que se faz necessário garantir espaço fiscal para preservar investimentos prioritários e garantir manutenção da competitividade da economia nacional por meio de desonerações de tributos. O nível das despesas também foi influenciado por eventos não-recorrentes, como o baixo nível de chuvas e secas verificadas em diversas regiões do país”.

Neste aspecto, o Governo e todas as demais instituições do mercado superestimaram o desempenho da economia em 2014, como pode ser visto nas projeções de mercado, no boletim FOCUS do Banco Central. A desaceleração surpreendeu, portanto, não apenas o governo, mas a todos os principais agentes econômicos.

A alteração da meta fiscal inicialmente prevista na LDO, em face de novas realidades macroeconômicas, ocorre com relativa frequência no âmbito federal, como de fato se verificou nos anos de 2014, 2013, 2010, 2009, 2007 e 2001.

É nesse contexto que foi editado o Decreto nº 8.367/2014. A ampliação dos limites de movimentação e empenho condicionada à aprovação do PLN 36/2014 foi proposta porque as projeções de receitas utilizadas na elaboração da LDO de 2014 efetivamente não se concretizaram. E ressalte-se que, naquele momento, o projeto de alteração da LDO (PLN 36/2014) já havia sido enviado ao Congresso Nacional e já estava aprovado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

**Portanto, é preciso reconhecer que o Poder Executivo, ao editar o Decreto nº 8.367/2014 adotou uma postura de prudência, de responsabilidade e de transparência fiscal. E, como anteriormente frisado, a solução adotada não é estranha à prática da programação financeira e orçamentária da Administração Pública Federal, tendo sido adotada em outros anos e igualmente submetida ao controle do TCU, que em todas as vezes não apontou qualquer vício ou irregularidade das contas prestadas pelo Governo.** Neste aspecto, há uma clara mudança de interpretação do Tribunal, que caso prospere deveria ser aplicada para o futuro, e não ser motivo de reprovação de contas passadas, sob o risco de incorrer-se em enorme insegurança jurídica.

Por outro lado, cabe destacar a avaliação da área técnica da Corte de Contas por ocasião das análises sobre as contrarrazões da União no bojo das

Contas de 2014, argumentando que a ausência de contingenciamento por ocasião do segundo relatório de avaliação bimestral em 2009 não teria sido objeto de deliberação pelo Tribunal, pois o fato não havia sido levado ao Relatório de Contas do Governo daquele exercício.

Ocorre que não é esse o teor compreendido entre as folhas 80 e 82 do Relatório sobre as Contas de 2009, devidamente aprovado pelo TCU. Segue trecho, a título de ilustração:

O Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PLN nº 15, de 2009) que propunha redução da meta para 1,4% do PIB para o Governo Central e 0,20% do PIB para as Empresas Estatais, sendo proposta a exclusão do grupo Petrobras da apuração do resultado fiscal do setor público. **Tais parâmetros passaram a ser adotados nas reavaliações bimestrais mesmo antes da aprovação do Congresso Nacional**, o que veio a ocorrer em 9/10/2009, quando da promulgação da Lei nº 12.053/2009.

Após a análise da realização e da nova projeção dos itens até o final do ano, combinada com a alteração das metas fiscais propostas ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, **constatou-se a possibilidade de ampliação dos limites de empenho e movimentação financeira** em R\$ 9,1 bilhões em relação à avaliação anterior, nos termos do § 1º do art. 9º da LRF. (grifou-se)

Além das questões de ordem jurídica apontadas anteriormente, também se devem considerar os efeitos práticos que teria um contingenciamento da ordem de R\$ 28.000.000.000,00 (vinte e oito bilhões de reais), como exigido pelo TCU. Em primeiro lugar, um contingenciamento nesse montante poderia colocar em risco a continuidade da prestação de diversos serviços públicos.

Caso o relatório da 5ª avaliação de receitas e despesas primárias de 2014 desconsiderasse o efeito legislação sobre a execução orçamentária do Projeto de Lei enviado ao Congresso Nacional (PLN 36/2014) com a alteração da meta de resultado primário para 2014, os possíveis impactos seriam:

1. Haveria a anulação parcial de empenhos de cerca de R\$ 9,7 bi (exceto no Ministério da Saúde), tendo em vista que, na Saúde, para o cumprimento do mínimo constitucional seria preciso empenhar todo o saldo restante daquele órgão que era de R\$ 7,3 bi, como o saldo total era de apenas R\$ 25,6 bi, sobrariam

R\$ 18,3 bi. Em resumo, seria cancelado todo o saldo restante (18,3) e ainda seria preciso anular empenhos (9,7). Conforme demonstrado a seguir:

Item		R\$ Bilhões
Saldo Empenho em 17-Set-14	(a)	5,6
Saldo de Empenho da Saúde para atender ao mínimo constitucional	(b)	7,3
Possibilidade de Redução	(c) = (a) – (b)	18,3
Redução Adicional de Limite de Empenho se não fosse considerado o PLN nº 36/2014 (d)	(d)	28,0
Necessidade de anulação de empenhos emitidos em 2014	(e) = (d) – (c)	9,7

2. Haveria prejuízos significativos para Administração Pública em contratos já empenhados, como, por exemplo:

Na área de Custeio: Assistência Técnica e Extensão Rural para Reforma Agrária; Bolsas de Pesquisa já concedidas no âmbito do CNPQ e CAPES, Ensino Profissionalizante (especificamente o PRONATEC), Aquisição do Livro Didático para 2015; Contribuição à Organização das Nações Unidas – ONU, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores.

Na área de Investimentos: PMCMV por meio dos financiamentos efetivados pelo FAR; Aportes de capital efetuados nas SPEs dos aeroportos concedidos; Manutenção da Malha Rodoviária Federal; Ferrovias Norte-Sul e Oeste-Leste; Desenvolvimento do Cargueiro Militar KC-X; Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano; e outros equipamentos para Oferta de Água no Semiárido.

Por fim, significa dizer que, nesta análise limitada que considera os limites proporcionais, as ações mais prioritárias do Governo, as quais estão sob a égide de contratos já firmados, seriam fortemente impactadas com a inobservância do efeito legislação que a mudança da meta de resultado primário em 2014 proporcionaria, lembrando, ainda, que os limites financeiros seriam reduzidos,



talvez no mesmo montante, o que, na prática, significaria a paralisia geral do Governo.

Em segundo lugar, os efeitos macroeconômicos de uma contração de gastos desta ordem priorizariam ainda mais a crise econômica. Embora o TCU, na avaliação da defesa do Governo, tenha apontado com razão que há teorias econômicas que dizem que a redução de gastos pode ser eficaz para estimular o crescimento, há que se ressaltar que não há estudos empíricos conclusivos na literatura econômica, em particular sobre a economia brasileira, para que se permita fazer esta afirmação. Além do que é consenso que os benefícios dos cortes de gastos, se existirem, ocorrem apenas no médio e longo prazo. No curto prazo, a retração dos gastos do governo reduz a demanda agregada de imediato, tendo seus efeitos ampliados pelo efeito multiplicador do gasto.

Ainda em sua apreciação da defesa apresentada pelo poder executivo, o Tribunal de Contas cita os Estados Unidos da América e a Nova Zelândia como exemplos de países em que ocorreriam reduções automáticas de despesas como resposta à queda das receitas. Uma análise mais atenta de como funciona o regime fiscal destes países não sustenta esta tese: estes países não têm, como no Brasil, uma meta fiscal rígida no curto prazo, que deve ser obtida a qualquer custo, mas apenas valores de referência para a sustentabilidade da dívida, no médio e longo prazos, de maneira que a gestão fiscal de curto prazo tem maior flexibilidade, o que é fundamental em momentos de crise. Em nenhum dos dois países citados se faz cortes automáticos de despesas, como mencionado. Mesmo o chamado “*sequestration*” nos EUA é um mecanismo que não tem relação com um ajuste das despesas à queda da arrecadação provocada por crises econômicas. É um mecanismo pelo qual se busca promover ajustes com cortes em certas despesas, quando leis aprovadas pelo Congresso acarretam aumentos permanentes dessas despesas. E os cortes não são feitos de uma única vez, mas distribuídos ao longo dos próximos exercícios.

Deve-se destacar, ainda, que o entendimento das áreas técnicas do TCU avaliou, inclusive, passagens do parecer prévio de contas que, nessa mesma linha, revelava juízo de prudência e razoabilidade relacionado ao esforço dirigido ao cumprimento da meta de resultado fiscal, uma vez que o atingimento da meta não seria um objetivo em si mesmo.

Nesse sentido, salvo melhor juízo, a tempestiva alteração da meta de resultado primário ou a justificativa de seu não alcance, conforme a circunstância, seriam consideradas opções legitimamente válidas e prudentes a serem exercidas pelo gestor responsável, particularmente em um cenário estrutural de expressiva rigidez orçamentária e conjuntural de constante deterioração nas expectativas das principais variáveis macroeconômicas que afetam a realização de receitas. Nesse sentido, excerto do próprio relatório do TCU:

**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.

**Ainda com relação às metas fiscais, é fato que a LRF, em seu art. 65, inciso II, somente dispensa seu cumprimento em caso de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional. Todavia, esse dispositivo não deve ser visto como um fim em si mesmo, de maneira que, esgotadas as alternativas de contenção de despesas discricionárias de custeio e de capital, assim como as possibilidades de ampliação de receitas tributárias e de contribuições, a alteração da meta de resultado primário ou a justificativa de seu não alcance revelam-se como opções legitimamente válidas e prudentes, tomando-se como base o pressuposto da transparência que deve nortear a gestão fiscal.**

Nesse sentido, em detrimento das transações que resultaram em receitas primárias atípicas da ordem de R\$ 34 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 tempestivamente 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.

Mesmo em caso de insucesso fiscal dessas medidas, restaria a alternativa de redução da meta de superávit primário por meio de mudança da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Registre-se que tal medida já foi adotada pela União em 2009, quando buscou atenuar os efeitos internos da crise financeira global, não havendo impedimento para que retificação semelhante ocorresse em 2013, ainda que por motivação diversa. (pág. 192) (grifos não constantes do original)

O posicionamento ora citado, salvo melhor avaliação, denota ênfase no comportamento do gestor. Assim, o contingenciamento, em determinadas circunstâncias, em uma análise de custo-benefício, pode não ser a solução mais viável, em especial quando a necessidade de contingenciamento decorre da não concretização dos parâmetros macroeconômicos considerados na definição da meta de resultado primário a ser alcançada.

Ademais, dentre as várias diferenças de compreensão sobre fatos idênticos que estão materializadas no processo das Contas da República de 2014, saltam aos olhos outros dois fatores, além dos já mencionados no item 1 destas Informações, a saber:

1. A preferência do Tribunal de Contas da União pela interpretação literal da lei, em detrimento do olhar sistêmico, como se princípios não orientassem a interpretação das leis e como se não houvesse relação entre as normas; e
2. A presunção da má-fé, invertendo princípios do Estado Democrático de Direito, violando-o na sua essência.

Ilustra o primeiro caso a desconsideração dos efeitos de um princípio básico da legislação orçamentária na análise das contas: o da anualidade. Se existe uma característica marcante na Lei de Meios é que ela se refere ao período de um ano.

Logo, o juízo de valor sobre qualquer norma referenciada na LOA deve observar o resultado alcançado ao final do exercício, particularmente porque as variáveis chaves para a auditoria são caracterizadas por uma incerteza que só cessa em 31 de dezembro, particularmente a receita, que até então apenas estimada.

**Portanto, o momento adequado para a verificação do cumprimento da meta de resultado primário é o final do exercício.** Antes desse limite, as normas derivadas do direito financeiro têm a função de auxiliar na gestão do orçamento anual, já que argumentar sobre o montante adequado de eventual contingenciamento sempre será um exercício que dependerá da régua tida como válida naquele momento.

Prova disso são as constantes mudanças na interpretação do que pode e o que não pode ser considerado nos relatórios de avaliação. Em 2002, por exemplo, o Tribunal aceitou como métrica para atualização da relação entre receitas e despesas estudos ainda inconclusos no âmbito do Poder Executivo. Em 2009, identificou e aceitou que projetos de lei de natureza semelhante ao do PLN 36/2014 fizessem parte do conjunto de elementos adequados para compor o relatório de avaliação bimestral. Já em 2014, decidiu de maneira oposta sobre caso idêntico: o que pode e o que não pode ser considerado para fins de avaliação da situação fiscal.

Retomando o raciocínio, ao aplicar o princípio geral segundo o qual “o acessório segue o principal”, aplicável ao direito financeiro, as normas que derivam da LOA devem observar a anualidade, na qualidade de ponto de controle terminativo, momento correto para verificação de eventual dano.

Interessante cotejar a opção da Corte de Contas da União em 2014 com a avaliação dos Tribunais de Contas dos demais entes da Federação em casos semelhantes. Enquanto as Contas da União de 2014 foram objeto de parecer pela rejeição, mesmo diante do cumprimento da meta, ou seja, mesmo diante da ausência de dano, não há registro de rejeição de contas dos entes ainda que as metas não tenham sido atingidas.

Não bastasse a inexistência do dano, o Egrégio Tribunal, diante da impossibilidade de provar a má-fé, escolheu presumi-la, ao concluir que um Decreto com eficácia condicionada à aprovação de um Projeto de Lei violou a Constituição Federal. A atitude do Governo de não alterar a despesa naquele momento foi a mais responsável e realizada de forma transparente. Como em todas as iniciativas orçamentárias, o Governo informa o impacto fiscal e efeitos econômicos das medidas, para informar e subsidiar o processo legislativo.

## **2.6. A execução do orçamento de investimento das empresas estatais**

O TCU entendeu que houve a extrapolação de recursos aprovados e a execução de despesa sem suficiente dotação no orçamento de investimento de diversas empresas estatais.

Ressalte-se, não obstante, que as empresas estatais, embora obrigadas a seguir os limites aprovados em seu orçamento de investimento, possuem autonomia administrativa, operacional e financeira, definida no inciso IV do art. 26 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Assim, ao contrário dos entes da Administração Direta, que têm sua execução financeira centralizada e controlada através do sistema SIAFI, as empresas estatais possuem caixa e sistemas de execução financeira próprios, sobre os quais não cabe controle direto de nenhum órgão da Administração.

Não se olvide que as entidades da Administração Indireta se submetem à supervisão ministerial, na forma dos arts. 19 e seguintes do Decreto-Lei nº 200/1967. Entretanto, em relação a tais entidades, referida supervisão deve ser exercida nos termos do art. 26, parágrafo único, daquele diploma legal.

Assim, no que interessa ao acompanhamento da execução orçamentária, a supervisão é exercida basicamente mediante o recebimento de relatórios e informações e a aprovação anual da proposta de orçamento-programa (art. 26, parágrafo único, alíneas “c” e “d”).

Para tanto, as informações do Orçamento de Investimento são apresentadas pelas empresas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão mensalmente, até o dia 20 do mês subsequente à sua execução, o que impede qualquer contingenciamento direto ou monitoramento em tempo real.

De todo modo, mesmo ante a impossibilidade de realizar um controle efetivo direto da execução do orçamento de investimento das empresas estatais, o Governo tem demonstrado um constante alinhamento com as diretrizes fixadas pela Corte de Contas e orientado os gestores a não incorrer em extrapolações de recursos.

No âmbito da Administração Direta, cabe ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST) o papel de Órgão Central em relação ao Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, coordenando sua elaboração, alterações e monitorando sua execução. O DEST também busca alertar as empresas quanto à necessidade do acompanhamento interno de sua execução orçamentária, além de solicitar eventuais necessidades de reprogramação orçamentária, não sendo possível àquele Departamento, entretanto, efetuar correções de forma unilateral.

Em 2014, o DEST deu continuidade a diversas medidas de organização, acompanhamento e alerta em relação à execução orçamentária das empresas estatais, redobrando a ênfase nas comunicações e na atuação direta na

orientação das equipes responsáveis nas empresas, o que permitiu significativa redução no número de empresas e ações orçamentárias com extrapolação.

Deve-se destacar, assim, que as alegadas extrapolações de recursos aprovados no orçamento de investimento das estatais do ano de 2014 representam apenas 0,2% do total executado nesse ano. Em verdade, trata-se do segundo menor percentual da série histórica dos anos de 2000 a 2014. O diagnóstico revela uma clara tendência de queda nesses valores.

Tais ações demonstram que as recomendações do TCU vêm sendo cumpridas. Embora ainda não tenha sido possível eliminar totalmente eventuais impropriedades, este objetivo vem sendo continuamente buscado pelo DEST, que promove frequentes ajustes nas medidas de supervisão aplicadas às estatais.

Por sua vez, ainda que o reduzido montante, em termos relativos, das alegadas extrapolações de recursos, não afaste eventuais irregularidades da conduta, conforme apontado pelo TCU, deve-se reconhecer que essas extrapolações são marginais frente à totalidade do orçamento de investimento das empresas estatais.

Ademais, em face da magnitude das ações previstas no orçamento de investimento, não seria razoável supor que sua execução não está sujeita a imprevistos, muitas vezes de grande alcance, os quais demandam a adoção de medidas inicialmente não contempladas no planejamento dessas empresas, com as repercussões orçamentárias daí advindas.

Isso não significa que não foram observadas as normas que regem a gestão de recursos públicos. Apenas se quer chamar a atenção para as peculiaridades atinentes a tais empresas, as quais impactam a sua execução orçamentária. Tal fato não pode ser desconsiderado pelos órgãos de controle, sob pena de comprometimento da eficiência e de suas condições de competição junto ao mercado.

Por fim, relevante observar que, como a execução do orçamento de investimento cabe à própria empresa, eventuais irregularidades devem impactar na análise das contas de seus dirigentes e não nas da Presidenta da República.

Assim, ante os constantes esforços do Governo Federal, que tem se mostrado atento às recomendações externadas pela Corte de Contas, e considerada a redução significativa das extrapolações, que foram devidamente justificadas, uma a uma, sem prejuízo de nova notificação aos gestores por parte do DEST/MP, não há razão para que se proponha a rejeição das Contas do Governo.

## **2.7. Edição do Decreto nº 8.197, de 2014, sem considerar a manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego quanto à elevação de despesas primárias obrigatórias do Seguro Desemprego e Abono Salarial e quanto à frustração de receitas primárias do Fundo de Amparo ao Trabalhador**

O TCU entendeu que o Governo deveria ter alterado, nos relatórios bimestrais, as projeções de despesas e receitas relacionadas ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), com base no Ofício 35/2014/SE-MTE, de 17/2/2014, que indicava elevação de despesas com Seguro Desemprego e Abono Salarial no valor de R\$ 9,2 bilhões, e frustração de receitas primárias no valor de R\$ 5,3 bilhões.

Segundo o Tribunal, a não consideração desse Ofício nos relatórios bimestrais subsequentes (até o quarto bimestre) levou a uma impressão de que as contas estavam em situação melhor do que efetivamente estavam.

Por tal motivo, não teriam sido adotadas as medidas exigidas pelo art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, concernentes na limitação de empenho e movimentação financeira visando ao cumprimento da meta de resultado primário.

Inicialmente, cumpre destacar que não houve prejuízo aos beneficiários do Abono e nem aos do Seguro Desemprego, de modo que não há que se falar em dano. Ou seja, **não houve atraso e nem insuficiência de dotação**



**orçamentária que inviabilizassem o empenho das mesmas com a presteza necessária ao seu pagamento.**

Também cumpre assinalar que, no caso específico do Seguro Desemprego e do Abono Salarial, embora os benefícios correlatos constituam despesas obrigatórias, a verificação da disponibilidade dos recursos deve ocorrer no momento do empenho, e, nas situações sob exame, essa regra não foi descumprida em momento algum, conforme será evidenciado na sequência. Ademais, quanto ao seguro desemprego, é importante observar que as despesas a ele relativas não são fixas, variando de acordo com o nível de emprego e a rotatividade dos trabalhadores.

Quanto à manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego sobre a **elevação de despesas obrigatórias** em R\$ 9,2 bilhões, cabe esclarecer que os dados do Ministério do Trabalho e Emprego foram considerados, mas não eram as únicas informações das quais o Poder Executivo dispunha, de modo que elas se somaram a demais informações utilizadas nas projeções bimestrais.

Conforme a interpretação consagrada do art. 9º da LRF, avaliações bimestrais de receita e despesa devem considerar uma situação retrospectiva e prospectiva do comportamento da receita e da despesa, portanto, deve-se levar em consideração todas as informações disponíveis quando da elaboração do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas, e não apenas uma visão setorial.

Em fevereiro de 2014, havia intenção de alterações legislativas e dos regulamentos do seguro desemprego e do abono salarial que alterariam a necessidade orçamentária e financeira para cobrir estas despesas.

Como foi noticiado e de forma transparente os assuntos estavam em discussão entre o governo e segmentos da sociedade civil, com reuniões importantes em novembro de 2013 e durante 2014. Pelas projeções das áreas técnicas da equipe econômica, se implementadas tais medidas, a disponibilidade orçamentária seria mais do que suficiente para cobrir estas despesas, de modo que

não era necessária a edição de decreto para abertura de crédito suplementar naquela oportunidade.

As contrarrazões da União ilustram com mais detalhes o processo transparente de negociação envolvendo alterações legais e gerenciais tanto no abono quanto no seguro desemprego. A lista a seguir traz alguns eventos no período que ilustram esse processo:

#### EVENTOS RELATIVOS NO ANO DE 2013

- 31/10/2013. Entrevista coletiva – Guido Mantega
- 04/11/2013. Reunião com centrais sindicais – Guido Mantega
- 07/11/2013. Reunião com as centrais sindicais – Guido Mantega e Márcio Holland de Brito
- 18/11/2013. Reunião com centrais sindicais – Guido Mantega, Márcio Holland de Brito e José Lopes Feijóo.
- 19/12/2013. Reunião com centrais sindicais – Márcio Holland de Brito

---

#### EVENTOS RELATIVOS AO ANO DE 2014

- 30/04/2014. Reunião com representantes do Ministério da Fazenda e do Ministério do Trabalho e Emprego - José Lopes Feijóo
- 05/05/2014. Reunião com representantes do Ministério da Fazenda. José Lopes Feijóo.
- 25/11/2014. Reunião com centrais sindicais. Márcio Holland de Brito e José Lopes Feijóo.

Quanto à manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego sobre a **frustração de receitas** primárias do FAT, no montante de R\$ 5,3 bilhões, cumpre notar que a frustração ou excesso de arrecadação de receitas em relação aos valores

previstos na LOA durante o exercício são ocorrências rotineiras, dado que a estimativa é feita mais de um ano antes da execução, e depende do cenário macroeconômico de curto prazo.

De tão rotineiro, o próprio Congresso autoriza essas modificações por ato do próprio Secretário de Orçamento Federal, nos termos do art. 38 da LDO/2014.

Também diante da recorrência desse fato, tal processo já foi objeto de avaliação da Corte de Contas em 2010, oportunidade na qual o TCU recomendou à Secretaria de Orçamento Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional que apresentassem solução conjunta para evitar falhas na execução de recursos em fontes sem disponibilidade financeira.

As reais necessidades de ajustes nas fontes de financiamento do FAT foram apuradas nos meses de setembro e novembro, conforme a metodologia estabelecida para este processo de ajuste na Nota Conjunta nº 13 STN/SOF, de 28 de outubro de 2011, após o que foram realizadas as trocas de fontes necessárias. Essa metodologia de controle foi considerada adequada pelo TCU no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas de Governo do ano de 2011. O Governo adotou as providências requeridas para a suplementação das dotações no momento necessário para a execução das referidas despesas.

Diante da frustração nas receitas, foi utilizada a metodologia definida a partir de identificação do TCU e, após o levantamento das informações relativas às receitas em setembro e novembro de 2014, foram apuradas as reais necessidades de ajustes nas fontes de financiamento do FAT e realizadas as trocas de fontes e suplementações de dotações de acordo com os seguintes atos normativos:

- Portaria nº 112, de 13 de outubro de 2014, do Secretário de Orçamento Federal;

- Portaria nº 129, de 30 de outubro de 2014, do Secretário de Orçamento Federal;
- Portaria nº 190, de 23 de dezembro de 2014, do Secretário de Orçamento Federal;

Nesse sentido, o Governo Federal não incorreu em qualquer irregularidade à luz da LRF e da LDO, bem como adotou as providências requeridas para a suplementação das dotações no momento necessário para a execução da despesa em comento, assim como todos os procedimentos acordados com o TCU no que tange ao ajuste das fontes.

## **2.8. Créditos adicionais incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário**

O TCU aponta como irregulares as edições, entre 5 de novembro e 14 de dezembro de 2014, de decretos não numerados que supostamente abriram créditos suplementares incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, infringindo o disposto no art. 4º da Lei nº 12.952, de 2014, a LOA/2014<sup>2</sup>.

Para chegar à conclusão equivocada, o Egrégio Tribunal de Contas da União confundiu dotação orçamentária com espaço fiscal disponível. Além disso, partiu de um pressuposto diferente daquele com o qual vinha trabalhando quando das avaliações sobre o que pode e o que não pode ser considerado nos relatórios de avaliação de receita e despesa primária, conforme já explicitado no item 2.5 (Decreto de Programação Orçamentária).

---

<sup>2</sup> 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 2014 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 quaisquer valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas por parlamentares, para o atendimento de despesas:

Para compreender o assunto, inicialmente é importante segregar os dois tipos de tratamento fiscal dado à abertura de créditos adicionais: (i) as referentes às despesas discricionárias; e (ii) as referentes às despesas obrigatórias.

Quanto aos créditos adicionais de despesas discricionárias, cabe distinguir a disponibilidade orçamentária da possibilidade de sua execução. No início do exercício, a LOA autoriza despesas compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário, compatibilizando as dotações orçamentárias autorizadas com as receitas estimadas de forma a preservar o resultado primário.

No entanto, durante o exercício as projeções de receitas e de despesas obrigatórias são acompanhadas e revistas, de modo que cabe aos Poderes, por ato próprio, promoverem as limitações de empenho e movimentação financeira das despesas discricionárias, segundo os critérios fixados pela LDO. O efeito desta limitação nada mais é do que manter as dotações orçamentárias na LOA sem possibilidade de execução por escassez de espaço fiscal que permita executar esses valores. O mesmo ocorre com os créditos de despesas discricionárias abertos durante o exercício.

As LDOs anuais têm disposto que a execução das despesas decorrentes da abertura desses créditos adicionais fica condicionada aos limites de empenho e movimentação financeira estabelecidos. Como tais limites são elaborados de forma a compatibilizar a execução dos Orçamentos à obtenção da Meta de Resultado Primário definida na LDO não há que se falar de incompatibilidade de tais atos que abrem créditos adicionais à meta.

Portanto, *não há vedação para a abertura de créditos adicionais*. Ao contrário, a Lei nº 12.919, de 2013, a LDO/2014, no § 13º do art. 50, regulamenta a matéria no âmbito de todos os Poderes, e diz que os créditos suplementares referentes às despesas discricionárias ficam condicionados aos respectivos limites de empenho e movimentação financeira, não impactando, portanto, no resultado primário.

Assim, conclui-se que a abertura de créditos suplementares relativos a despesas discricionárias *não gera qualquer impacto sobre o cumprimento da meta fiscal*, visto que a execução desses créditos fica restrita aos limites de empenho e movimentação financeira disponibilizados para os respectivos órgãos.

Cumprir destacar que, desde 2009, os decretos de programação orçamentária e financeira preveem, para as despesas discricionárias, que os créditos suplementares e especiais abertos, além dos créditos especiais reabertos, terão sua execução condicionada aos limites de movimentação e empenho.

Também o pagamento de despesas relativas aos créditos suplementares fica condicionado aos limites estabelecidos no decreto de contingenciamento. Para o exercício de 2014, tais regras constam dos arts. 1º, § 2º, e 2º do Decreto nº 8.197, de 2014.

Em relação aos créditos adicionais relacionados às despesas obrigatórias, conforme a sua própria denominação, a margem de atuação da Administração em relação a tais despesas é mais restrita, haja vista que se trata de execução compulsória.

Em havendo a necessidade de reforçar dotação orçamentária de despesas obrigatórias, o Poder Executivo poderá agir de duas formas: **(i)** se há tempo hábil para esperar a próxima Avaliação Bimestral, para nela prever tal despesa sem que se tenha o risco de esgotar a dotação orçamentária existente, incorpora-se o valor na aludida avaliação e, posteriormente, se abre o crédito suplementar necessário; ou **(ii)** caso a necessidade de dotação seja urgente, procede-se à abertura do crédito e, depois, incluiu-se o valor na próxima Avaliação Bimestral.

Assim, a suplementação de despesa obrigatória também não é incompatível com a obtenção da meta de resultado. Isso porque, quando necessário eventual reforço na dotação orçamentária referente a despesas dessa natureza, deve-se adequar as previsões fiscais correspondentes, e não o contrário, porquanto

se trata de despesa de execução obrigatória, não se submetendo a abertura do respectivo crédito adicional à avaliação de conveniência e oportunidade.

Trata-se de procedimento previsto no inciso III do § 4º do art. 51 da Lei nº 12.919, de 2013, LDO/2014. Esse método é adotado desde a entrada em vigor da Lei Complementar nº 101, de 2000, a LRF, tendo sido reproduzido nas LDO's subsequentes.

Em relação à origem dos recursos que financiaram a abertura de créditos suplementares, autorizados na LOA-2015, o TCU considerou irregular a utilização de excesso de arrecadação ou de superávit financeiro de exercícios anteriores quando a meta de resultado primário vigente, por ocasião da referida abertura, não estaria sendo observada.

Por esse argumento, a principal condição constante da autorização da LOA para a abertura de créditos suplementares é a compatibilidade com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida na LDO.

Embora não tenha ficado explícito, a análise do TCU sobre a utilização de excesso de arrecadação de receitas primárias para o atendimento de despesas primárias obrigatórias e discricionárias teve como princípio que esse excesso poderia ser utilizado para o atendimento indistintamente de qualquer despesa.

Caso esse raciocínio simplista fosse levado ao extremo, afrontaria a complexidade da Administração Pública e a gestão das finanças do Estado. O esforço das unidades para aumentar as suas arrecadações de receitas próprias, quer seja por excesso de arrecadação por cobrança de serviços, doações ou convênios etc., pressupõe a busca por incremento de recursos materiais para a ampliação dos serviços públicos sob a sua responsabilidade.

A abertura de crédito à conta de excesso de arrecadação de receitas próprias, de doações, de convênios ou cujos recursos devem ser, por determinação

constitucional ou legal, transferidos a Estados, DF e Municípios só podem ser destinadas ao atendimento de suas finalidades específicas.

Seria pouco provável que um gestor público se esforçasse para aumentar a sua arrecadação se soubesse que o acréscimo da sua receita seria utilizado para outra finalidade ou para o abatimento de uma parcela da dívida pública.

Ademais, há receitas arrecadadas pelo Governo Federal que não são da União. Estes recursos são compartilhados com outros entes da Federação, como é o caso das receitas destinadas à transferência constitucional ou legal a Estados, DF e Municípios.

Com relação à utilização de superávit financeiro de exercícios anteriores, a Medida Provisória nº 661, de 2 de dezembro de 2014, autorizou destinar superávit financeiro das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional, sem vinculação constitucional, à cobertura de despesas primárias obrigatórias. A mesma prática já havia sido adotada em outros anos, como em 2010, de forma a garantir a existência de fontes de receitas suficientes para o pagamento de obrigações da União, que como dito acima, não se submetem à avaliação de conveniência e oportunidade.

Cabe destacar que esta tem sido a interpretação do art. 4º da LOA/2014, jamais contestada pelo Tribunal, com base na qual foram editados diversos decretos de crédito suplementar em diversos anos, utilizando todas as fontes possíveis, elencadas na Lei nº 4.320/1964, bem como nas respectivas LDOs. Em 2009, por exemplo, entre 15/05 e 08/10, período entre o envio de alteração da meta de superávit primário e a aprovação da nova meta de superávit primário, foram editados 32 (trinta e dois) decretos de crédito suplementar, totalizando R\$ 188,7 bilhões. Dos 32 (trinta e dois) créditos, 04 foram à conta de R\$ 1,9 bilhão de superávit financeiro de exercícios anteriores.

### **3. Conclusões**



Essas são as razões, Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União, que demonstram que as **Contas do Governo da República do ano de 2014** estão em estrita conformidade com o princípio da legalidade e com as exigências do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável, **permitindo, por consequência, sua aprovação** pelo Congresso Nacional, no exercício da competência que a Constituição da República lhe confere para realizar o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo (art. 71, inciso I, da Constituição).

Por fim, para registro, faz-se menção ao fato de que o presente trabalho foi levado a termo com as colaborações da Dra. Esther Dweck e dos Drs. Walter Baere de Araújo Filho, Marcelo Azevedo de Andrade, Marcel Mascarenhas dos Santos e Flavio José Roman.

À consideração superior.

Brasília, 3 de novembro de 2015.

  
**ANDRÉ RUFINO DO VALE**  
Procurador Federal

  
**RAFAELO ABRITTA**  
Advogado da União