



**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete da Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva**

SAFS, Quadra 04, Lote 01, Edifício Sede, Sala 101 – Brasília – DF – CEP: 70.042-900

Fone (61) 3316-7128 – FAX (61) 3316-7129

E-mail: proc-g@tcu.gov.br

Ofício nº 78/2016 – PROC-G

Brasília, em 27 de junho de 2016.

A Sua Excelência o Senhor
Senador RAIMUNDO LIRA
Presidente da Comissão Especial do Impeachment
SENADO FEDERAL
Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Sala 15, Subsolo
70165-900 – Brasília – DF

Assunto: Resposta à solicitação de informações – Requerimento nº 114/2016

Senhor Senador,

1. Por meio do Ofício 111/2016 – CEI2016, de 21 de junho de 2016, Vossa Excelência fixou prazo impreterível de 5 (cinco) dias para que o Procurador-Geral deste Ministério Público junto ao TCU enviasse “cópia do ato que delegou ao Procurador Júlio Marcelo competência para atuar perante as contas presidenciais, bem como em relação às subvenções ao plano Safra e à edição de decretos de suplementação orçamentária”.

2. Sobre o tema, cabe primeiramente esclarecer que a atuação do Ministério Público junto ao TCU na apreciação das contas da Presidente da República, referentes ao exercício de 2014, ocorreu por intermédio do Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin, conforme Acórdão nº 2461/2015- Plenário (cópia anexa). Naquela oportunidade, o Procurador-Geral apresentou manifestação contendo análise das justificativas da Exma. Presidente da República e sugeriu a emissão de parecer adverso, nos autos do TC nº 005.335/2015-9, referente às contas do Presidente da República, ante as irregularidades constatadas (parecer anexo).

3. Além disso, a participação do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira amparou-se na competência dos membros do MP/TCU para representar irregularidades ou ilegalidades ao TCU, nos termos do art. 130 da CF/88 e art. 6º, inciso XVIII, da Lei Complementar nº 75/93 c/c o artigo 237, inciso I, do Regimento Interno do TCU¹.

¹ CF/88:

Art. 130. Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura. (Seção I- do Ministério Público)

LC nº 75/93:Art. 6º Compete ao Ministério Público da União:

XVIII - representar;

c) ao Tribunal de Contas da União, visando ao exercício das competências deste;

RITCU;

Art. 237. Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas da União:

I – o Ministério Público da União, nos termos do art. 6º, inciso XVIII, alínea c, da Lei Complementar nº 75/93.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete da Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva

SAFS, Quadra 04, Lote 01, Edifício Sede, Sala 101 – Brasília – DF – CEP: 70.042-900

Fone (61) 3316-7128 – FAX (61) 3316-7129

E-mail: proc-g@tcu.gov.br

4. Assim, o Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, atuando dentro de suas prerrogativas funcionais, foi responsável por comunicar ao Tribunal irregularidades referentes à emissão de decretos de suplementação orçamentária em desacordo com as normas orçamentárias, fiscais e financeiras, bem como a respeito das operações de crédito realizadas pelo Governo Federal com os bancos públicos federais, dentre os quais o Banco do Brasil. Ante a relevância das irregularidades apontadas e confirmadas pela unidade técnica do TCU, foram elas tratadas nas contas da Presidente da República do exercício de 2014.

5. Da mesma forma, no que se refere à apreciação das contas da Presidente da República do exercício de 2015 (ainda em andamento - TC nº 008.389/2016-0), oficia nos autos, como representante do MP/TCU, o Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin, que inclusive apresentou parecer sugerindo ao Relator a inclusão de outros fatos irregulares neste processo, consistentes na emissão de Medidas Provisórias de suplementação orçamentária em desacordo com a CF/88, LRF, Lei nº 4.320/64 e LOA 2014 (parecer anexo). Tal manifestação foi prontamente acolhida pelo Relator e incluída no relatório, voto e acórdão que deu ciência à Excelentíssima Senhora Presidente da República dos indícios de irregularidades identificados, para pronunciamento, caso entendesse necessário. (Acórdão nº 1497/2016-Plenário anexo).

6. Por seu turno, cumpre esclarecer que o Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, no processo referente às contas da Presidente da República do exercício de 2015, atua de forma incidental, por meio de representação ao Tribunal a respeito da continuidade das operações de crédito realizadas pelo Governo Federal junto aos bancos públicos federais em 2015, dentre os quais o Banco do Brasil (caso plano Safra 2015), e da reiteração da emissão de decretos de suplementação orçamentária ilegais. Neste ensejo, ante a relevância das irregularidades apontadas e confirmadas pela unidade técnica do TCU, foram elas agregadas ao processo das contas da Presidente da República do exercício de 2015.

7. Ante o exposto, informo que não houve ato de delegação de competência para Procurador do MP/TCU atuar perante as contas presidenciais, tendo em vista que o Procurador-Geral do MP/TCU atuou diretamente nos processos das contas da Presidente da República dos exercícios de 2014 e de 2015.

Atenciosamente,


CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral em exercício

Processo TC nº 005.335/2015-9
Contas do Governo da República – Exercício de 2014

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de apreciação das Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2014.

2. Nunca é demais ressaltar que o Tribunal de Contas da União, ao apreciar as Contas do Governo da República para fins de emissão de Parecer-Prévio a ser submetido a julgamento pelo Congresso Nacional, exerce uma das mais relevantes competências constitucionais a ele conferidas pela CF/88.

3. Em decisão inédita, a demonstrar sua força e independência institucional e a plena submissão aos princípios constitucionais, notadamente do contraditório e da ampla defesa, essa Entidade Fiscalizadora Superior, nos termos do Acórdão nº 1464/2015-Plenário, concedeu prazo de 30 dias para que a Excelentíssima Senhora Presidente da República se pronunciasse, caso entendesse necessário, acerca dos diversos indícios de irregularidades apresentados no relatório preliminar de apreciação das contas.

4. Posteriormente, conforme comunicação ao Plenário na sessão do dia 12/08/2015, esta Casa ratificou despacho de Vossa Excelência no sentido de fixar novo prazo para colher esclarecimentos adicionais a serem prestados pela Excelentíssima Senhora Presidente da República, em razão de novas irregularidades apontadas por membro do MP/TCU, que não constavam do relatório submetido ao Plenário em 17/06/2015, os quais, conforme análise da unidade técnica, pela sua importância, deveriam ser submetidos à oitiva da Chefe do Poder Executivo Federal, mediante a expedição de Aviso Complementar.

5. Tal posição foi reforçada por requerimento aprovado pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal para que fossem apuradas no âmbito da análise das contas do governo as ocorrências apontadas em manifestação do MP/TCU.

6. Nesse contexto, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, no uso da competência conferida pela Lei nº 8.443/92, art. 81, incisos I e II, especialmente, dizer de direito, verbalmente ou por escrito, em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal, vem, perante Vossa Excelência, apresentar as seguintes considerações a respeito das contrarrazões apresentadas pela Excelentíssima Senhora Presidente da República.

II

PRELIMINARES

7. Antes de adentrar ao mérito das questões colocadas pelo Tribunal, o Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União, representando a Exm^a Sra. Presidente da República, traz algumas questões preliminares que merecem atenção por parte deste eg. Tribunal.

8. Inicialmente, aduz que as razões apresentadas tratam única e especificamente sobre os pontos destacados no Acórdão nº 1464/2015-Plenário, que serão abordados topicamente.

9. Posteriormente, tece considerações sobre a “*compreensão do Princípio da Legalidade na Administração Pública e sua fiel observância nas Contas do Governo de 2014*”. Pondera que “*A legalidade é instrumento essencial para a boa interpretação de condutas, sendo vedada a distorção ou mesmo a construção de interpretações novas que busquem em dado momento conferir aparência de ilegal àquelas condutas que sempre foram recepcionadas pela legalidade*”.

10. Argumenta que a construção e a apresentação das contas governamentais, ao longo dos anos, não pode servir de lastro para que se construam ópticas novas de análise tendo por sustentação o mesmo pilar normativo de décadas, sob pena de se desvirtuar o conceito de legalidade esculpido na Constituição Federal.

11. Nesse sentido, considera que a possibilidade de evolução nas concepções e compreensões sobre determinados parâmetros legais não enseja motivo suficiente para a aplicação de medidas de constrição, sem que se ofereça à Administração Pública a oportunidade de ajustar sua conduta aos novos cânones, devendo essas “novas” compreensões ter aplicação prospectiva.

12. Sobre essas preliminares levantadas, é importante ressaltar que a auditoria governamental realizada pelo TCU é um elemento primordial para assegurar e promover o cumprimento do dever de **accountability** que os administradores públicos têm para com a sociedade e o Congresso Nacional.

13. Dessa forma, para que a sociedade e os diferentes públicos com os quais o Tribunal interage tenham uma visão clara dos princípios e das normas que formam a base para o desenvolvimento das atividades de auditoria do TCU, é que esta Corte segue padrões internacionais de auditoria.

14. Essa assertiva se mostra importante na medida que, em cumprimento às citadas normas e aos princípios fundamentais de auditoria, os trabalhos realizados pelo Tribunal no âmbito da apreciação das contas do Governo são planejados e executados de modo a obter uma segurança razoável de que tais Contas estão livres de erros e irregularidades materialmente relevantes.

15. Entretanto, isto não significa, de maneira alguma, “salvo-conduto” ou limitação para que erros e irregularidades não detectados no passado não possam vir a ser constatados e julgados no futuro.

16. Isto porque, em razão, por exemplo, de novas abordagens metodológicas, pode o Tribunal detectar outros tipos de ocorrências antes não detectadas.

17. Cito como exemplo a análise da ação setorial do governo, que, desde o exercício de 2013, recebeu nova abordagem a partir do exame da Prestação de Contas da Presidente da República (PCPR).

18. Como consta no relatório preliminar (subitem 4.2.34), “*A mudança de orientação promovida pelo TCU teve como norte duas linhas mestras: enfatizar o papel do Tribunal dentro do processo de julgamento das Contas de Governo, que é o de oferecer, por intermédio de parecer prévio, elementos técnicos ao Congresso Nacional para que este possa exercer sua competência constitucional de julgar as contas do Presidente da República; e valorizar a PCPR, instrumento de transparência e comunicação entre o Poder Executivo e a sociedade*”.

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

20. Sendo assim, não procede a preliminar levantada.

21. Apresenta como terceiro aspecto preliminar o fato de que os apontamentos firmados pelo Tribunal não teriam sido materialmente delineados, tornando sua aferição quase intangível. Aduz que o leque aberto da tipificação, a ser objeto de manifestação consubstanciada nestas informações, torna inalcançável a totalidade dos argumentos a serem colocados para afastar um suposto descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao mesmo tempo em que dificulta sobremaneira a oportunidade de defesa, eis que a invocação de princípios é feita de maneira aberta, sem apontar de forma mais clara e direta o comportamento prescrito em lei que teria sido violado.

22. Data vénia, essa posição não se sustenta, já que em todos os pontos objeto da presente manifestação, constantes do Acórdão nº 1464/2015-Plenário, há indicação dos dispositivos constitucionais e legais infringidos. Da mesma forma, para cada ponto da oitiva realizada, foi identificado o item específico do relatório preliminar em que a ocorrência foi detalhada.

23. A última preliminar abordada refere-se ao princípio da segurança jurídica.
24. Em síntese, argumenta que, caso o Tribunal de Contas da União adote, em relação ao exercício de 2014, posicionamento diverso do adotado em exercícios passados, estará em contradição com os “*postulados da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, enquanto expressões do Estado Democrático de Direito*”, na medida em que interfere diretamente na certeza do direito e estabilidade das relações jurídicas.
25. Entende que qualquer determinação a ser exarada pelo TCU deve necessariamente dispor acerca da modulação temporal dos seus efeitos, a fim de alcançar tão somente situações futuras. Defende que, caso o Tribunal decida pela modificação da sua compreensão, não poderá essa nova interpretação ser aplicada a fatos pretéritos, sob pena de violar o princípio da segurança jurídica.
26. Os argumentos apresentados parecem pretender colocar o Tribunal em uma “camisa de força”, no sentido de que, como nos últimos 79 anos todas as contas receberam parecer pela aprovação com ressalvas, estaria o Tribunal eternamente vinculado a esse tipo de conclusão, em nome da segurança jurídica.
27. Entretanto, o MP/TCU não vislumbra qualquer afronta ao princípio da segurança jurídica caso esta Corte venha a emitir um parecer adverso nas contas do governo do ano de 2014. Tentar fazer um paralelo com outras decisões é deixar de observar as características e a realidade específica do que foi constatado em 2014.
28. Além disso, o quadro apresentado em 2014, conforme demonstrado pelo TCU no relatório preliminar e pela unidade técnica em suas análises, representa uma piora significativa de todo quadro fiscal do Governo Federal em relação aos exercícios anteriores, em especial no que tange ao cumprimento das exigências e observação das limitações impostas pela LRF e pela CF/88.
29. É importante mencionar, inclusive, que o Tribunal, nos últimos anos, já vinha emitindo ressalvas e recomendações destinadas a diversos órgãos e entidades da administração pública federal e, em especial, à Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, com vistas a correções e prevenções das ocorrências detectadas.
30. Nesse sentido, nas contas de 2013, relatadas pelo eminentíssimo Ministro Raimundo Carreiro, foi dado alerta claro ao Executivo sobre a possibilidade de o TCU emitir, no futuro, opinião adversa nas contas do governo, dada a materialidade e os efeitos generalizados de algumas das distorções encontradas pelo Tribunal.
31. Sendo assim, não se pode afirmar que o TCU referendou práticas em desconformidade com a legislação e que estaria inovando na interpretação de normas. O que o MP/TCU observa da análise realizada pela unidade técnica e pelo Relator é que não houve margem a novas interpretações ou elaboração de entendimento que não o constante da legislação, a afrontar a segurança jurídica.
32. Feitos esses comentários preliminares, passa-se à análise pontual dos itens objeto da oitiva, na ordem como foram apresentados pela Excelentíssima Senhora Presidente da República.

III

Subitem 9.2.1 - inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000), em face da omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas da dívida pública de 2014 (item 2.3.5 do Relatório);

Subitem 9.2.12 - inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000), em face da omissão de transações primárias deficitárias da União junto

ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas dos resultados fiscais de 2014 (item 3.5.5.2 do Relatório);

33. A questão tratada nesses pontos refere-se à omissão dos passivos da União decorrentes de atrasos nos repasses de recursos federais, que impactaram as contas da dívida pública em cerca de R\$ 40 bilhões no exercício de 2014. Tal ocorrência foi evidenciada nos autos do processo TC nº 021.643/2014-8, de relatoria do eminente Ministro José Múcio Monteiro, no qual foi prolatado o Acórdão nº 825/2015-Plenário.

34. De acordo com o constante no relatório preliminar, o Bacen não computou, no cálculo da DLSP, passivos da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Da mesma forma, também não teria computado, no cálculo do resultado fiscal, transações primárias deficitárias da União incorridas em operações de crédito junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS.

35. Para a unidade técnica “*restou prejudicada a ação planejada e transparente propugnada na LRF, uma vez que não foram prevenidos os riscos, tampouco corrigidos os desvios que ocasionaram o ‘desequilíbrio’ das contas públicas da União em cerca de R\$ 40 bilhões no exercício de 2014, tendo sido geradas e omitidas dívidas em desobediência às condições impostas pela mesma LRF, desrespeitando-se, pois, o princípio constitucional da legalidade, bem como os pressupostos do planejamento, da transparéncia e da gestão fiscal responsável*”.

36. O ponto central deste apontamento refere-se ao fato de que, para o Tribunal, determinados passivos da União deveriam ser incluídos na apuração da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e na apuração do Resultado Primário, que compõem as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo Banco Central do Brasil (BCB).

37. Os esclarecimentos apresentados buscaram demonstrar a ausência de ilegalidade ou ofensa aos princípios da LRF relacionados à apuração da DLSP e do Resultado Primário de 2014.

38. Em suas alegações, a Presidência da República ressalta que os passivos citados pelo TCU nunca foram contabilizados no cálculo do DLSP ou do Resultado Primário e não poderiam ser porque não se enquadrariam nos critérios objetivos fixados pela metodologia adotada pelo BCB. Atribui esse fato à anomia legal existente e, por consequência, não haveria parâmetro válido para concluir pela incorreção da metodologia que vem sendo adotada pelo BCB e, por consequência, pelo Governo Federal. Alega, ainda, que o TCU examinou e validou em várias ocasiões as estatísticas fiscais divulgadas pelo BCB sem qualquer ressalva.

39. Entretanto, cabe registrar que até o momento não haviam sido identificadas inconsistências significativas na sua apuração que pudesse macular os resultados. Ante à nova realidade identificada, o TCU, sob pena de deixar de cumprir suas funções constitucionais e legais, tem o dever de apontar falhas nesses registros, os quais, reitero, decorrem da não observância da LRF e suas orientações, que prescindem da elaboração de outra norma infralegal e nem se submetem a regras previstas em manuais e rotinas internas de uma autarquia federal.

40. Não obstante, após leitura do próprio Manual do BCB, verificamos que esses registros deveriam ter sido realizados. Para fundamentar essa afirmação, cito trechos do referido Manual (peça 231, p. 4-5):

“As fontes de dados utilizadas nessas estatísticas são, regra geral, os detentores das dívidas do setor público, tendo como base 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.

(...)

No caso do Banco Central, as estatísticas produzidas têm como principal objetivo medir, pela ótica do financiamento, o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada. Servem ainda de

complemento à contabilidade governamental no gerenciamento da política fiscal, permitindo uma avaliação adequada do financiamento ao setor público.” (grifei)

41. A defesa reiteradamente afirma que não cabia ao Banco Central a captação de dados junto ao setor privado, já que o FGTS e a FINAME não são considerados instituições financeiras. Tal afirmação contradiz as orientações constantes no próprio manual (peça 231, p. 7-8):

*“A Dívida Bruta do Governo Geral abrange, assim, o total dos débitos de responsabilidade do Governo Federal, dos governos estaduais e dos governos municipais, **junto ao setor privado**, ao setor público financeiro e ao resto do mundo.*

(…)

A DLSP é definida como o balanceamento entre as dívidas e os créditos do setor público não financeiro (exceto Petrobras e Eletrobras) e do Banco Central. Os débitos são apurados pelo critério de competência, ou seja, a apropriação de encargos é contabilizada na forma pro-rata, independente da ocorrência de liberações ou reembolsos no período.

Os créditos correspondem aos ativos financeiros do setor público junto ao setor privado financeiro, ao setor público financeiro, **ao setor privado** e ao resto do mundo.” (grifei)

42. Poderia restar alguma dúvida a respeito dessa contabilização caso o manual não fosse claro em indicar que a Dívida Líquida do Governo Geral inclui o endividamento junto ao setor privado não-financeiro (peça 231, p. 16-17):

*“A Dívida Líquida do Governo Geral corresponde ao endividamento líquido (balanceamento de débitos e créditos) do Governo Federal (inclusive previdência social), dos governos estaduais e dos governos municipais, **junto ao sistema financeiro público e privado, setor privado não-financeiro** e resto do mundo.*

(…)

*Dívida Bruta do Governo Geral abrange o total dos débitos de responsabilidade do Governo Federal, dos governos estaduais e dos governos municipais, **junto ao setor privado**, ao setor público financeiro e ao resto do mundo.”* (grifei)

43. Assim, podemos observar que a metodologia prevista pelo Manual do BCB prevê a captação dos valores em questão.

44. As orientações para captar os valores para fins de cálculo das Dívidas Líquidas do Setor Público e Bruta do Governo Geral constam também de outra publicação do Banco Central – “*Sumário dos Planos Brasileiros de Estabilização e Glossário de Instrumentos e Normas Relacionados à Política Econômico-Financeira – Capítulo Dívida Líquida e Necessidades de Financiamento do Setor Público*”, peça 231, p. 69-70.

45. É importante registrar que o documento não deixa dúvidas de que a dívida bancária líquida do setor público corresponde ao endividamento líquido de aplicações do setor público junto ao sistema financeiro, bem como que “**O endividamento do setor público junto ao FGTS também é incluído nessa rubrica**”. (peça 231, p. 73 – grifei)

46. O passivo junto ao Banco do Brasil está relacionado à Equalização da Safra Agrícola e Títulos e Créditos a Receber junto ao Tesouro Nacional.

47. Já o passivo junto ao BNDES refere-se a valores registrados no ativo da FINAME, mas que representam montante que o BNDES tem a receber da União relativo ao Programa de Sustentação do Investimento (PSI).

48. O Passivo junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) corresponde aos valores devidos no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), valores relacionados à Resolução do CCFGTS nº 574 e à arrecadação da Contribuição Social de que trata a Lei Complementar nº 110/2001.

49. De acordo com a unidade técnica, esses passivos deveriam compor a DLSP por atenderem aos critérios estabelecidos pelo BCB, tais como:

- (i) existência de financiamento concedido à União;
- (ii) os montantes já são devidos pela União;
- (iii) as obrigações devem, em princípio, estar registradas no ativo das instituições credoras ou registradas no passivo das instituições devedoras; e
- (iv) as obrigações e os haveres devem ter se originado de operações que tenham sido intermediadas ou sancionadas por instituições do sistema financeiro ou que tenham transitado ou envolveram instituições do sistema financeiro.

50. Nesse ponto, cabe um registro específico em relação aos passivos que não estavam sendo registrados junto à Caixa Econômica Federal – Bolsa Família, Abono Salarial e Seguro Desemprego.

51. O Tribunal comprovou por meio de suas auditorias que, ao longo dos exercícios financeiros de 2013 e de 2014, recursos próprios da CAIXA foram utilizados para o pagamento de dispêndios de responsabilidade da União no âmbito dos programas de governo: Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial. Também ficou demonstrado que esses passivos gerados em razão da realização de referidos adiantamentos não eram registrados pelo Bacen no rol de obrigações da DLSP.

52. Como apontado no TC nº 021.643/2014-8, o saldo total de referidos passivos ao final do mês de agosto de 2014 era de R\$ 1.740,5 milhões, assim divididos: (i) Bolsa Família: R\$ 717,3 milhões; (ii) Abono Salarial: R\$ 936,2 milhões; e (iii) Seguro Desemprego: R\$ 87 milhões.

53. De forma contraditória, ao mesmo tempo em que o governo afirmava a regularidade do procedimento de não registrar esses valores no rol de obrigações, a unidade técnica, nos autos do TC nº 021.643/2014-8, traz a informação de que “*ao final do mês de agosto de 2014, uma semana após a apresentação da representação que deu origem aos presentes autos, o Departamento Econômico do Bacen decidiu (peça 92, fls. 21/22) que tais passivos deveriam passar a ser registrados nas estatísticas fiscais de endividamento, posto que o registro de referidos adiantamentos seria compatível (peça 92, fl. 20) com o que determina a metodologia de apuração da DLSP*”.

54. O fato de que a partir do mês de agosto tal passivo passou a ser registrado confirma a prática irregular que vinha acontecendo até então.

55. Outro ponto relevante a ser observado é o questionamento por Conselheiros do Conselho Curador do FGTS em razão do pagamento pelo Fundo de parcelas do PMCMV, de responsabilidade da União.

56. Na Ata da reunião GAP nº 534, de 12/05/2009, os Conselheiros já mostraram preocupação em relação aos repasses a cargo da União (peça 255, p. 2-3):

“Salientou que, inobstante ao Parecer da Conjur/MTE, que opinava pela ilegalidade de um registro contábil do FGTS que criasse uma despesa para a União, o programa estava rodando desde o dia 13 de abril de 2009 e na ponta o Agente Financeiro CEF estava antecipando os recursos sem levar em consideração a contrapartida da União. Comunicou que não havia repassado nenhum recurso da parte que cabia à União por estar autorizado a liberar apenas os 75% do valor referente ao FGTS. Disse que estava sendo feita uma emenda à medida provisória autorizando a reposição dos recursos do FGTS atualizados pela Selic. Perguntado por Valdo, Joaquim Lima disse que o problema do recurso estava resolvido pela ótica do Agente Operador, pois não haveria antecipação dos recursos por parte do Fundo.”

(...)

Joaquim sugeriu que o Conselho Curador do FGTS formalizasse oficialmente ao governo a necessidade de um esforço para a aprovação o mais célere possível do aporte dos recursos do OGU.

(...)

Paulo afirmou que o que podia ser feito era dar conforto ao Agente Operador, porque estava claro que o FGTS não poderia antecipar os seus recursos. Jucemar Imperatori (MF) ressaltou que o respaldo jurídico estava contido na MP quando dizia que os recursos da União seriam aplicados cumulativamente aos do FGTS, o que não queria dizer imediatamente.” (grifei)

57. A discussão a respeito da possibilidade de o FGTS assumir o pagamento da subvenção econômica de responsabilidade da União vem desde o início do programa, mas fica claro que a intenção do Governo Federal não era realizar os repasses da União de forma imediata, mas sim, financiar-se com recursos do FGTS, omitindo tais registros no âmbito da STN ou incluindo tais obrigações em “restos a pagar”, conforme identificado por este Tribunal.

58. Na Reunião GAP nº 536, de 06/09/2009, também fica claro o reconhecimento dos Conselheiros de que o FGTS financiava o Tesouro (peça 255, p. 4):

“Paulo antecipou a reapresentação do voto sobre o adiantamento de recursos do FGTS ao Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Informou que as mudanças ocorridas na Medida Provisória nº 459/2009, juntamente com parecer da PGFN, davam suporte ao adiantamento dos recursos do FGTS para posterior ressarcimento pela União. Porém, existia parecer da Conjur/MTE opinando contrariamente à proposta diante do ordenamento jurídico à época. Sendo assim, disse que encaminharia novamente à Conjur/MTE para que desse o seu posicionamento acerca da proposta, tendo em vista que a lei, com as alterações havidas, autorizava o adiantamento e a PGFN entendia que não era a CEF que estava financiando o tesouro e sim o FGTS, não configurando uma ofensa a Lei de Responsabilidade Fiscal.” (grifei)

59. Em outra reunião (Reunião GAP nº 577, de 05/10/2010) é destacado o fato de que havia previsão orçamentária, prevendo o pagamento da subvenção econômica relacionada ao programa, mas não havia recursos financeiros (peça 255, p. 6):

“Esclarecendo à Henriqueta, Nelson (MCidades) explicou que a lei garantiria a incidência da taxa Selic sobre os recursos adiantados, de modo que o FGTS não sofreria qualquer prejuízo. Acrescentou que do ponto de vista orçamentário a parte da União estaria fechando, mas que financeiramente ainda havia algumas questões que dificultavam o repasse integral do recurso. Adiantou que ainda em outubro de 2010 encaminharia pedido de uma parcela maior ao Tesouro Nacional.” (grifei)

60. Em 2012, o representante do Ministério da Cidades informou ao Conselho Curador do FGTS que havia comunicado à Secretaria do Tesouro Nacional “que a dívida com o FGTS passava de R\$ 5 bilhões” (peça 255, p. 21).

61. Ainda de acordo com a unidade técnica do TCU, o saldo financiado em 2014 referente ao PMCMV era de R\$ 6,2 bilhões. Ou seja, o passivo desse valor, embora registrado nas demonstrações do FGTS, não era considerado pelo Banco Central e nem reconhecido de forma transparente pela Secretaria do Tesouro Nacional, o que comprova a infringência aos princípios da transparência, publicidade e da legalidade ao não cumprir a LRF e a Lei nº 4.320/64.

62. Verifica-se, portanto, que as justificativas do Governo para o não registro dos passivos não podem ser acolhidas.

63. Na auditoria de que trata o TC nº 021.643/2014-8 o Tribunal, analisando as demonstrações financeiras do BB, identificou três créditos daquele banco com a União: Alongamento de Crédito Rural; Equalização da Safra Agrícola; e Títulos e Créditos a Receber junto ao Tesouro Nacional.

64. Após as verificações pertinentes junto ao Departamento Econômico do Bacen, descobriu-se que, das três obrigações com o BB, apenas a referente ao Alongamento de Crédito Rural era devidamente computada no item Dívida Bancária Federal, nos quadros estatísticos relativos à composição da DLSP, divulgados pelo Bacen.

65. Tanto a obrigação decorrente de Equalização da Safra Agrícola quanto à referente a Títulos e Créditos a Receber junto ao Tesouro Nacional não são computadas como passivo no rol das obrigações da União na DLSP.

66. O Bacen apresenta a justificativa de que a conta Cosif, utilizada pela instituição financeira (BB) para o registro de referidos direitos, não está nos grupamentos contábeis abrangidos pela apuração fiscal e/ou que a apuração fiscal considera o critério de caixa para o resultado fiscal primário e que o impacto das despesas de equalização de taxas sobre a DLSP e o resultado fiscal ocorrem, regra geral, por ocasião de seu efetivo pagamento pelo Tesouro Nacional.

67. Entretanto, não se pode aceitar que mais de R\$ 8 bilhões em obrigações do Tesouro deixem de ser contabilizados como dívidas apenas em razão de uma formalidade de uso inadequado de uma conta contábil. Tal fato afronta o princípio da transparência fiscal, positivado pelo art. 1º da LRF.

68. Como argumentado pela unidade técnica, as justificativas apresentadas não elidem o fato de que os citados passivos atendem à metodologia de apuração ‘abaixo da linha’ para o registro na DLSP, uma vez que: (i) existe o financiamento concedido pelo BB à União; (ii) os montantes já são devidos pela União ao BB; e (iii) os valores estão registrados no ativo da instituição financeira.

69. No caso do BNDES, foi identificada, em suas demonstrações financeiras, a existência de créditos da Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME) junto à União. O Bacen informou que tal passivo não estava sendo registrado, tendo em vista que a FINAME é empresa pública federal constituída sob a forma de sociedade anônima, não sendo enquadrada como instituição financeira sujeita às disposições regulamentares expedidas pelo Conselho Monetário Nacional. Afirmou, ainda, que os balancetes mensais da Agência não seguem a abertura das rubricas contábeis previstas no Cosif e que os mesmos não são enviados ao Banco Central.

70. Novamente, é alegada a não contabilização de passivo em razão de possível inadequação com o Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional – COSIF.

71. Lembro que a FINAME é uma subsidiária integral do BNDES, cujas operações e resultados são consolidados com os do BNDES. Também restou demonstrado que as demonstrações financeiras da FINAME foram apresentadas em conformidade com o Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional – COSIF, apesar da homologação para tornar-se instituição financeira estar em processo de aprovação.

72. Até mesmo o argumento de que o crédito pertence à FINAME e esta ainda não ser instituição financeira deixa de ter relevância, tendo em vista que tais valores decorrem da Lei nº 12.096/2009, que autoriza a concessão de subvenção econômica ao BNDES em operações de financiamento destinadas à aquisição e produção de bens de capital no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento – PSI. Logo, os valores são devidos ao BNDES que os repassa à FINAME, que opera com tais recursos.

73. Mais uma vez a questão gira em torno da natureza da instituição credora da União. Não obstante a relevância do passivo, opta-se pelo seu não registro, mesmo sendo atendido o parâmetro de a obrigação estar registrada no ativo das instituições credoras ou no passivo das instituições devedoras; e as obrigações e os haveres terem se originado de operações que tenham sido intermediadas ou sancionadas por instituições do sistema financeiro ou que tenham transitado ou envolveram instituições do sistema financeiro.

74. Ressalto aqui que a não captação desses dados pelo Bacen, a par de ser uma falha na atuação do BCB, reflete uma ausência de troca de informações entre a STN e o BCB, ou mesmo, omissão de informações por parte da STN. Não pode ser aceitável que a Autarquia oriente a sua política monetária tomando por base dados inexatos e defendendo que o uso desses dados imprecisos é a melhor forma de atuar do BCB.

75. Não resta dúvida de que os dados apurados estavam errados e afirmar que tal falha decorre de uma anomia legislativa do Senado ou da metodologia utilizada pelo BCB é distorcer o fato de que despesas do Tesouro Nacional foram suportadas pelos bancos oficiais, o que viabilizou a manutenção e elevação dos gastos de outras fontes durante o exercício de 2014, levando ao cabo a um déficit primário.

76. Nessa linha, anoto que cabe ao Governo Federal a correta apuração dos haveres e deveres da União, bem como o acompanhamento do desempenho fiscal no qual se inclui a apuração do superávit primário e a correta contabilização da DLSP, imposições constitucionais e da LRF.

77. Vê-se que as justificativas do Governo Federal para o não registro dos passivos não podem ser acolhidas. No ponto, é importante ressaltar a importância das ocorrências apuradas, que dada sua relevância e materialidade trazem distorções graves que afetam a confiabilidade das posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial do exercício de 2014.

78. Essas operações, além de viabilizar o pagamento de despesas do Tesouro Nacional, permitiram ainda que não fossem contabilizadas nas estatísticas oficiais de obrigações e haveres do Governo Federal, postergando ou evitando a necessidade de contingenciamento de despesas no decorrer do exercício de 2014.

79. As contrarrazões, portanto, tentam mudar o foco do problema alegando ausência de regulamentação do Senado Federal; que o Manual do BCB busca dados para orientar a Política Monetária e não a Fiscal; que os dados não coletados não atendiam aos critérios do Manual; que não há previsão legal indicando a forma de captar esses valores pelo BCB, dentre outras. Essas alegações apenas indicam que o BCB, no mínimo, foi omisso em suas atribuições.

IV

Subitem 9.2.2 - inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 32, § 1º, inciso I, 36, caput, e 38, inciso IV, alínea 'b', da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União para cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial nos exercícios de 2013 e 2014 (item 2.3.6 do Relatório);

80. Discute-se, nesse item, o fato de a Caixa ter concedido adiantamentos à União para cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial. Restou constatado, no TC nº 021.643/2014-8, que, em 2013 e 2014, houve várias ocasiões em que a Caixa utilizou recursos próprios para realizar o pagamento desses benefícios. Tal fato, na visão da unidade técnica e do Tribunal (Acórdão nº 825/2015-Plenário), caracteriza operação de crédito realizada pela União.

81. De acordo com o relatório preliminar das Contas do Governo, nas operações junto à Caixa relacionadas aos citados benefícios, a União deixou de observar:

- a) a necessidade da existência de prévia e expressa autorização para a contratação (art. 32, § 1º, inciso I, da LRF);
- b) a proibição de realização de operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo (art. 36, *caput*, da LRF);
- c) a vedação quanto à realização de operação de crédito por antecipação de receita no último ano de mandato do Presidente (art. 38, inciso IV, alínea 'b', da LRF).

82. Em preliminar, a defesa aponta para o fato de não ter havido prejuízo para a União (nem para a Caixa) e para a necessidade de prestigiar os princípios da confiança legítima e da segurança jurídica, visto que tal sistemática sempre teria sido adotada pela Administração sem qualquer reprimenda dos órgãos de controle externo ou interno.

83. Para a defesa, as ocorrências são afetas à programação e à execução financeira, e não a compromissos financeiros de que trata o art. 29, inciso III, da LRF. Observa que a programação e a execução financeira da União não geraram obrigação de pagar que já não existisse. A transações se restringem à mera administração de fluxo de caixa.

84. Afirma que o pagamento do Programa Bolsa Família (PBF) e do Seguro Desemprego e do Abono Salarial pela Caixa decorre de contratos de prestação de serviços firmados com a União, que preveem a possibilidade de que o banco utilize recursos próprios para o pagamento de benefícios do Programa Bolsa Família. Aduz que tal sistemática é operacionalizada na forma de conta de suprimentos e que a existência de saldos negativos nesta conta de suprimentos de fundos não permite concluir que houve operação de crédito vedada pela LRF.

85. Refere que “*a sistemática prevista no contrato de prestação de serviços firmado entre a União (sob competência dos Ministérios Executores – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ministério do Trabalho e Emprego) e a CAIXA, a que se rotula ilegal por configurar, em tese, hipótese de operação de crédito vedada pela LRF, em verdade, reproduz mecanismo previsto na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)...*”.

86. Segundo a defesa, é o art. 82-A da Lei nº 11.977/2009, que autoriza o agente operador (Caixa) do FGTS, do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) utilizar-se de recursos dos referidos fundos para a concessão das subvenções de responsabilidade da União, e que a Lei não pretendeu dar a essa utilização temporária de recursos o caráter de operação de crédito, nos termos da LRF.

87. Observo que a discussão principal nesse ponto gira em torno do que pode ser entendido como operação de crédito.

88. Verifica-se que a LRF conceituou operações de crédito apenas ilustrando, de forma exemplificativa, alguns tipos dessas operações, como se pode perceber pela expressão ao final “e outras assemelhadas”. Tal conceito está positivado no art. 29, inciso III, da LRF, *in verbis*:

“Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;” (grifei)

89. Não obstante o conceito por exemplificação da LRF, pode-se extrair algumas características comuns a todas as operações de crédito.

90. Nesse sentido, pode-se afirmar que talas operações importam em reconhecimento de um passivo que trará impactos no montante da dívida pública e na capacidade de endividamento do ente. Outra característica é o diferimento no tempo. Assim, o recebimento de recursos financeiros, bens ou prestação de serviço transformar-se-á em uma dívida a ser quitada em momento futuro. Por fim, podemos afirmar que nas operações de crédito existe a incidência de juros explícitos ou implícitos e demais encargos financeiros, que impactam diretamente no aumento do valor da dívida.

91. Dito de outra forma, a essência de uma operação de crédito ou financiamento (*latu sensu*) envolve o pagamento de uma obrigação de um titular por outrem. No caso em tela, a Caixa pagou obrigações do Tesouro Nacional com recursos próprios. Com isso, o Tesouro passou a ter um passivo a ser quitado com a Caixa.

92. As instituições financeiras têm na concessão de crédito a sua atividade principal. Nesse caso, quando um cliente precisa realizar um pagamento, mas não tem recursos e a instituição o faz em seu nome, esta deverá ser remunerada por esses serviços na forma de juros.

93. Nas operações ativas, os bancos realizam diversos negócios, sendo os mais comuns: mútuo bancário – empréstimo de certa soma de dinheiro, para receber no vencimento o capital e os juros; desconto bancário – pelo qual o banco antecipa o valor do crédito do cliente com terceiro, recebendo o título representativo dessa dívida por endosso ou cessão; contrato de abertura de crédito – consiste na alocação de certa quantia à disposição do cliente para possível utilização futura; e o cheque especial – espécie de contrato de abertura de crédito.

94. No empréstimo, uma pessoa entrega a outra coisa sua com obrigação de devolução futura. O empréstimo de coisas fungíveis é conhecido como mútuo, assim como o de coisas infungíveis chama-se comodato. Num contrato de abertura de crédito há uma promessa de fornecer numerário, nele há uma disponibilidade de crédito.

95. Assim, por mais que se queira definir a entrega de numerário dos bancos para viabilizar o pagamento de despesas do Governo Federal como um contrato de prestação de serviços, entendo que isso é uma típica operação de crédito.

96. Esse tipo de operação para qualquer cliente bancário é conhecido como operação de crédito ou financiamento. Não importa se antes do final do exercício as obrigações foram quitadas, quando transcorreram meses em que a instituição financeira pagou despesas em nome do Tesouro Nacional.

97. Considerando que os saldos negativos junto à CEF foram regularizados ainda durante o exercício de 2014, o Tribunal, no TC nº 021.643/2014-8, abarcou o entendimento da unidade técnica de que tais operações se assemelhavam a operações de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO).

98. A defesa refuta essa conclusão argumentando que a relação entre o Governo Federal e a Caixa é contratual, na forma de prestação de serviços, e que, em razão da magnitude dos programas e impossibilidade de previsão dos valores a serem sacados, eventualmente ocorriam saldos negativos junto à Caixa.

99. Ressalta, ainda, que nessa relação bilateral entre a Caixa e o Tesouro Nacional, qualificada como fluxo de recursos, com índices variáveis, positivos e negativos, não se poderia afirmar que haveria operação de crédito na hipótese de mero adiantamento de valores, com resultados negativos compensados com fluxos também eventualmente positivos.

100. Entretanto, entendo que os esclarecimentos não merecem prosperar.

101. Em uma situação normal, com repasses rotineiros e contínuos, a partir de uma previsão de desembolsos e conhecimento prévio das datas de pagamento/depósito aos beneficiários, não há problema que ocorram saldos negativos ou positivos temporários.

102. Ocorre que a situação identificada pelo TCU é bem diversa.

103. Não se tratou de erro nas estimativas de repasse dos valores a serem transferidos para a CEF, mas sim, da ausência de repasse de valores previstos em diferentes meses. Para exemplificar, menciono que, entre os meses de fevereiro e agosto de 2014 não houve o registro de nenhum saldo positivo em favor da União e foram identificados saldos negativos de até R\$ 2 bilhões em relação aos recursos dos programas Bolsa Família e Seguro Desemprego e de R\$ 938 milhões em relação ao Abono Salarial.

104. Se considerarmos os saldos no último dia útil da conta suprimento da CEF em relação a esses três programas, os dados apresentados pela própria CEF indicam saldos negativos próximos a R\$ 6 bilhões nos meses de junho e julho.

105. Tais montantes refletem efetivamente o uso do banco público para pagar despesas obrigatórias da União e não mero erro nas estimativas de repasse.

106. Relevante assinalar que a Caixa não encarou tais insuficiências de recursos ou atrasos de repasse como algo rotineiro e normal, pois o banco público recorreu à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, ainda em 2013, com objetivo de encontrar uma solução negociada junto ao Tesouro Nacional e à Secretaria de Orçamento Federal para a ausência de repasses de recursos para cumprimento das obrigações do Governo Federal junto aos referidos programas (peça 230, p. 33-50).

107. Nesse ponto, cabe avaliar que impactos essa prática teve na apuração dos resultados fiscais, na transparência dos gastos e na responsabilidade fiscal.

108. Lembro que a apuração do resultado fiscal da União se dá pelo método de caixa, implicando que apenas com a saída de recursos do Tesouro a apuração será impactada. Com isso, somente quando ocorreu a transferência de recursos para a CEF os valores foram considerados na apuração do resultado fiscal.

109. Essa sistemática adiou a captação das despesas e, por consequência, uma sinalização, já no início de 2014, de um desequilíbrio fiscal. Isso também explica, em parte, o porquê de os déficits fiscais

do Governo Federal começarem a surgir apenas em setembro de 2014. No caso desses benefícios, como já comentado, os valores começaram a ser regularizados a partir de agosto de 2014.

110. Devemos ressaltar, ainda, que tais déficits teriam sido ainda maiores caso o Governo Federal tivesse pago todas as suas obrigações, ainda no exercício de 2014, com o BNDES, FGTS e Banco do Brasil, e que ainda estão pendentes de pagamento.

111. Assim, os argumentos apresentados, portanto, não devem ser acolhidos.

V

Subitem 9.2.3 - inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 32, § 1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo FGTS à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida nos exercícios de 2010 a 2014 (item 2.3.6 do Relatório);

Subitem 9.2.6. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), do princípio orçamentário da universalidade (arts. 3º, caput, da Lei 4.320/1964 e 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 167, inciso II, da Constituição Federal e 32, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, em face da execução de despesa com pagamento de dívida contratual junto ao FGTS sem a devida autorização orçamentária no exercício de 2014 (item 3.3.3.7 do Relatório);

Subitem 9.2.11. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 36, caput, da Lei 4.320/1964, 35 e 67, caput, do Decreto 93.872/1986, em face da inscrição irregular em restos a pagar de R\$ 1,367 bilhão referentes a despesas do Programa Minha Casa Minha Vida no exercício de 2014 (item 3.5.4.1 do Relatório);

112. Discute-se neste tópico o fato de o FGTS ter concedido **adiantamentos à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)**. Restou constatado no TC nº 021.643/2014-8 que o FGTS utilizou recursos próprios para realizar o pagamento desse benefício. Tal fato, na visão da unidade técnica e do Tribunal (Acórdão nº 825/2015-Plenário), caracteriza operação de crédito realizada pela União sem obediência aos condicionantes previstos no art. 32 da LRF.

113. O pagamento de subsídios relativos ao PMCMV tem sido financiado desde 2010 por meio de operação de crédito interno junto ao FGTS. Para a unidade técnica, considerando a sistemática adotada para pagamento dos citados subsídios, as dotações orçamentárias deveriam ter sido alocadas na fonte “46 – Operação de Crédito Interno”, refletindo, assim, de forma adequada, a origem dos recursos utilizados na cobertura das subvenções, qual seja, as disponibilidades do FGTS, adiantadas, em caráter oneroso, à União, nos termos do art. 82-A da Lei nº 11.977/2009. Daí a **execução de despesa com pagamento de dívida contratual junto ao FGTS sem a devida autorização orçamentária no exercício de 2014**.

114. Entretanto, considerando que no exercício de 2014 não há registro de que tenham sido realizados pagamentos ao FGTS de parcela do saldo devedor existente, conforme apurado pela unidade técnica, a irregularidade na forma indicada não se consumou, de modo que o referido subitem 9.2.6 deve ser excluído do rol de irregularidades do exercício de 2014.

115. A **inscrição do montante de R\$ 1,367 bilhão em restos a pagar não processados ao final de 2014 teria sido indevida**, tendo em vista que as despesas correspondentes aos referidos empenhos foram pagas, ainda no exercício de 2014. Como, em verdade, as despesas foram efetivamente pagas com recursos do FGTS, tem-se uma obrigação financeira da União para com o FGTS, e não mais junto ao

PMCMV. Assim, para a unidade técnica, os ressarcimentos devidos ao FGTS não deveriam correr à conta de restos a pagar não processados de subvenções econômicas, pois se trata, em essência, de amortização de dívida anteriormente contraída, devendo serem pagos à conta de dotação destinada a atender despesas de exercícios anteriores.

116. O Governo inicia sua justificativa argumentando que os valores pagos pelo FGTS por meio do seu Agente Operador, com fulcro no art. 82-A da Lei nº 11.977/2009, não se caracterizam como operações de crédito.

117. Aduz que o art. 82-A da Lei nº 11.977/2009 deixa claro que a subvenção paga pela União é primeiramente aportada ao FGTS, e depois paga, pelo seu Agente Operador, ao beneficiário, no ato da contratação do financiamento habitacional. Afirma que, de uma leitura combinada do art. 2º, inciso I, e 82-A, ambos da Lei nº 11.977/2009, na execução do Programa Minha Casa, Minha Vida, a União não deveria pagar diretamente os beneficiários do Programa, mas, sim, por meio do FGTS, devendo realizar aportes nesse Fundo para que o seu Agente Operador pague os beneficiários, ou ressarcir os recursos adiantados pelo Fundo.

118. Nesse sentido, justifica que as dotações orçamentárias que foram consignadas nos orçamentos da União para fazer frente à subvenção econômica dada pelo Governo Federal, nos termos do art. 2º, inciso I, da Lei nº 11.977/2009, sempre tiveram por objetivo a realização de aportes ao FGTS, e não o pagamento direto de subvenções aos beneficiários do Programa.

119. Observa-se uma interpretação equivocada do art. 82-A da Lei nº 11.977/2009:

“Art. 82-A. Enquanto não efetivado o aporte de recursos necessários às subvenções econômicas de que tratam os incisos I e II do art. 2º e o art. 11 desta Lei, observado o disposto na lei orçamentária anual, o agente operador do FGTS, do FAR e do FDS, que tenha utilizado as disponibilidades dos referidos fundos em contratações no âmbito do PMCMV, terá direito ao ressarcimento das quantias desembolsadas, devidamente atualizadas pela taxa Selic.” (grifou-se.)

120. Quando o dispositivo afirma “Enquanto não efetivado o aporte de recursos necessários às subvenções econômicas”, a leitura que se faz é que tal aporte é uma obrigação primária da União. Da mesma forma, quando afirma “o agente operador (...) que tenha utilizado as disponibilidades dos referidos fundos (...) terá direito ao ressarcimento” entende-se o caráter subsidiário da responsabilidade de, no caso, o agente operador do FGTS utilizar disponibilidades próprias para pagamento da despesa da União. Ou seja, a responsabilidade pelo pagamento é da União, que, nos termos do art. 2º da Lei nº 11.977/2009, concederá subvenção econômica ao beneficiário pessoa física no ato da contratação de financiamento habitacional.

121. Sobre a discussão da natureza jurídica da operação realizada, o MP/TCU entende que se trata de operação de crédito, conforme os fundamentos explicitados no item anterior, os quais se aplicam ao presente ponto.

122. Ao restar caracterizada a operação de crédito, a fonte orçamentária para realização dos referidos pagamentos (ressarcimentos) ao FGTS deveria ser “46 – Operação de Crédito Interno”, em homenagem à necessária gestão fiscal responsável e transparente, conforme preconizado pela LRF.

123. Segundo apurado no TC nº 021.643/2014-3, a operação de crédito entre a União e o FGTS é de natureza orçamentária e por isso necessitaria de autorização na própria lei orçamentária, em lei de créditos adicionais ou em lei específica (arts. 32, inciso II, § 1º, da LRF e 3º da Lei nº 4.320/64).

124. Aliado a esse descumprimento, também houve a inobservância da regra prevista no art. 167, inciso III, da Constituição.

125. Por fim, quanto à inscrição irregular de restos a pagar de recursos da subvenção econômica devida no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, tal irregularidade decorre da própria definição que se dá a restos a pagar pela Lei nº 4.320/64 (art. 36, *caput*) e pelo Decreto nº 93.872/86 (art. 67).

Segundo esses normativos, restos a pagar caracterizam-se por despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro.

126. No caso concreto, o subsídio econômico do programa é direcionado ao mutuário que, após atendidos os pré-requisitos exigidos pelo programa, celebra um mútuo com uma instituição financeira, conforme podemos depreender dos termos da Lei nº 11.977/2009:

“Art. 2º Para implementação do PMCMV, a União, observada a disponibilidade orçamentária e financeira:

I - concederá subvenção econômica ao beneficiário pessoa física no ato da contratação de financiamento habitacional;

(...)

Art. 6º. A subvenção econômica de que trata o inciso I do art. 2º será concedida no ato da contratação da operação de financiamento, com o objetivo de:

I - facilitar a aquisição, produção e requalificação do imóvel residencial; ou

II - complementar o valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações de financiamento realizadas pelas entidades integrantes do Sistema Financeiro da Habitação - SFH, compreendendo as despesas de contratação, de administração e cobrança e de custos de alocação, remuneração e perda de capital.” (grifei)

127. Considerando que parte das obrigações da União foram cumpridas pelo FGTS, ficou caracterizada uma obrigação financeira da União para com o FGTS e não junto ao mutuário. Os empenhos relativos ao PMCMV não atenderam às condições previstas no art. 35 do Decreto nº 93.872/86 para inscrição dos valores em restos a pagar, pois a obrigação financeira tornou-se um direito do FGTS e passou a ser atualizada pela taxa Selic, pois a operação original foi liquidada e paga pelo FGTS.

128. Quanto aos argumentos apresentados de que não houve transferência de fundos do FGTS para a União e de que não houve um acordo de vontades entre as partes, entendo que não devem ser acolhidos.

129. Para caracterização de uma operação de crédito, não é necessário o repasse de recursos ao mutuário, bastando o pagamento da obrigação do mutuário por outrem. Essa sistemática é a que se verifica nos contratos de financiamento imobiliário comuns, nos quais a instituição financeira celebra o mútuo com um interessado e esta instituição paga diretamente o proprietário do imóvel, ficando como credora do mutuário, não havendo o depósito de recursos na conta do adquirente.

130. Quanto ao acordo de vontades, como já discutido em outro tópico, esse acordo pode se dar de forma tácita para que seja caracterizada uma obrigação financeira. No presente caso, a ausência de um acordo formal torna a situação mais grave, mas não tem o condão de descharacterizar a realização de uma operação de crédito ao largo das normas da Administração Pública.

131. Deve-se considerar grave também o argumento de que não se pode *“cogitar que a cada financiamento contratado, ou a cada período em que se verificasse indisponibilidade de recursos da União esta fosse obrigada a adotar procedimentos de abertura de crédito adicional, celebração de contrato de mútuo com o FGTS, e obediência ao ritual previsto no art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal (...).”*

132. No cenário descrito, em existindo indisponibilidade de recursos, como afirmado, a medida correta a ser adotada é a suspensão, interrupção ou contingenciamento de recursos do programa. Alternativamente, também seria possível cancelar outras despesas e remanejar recursos para financiar o programa ou até mesmo solicitar a autorização legislativa para operação de crédito para esse fim e não buscar fontes não previstas no orçamento.

133. Devo ressaltar que o programa sob análise é da União (Governo Federal), não sendo responsabilidade do FGTS aportar recursos ou suprir deficiência de caixa da União para que a execução desse programa não seja interrompida. Frise-se que em 2014 não houve repasse de recursos para suprir as

despesas com os subsídios concedidos, o que demonstra uma grave falha no planejamento orçamentário e financeiro do Governo Federal.

134. Outro dado que chama a atenção é o fato de que entre os exercícios de 2009 e 2014 houve a concessão de R\$ 7,876 bilhões em subsídios, sendo que a União desembolsou no período apenas R\$ 1,6 bilhão, conforme apurado pela unidade técnica. Essa informação é um forte indício de que o referido programa não contou com os recursos financeiros para sua execução.

135. Desse modo, o MP/TCU manifesta-se pelo não acolhimento dos argumentos apresentados para o presente item.

VI

9.2.4. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 32, § 1º, incisos I e II, e 36, caput, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo BNDES à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento nos exercícios de 2010 a 2014 (item 2.3.6 do Relatório);

136. Discute-se nesse item o fato de o BNDES ter concedido adiantamentos à União para cobertura de despesas no âmbito do **Programa de Sustentação do Investimento – PSI**. Restou constatado no TC nº 021.643/2014-8 que, a partir do exercício de 2010, não foram realizados pagamentos dos subsídios econômicos referentes à equalização de taxa de juros do referido programa.

137. Verificou-se um saldo devedor de quase 20 bilhões de reais em junho de 2014.

138. De acordo com a Portaria do **Ministério da Fazenda nº 122/2012**, o Governo Federal deve proceder a **apurações semestrais** dos valores devidos ao BNDES, postergando o pagamento dos valores apurados **para 24 meses depois**.

139. Tal fato, na visão da unidade técnica e do Tribunal (Acórdão nº 825/2015-Plenário), caracteriza operação de crédito realizada pela União.

140. De acordo com o relatório preliminar das Contas do Governo, nas operações junto ao BNDES relacionadas ao citado programa, a União deixou de observar:

- a) a necessidade da existência de prévia e expressa autorização para a contratação (art. 32, § 1º, inciso I, da LRF);
- b) a necessidade da inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação (art. 32, § 1º, inciso II, da LRF, c/c o art. 3º, *caput*, da Lei nº 4.320/64);
- c) a proibição de realização de operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo (art. 36, *caput*, da LRF).

141. A questão posta em discussão refere-se à subvenção econômica concedida pela União ao BNDES, sob a modalidade de equalização de taxas de juros, conforme o disposto na Lei nº 12.096/2009. Em verdade, ficou comprovado que a União deixou de repassar o valor da equalização das taxas de juros desde o ano de 2010. Também ficou evidenciado que o valor devido desde a Portaria nº 122/2012 passou a ser devido apenas 24 meses depois do período de apuração, que é semestral.

142. Inicialmente, a defesa afirma que o BNDES não utiliza recursos financeiros próprios para cobrir despesas que seriam da União. Aponta que a concessão da subvenção não é efetuada por transferência de recursos ao beneficiário da operação de financiamento e sim por meio de uma redução nas taxas de juros.

143. Aduz que o papel da União, nessa situação, se resume 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 subvençcionadas, viabilizando, assim, o acesso do beneficiário a essas linhas de financiamento com taxas reduzidas.

144. Destaca que a lei de regência não estabeleceu qualquer limite temporal ou prazo para realização dos pagamentos pela Secretaria do Tesouro Nacional, acrescentando que essa matéria estaria inserida no âmbito do juízo exclusivo do Ministro de Estado da Fazenda, a quem a lei atribuiu a competência regulamentar sobre a matéria.

145. Sobre o prazo de 24 meses para o pagamento do valor devido referente às equalizações apuradas semestralmente, justifica que a equalização de juros pressupõe não apenas a materialização concreta do financiamento, como também o recebimento pelo BNDES do pagamento das dívidas firmadas diretamente ou por meio de seus agentes financeiros credenciados.

146. Nesse sentido, afirma que existem múltiplos prazos de carência para cada modalidade de empréstimo e que a Portaria do Ministério da Fazenda nº 122/2012 promoveu a readequação do fluxo de pagamento das equalizações com o prazo médio das carências das operações contratadas em cada uma das linhas de financiamento.

147. Afirma que a equalização dos juros após o efetivo início da quitação do principal da dívida, com estabelecimento de prazo de 24 (vinte e quatro) meses para pagamento, está em consonância com o disposto do § 3º do art. 1º da Lei nº 12.096/2009, que condiciona a equalização dos juros à comprovação de boa e regular aplicação dos recursos.

148. Não obstante o esforço argumentativo do Governo para justificar a inexistência de operação de crédito, ante a fixação de prazo de 24 meses para o pagamento do valor devido referente à equalização de juros, observa-se que tal objetivo não foi alcançado.

149. O argumento de que o prazo de 24 meses para pagamento é em função das carências existentes para cada modalidade de empréstimo não procede. Não há razão para vincular a obrigação de equalização dos juros ao recebimento pelo BNDES do pagamento das dívidas firmadas, tendo em vista que a obrigação do Governo Federal de efetuar a despesa com a subvenção efetivamente nasce com a disponibilização do empréstimo pelo BNDES ao mutuário com taxas reduzidas.

150. Vale dizer, no momento em que o banco disponibiliza seus recursos a taxas reduzidas, nasce a obrigação para o Tesouro equalizar tal taxa de juros. Esse montante é apurado semestralmente e, na medida em que foi estabelecido o prazo de 24 meses para pagamento, restou caracterizado o financiamento de despesas do Governo pelo BNDES.

151. Esse financiamento torna-se mais explícito quando se percebe, por meio de portarias do Ministério da Fazenda, a possibilidade de prorrogação dos pagamentos das equalizações de acordo com as disponibilidades do Tesouro.

152. É sintomático o fato de, desde 2010, o Tesouro não haver repassado valores para quitação dessa equalização, o que gerou um saldo devedor de quase 20 bilhões de reais em junho de 2014.

153. O Governo argumenta ainda que não é possível, *“ante a natureza jurídica das subvenções econômicas, pretender convertê-las na categoria de operação de crédito, de índole necessariamente contratual (bilateral) e cujas regras, em sua maior parte, tendem ao regime jurídico de direito privado totalmente diverso da subvenção. Entender que as subvenções se enquadram no conceito de operação de crédito, incorre-se em negar vigência aos princípios gerais de direito. A própria LRF distingue as subvenções das operações de crédito, quando trata da destinação de recursos públicos para o setor privado”*.

154. Nesse ponto, percebe-se o equívoco da defesa ao concluir que o TCU teria considerado uma subvenção econômica como operação de crédito.

155. De início, é extremamente importante que não seja confundida a lei que autoriza a concessão da subvenção com a lei que contempla a dotação para a execução dessa despesa. No presente caso, a Lei nº 12.096/2009 autorizou a concessão de subvenção econômica ao BNDES. Entretanto, a efetiva operacionalização das subvenções devem obedecer a ditames orçamentários previstos na LDO e na LOA (art. 26 da LRF).

156. Em verdade, o que o TCU enquadrou como operação de crédito, valendo-se do disposto no art. 29, inciso III, da LRF, não foi a concessão da subvenção em si, mas o fato de a União não ter repassado os valores dessa despesa para o BNDES (prorrogação dos pagamentos, de acordo com as disponibilidades do Tesouro) e o estabelecimento de prazo de 24 (vinte e quatro) meses para a o pagamento de referida dívida. De acordo com a unidade técnica, “*o Tesouro Nacional assumiu compromisso financeiro junto à referida instituição financeira, uma vez que prometeu pagar ao BNDES, com a devida atualização, valores correspondentes a despesa de natureza orçamentária, qual seja: despesa corrente com subvenção econômica, sob a modalidade de equalização de taxa de juros*”.

157. Veja-se que, na prática, o BNDES arcou com uma despesa de responsabilidade da União, no valor equivalente à 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.

158. Sobre a discussão da natureza jurídica da operação realizada, o MP/TCU entende que se trata de operação de crédito, conforme os fundamentos explicitados nos itens anteriores, os quais se aplicam ao presente ponto.

159. Desse modo, o MP/TCU manifesta-se pelo não acolhimento dos argumentos apresentados para o presente item.

VII

9.2.5. ausência do rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, descumprindo o previsto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal (item 3.2 do Relatório);

160. Em suas contrarrazões, o Governo Federal questiona a competência do TCU em abordar falhas na previsão ou não do rol de prioridades e metas no projeto de lei de diretrizes orçamentárias ao citar o art. 36 da Lei nº 8.443/92 e o § 5º do art. 165 da CF/88.

161. Ressalta que a Constituição não define a forma de apresentação das metas e prioridades, cabendo à Lei Complementar dispor sobre a elaboração e a organização da lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do § 9º do art. 165, bem como que a LRF, no seu art. 4º, também não especificou a forma como as metas e prioridades serão apresentadas no âmbito da LDO.

162. Além disso, destaca que o TCU, ao se manifestar em 2008 sobre o assunto, apontou para a ocorrência de incongruências entre as diretrizes definidas na LDO e na LOA em razão da tramitação em paralelo dos dois projetos de lei no âmbito do Congresso Nacional.

163. Em 2010, o TCU teria reconhecido haver uma lacuna legislativa quanto à forma de fixação de prioridades da Administração.

164. Afirma que, como a priorização por meio da elaboração de anexo específico na LDO não se mostrava efetiva, o Poder Executivo assumiu como prioritários os programas previstos no art. 19 da Lei nº 12.593/2012, que instituiu o PPA.

165. Conclui que não é possível imputar, no julgamento das contas públicas, responsabilidades por questões afetas ao resultado do processo legislativo de elaboração da lei de diretrizes orçamentárias.

166. Inicialmente, devemos destacar que a apresentação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias é responsabilidade do Executivo.

167. O item 3.2 do Relatório das Contas do Governo tratou da falha de ausência do rol de prioridades, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, descumprindo o previsto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal:

“§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.”

168. A argumentação da defesa busca justificar a indicação de prioridades de forma genérica na LDO ao determinar a precedência das ações relativas ao PAC e ao Plano Brasil Sem Miséria na alocação de recursos no projeto de lei orçamentária de 2014.

169. Para avaliação, monitoramento e controle das ações prioritárias acima, segundo a defesa, no caso PAC definiu-se a marcação de resultado primário – RP-3 (art. 7º, § 4º, II, alínea “c”, LDO-2014) e no caso PBSM, o Anexo II da LDO, no seu inciso XXIX, determinava que informações complementares ao projeto de lei orçamentária de 2014 constassem da relação de ações relativas ao PBSM por órgão e unidade orçamentária.

170. Afirma-se, ainda, que o próprio TCU constatou o empenho de 97% das dotações do PBSM, significando que era prioritário e passível de verificação pelos órgãos de fiscalização.

171. A defesa também transcreve trecho do Relatório das Contas de Governo de 2013, no qual o TCU entendeu estar parcialmente atendida a recomendação sobre o mesmo quesito.

172. Frise-se que o achado de 2013 é o mesmo de 2014 e em 2013 fica claro que o TCU não acolheu a forma de fixação das prioridades na LDO, por serem ações abrangentes por natureza, e ressalvou o ponto, em face do descumprimento do § 2º do art. 165 da Constituição Federal:

“I. à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Desenvolvimento Social, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto, certifiquem-se de que as alterações ocorridas na identificação das despesas do Plano Brasil Sem Miséria, por meio do plano orçamentário, sejam suficientes para propiciar a correta identificação da sua execução orçamentária; caso contrário, que providenciem outro mecanismo para assegurar a referida identificação no exercício de 2013 (item 3.2);”

173. A questão central nesse quesito refere-se à ausência de transparência da execução orçamentária das ações prioritárias. As inconsistências detectadas no exercício de 2014 e no exercício de 2013 deixam claro que a forma utilizada para identificar despesas do PBSM não permite levantar informações fidedignas e confiáveis para a prestação de contas da execução orçamentária das despesas do plano.

174. A recomendação encaminhada ao Governo Federal em 2013 objetivava melhorar o controle na execução dessas despesas, de modo a permitir um monitoramento e avaliação do seu desempenho ao longo do exercício.

175. Em 2013, os levantamentos realizados pelo MDS, SOF e STN para determinar a execução de despesas referentes ao programa não são coincidentes, demonstrando a dificuldade encontrada pelos próprios órgãos do Governo Federal na identificação dos valores de execução.

176. Como destacado no Relatório das Contas de 2014, o Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias *“determinou, no art. 4º, tão-somente que as prioridades corresponderiam às ações integrantes do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM). Contudo, a indicação de programas e planos não associada ao detalhamento das ações orçamentárias, não atenderia aos requisitos constitucionais, uma vez que a definição de metas e prioridades direcionaria a aplicação dos recursos públicos”*.

177. Deve-se considerar que essas políticas são abrangentes por natureza, o que leva à necessidade de se conhecer as despesas realizadas especificamente no âmbito dessas políticas.

178. Deve-se destacar, ainda, que auditoria operacional identificou que os planos orçamentários vinculados a uma ação podem ser ajustados em qualquer época do ano, dispensando publicação em ato legal (Acórdão nº 252/2014-Plenário).

179. A fidedignidade desses dados cresce de relevância quando verificamos que o art. 3º da LDO permitiu que a meta de superávit primário fosse reduzida com base no valor total das despesas do PAC.

180. O Governo Federal defende que está buscando atender às recomendações desta Corte de Contas ao apresentar em documentos anexos informações a respeito da mudança na diretriz na elaboração do PPA 2016/2019, o que irá refletir na elaboração de projetos de lei de diretrizes orçamentárias, e por isso não haveria razão para a rejeição de contas.

181. No entanto, tais medidas não resolvem o problema, pois é preciso melhorar o planejamento da execução do orçamento com a definição clara de suas metas e prioridades.

182. Segundo explicitado na Constituição, no art. 165, § 2º:

“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.” (Grifou-se.)

183. Ou seja, essas metas e prioridades devem servir de instrumento efetivo para subsidiar o processo decisório de alocação de recursos na Lei Orçamentária. Não devem ser encaradas como um ato apenas formal, como pode se inferir da forma como constou na LDO de 2014.

184. A definição de metas gerais não tem o condão de orientar a elaboração da Lei Orçamentária e alinhar a LOA com as diretrizes e as metas da administração pública. O Anexo de Metas e Prioridades da LDO tem como objetivo estabelecer um conjunto de programas e ações considerados estratégicos.

185. Deve-se ressaltar, também, que o Poder Executivo tem autonomia durante todo o exercício para incluir/excluir ações nesses dois conjuntos definidos como prioritários, além do fato de que políticas de governo como o PAC e o PBSM são abrangentes por natureza.

186. Por fim, ao se definir de forma genérica o PAC como prioritário, o Governo Federal abdica da sua função de planejamento, pois, num cenário de contingenciamento de despesas, os investimentos previstos podem ser cortados de forma linear, o que pode levar a interromper obras em fase final de conclusão em detrimento de outras que estejam em fases mais iniciais.

187. Deve-se considerar nesse quadro que o PAC somou em dezembro mais de 47.000 ações. Certamente dentre essas ações é possível selecionar as que devem ser consideradas prioritárias, desde que previamente definidos os critérios para isso. Sem essa definição, os cortes dessas ações, quando necessários, se tornam pouco transparentes e sem aderência ao planejamento de mais longo prazo que deve orientar as decisões de Governo.

188. Considerando que esse ponto é recorrente com o envio de recomendações por parte deste Tribunal, as alegações de defesa apresentadas podem ser acolhidas apenas parcialmente, de modo que o MP/TCU propõe que esse ponto seja objeto de ressalva.

VIII

9.2.7. extração do montante de recursos aprovados, no Orçamento de Investimento, para a fonte de financiamento ‘Recursos Próprios – Geração Própria’, pelas empresas Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (AmE), Araucária Nitrogenados S.A., Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I) e Petrobras Netherlands B.V. (PNBV); para a fonte ‘Recursos para

Aumento do Patrimônio Líquido – Controladora’, pela empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás); para a fonte ‘Operações de Crédito de Longo Prazo – Internas’, pela empresa Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE); e para a fonte ‘Operações de Crédito de Longo Prazo – Externas’, pela empresa Furnas – Centrais Elétricas S.A. (item 3.3.4 do Relatório);

9.2.8. execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento pelas empresas Araucária Nitrogenados S.A., Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I) e Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE), em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (item 3.3.4 do Relatório);

189. As contrarrazões inicialmente destacam o fato de que as Empresas Estatais, “embora obrigadas a seguir os limites aprovados em seu Orçamento de Investimento, possuem autonomia administrativa, operacional e financeira (...)

(...)

Assim, ao contrário dos entes da Administração Direta (...) as Empresas Estatais Não Dependentes possuem caixa e sistemas de execução próprios, sobre os quais não cabe controle direto de nenhum órgão da Administração.”

190. Afirma, ainda, que as informações do Orçamento de Investimento são apresentadas pelas empresas ao Ministério do Planejamento mensalmente até o dia 20 do mês subsequente à sua execução, o que impede qualquer contingenciamento direto ou monitoramento em tempo real. Além disso, pondera que os valores das extrações foram materialmente baixos, representando 0,2% do total.

191. Ressalta que nos últimos anos é possível identificar uma tendência constante de queda no valor dessas extrações sobre o valor executado.

192. Quanto à execução de despesas sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento, afirma que as empresas, por estarem sujeitas ao regime das empresas privadas, realizam os seus investimentos conforme a situação do mercado em que atuam.

193. Alega que a maior parte das extrações se deu em razão de decisões de financiamento ou pela ocorrência de eventos urgentes e imprevistos próximos ao fim do exercício, quando já não havia mais tempo hábil para realização de créditos orçamentários.

194. Apresenta, assim, o rol de eventos que justificaram as extrações e apresenta os esclarecimentos a respeito das ocorrências envolvendo cada uma das empresas citadas.

195. Os Relatos registram que as empresas demoram a adotar medidas tempestivas no sentido de informar alterações necessárias dos valores previstos no Orçamento de Investimentos.

196. A preocupação do TCU vem em linha com o objetivo de dar à Programação Orçamentária a maior fidedignidade de seus dados e de que esta espelhe a realidade da execução de despesas e receitas do Orçamento, inclusive das Estatais.

197. Efetivamente, em termos percentuais há uma clara redução desses eventos, mas, em vista do número de ocorrências (empresas), tal fato demonstra que estas empresas ainda não implementaram rotinas próprias para ajustar as informações constantes do Orçamento de Investimento.

198. Nos casos em que não houve tempo hábil para fazer os ajustes ainda dentro do exercício, deve-se buscar uma alternativa que garanta uma maior transparência dos eventos e correção dos registros.

199. Assim, mesmo considerando que os casos identificados no presente exercício envolvam valores menores que os identificados nos exercícios anteriores, o que demonstra uma melhora nos controles e registro das informações das estatais, não podemos olvidar que essas falhas são recorrentes e objeto de ressalvas há vários exercícios.

200. Desse modo, o MP/TCU manifesta-se pelo não acolhimento das justificativas apresentadas, sugerindo que este Tribunal mantenha a ressalva quanto aos pontos indicados.

IX

9.2.9. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 9º da Lei Complementar 101/2000 e 51 da Lei 12.919/2013, em face da ausência de contingenciamento de despesas discricionárias da União no montante de pelo menos R\$ 28,54 bilhões, quando da edição do Decreto 8.367/2014 (item 3.5.3 do Relatório);

9.2.10. inobservância dos princípios da legalidade e da moralidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 118 da Lei 12.919/2013, em face do condicionamento da execução orçamentária de 2014 à apreciação legislativa do Projeto de Lei PLN 36/2014, nos termos do art. 4º do Decreto 8.367/2014 (item 3.5.3 do Relatório);

201. As ocorrências destes subitens referem-se a irregularidades relacionadas aos atos de programação orçamentária e financeira, que incluem omissão de contingenciamento e condicionamento da execução orçamentária de 2014 à apreciação legislativa de Projeto de Lei.

202. Esses pontos foram também objeto da manifestação do MP/TCU, em parecer da lavra do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, quando da sessão em que o Plenário concedeu prazo de 30 dias para que a Excelentíssima Senhora Presidente da República se pronunciasse.

203. Restou constatado no relatório preliminar que o Governo Federal não efetuou contingenciamento de despesas discricionárias, em pelo menos 28,5 bilhões de reais, na edição do Decreto nº 8.367/2014. Verificou-se que a obrigação prevista no art. 9º da LRF, ou seja, a necessidade de contingenciamento, já estava evidenciada desde o final do 2º quadrimestre.

204. Ademais, o citado Decreto nº 8.367/2014 previu a liberação de 10 bilhões de reais, condicionada à aprovação do PLN 36, o que caracterizou possível infringência ao art. 118 da LDO, uma vez que o decreto de execução orçamentária foi instituído previamente à alteração da meta pelo Congresso Nacional, com a inclusão de um condicionante em seu art. 4º, representando potencial influência na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional.

205. Os esclarecimentos apresentados para esse ponto atribuem ao cenário econômico mundial negativo o impacto causado nas contas públicas, o que teria levado a um maior grau de imprecisão acerca do atingimento das metas. Afirma que, com o cenário macroeconômico se deteriorando a partir do segundo semestre de 2014, principalmente pela queda do preço das commodities, queda da produção industrial e dos indicadores de confiança na atividade econômica, foi inevitável o reflexo na arrecadação do Governo e nas metas de superávit originalmente fixadas.

206. Entretanto, o fator externo não foi a principal causa para a frustração do alcance das metas, mas sim, a grande ampliação das despesas, previsões extremamente otimistas de realização de receitas e previsão de receitas extraordinárias, que, ao cabo, não se confirmaram na sua totalidade no decorrer de 2014.

207. Esses fatores contribuíram para que fosse subestimado o valor do contingenciamento de R\$ 30,5 bilhões contido no Relatório de Avaliação, já do primeiro bimestre de 2014 (Decreto nº 8.197/2014), mantendo-se limites irreais de empenho e pagamento das despesas discricionárias, conforme destacou a SEMAG/TCU.

208. Com esses elementos é possível constatar que houve omissão de adoção de medidas corretivas exigidas pelo art. 9º da LRF e pelo art. 51 da Lei nº 12.919/2013 (LDO de 2014).

209. Noutro giro, é importante ressaltar que o TCU não criticou a alteração da meta de superávit primário definido pela LDO. O que foi registrado como uma irregularidade foi a omissão da obrigação legal de adoção de medidas corretivas para adequar os gastos ao menor fluxo de receitas. Tal fator

independe do montante da meta de superávit, sendo uma obrigatoriedade prevista pela LRF, espelhado no princípio do equilíbrio fiscal (art. 1º, § 1º).

210. As justificativas sobre a repentina deterioração do quadro macroeconômico não se sustentam com base nos dados oficiais, pois desde o início do ano já havia uma sinalização de queda na arrecadação.

211. Dos dados registrados na análise preliminar das contas, o que se percebe é que de fevereiro a novembro as projeções foram estáticas, repercutindo no não contingenciamento de despesas durante o período. Entretanto, os valores realizados apontaram para o aumento de despesas e a redução de receitas. Ao mesmo tempo que reconhecia queda de receita nos relatórios, contraditoriamente, o Poder Executivo apontava para a possibilidade de manutenção dos limites de empenho e pagamento das despesas discricionárias.

212. Conclui-se que a situação indicativa de não cumprimento da meta fiscal após o 2º quadrimestre de 2014 já exigia a adoção de contingenciamento, conforme art. 9º da LRF e art. 51 da LDO 2014. No mesmo sentido, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 4º Bimestre de 2014.

213. Da mesma forma, ao final de novembro, na 5ª avaliação bimestral, apesar de reconhecido o desajuste nas contas, não houve contingenciamento, sob a alegação de que já havia um projeto de lei para ajuste da meta fiscal, por meio do aumento das despesas dedutíveis.

214. Nessa linha, o mesmo relatório da 5ª avaliação bimestral, que serviu de base para a edição do Decreto nº 8.367/2014, previu a liberação de 10 bilhões de reais, condicionada à aprovação do PLN 36/2014. Nesse ponto, o Governo alega que adotou medida de responsabilidade e prudência fiscal em detrimento de conduta precipitada, que seria a de se efetuar um contingenciamento de despesas que levaria inevitavelmente ao agravamento da situação econômica já desfavorável.

215. Sustenta que baseou sua decisão na alta probabilidade de aprovação pelo Congresso Nacional do PLN nº 36/2014, a fim de se evitar o agravamento da crise a partir da postergação de investimentos em áreas vitais para o país e que a publicação do decreto nos seus exatos termos em nada alterou o atingimento final da meta, objetivo último da legislação orçamentáriaposta.

216. Ocorre que, como já assinalado pelo MP/TCU, o mero envio de proposta legislativa para alteração da meta de resultado fiscal constante da LDO-2014 não tem o condão de afastar a exigência das medidas corretivas previstas no art. 9º da LRF, que impõe, de forma vinculada e obrigatória, a limitação de empenho ao final de cada bimestre, não ao final do exercício, pois se assim fosse seria “letra morta”.

217. Ademais, condicionar a realização do contingenciamento à aprovação de uma lei não está entre as hipóteses previstas pela LRF para dispensar o contingenciamento obrigatório.

218. Ao contrário do que afirma, a conduta adotada não se mostrou compatível com a prudência e com a transparência fiscal, tampouco obedeceu ao normativo legal. Para cumprir tais ditames, o correto seria o Governo ter providenciado o contingenciamento, podendo já prever o seu desbloqueio quando da aprovação do PLN 36/2014.

219. Reafirmo que entre os principais objetivos da LRF consta a ação planejada e transparente, a prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas (**garantia de equilíbrio das contas**), via cumprimento de metas de resultados entre despesas e receitas, com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com pessoal, segurança, dívida pública, operações de crédito, concessão de garantias e inscrição de restos a pagar.

220. Em conclusão, afirma-se que a LRF e a LDO não dão margem a outra interpretação, senão a de que o Executivo obrigatoriamente deveria reduzir os limites de empenho e movimentação financeira ante a frustração da receita prevista combinada com a elevação das despesas obrigatórias.

221. Nesse ponto, devo ressaltar que os esclarecimentos encaminhados focam bastantes no cumprimento da meta de resultado primário fixada legalmente. A existência de uma meta fiscal é um parâmetro para guiar a gestão fiscal, cuja principal finalidade é ser uma ferramenta para estabilizar o crescimento da dívida pública.

222. Assim, ao serem identificadas frustrações de receitas e aumentos de despesas, o Governo Federal deve adotar medidas com objetivo de buscar o equilíbrio. Buscou-se com a alteração da LDO adequar a lei aos gastos e não os gastos às disponibilidades de receita existentes desde o início do ano de 2014.

223. O equilíbrio das contas públicas preconizado pela LRF é o equilíbrio das chamadas “contas primárias”, onde se busca um equilíbrio fiscal que prescinde de operações de crédito e, com isso, que ocorra, no mínimo, a estabilização da dívida pública. Uma meta primária negativa é o oposto disso.

224. É preciso termos em mente que a regra vigente (LRF) prevê que a realização de despesas dependerá das receitas arrecadadas. A não realização das receitas esperadas importa na impossibilidade de realizar determinadas despesas, pois parte das despesas programadas não poderá ser executada por ausência de receitas que lhes dê suporte.

225. Não faz sentido para a LRF, ao se observar o descompasso entre receitas arrecadadas e receitas previstas a cada bimestre, que medidas de austeridade sejam adotadas apenas no final do exercício.

226. Somente com a recuperação das receitas e com a efetiva arrecadação de receitas acima das previsões seria possível ao Poder Público realizar novos empenhos ou reativar aqueles que foram contingenciados ou mesmo cancelados e não a simples alteração da meta fiscal com alteração da LDO, pois tal medida vai de encontro ao princípio do equilíbrio fiscal.

227. Ou seja, independentemente da existência de uma meta fiscal estipulada pela LDO, cabe ao Governo Federal, conforme determinado pela LRF, buscar a manutenção do equilíbrio fiscal, equilíbrio que ocorre quando, no mínimo, as despesas se igualam às receitas.

228. Assim, havendo desequilíbrio entre receitas e despesas é necessário haver o contingenciamento, sendo que a meta fiscal apenas orienta o nível desse contingenciamento além do equilíbrio fiscal, já que por trás da meta fiscal está o objetivo de se estabilizar e até reduzir a dívida pública.

229. Outro princípio que a LRF consagra é o da compensação. Assim, toda a medida do poder público que promover uma queda de arrecadação deve ser combinada com uma medida compensatória. A concessão ou ampliação de incentivo fiscal e a renúncia de receita devem ser acompanhadas da implementação de mecanismos de compensação, por meio do aumento de tributos e/ou redução de outras despesas

230. Deste conjunto de medidas pode-se extraír que a ocorrência de déficits primários no país deve ser evitada, ou seja, no tocante aos gastos não-financeiros, não é permitido se gastar mais do que se arrecada e esse é o espírito da LRF que foi desrespeitado. O cumprimento de uma meta de déficit fiscal formal está afastado do espírito da lei.

231. Quanto ao argumento de que as alterações legislativas idênticas ocorreram nos exercícios de 2009 e 2010, vemos no mínimo uma situação diferente no exercício de 2014. Naqueles exercícios houve a apresentação de proposta de alteração do superávit com mais antecedência, embora a aprovação das propostas tenha ocorrido no final dos exercícios. Mas nos dois exercícios o Governo Federal conseguiu obter um superávit primário, o que denota, ao menos, que houve certo equilíbrio entre as receitas e despesas.

232. Além do mais, nas contas de 2014 o que se apontou foi que a realidade das contas públicas indicava que não haveria o cumprimento da meta estipulada, conforme podemos depreender dos dados presentes no Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 2º Quadrimestre de 2014, o que impunha, desde então, a adoção da medida disposta no art. 9º da LRF, c/c o art. 51 da LDO 2014.

233. Ressalto, ainda, que não é possível comparar situações díspares identificadas em outros exercícios com o que foi identificado em 2014, quando restou caracterizado um evidente descontrole fiscal. Além disso, apontar situações em que houve descumprimento da LRF e de outros dispositivos legais não pode ser considerada uma afronta à segurança jurídica.

234. Devemos considerar, ainda, que o TCU avalia a gestão como um todo, bem como o respectivo impacto das ações do governo na fidedignidade dos dados divulgados, em especial os balanços e sua situação patrimonial.

235. Esse tipo de apreciação não garante ao Governo Federal a chancela de regularidade de todos seus atos, pois cabe ao Governo Federal garantir que sua atuação se deu em consonância com a Constituição Federal, Legislação Complementar e demais normas que regem a Administração Pública.

236. A avaliação se dá de forma sistemática, devendo ser ponderada com as demais ações do Governo em conjunto. Assim, como o Governo inovou em sua atuação em diferentes frentes, especialmente na orçamentária, contábil e de registro de suas obrigações, foi necessário que o TCU avaliasse essa atuação sob a luz da legislação, não cabendo ao Tribunal dar uma interpretação própria ou suavizar os ditames legais e constitucionais cujo cumprimento é cogente e claro.

237. Portanto, não vejo como acolher os argumentos apresentados para esses subitens, de modo que o MP/TCU sugere a rejeição dos mesmos.

X

9.2.13. existência de distorções materiais que afastam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas a indicadores e metas previstos no Plano Plurianual 2012-2015 (item 4.2.34 do Relatório).;

238. Inicialmente, anoto que o TCU fez uma ampla análise dos indicadores e metas previstos no PPA que constaram no capítulo 4 do Relatório preliminar das Contas de Governo e compuseram mais de 100 páginas daquele documento.

239. Isso se deve a uma mudança de enfoque conferida pelo Tribunal para o cumprimento de sua missão de subsidiar o julgamento das Contas do Presidente da República e que essa mudança está em sintonia com as conclusões e recomendações oriundas do estudo comparativo realizado pela OCDE sobre o Parecer Prévio e o Relatório das Contas do Governo da República (*peer review*).

240. O que se verificou é que com a mudança da metodologia para elaboração do PPA este deixou de detalhar programas em ações, que se desdobravam em metas físicas e em valores, dando origem a programas temáticos, objetivos e iniciativas.

241. No Relatório e Parecer prévio sobre as Contas do Governo de 2013, o TCU já havia apontado para distorções que afastavam a confiabilidade de boa parte das informações relacionadas à consecução das metas previstas no PPA, o que demonstra, portanto, a questão não é nova.

242. Os esclarecimentos apresentados para este ponto defendem que o objeto de apreciação das contas de governo limita-se ao controle da execução do orçamento, tomando-se por base a legislação vigente, não tendo a eventual necessidade de aperfeiçoamento ou alterações legislativas impacto no julgamento das contas públicas.

243. Ao citar dispositivo da Lei nº 8.443/92 e o art. 165, § 5º, da CF/88, defende que a análise do PPA escapa ao escopo da análise das contas presidenciais e não permite a rejeição dessas contas com fundamento na metodologia de elaboração do PPA, matéria submetida ao crivo privativo do Congresso Nacional. Tal fato, no entanto, não impediria a elaboração de alertas e recomendações, mas apenas isso.

244. Além disso, afirma que as distorções levantadas pelo TCU ocorreram na fase de elaboração do PPA e não no momento da execução orçamentária, sendo a elaboração de um novo PPA o momento mais apropriado para aperfeiçoar a metodologia e que a recomendação contida no item 9.2.13 do Acórdão nº 1464/2015-Plenário encontra-se em atendimento.

245. Os esclarecimentos também informam que foram adotadas medidas para aprimorar a elaboração do próximo PPA, bem como que estaria em andamento o processo de revisão do atual Plano.

246. Sobre a questão, vemos que o sistema orçamentário brasileiro é definido na Constituição Federal de 1988. Compõe-se de três instrumentos: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.”

247. O PPA, com vigência de quatro anos, estabelece as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. A LDO, por sua vez, elenca as políticas públicas e as respectivas prioridades para o exercício seguinte e a LOA estima as receitas e fixa as despesas para o exercício financeiro.

248. Cabe à LDO apontar as ações previstas pelo PPA que receberão prioridade no exercício seguinte, tornando-se o elo entre o PPA, que funciona como um plano de médio-prazo do Governo, e a LOA, que é o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício a que se refere.

249. De acordo com a Constituição Federal, o exercício da função do planejamento é um dever do Estado, tendo caráter determinante para o setor público e indicativo para o setor privado:

“Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”

250. Assim, o planejamento expresso no Plano Plurianual assume a forma de grande relevância legal e institucional para a ação nacional, bem como para a formulação dos planos regionais e setoriais.

251. O § 1º do inciso XI do art. 167 da Constituição Federal é um argumento forte em relação à importância que os constituintes deram ao planejamento no Brasil:

“§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.”

252. De qualquer forma, a abordagem dada à questão no âmbito das Contas 2014 se deu na falta de confiabilidade do conjunto de indicadores e metas constantes do PPA. Esse fato demonstra que há uma grande distorção entre o planejamento de médio prazo e de curto prazo no país e que os instrumentos de planejamento instituídos na CF/88 não se tornaram efetivos para garantir um planejamento das políticas públicas do país.

253. O quadro apresentado nas Contas apenas demonstra que não há um planejamento sistemático por parte do Governo Federal e a existência do PPA, LOA e LDO se dá, no mais das vezes, como mera formalidade para viabilizar a execução orçamentária do Governo Federal de curto prazo.

254. O Governo Federal apresenta em seus esclarecimentos as medidas que vem tomando para tornar o instrumento PPA mais útil ao próprio Governo e à sociedade, no sentido de buscar a fixação de objetivos e metas factíveis aferíveis e que sejam compatíveis com as prioridades definidas em cada exercício.

255. No entanto, tais medidas ainda não se tornaram efetivas.

256. O TCU com sua atuação busca valorizar o PPA como ferramenta de planejamento governamental e facilitar o processo de comunicação à sociedade dos resultados produzidos pela atuação do Governo.

257. Assim, considerando a análise de parte das metas e indicadores constantes do PPA realizada no decorrer de mais de 100 páginas do Relatório das Contas, a conclusão é de que há grandes limitações na utilidade da cesta de indicadores em relação a diferentes atributos, bem como de que foram identificadas metas com fragilidades envolvendo critérios de mensurabilidade e especificidade e respectiva medição

dos seus alcances, motivo pelo qual o MP/TCU entende que as justificativas também não devem ser acolhidas, devendo portanto ser objeto de ressalvas.

XI

Apontamentos Adicionais

“Edição do Decreto 8.197, de 20/2/2014, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e fixou o cronograma mensal de desembolso para 2014, sem considerar a manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego quanto à elevação de despesas primárias obrigatórias (Seguro Desemprego e Abono Salarial), no valor de R\$ 9,2 bilhões, e quanto à frustração de receitas primárias do Fundo de Amparo ao Trabalhador, no valor de R\$ 5,3 bilhões, nos termos do Ofício 35/2014/SE-MTE, de 17/2/2014;”

258. As contrarrazões, após reiterarem as preliminares já abordadas no início deste Parecer, trazem informações de medidas adotadas com vistas a ajustar o gasto público em algumas rubricas e também com vistas a atender a meta de resultado primário.

259. As medidas adotadas envolveram o Programa Garantia-Safra, Programa Bolsa Estiagem, os benefícios do Auxílio Emergencial Financeiro e a exclusão de beneficiários do Programa Bolsa Família após revisão dos cadastros ativos. Todas as medidas resultaram em redução de despesas, segundo informado, o que demonstraria a busca por cortes no orçamento com objetivo de perseguir a meta fiscal pactuada.

260. O primeiro ponto decorre de pedido de suplementação encaminhado pelo MTE, em 17/02/2014, sendo que o Decreto nº 8.197/2014 foi publicado em 20/02/2014, de modo que não houve tempo hábil para que tais parâmetros fossem considerados.

261. Tal argumentação não justifica o porquê de o pedido do MTE não ter sido considerado na reprogramação orçamentária dos bimestres seguintes.

262. Devemos ressaltar que o Ministério do Trabalho e Emprego, por meio do Ofício nº 209/2014/SE-MTE, de 05/08/2014, novamente informou à SOF a necessidade de suplementação orçamentária para o custeio das despesas obrigatórias de seguro desemprego e do FAT no valor de R\$ 8,8 bilhões. Ou seja, o valor indicado em agosto de 2014 ainda estava muito próximo das necessidades de recursos já previstas pelo MTE em fevereiro de 2014.

263. As contrarrazões defendem que a manutenção das verbas orçamentárias, originalmente previstas para o pagamento do abono salarial e do seguro desemprego, não teria implicado descumprimento da LRF.

264. Tal afirmação não condiz com os dados dos Sistemas Oficiais do Governo Federal, já que restou comprovado, nos autos, que a Secretaria de Orçamento Federal bloqueou créditos do MTE referentes ao Abono Salarial no sistema SIAFI da ordem de R\$ 15,236 bilhões, conforme posição do dia 07/04/2014 (peça 230, p. 52-53).

265. Esse fato indica que houve uma opção deliberada do Governo Federal em adiar ao máximo a adoção de medidas que levassem ao repasse de recursos à CEF e que o obrigasse a efetivar o contingenciamento de despesas não obrigatórias.

266. É importante registrar que a CEF recorreu à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF com intuito de fazer valer o seu direito de receber os valores devidos pelo Governo Federal de diferentes programas geridos pelos Ministérios do Desenvolvimento Social; Trabalho e Emprego; Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Cidades (peça 230, p. 35-50). O que demonstra que

a CEF não encarou como regular e corriqueira a ausência de repasse de recursos por parte do Governo Federal.

267. Continuando, a defesa recorre ao princípio da anualidade para afirmar que a Administração tem todo o exercício financeiro como limite para realizar as suplementações orçamentárias necessárias, sendo o dia 31 de dezembro o termo final para apurar o cumprimento da meta de resultado primário estabelecida na LDO.

268. Tal afirmativa se apoia em apenas um dos princípios que devem ser observados pela Administração para que esta realize uma adequada gestão fiscal. Dentre esses princípios, destaco o princípio da prudência.

269. O princípio da prudência é derivado do princípio do equilíbrio fiscal. Segundo Marcos Nóbrega¹, trata-se de princípio que requer uma gestão pública cautelosa com os gastos públicos e ao mesmo tempo atenta para adoção de medidas condicionantes de uma trajetória de ajuste fiscal. O princípio da prudência está indicado em diversos pontos da LRF como na “reserva de contingência” estabelecida no art. 5º, inciso III; no “limite prudencial” do art. 22; na proibição de que seja iniciada obra nova sem que o cronograma de sua execução esteja sendo rigorosamente cumprido (art. 45); ou mesmo, no estabelecimento de critérios para a transferência de recursos do setor público para o setor privado (art. 26).

270. A defesa continua afirmando de forma peremptória que não houve atraso nem insuficiência de dotação orçamentária que inviabilizassem o empenho das mesmas com a presteza necessária ao seu pagamento. Defende que, apesar das ponderações realizadas pelo MTE, as dotações orçamentárias existentes se mostravam suficientes para cobrir as despesas no período.

271. Em que pese essa argumentação, no final de 2014 ficou confirmado que as previsões do MTE efetivamente eram as que estavam mais próximas da realidade. O ano de 2014 encerrou com as despesas totais do FAT alcançando R\$ 54 bilhões, sendo que a dotação prevista na LOA 2014 foi de R\$ 42,9 bilhões, uma diferença de aproximadamente R\$ 11 bilhões, explicada pelo aumento das despesas e redução de receitas do FAT, exatamente como previsto pelo MTE.

272. Além disso, restou confirmado nos autos que houve o bloqueio de recursos do MTE por parte da SOF.

273. A defesa ainda destaca o fato de que nas previsões orçamentárias são ponderados diversos fatores. Dos fatores considerados, registra que existiam propostas de alterações normativas para o seguro desemprego e o abono salarial em discussão desde o final de 2013 e que havia a expectativa de que essas alterações se ultimassem no decorrer de 2014 e que esse fato foi sopesado nas previsões orçamentárias de 2014.

274. No entendimento do MP/TCU, a utilização dessas propostas para elaboração de novas regras de concessão dos benefícios citados para amparar a redução da projeção de despesas afronta diretamente o princípio da prudência e indiretamente o princípio do equilíbrio fiscal. Torna-se grave o fato de tal atitude ter levado ao atraso na adoção de medidas de contenção de despesas ou de identificação de novas receitas.

275. Isso fica claro quando se verifica pela defesa que a expectativa de realização de despesas com seguro de desemprego e abono salarial era ainda menor que R\$ 35,3 bilhões, o que demonstra a falta de base de se utilizar negociações para alteração das regras legislativas como fundamento para orientar medidas de ajuste fiscal e para o cumprimento dos ditames da LRF. Some-se a isso o fato de que o Governo enviou Medidas Provisórias tratando da questão apenas em 30/12/2014.

276. Outro argumento apresentado é que o seguro desemprego é uma despesa variável que depende do nível de emprego da economia e que o MTE previu para 2014 a geração líquida de um milhão de postos de trabalho. Tal previsão foi frustrada com a geração de 623 mil postos de trabalho.

¹ NÓBREGA, Marcos. Lei de Responsabilidade Fiscal e leis orçamentárias. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

277. Entretanto, esse argumento não esclarece por qual motivo o próprio MTE, conhecedor desses números, solicitou recursos complementares para fazer frente ao aumento de despesas.

278. Considerando que se trata de uma despesa variável, a redução dos gastos previstos no decorrer do ano deve ser utilizada para liberar a execução de despesas contingenciadas e não como fundamento para adiar o necessário contingenciamento de despesas.

279. Assim, em homenagem aos princípios da prudência e do equilíbrio fiscal previstos pela LRF, entendo que os argumentos ora analisados não devem ser acolhidos.

XII

Parte II - Frustraçao de receitas primárias do Fundo do Amparo ao Trabalhador, no montante de R\$ 5,3 Bilhões.

280. A defesa ressalta, inicialmente, que a frustração ou excesso de receitas em relação aos valores previstos pela LOA durante o exercício é uma ocorrência rotineira. Traz como exemplo a frustração da previsão de crescimento do PIB que tinha sido de 4% para o exercício de 2014 e o real alcançou apenas 0,1%.

281. Esse ponto lembrado nas contrarrazões é um dos motivos que contribuíram para a falta de fidedignidade das previsões orçamentárias do Governo Federal nos últimos anos, assim como a adoção de indicadores próprios de crescimento do PIB, inflação, emprego, juros, etc.

282. Tal questão, ao meu ver, merece atenção por parte deste Tribunal, que deve, no futuro, realizar trabalho específico para avaliar as metodologias e dados utilizados que fundamentam tais projeções em contraponto com os indicadores adotados pelo mercado.

283. A defesa argumenta que a previsão de frustração de receitas do FAT foi levada em conta pelo Governo Federal quando este implantou metodologia para reavaliar os valores realizados e previstos de receitas e despesas após recomendação do TCU, exarada quando da apreciação das Contas de Governo de 2010.

284. Afirma, portanto, que foram levantadas informações relativas às receitas em setembro e novembro de 2014, apuradas as reais necessidades de ajustes nas fontes de financiamento do FAT e realizadas trocas de fontes e suplementações de dotações de acordo com as três Portarias e os três Decretos citados.

285. Conforme apontado na anterior manifestação do MP/TCU, o Governo Federal quando da edição do Decreto Presidencial nº 8.197, de 20/02/2014, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e fixou o cronograma mensal de desembolso para 2014, não levou em consideração, dentre outros aspectos, o pedido de suplementação de crédito orçamentário formalizado em fevereiro de 2014 pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), no valor de R\$ 9,2 bilhões, com vistas a custear despesas obrigatórias do seguro desemprego e abono salarial financiadas com recursos do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT).

286. Além disso, o Poder Executivo não levou em consideração o alerta do MTE feito em 05/08/2014 sobre a previsão de possível frustração de R\$ 5,3 bilhões na arrecadação de receitas do FAT em 2014.

287. No mesmo documento é ressaltado que o Ministério do Trabalho e Emprego, por meio do Ofício nº 209/2014/SE-MTE, de 05/08/2014, informou à SOF a necessidade de suplementação orçamentária para o custeio das despesas obrigatórias de seguro desemprego e do FAT no valor de R\$ 8,8 bilhões.

288. Posteriormente, em setembro de 2014, por meio do Ofício nº 254/2014/SE-MTE, de 08/09/2014, novamente encaminhado ao titular da SOF, o Secretário Executivo do Ministério de Trabalho

de Emprego indicou a necessidade de suplementação orçamentária para as despesas obrigatórias do FAT relativas ao seguro desemprego e ao abono salarial, no valor total de R\$ 13,3 bilhões.

289. Os Decretos e Portarias citados nas contrarrazões são de outubro e dezembro de 2014, ou seja, muito posteriores aos alertas feitos pelo MTE.

290. Além disso, é possível verificar na publicação Resultado do Tesouro Nacional que a execução da despesa primária do exercício de 2014 referente ao abono salarial e seguro desemprego totalizou R\$ 53,8 bilhões, superando em R\$ 9,6 bilhões a dotação orçamentária prevista para essas despesas na LOA 2014, de R\$ 42,9 bilhões.

291. Devo destacar que a questão sob análise é apenas um dos vários pontos que deveriam ter impactado o planejamento fiscal e os valores de contingenciamento de despesas no decorrer do exercício de 2014.

292. Como já destacado no Acórdão nº 1464/2015-Plenário, a omissão de passivos junto ao Banco do Brasil, BNDES e FGTS também teriam impacto na necessidade de reprogramação financeira desde o início de 2014.

293. Neste ponto, devo repisar que a existência de uma meta fiscal é apenas um parâmetro para guiar a gestão fiscal, cuja justificativa para existir é ser uma ferramenta para estabilizar o crescimento da dívida pública. Assim, ao serem identificadas frustrações de receitas e aumentos de despesas, o Governo Federal deve adotar medidas com objetivo de buscar o equilíbrio fiscal.

294. O que ocorreu na prática foi que com a alteração da LDO adequou-se a lei aos gastos e não os gastos às disponibilidades de receita existentes.

295. Como mencionado anteriormente, o equilíbrio das contas públicas preconizado pela LRF é o equilíbrio das chamadas “contas primárias”, onde se busca um equilíbrio sustentável, o qual prescinde de operações de crédito e, com isso, não há aumento da dívida pública. Uma meta primária negativa é o oposto disso.

296. Todo o arrazoado apresentado nos esclarecimentos encaminhados tenta dar uma nova interpretação ao que preconiza a LRF, especialmente quanto à necessidade de se adequar as despesas às receitas. A regra vigente prevê que a realização de despesas dependerá das receitas arrecadadas, e que a não realização das receitas esperadas importa na impossibilidade de realizar determinadas despesas, pois parte das despesas programadas não poderá ser executada.

297. Não faz sentido para a LRF observar o descompasso entre receitas arrecadadas e receitas previstas apenas no final do exercício. Somente com a recuperação das receitas ao longo do ano é que o ente público poderá realizar novos empenhos ou reativar aqueles que foram limitados ou mesmo cancelados e não manter o nível de gastos com a simples alteração da meta fiscal, pois vai de encontro ao princípio do equilíbrio fiscal.

298. A alteração da meta fiscal deve ser medida de última instância, após adotadas as providências previstas pela LRF e outras de alcance ainda dentro do mesmo exercício.

299. Assim, ante os elementos constantes nos autos e as ponderações ora discorridas, os argumentos apresentados devem ser rejeitados.

XIII

17.1.2. Abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio dos Decretos Não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2014, infringindo por consequência, o art. 167, inc. V da Constituição Federal, e com a estrita vinculação

dos recursos oriundos de excesso de arrecadação ou de superávit financeiro, contrariando o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

300. Essa questão foi levantada inicialmente pelo Procurador do Ministério Público junto ao TCU, Júlio Marcelo de Oliveira, o qual registrou em Parecer encaminhado ao Relator das Contas do Governo o seguinte:

“5. Muito embora no TC-021.643/2014-8 se tenha dado ênfase às práticas que ficaram conhecidas como “pedaladas fiscais”, foram identificados na auditoria elementos que demonstram que, para além das “pedaladas”, outras graves irregularidades foram cometidas para manter ou expandir gastos públicos, em ano eleitoral, apesar da ciência pelo Governo Federal da redução de arrecadação e de projeções de aumento de despesas obrigatórias, a impor uma maior contenção dos gastos por meio dos legalmente previstos e exigidos decretos de contingenciamento, de responsabilidade direta da Presidência da República, como passaremos a demonstrar.

6. Além das omissões intencionais na edição de decretos de contingenciamento em desacordo com o real comportamento das receitas e despesas do país, houve ainda edição de decretos para abertura de créditos orçamentários sem a prévia, adequada e necessária autorização legislativa, violando a Lei Orçamentária anual, a LRF e a Constituição da República.” (Grifos do original.)

301. Conforme alertado pelo ilustre Procurador, ao ser reconhecida a gravidade da situação das finanças públicas federais com o exaurimento da meta fiscal original, conforme reconhecido pelo Governo Federal nos Relatórios de Avaliação do 5º bimestre e do 2º quadrimestre de 2014, a Presidente da República somente poderia fazer uso da autorização de que trata o art. 4º da LOA/2014 na hipótese em que as aberturas de créditos suplementares fossem compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário.

302. Para demonstrar a infringência à Lei Orçamentária e ao art. 167, inciso V, da Constituição Federal, o Sr. Procurador cita a edição de dois Decretos Sem Número em 03/12/2014 (DSN 14.060 e 14.063), que previram a abertura de créditos suplementares da ordem de R\$ 15 bilhões.

303. A unidade técnica responsável por analisar a contribuição apresentada pelo Sr. Procurador acerca da incompatibilidade fiscal dos créditos suplementares abertos ao final do exercício de 2014 afirmou que efetivamente havia indícios de infringência à lei orçamentária.

304. Na esteira de sua análise, a unidade técnica avaliou os atos editados pela Presidente da República no período compreendido entre 05/11/2014, data em que o alcance da meta de resultado primário original já se mostrava comprometido, tendo sido enviado ao Congresso Nacional o projeto de lei de alteração da LDO, PLN 36/2014, nos termos da Mensagem nº 365/2014, e 14/12/2014, véspera da aprovação da Lei nº 13.053/2014, que alterou a LDO 2014.

305. Nesse estudo foram identificados outros cinco Decretos, além dos mencionados pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, que abriram créditos com características similares de potencial irregularidade, quais sejam: uso de fontes incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da LOA 2014, e inobservância da estrita vinculação dos recursos oriundos de excesso de arrecadação ou de superávit financeiro, em desacordo com o parágrafo único do art. 8º da LRF (Decretos nºs 14028, 14029, 14041, 14042 e 14062).

306. A Constituição Federal, em seu art. 167, incisos V e VI, prevê:

“Art. 167. São vedados:

(...)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;”

307. O art. 167 da Constituição é dedicado aos princípios gerais do orçamento que subordinam matérias orçamentárias à elaboração de lei formal (princípio da legalidade). O inciso V, por sua vez, atribui ao Congresso a competência para abertura de créditos suplementares e especiais, que, em regra, a cada exercício delega essa tarefa à Presidência da República por meio da lei orçamentária sob determinadas condições ali definidas.

308. Além disso, é obrigatória a indicação das fontes de recursos que suportarão os créditos concedidos, demonstrando a preocupação do constituinte com o equilíbrio das finanças públicas.

309. A Constituição também veda expressamente a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

310. Neste ponto cabe um adendo para esclarecer os termos constantes na Constituição. Transposição refere-se à movimentação de recursos orçamentários de um órgão para outro, remanejamento refere-se à movimentação de recursos orçamentários de uma categoria de programação para outra e transferência é a movimentação de recursos financeiros de um órgão para outro.

311. Os créditos suplementares são autorizações de despesas computadas de maneira insuficiente na lei de orçamento anual. Tem como finalidade reforçar a dotação orçamentária já existente, sua abertura depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de uma exposição de motivos. A lei orçamentária já autoriza a abertura desses créditos sob determinadas condições e até determinado limite.

312. Em princípio, essa autorização legislativa constava da Lei Orçamentária de 2014, que em seu art. 4º prevê (Lei nº 12.952/2014):

“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: ...” (grifei)

313. O parágrafo único do art. 8º da LRF prescreve o seguinte:

“Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea ‘c’ do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.”

314. Em vista do cenário da impossibilidade de se cumprir a meta fiscal original, o ilustre Procurador do MP/TCU ressaltou que a Presidente da República somente poderia fazer uso da autorização do artigo 4º da LOA/2014 nas hipóteses de utilização de “**fontes de abertura consideradas neutras**” do ponto de vista fiscal, tais como o excesso de arrecadação de fontes primárias e os remanejamentos, já que a própria lei orçamentária condicionou a abertura de tais créditos “(...) *desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2014 (...)*” (Grifos do original.)

315. Para a abertura de créditos suplementares era necessário garantir que esse fato não impactasse o alcance da meta. *Contrario sensu*, na hipótese de que a abertura desses créditos afetasse o alcance da meta primária, tais créditos apenas poderiam ser abertos por meio de lei específica, pois a autorização prevista na Lei Orçamentária de 2014 era clara em proibir a abertura de créditos suplementares nesses casos.

316. Em novembro de 2014, o cenário fiscal já estava delineado com o claro comprometimento do alcance da meta fiscal previsto pela LDO de 2014. Nesse cenário, a LOA 2014, em especial o seu art. 4º, proibiu o Governo Federal de abrir créditos suplementares por decretos presidenciais, restringindo a sua concessão apenas à aprovação de lei específica, conforme dito anteriormente.

317. Ao compulsarmos o Resultado do Tesouro Nacional consolidado até novembro de 2014 (vol. 20, nº 11, <http://www.stn.gov.br/web/stn/-/historico-resultado-do-tesouro-nacional>), verificamos que, no acumulado de janeiro a novembro, o Governo Federal já reconhecia um déficit primário de 0,39% do PIB, no montante de R\$ 21,3 bilhões, segundo estimativas do Banco Central.

318. Nesse contexto, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 365, de 10 de novembro de 2014, Projeto de Lei para alterar a LDO-2014 (PLN nº 36/2014) com objetivo de ampliar a possibilidade de redução da meta de resultado primário no montante dos gastos relativos às desonerações de tributos e ao PAC.

319. Ou seja, com a aprovação do referido projeto, o valor que fosse apurado, ao final do exercício, relativo a desonerações e a despesas com o PAC, poderia ser utilizado para abatimento da meta fiscal.

320. O Relatório do Resultado do Tesouro Nacional de novembro de 2014 já considerava o abatimento da meta fiscal prevista originalmente de R\$ 106,0 bilhões, sendo que o resultado alcançado até aquele mês, segundo dados apurados pelo BCB, estava negativo em R\$ 21,3 bilhões.

321. A meta projetada nesse momento já estava bem reduzida e era de R\$ 10,1 bilhões. Importante observar que, quando da edição do Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 2º Quadrimestre, publicado em setembro de 2014, ainda se indicava a possibilidade de manutenção dos níveis de empenho para o cumprimento da meta primária.

322. A intenção de manter os limites de empenho também consta do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º Bimestre de 2014 o qual afirmou:

“12. Diante da combinação dos fatores citados, mostra-se possível a manutenção dos limites de empenho e pagamento das despesas discricionárias em relação aos limites constantes da Avaliação do 3º Bimestre, (...)”

323. Todas essas estimativas não tinham como base os dados de arrecadação, das despesas executadas e previstas, mas sim, meras expectativas de que a meta seria alcançada por meio de um improvável aumento de arrecadação e da entrada de receitas extraordinárias.

324. Nesse cenário, a abertura de créditos suplementares impactaria o alcance da meta fiscal então vigente e, portanto, não poderiam ser abertos sem autorização legislativa.

325. Em vista desse contexto, passamos à análise da defesa encaminhada.

326. A defesa procura demonstrar que se deve segregar o tratamento fiscal dado à abertura de créditos adicionais referentes a despesas discricionárias e obrigatórias para concluir que não houve qualquer violação ao art. 8º, parágrafo único, da LRF.

327. Nesse ponto, cabe um pequeno comentário a respeito da disciplina jurídica dos créditos adicionais.

328. De acordo com o art. 40 da Lei nº 4.320/64, “*São créditos adicionais as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento*”.

329. Dependendo da sua finalidade, os créditos adicionais classificam-se em: suplementares, especiais e extraordinários. Os **suplementares** destinam-se ao reforço de uma dotação orçamentária já existente, ao passo que os especiais visam atender a uma necessidade não contemplada no orçamento. Já os créditos extraordinários pressupõem uma situação de urgência ou imprevisão, tal como guerra, comoção interna ou calamidade pública.

330. Os **créditos suplementares e especiais** dependem de autorização legislativa, ao passo que os extraordinários são abertos por decreto do Executivo, que deles dará ciência imediata ao Legislativo. Os créditos adicionais, uma vez aprovados, incorporam-se ao orçamento do exercício.

331. Continuando, a defesa discorre que não se deve confundir disponibilidade orçamentária (dotações orçamentárias) com a possibilidade de execução (limites de empenho).

332. Na prática, a defesa visa a demonstrar que podem acontecer empenhos (critério competência) sem o respectivo pagamento (saída de caixa), situação que não afetaria o resultado primário.

333. Afirma que “*a abertura de 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 em incompatibilidade de tais atos que abrem créditos adicionais à meta (...)*”.

334. Esse argumento, entretanto, omite o fato de que a meta global de resultado primário estava comprometida e que as limitações realizadas, como demonstrado nos itens anteriores do presente parecer, não observaram as reais necessidades de contingenciamento.

335. É importante ressaltar que no início de 2014 houve o bloqueio de parte do orçamento do MTE para evitar o desembolso financeiro por parte do Tesouro na execução das despesas obrigatórias relativas ao seguro-desemprego e o abono salarial (peças 238/239). Tal fato é um sinal claro de que se buscava adiar ao máximo os contingenciamentos previstos na LRF, utilizando-se um banco oficial (CEF) para pagar parte de suas despesas obrigatórias.

336. Outro dado que chamou a atenção foi o fato de que as receitas estavam superestimadas, uma vez que foi previsto no início de 2014 um crescimento do PIB de 4%, depois reduzido para 2,5% e finalmente alterado para 0,5%. Deve-se frisar que essa estimativa estava descolada das estimativas do mercado, inclusive das realizadas pelo Bacen.

337. Somado a esse cenário de receitas superestimadas, as despesas também estavam subestimadas, como foi o caso das despesas com seguro-desemprego e abono salarial. Mesmo no decorrer do exercício de 2014, quando se constatou que as estimativas de receitas não iriam ser alcançadas, as novas estimativas ainda estavam em um patamar superior ao recomendado pela prudência.

338. A defesa cita a LDO 2014 (art. 50, § 13) na tentativa de demonstrar que os créditos suplementares referentes às despesas discricionárias ficaram condicionados aos respectivos limites de empenho.

339. Devemos ressaltar que o ponto central da questão é que a abertura de crédito suplementar com utilização de fontes de recursos que afetam o alcance da meta primária deve ocorrer apenas com autorização legislativa. Se tais créditos observaram os limites definidos nos contingenciamentos realizados por determinação da LRF, para a presente discussão esse fato é irrelevante, pois o alcance da meta estava comprometido e a Lei Orçamentária não autorizou suplementações nesses casos.

340. Dito de outra forma, afirmo que a LOA corretamente estabeleceu os limites para abertura de créditos suplementares sem, no entanto, autorizar a abertura de tais créditos na hipótese de impacto da meta de resultado primário vigente. Nesse cenário, é obrigatória a autorização legislativa.

341. Diferentemente do que foi alegado, o fato de as despesas serem discricionárias não permite que se usem fontes de receitas não neutras, desde que os acréscimos de despesas observem os limites previstos nos decretos de contingenciamento. Ainda, assim, a abertura desses créditos careceria de autorização legislativa. Essa argumentação, caso seja considerada válida, muda de forma significativa a forma de se executar o orçamento e o próprio espírito da Lei de Responsabilidade Fiscal e das Leis de Orçamento Anuais até hoje aprovadas pelo Parlamento.

342. A tese defendida, portanto, de que foram observados os limites estabelecidos no decreto de contingenciamento, nega validade às normas orçamentárias e de Direito Financeiro. Num cenário em que era certo o encerramento do exercício com um déficit primário, falar em **excesso de arrecadação** de

rúbricas específicas, uso de recursos de **superávit financeiro** do exercício de 2013 ou anulação de despesas é descumprir os princípios do equilíbrio orçamentário (fiscal), da prudência, da transparéncia e da legalidade.

343. Outro dado que chama atenção é o fato de que os ditos excessos de arrecadação apontados nos decretos de abertura de créditos suplementares ocorreram após terem sido reavaliadas as receitas em relação ao previsto no bimestre anterior e não em relação ao que foi originalmente previsto no início do ano.

344. Salvo melhor juízo, excesso de arrecadação ocorre quando as receitas orçamentárias efetivamente recebidas são maiores que as previstas. O próprio TCU, por meio do Acórdão nº 2186/2013-Plenário, já apontou para a deficiência dessa nova sistemática de cálculo desses valores por parte do Ministério da Fazenda.

345. Naquela oportunidade, o TCU afirmou que tomar por base a estimativa de receita a partir de decretos de programação orçamentária e financeira gera resultados irreais e que podem violar a Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, o correto é usar como base a estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual, conforme determina a LRF (Acórdão nº 2186/2013-Plenário).

346. O conceito de excesso de arrecadação está positivado no § 3º do art. 43 da Lei nº 4.320/64, *in verbis*:

“Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício;

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.” (Grifou-se.)

347. Ou seja, excesso de arrecadação decorre da soma das diferenças acumuladas, positivas e negativas, mês a mês, e não com base nas reestimativas de receitas realizadas tendo como base a reestimativa vigente.

348. Além disso, deve ser considerada a tendência do exercício de queda da arrecadação, de modo que não é possível admitir tal fonte para justificar a abertura de créditos suplementares, pois tais créditos efetivamente impactariam no resultado da meta fiscal prevista pela lei vigente no momento da edição dos decretos.

349. Na hipótese desses cálculos serem positivos, isso irá resultar em um superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial, que poderá ser utilizado no exercício seguinte para abertura de créditos adicionais.

350. Devemos observar, também, que o uso dessa fonte de recursos é bem restrito, pois tais recursos apenas poderão ser utilizados para abertura de créditos suplementares e especiais se não estiverem comprometidos e após a dedução dos créditos extraordinários abertos no exercício.

351. Além disso, a Constituição, no art. 167, inciso VI, veda a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa, inclusive os relacionados a excesso de arrecadação e de superávit financeiro.

352. Registro, ainda, trecho do Relatório que fundamentou o Acórdão nº 940/2011-Plenário, o qual tratou num dos seus pontos o impacto do uso de recursos do superávit financeiro no alcance do resultado primário:

“66. Destaque-se, também, que, mesmo uma vez alterado o orçamento, se utilizarmos como fonte de recursos, por exemplo, o Superávit Financeiro do exercício anterior, fatalmente o resultado primário do ano corrente será afetado.” (Grifou-se.)

353. Assim, o uso do excesso de arrecadação e do superávit financeiro deve observar a finalidade da fonte de recursos a que pertence, não podendo ser aplicado em fonte diversa, sem prévia autorização legislativa, nos termos do que exige a LRF em seu art. 8º, parágrafo único.

354. Como bem observado pela SEMAG, no âmbito do Acórdão nº 3437/2012-Plenário, é imprescindível um cálculo cuidadoso do excesso de arrecadação e um controle detalhado da sua utilização como fonte de recurso para abertura de créditos adicionais, de modo a afastar o risco do descumprimento das normas que regem a gestão orçamentária e financeira e, por conseguinte, garantir o equilíbrio das contas públicas e o alcance das metas fiscais.

355. Na oportunidade, também ficou assente que o conceito “previsão de receita” utilizado como parâmetro para o cálculo do saldo de arrecadação refere-se à constante da lei orçamentária, conforme se depreende do contido nos arts. 12 e 13 da LRF:

“Art. 12 As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

§ 1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

§ 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.

§ 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.

Art. 13 No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa”. (Grifou-se.)

356. A sistemática adotada pelo Governo Federal viola o disposto no § 1º do art. 9º da LRF, abaixo transscrito, pois, ao invés de recompor as dotações iniciais previstas na LOA, esse “excesso de arrecadação” serviu apenas para justificar a abertura de créditos suplementares:

“Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias” (Grifou-se.)

357. Deve-se, ainda, destacar o que estabeleceu o § 5º do art. 39 da Lei nº 12.919/2013 (LDO 2014):

“§ 5º Nos casos de créditos à conta de recursos de excesso de arrecadação, as exposições de motivos conterão a atualização das estimativas de receitas para o exercício, comparando-as com as estimativas constantes da Lei Orçamentária de 2014, apresentadas de acordo com a classificação de que trata a alínea ‘a’ do inciso III do caput do art. 9º, a identificação das parcelas já utilizadas em créditos adicionais, abertos ou cujos projetos se encontrem em tramitação.” (Grifou-se.)

358. Verifica-se, portanto, que na hipótese do reestabelecimento da receita prevista, mesmo que parcial, a recomposição das dotações deverá ser feita tomando por base a receita estimada pela LOA e o cálculo deve ser efetuado pela diferença entre a receita realizada e a receita prevista na LOA, considerando ainda a tendência do exercício.

359. Ou seja, os decretos de programação orçamentária e financeira não são instrumentos capazes de alterar a previsão de receita da LOA, para fins de cálculo do excesso de arrecadação.

360. O valor apurado de excesso de arrecadação é uma estimativa, pois ainda não se sabe em quanto ficará a arrecadação no final do exercício. Sendo assim, o uso desses recursos para financiar despesas deve observar o princípio da prudência, princípio não observado em 2014 ante o próprio reconhecimento pelo Governo Federal da existência de um déficit fiscal no segundo quadrimestre do exercício.

361. A doutrina segue nessa mesma linha, conforme afirmam Flávio C. de Toledo Jr. e Sérgio Ciquera Rossi (Toledo Jr, Flávio C., Rossi, Sérgio Ciquera. *A Lei 4.320 no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal*. 1ª ed. São Paulo: NDJ, 2005. p. 136):

“Nessa marcha, atenção maior há de se ter com o excesso de arrecadação, quer o já realizado e, marcadamente, o de índole potencial (§ 3º). A prática tem-nos mostrado que razoável parcela do déficit orçamentário motiva-se nessa alegação de custeio. Isso acontece porque o excesso já conquistado talvez seja indispensável às lacunas financeiras dos meses seguintes, enquanto a tendência de excesso, às vezes, não se materializa no universo da arrecadação; aqui há de considerar os precários mecanismos de estimativa de que ora dispõe grande parte dos Municípios brasileiros.” (Grifou-se.)

362. Constatou-se que a forma de cálculo empregada pelo Governo Federal para estimar os “excessos de arrecadação” acarretou sérias distorções na execução orçamentária e esse é mais um dos fatores que levaram à frustração da meta fiscal em 2014.

363. Para garantir o alcance das metas fiscais, o Governo Federal deve reavaliar bimestralmente as projeções de receitas e despesas, constantes do orçamento fiscal e da seguridade social, podendo proceder ao contingenciamento a fim de corrigir desvios com relação às metas estabelecidas, **pois o ambiente orçamentário pode impactar o ambiente fiscal** e, por isso, o controle do saldo da arrecadação deve considerar tanto eventos orçamentários, **como abertura de créditos adicionais**, quanto alterações ocorridas na esfera fiscal, como o aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

364. Com base no Princípio Orçamentário do Equilíbrio, o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total de receitas estimadas para o mesmo período. Havendo reestimativa de receitas com base no **excesso de arrecadação e na observação da tendência do exercício**, pode ocorrer solicitação de crédito adicional, desde que após somados os saldos apurados mês a mês da previsão inicial da LOA se constate a ocorrência de um excesso de arrecadação.

365. Ademais, se do lado da despesa houve aumentos tanto das despesas obrigatórias como discricionárias, eventualmente esse excesso de arrecadação não será suficiente para superar essas despesas crescentes. Nessa situação também não é possível utilizar tais “excessos” para abrir créditos suplementares.

366. O quadro do exercício 2014 apresentou esses dois cenários, aumento das despesas e redução das receitas no decorrer de todo o exercício. Logo, para fazer frente ao aumento de obrigações necessariamente o Governo Federal deveria contingenciar as despesas discricionárias e, em não sendo suficiente, buscar outras alternativas de receitas de forma a suprir as despesas obrigatórias.

367. Registre-se, ainda, que quando os Decretos indicam claramente o “excesso de arrecadação” como fonte de receita para amparar abertura dos créditos suplementares, embutem um risco de que tais valores sejam irreais.

368. Tal afirmação fundamenta-se no fato de que o próprio Ministério da Fazenda nos autos do TC nº 015.052/2009-7 (Acórdão nº 3437/2012-Plenário), declarou ao TCU que a decomposição da receita conforme a sua natureza (categoria, origem, espécie, rubrica, alínea e subalínea), não está disponível, de modo que apresentou somente informações decompostas por tributos.

369. Recordo que o TCU, no âmbito do trabalho que resultou no citado Acórdão nº 3437/2012-Plenário, manifestou preocupação consubstanciada na utilização de um mesmo excesso para financiar ampliação de despesas, abertura de crédito orçamentário e/ou desoneração tributária.

370. Na oportunidade, o TCU verificou que no ano de 2011 ocorreu diferença significativa entre o resultado, utilizando a receita realizada menos a lei orçamentária e a receita realizada menos o decreto de programação, sendo que, no primeiro caso, houve déficit de cerca R\$ 7 bilhões e, no segundo, excesso de arrecadação de R\$ 14 bilhões.

371. Vemos que a referida sistemática continuou a ser adotada apesar dos alertas deste Tribunal e, como demonstrado, o uso dos valores das receitas previstas pelos decretos de programação permitem a apuração de excessos de arrecadação fictícios.

372. O raciocínio até aqui empreendido também vale para a fonte de superávit financeiro do exercício anterior.

373. O Relatório que analisou as Contas do Governo referente ao exercício de 2014 no subitem “3.3.2 Receita” é claro ao concluir que não houve superávit financeiro no exercício anterior, tampouco excesso de arrecadação:

“Observa-se que a receita realizada do Tesouro ficou 12,2% abaixo do previsto. Ao se excluir o superávit financeiro de exercícios anteriores e o excesso de arrecadação, constata-se que a diferença de previsão cai para 3,8%, visto que a receita prevista cai para R\$ 2,360 bilhões. De fato, não houve superávit financeiro no exercício anterior, tampouco excesso de arrecadação. Ademais, registrou-se um déficit de R\$ 78 bilhões, o que ampliou a diferença entre previsão e realização da receita.” (Grifou-se.)

374. Portanto, na prática, o cenário era de um déficit nessas rubricas de modo que, além da abertura de créditos sem autorização legislativa, também não havia recursos nas fontes citadas que amparassem esses créditos.

375. A respeito do descumprimento do art. 8º, parágrafo único, que tem ligação direta com a vedação constitucional prevista no art. 167, inciso VI, os valores indicados nos Decretos envolvendo excesso de arrecadação e superávit financeiro são genéricos sem indicar de forma explícita as fontes utilizadas. Essa iniciativa indica uso de recursos de uma fonte, ou órgão para financiar despesas de outras fontes e órgãos, o que só poderia ser feito por meio de autorização legislativa.

376. Assim, mesmo que estivessem disponíveis tais recursos, o uso dos mesmos só poderia se dar por meio do encaminhamento de um projeto de lei específico ao Congresso Nacional.

377. Quanto ao argumento de que em 2010 o Governo Federal seguiu a mesma sistemática agora apontada como irregular, devo dizer que o fato de o TCU não ter avaliado a questão naquele exercício não o impede de fazê-lo posteriormente, bem como a ausência de manifestação sobre o tema não representa uma aprovação tácita do Tribunal, ante a amplitude de dados e informações que o TCU analisa para fundamentar o seu parecer que é encaminhado anualmente ao Congresso Nacional.

378. Não devemos olvidar também o fato de que o TCU vem se aprimorando ano a ano na sua forma de elaborar o parecer das Contas anuais do Presidente da República, e mais recentemente, em função do acordo de cooperação celebrado com a OCDE.

379. Por fim, quanto à argumentação de que não se figura plausível a tese de inadequação de suplementação de despesa obrigatória com a obtenção da meta fiscal, não se submetendo a abertura do respectivo crédito adicional à avaliação de conveniência e oportunidade, esta não é a discussão que se trava no presente quesito.

380. Tratando-se de despesas obrigatórias, a situação era crítica e o Governo Federal deveria buscar meios para suprir essas obrigações. Como o Governo deixou para adotar as medidas de ajuste apenas no final do exercício, a alternativa necessária e urgente era o contingenciamento de outras despesas, no mínimo em R\$ 28 bilhões como já apontado, e não o afrouxamento dos limites de despesas em R\$ 10 bilhões contando com a aprovação de uma meta deficitária pelo Congresso.

381. Outras medidas como aumento de impostos não teriam tempo hábil para fazer frente às despesas obrigatórias que, frise-se, eram de conhecimento do Governo Federal desde o início do exercício, assim como também era de seu conhecimento os sinais claros de frustração das previsões de receitas.

382. Deve-se ressaltar que num quadro de insolvência fiscal de um Estado, no limite, até mesmo as despesas obrigatórias deixariam de ser pagas. Assim, os mecanismos de controle e de restrição à ampliação desmedida de despesas sem o devido lastro que a legislação pátria previu devem ser observados para garantir o bom funcionamento da máquina pública e de suas finanças, a credibilidade do país e a sua solvência.

383. A respeito das despesas obrigatórias trago excerto do Relatório que fundamentou o Acórdão nº 940/2011-Plenário, o qual é claro sobre a influência dessas despesas no alcance da meta fiscal:

“65. De outra sorte, conforme destacou o Bacen, os gastos obrigatórios, apesar de excluídos das hipóteses de contingenciamento, nos termos do § 2º, do art. 9º, da LRF, influenciam as metas fiscais, tendo em vista o descasamento entre os efeitos financeiros e as mudanças na peça orçamentária”.

384. Em conclusão, apesar da afirmativa contida nas contrarrazões de que os métodos utilizados pelo Governo Federal estão corretos, o quadro identificado nas contas demonstra o contrário, sendo que as mudanças de metodologia e da forma de registrar, administrar e acompanhar a execução das despesas da União, a que alguns denominaram de “contabilidade criativa”, levaram ao cometimento de graves irregularidades nas finanças públicas, com infringência a dispositivos Constitucionais e seus princípios e a diferentes normas como a LRF, Lei Orçamentária e a LDO.

XIV

CONCLUSÃO

385. Para dar cumprimento à sua missão constitucional de apreciar as Contas do Governo, o art. 228, *caput* e § 1º, do Regimento Interno do Tribunal, estabelece que o parecer prévio deverá ser conclusivo no sentido de exprimir:

- Se as contas prestadas pela Exm^a Sra. Presidente da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro;
- A observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, com destaque para o cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

386. No mesmo sentido, o § 2º do mesmo dispositivo regimental estabelece a obrigatoriedade da elaboração de relatório contendo as seguintes informações:

- O cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destes com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
- O reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do país;
- O cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

387. As auditorias e análises das contrarrazões apresentadas, realizadas com objetivo de fundamentar a apreciação das contas do Governo do exercício de 2014, trouxeram à tona um rol de irregularidades com repercussões graves no mérito do parecer a ser submetido ao Congresso Nacional a fim de que aquela instituição proceda ao julgamento das contas da Presidente da República.

388. Ante o exposto, após uma detida análise técnico-jurídica das contrarrazões apresentadas pela Excelentíssima Senhora Presidente da República e considerando todas as informações constantes dos autos e o conjunto de irregularidades identificadas, o MP/TCU manifesta-se por que este Tribunal aprove parecer prévio, conforme exigido pelo art. 228 do Regimento Interno do TCU, no sentido de que as contas do Governo referentes ao exercício de 2014 **não** representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial em 31/12/2014, bem como **não** observaram os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal.

389. Nesse sentido, na opinião do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, as contas de 2014 apresentam as seguintes irregularidades que, dada sua materialidade e efeitos generalizados das distorções encontradas, justificam um parecer adverso por parte do TCU:

- I. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000), em face da omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas da dívida pública de 2014 (item 2.3.5);
- II. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000), bem como dos arts. 32, § 1º, inciso I, 36, *caput*, e 38, inciso IV, alínea ‘b’, da Lei Complementar nº 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União para cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial nos exercícios de 2013 e 2014 (item 2.3.6);
- III. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000), bem como do art. 32, § 1º, incisos I e V, da Lei Complementar nº 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo FGTS à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida nos exercícios de 2010 a 2014 (item 2.3.6);
- IV. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000), bem como dos arts. 32, § 1º, incisos I e II, e 36, *caput*, da Lei Complementar nº 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo BNDES à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento nos exercícios de 2010 a 2014 (item 2.3.6);
- V. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000), bem como dos arts. 9º da Lei Complementar nº 101/2000 e 51 da Lei

nº 12.919/2013, em face da ausência de contingenciamento de despesas discricionárias da União no montante de pelo menos R\$ 28,54 bilhões, quando da edição do Decreto nº 8.367/2014 (item 3.5.3);

- VI. Inobservância dos princípios da legalidade e da moralidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000), bem como do art. 118 da Lei nº 12.919/2013, em face da utilização da execução orçamentária de 2014 para influir na apreciação legislativa do Projeto de Lei PLN 36/2014, nos termos do art. 4º do Decreto nº 8.367/2014 (item 3.5.3);
- VII. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000), bem como dos arts. 36, *caput*, da Lei nº 4.320/64, 35 e 67, *caput*, do Decreto nº 93.872/86, em face da inscrição irregular em restos a pagar de R\$ 1,367 bilhão referentes a despesas do Programa Minha Casa Minha Vida no exercício de 2014 (item 3.5.4.1);
- VIII. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000), em face da omissão de transações primárias deficitárias da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas dos resultados fiscais de 2014 (item 3.5.5.2);
- IX. Abertura de créditos suplementares, entre 05/11/2014 e 14/12/2014, por meio de Decretos Não Numerados, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2014, infringindo por consequência, o art. 167, inciso V, da Constituição Federal, bem como com a estrita vinculação dos recursos oriundos de excesso de arrecadação ou de superávit financeiro, contrariando o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- X. Edição do Decreto nº 8.197, de 20/02/2014, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e fixou o cronograma mensal de desembolso para 2014, sem considerar a manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego quanto à elevação de despesas primárias obrigatórias (Seguro Desemprego e Abono Salarial), no valor de R\$ 9,2 bilhões, e quanto à frustração de receitas primárias do Fundo de Amparo ao Trabalhador, no valor de R\$ 5,3 bilhões, nos termos do Ofício nº 35/2014/SE-MTE, de 17/02/2014.

390. Aproveito o ensejo para sugerir que este Tribunal nas próximas Contas de Governo ou em trabalhos específicos avalie:

a) as metodologias utilizadas pelo Governo Federal para fazer as suas estimativas de receitas e despesas, em especial a utilização de indicadores macroeconômicos próprios para estimar o crescimento do PIB, nível de inflação, juros, nível de emprego, câmbio, dentre outros que de alguma forma fundamentem as projeções de receitas e despesas apresentadas nos projetos de Lei Orçamentária encaminhados anualmente ao Congresso Nacional;

b) o funcionamento das Políticas Monetária e Cambial do Banco Central do Brasil, a qualidade das metodologias utilizadas, a confiabilidade dos dados, os custos dessas políticas e o seu impacto na política fiscal e na dívida pública do país;

c) a administração da Dívida Pública Interna Federal, em especial o seu custo efetivo, o aumento dos vencimentos de parcela dessa dívida a cada exercício em proporção ao PIB, superior ao visto em países que passaram por crises fiscais graves, bem como o risco em se manter até 30% da Dívida em operações compromissadas, que possuem características de operações de curto prazo, com grave risco ao financiamento e refinanciamento dessa dívida;

d) as estimativas de excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação de despesas, remanejamentos e transferências, que fundamentam a abertura de créditos adicionais para confirmar se os Decretos que autorizam tais suplementações estão alinhados à legislação e à Constituição;

e) as estimativas dos compromissos envolvendo subvenções econômicas e sociais, subsídios e renúncias de receitas, bem como as receitas e/ou despesas que deverão ser reduzidas para que haja a compensação, em vista da assunção desses encargos, que, ao perpassarem vários exercícios, ficam caracterizados como obrigações permanentes.

Ministério Público, em outubro de 2015.

(Assinado eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral

ACÓRDÃO Nº 2461/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.335/2015-9 [Apensos: TC 003.867/2015-3, TC 033.152/2014-4, TC 003.187/2015-2, TC 003.102/2015-7, TC 004.140/2015-0, TC 003.334/2015-5, TC 005.177/2015-4, TC 003.752/2015-1, TC 007.422/2015-6, TC 004.126/2015-7, TC 002.854/2015-5, TC 004.329/2015-5, TC 008.659/2015-0, TC 007.721/2015-3, TC 003.414/2015-9].
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Contas da Presidente da República.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Presidência da República (vinculador).
5. Relator: Ministro Augusto Nardes
6. Representante do Ministério Pùblico: Paulo Soares Bugarin
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAC).
8. Representação legal: Advogado-Geral da União Luís Inácio Lucena Adams.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos relativos à apreciação conclusiva sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2014, sob a responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Vana Rousseff,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, nos arts. 1º, inciso III, e 36 da Lei nº 8.443/1992, nos arts. 1º, inciso VI, 221, 223 e 224 do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução-TCU nº 246, de 30/11/2011, em aprovar o Parecer Prévio sobre as contas prestadas pela Presidente da República, na forma do documento anexo.

10. Ata nº 40/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/10/2015 – Contas do Governo.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2461-40/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral

Processo TC nº 008.389/2016-0
Contas do Governo da República – Exercício de 2015

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

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

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

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

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

5. Os elementos a seguir apresentados merecem atenção especial, dentro de uma ampla análise das contas da República, que prevê, entre seus objetivos a verificação da observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, abordando, em especial, o cumprimento da normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

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

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

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

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

Continuação do TC nº 008.389/2016-0

as despesas a serem executadas pelo crédito extraordinário sejam as estritamente previstas na Constituição.

DISCIPLINA CONSTITUCIONAL E LEGAL DO CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“Art. 167 (...)

(...)

§ 3º - A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.”

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

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

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

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

18. Assim, dado o caráter de urgência e de **imprevisibilidade** da despesa a ser coberta pelo crédito extraordinário – decorrente de situações como guerra, comoção interna, calamidade pública –, a abertura

Continuação do TC nº 008.389/2016-0

de tal crédito prescinde, em princípio, de autorização legislativa e de informação da fonte de recursos para financiamento do gasto indicado.

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

CRÉDITOS EXTRAODINÁRIOS ABERTOS EM 2015

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

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

Análise das MPs editadas

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

22. Entretanto, como já mencionado anteriormente, nos termos do art. 167, § 3º, da Constituição Federal, a abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas **imprevisíveis** e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

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

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

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

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

c) R\$ 5.178.277.293,00 para Operações Oficiais de Crédito – Recursos sob Supervisão do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES – MEC, com **objetivo de garantir a**

Continuação do TC nº 008.389/2016-0

continuidade do financiamento a estudantes do ensino superior não gratuito, tendo em vista as novas operações contratadas; atendimento de serviços administrativos que são prestados pelos agentes financeiros referentes a essa contratação; e aporte de recursos ao Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC (fundo que garante os créditos concedidos pelo Fies) para regularização do capital relativo a 2014 e outorga de garantias na contratação de aditamentos e financiamentos em 2015.

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

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

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

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

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

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

30. Especificamente quanto à abertura de crédito para o FIEES, a exposição de motivos declara que a medida garantirá a continuidade do financiamento a estudantes do ensino superior não gratuito, tendo em vista novas operações contratadas no presente exercício e aditamentos de renovações semestrais de contratos formalizados até 31/12/2014, bem como previu aportes de recursos para o atendimento dos serviços prestados pelos agentes financeiros e o fundo garantidor – FGEDUC.

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

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

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

34. Assim, o art. 17 da LRF exige que os atos que criarem ou aumentarem despesa obrigatória continuada, como a presente MP, deverão ser instruídos com a estimativa de impacto orçamentário-

Continuação do TC nº 008.389/2016-0

financeiro no exercício em que entrarem em vigor e nos dois seguintes, com **demonstração de que não afetarão as metas fiscais (resultado primário), e deverão ter seus efeitos financeiros compensados**, seja pela redução de despesa permanente, seja pelo aumento de receita permanente, mediante elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, criação ou majoração de tributos.

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

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

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

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

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

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

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

42. Nesse ponto, é importante registrar o que já foi decidido pelo STF no âmbito da ADI nº 4048/DF: “*A lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória*”. Daí a conclusão de que em nada atenua as irregularidades ora constatadas o fato de a MP em questão ter sido convertida na Lei nº 13.181/2015, em 03/11/2015.

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

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

“Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

Continuação do TC nº 008.389/2016-0

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

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

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

MP nº 697/2015, de 08/10/2015, convertida na Lei nº13.198/2015, de 02/12/2015

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

a) R\$ 15.000.000,00 em favor do Ministério da Justiça para assistência a refugiados e a solicitantes de refúgio, inclusive sírios, e também imigrantes haitianos;

b) R\$ 300.000.000,00 em favor do Ministério das Relações Exteriores, para continuidade das representações diplomáticas no exterior, tendo em vista o súbito aumento dos custos decorrentes da variação cambial, impactando as obrigações contratuais de 227 postos de representação;

c) R\$ 19.000.000,00 em favor do Ministério dos Transportes para realização de obras emergenciais nos terminais fluviais dos Municípios de Manacapuru e Humaitá do Amazonas, cuja infraestrutura foi danificada pelas enchentes dos rios da região;

d) R\$ 6.246.149,00 em favor do Ministério da Defesa para ações de garantia da lei e da ordem no Estado do Mato Grosso do Sul, face a conflitos entre indígenas e proprietários rurais nos Municípios de Antônio João, Aral Moreira, Bela Vista e Ponta Porã.

e) R\$ 610.000.000,00 em favor do Ministério da Integração Nacional para atendimento às populações vítimas de desastres naturais, nos casos reconhecidos como situação de emergência ou estado de calamidade pública envolvendo localidades expostas a secas por longos períodos na Região Nordeste, chuvas excessivas e alagamento nas regiões Norte e Sul e desmoronamento de encostas na Região Sudeste.

48. Embora as justificativas elencadas para a imprevisibilidade dos gastos não se equiparem às situações mencionadas na Constituição Federal quanto à gravidade da situação, destaco duas aberturas de créditos das indicadas que certamente não atendem os requisitos constitucionais para abertura de créditos extraordinários, que são os créditos destinados ao Ministério da Integração Nacional e ao Ministério das Relações Exteriores.

49. Em relação ao Ministério da Integração Nacional, a justificativa da imprevisibilidade não atende aos preceitos constitucionais, pois não há especificação dos desastres naturais ou calamidades públicas que justificam a abertura dos créditos. Na verdade, contém características de ser um reforço de dotação para **calamidades futuras**, quando, nesse caso, o caminho adequado seria o envio de projeto de lei de crédito suplementar ao Congresso Nacional.

50. Quanto ao MRE, efetivamente houve uma variação cambial de 43% entre o dia 30/12/2014 e o dia da emissão da MP, em 08/10/2015. Entretanto, a exposição de motivos da MP não demonstra com qual parâmetro de variação cambial contava o Governo. Além disso, o impacto da alta do dólar deveria ter sido estimado nos primeiros meses de 2015.

Continuação do TC nº 008.389/2016-0

51. Nesse caso, novamente ocorre a situação de créditos suplementares terem sido autorizados por meio de Medida Provisória, indevidamente qualificados créditos extraordinários.

52. A rigor, nesse caso, esses créditos, para serem propostos, deveriam vir acompanhados com um demonstrativo de despesas que seriam canceladas e/ou medidas de compensação que desse m suporte para esses gastos, já que são despesas primárias e impactavam diretamente no alcance da meta fiscal.

53. A medida correta a ser adotada pelo Governo seria a abertura de créditos suplementares por meio de Decreto, desde que acompanhada da respectiva previsão das compensações necessárias que evitassem qualquer impacto fiscal.

54. Considerando que a edição da MP nº 697/2015 foi um ato da Presidente da República contrário ao que determina a Constituição Federal, a lei orçamentária e a LRF, entendo justificável a oitiva da Chefe do Executivo Federal por esse fato no âmbito do processo de contas anuais do Governo Federal, referente ao exercício de 2015.

MP nº 702/2015, de 17/12/2015, convertida na Lei nº 13.276/2016, de 26/04/2016

55. A referida MP abriu créditos extraordinários, da ordem de R\$ 37.579.334.525,00, para diversos órgãos orçamentários, a saber:

a) R\$ 2.500.000.000,00 em favor do Ministério da Saúde, para atender ao crescimento da demanda por procedimentos em média e alta complexidade, ambulatorial e hospitalar, no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, distribuído por diversas unidades da federação;

b) R\$ 10.990.000.000,00 para o Ministério do Trabalho e Emprego, para pagamento de passivos relativos ao Complemento da Atualização Monetária dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS (Lei Complementar nº 110/2001);

c) R\$ 8.989.334.525,00 para o Ministério das Cidades, para pagamento de passivos relacionados à ação “Subvenção Econômica Destinada à Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei nº 11.977/2009)”;

d) R\$ 15.100.000.000,00 para encargos financeiros da União, para pagamento de passivos ao BNDES, relativos à Subvenção Econômica em Operações de Financiamento no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (Lei nº 12.096/2009).

56. Da análise das despesas autorizadas pela MP em questão, percebe-se o não atendimento do pressuposto constitucional da imprevisibilidade das despesas relacionadas. À exceção dos recursos destinados ao Ministério da Saúde, ante a alegada situação de vulnerabilidade para a ocorrência de surto das epidemias de Dengue, Zika e Chikungunya, não é possível identificar nenhum fato imprevisível que justificasse tal medida. Até mesmo na exposição de motivos da referida MP percebe-se a omissão de qualquer justificativa acerca da imprevisibilidade das demais despesas.

57. Os créditos destinados ao Ministério do Trabalho, item “b”, envolvem o pagamento de **passivos** e valores devidos relativos ao complemento da atualização monetária do FGTS. Os valores se referem a quantias devidas pelo TN ao FGTS da parcela alíquota extra de 10% da multa aplicada aos empregadores que demitem empregados sem justa causa, criada para pagar encargos judiciais do FGTS.

58. Esses valores relacionam-se diretamente às “pedaladas fiscais” praticadas pelo Governo Federal a partir de 2014 e condenadas pelo TCU no Acórdão nº 825/2015-Plenário e na análise das contas da Presidente da República de 2014 (Acórdão nº 2461/2015-Plenário).

59. O item “c” segue a mesma linha de passivos identificados pelo TCU e pendentes de regularização junto ao FGTS.

60. O item “d”, no que tange às operações de financiamento no âmbito do PSI, também se refere a valores devidos pelo TN e não repassados ao BNDES, prática considerada irregular pelo TCU nos referidos Acórdãos.

Continuação do TC nº 008.389/2016-0

61. Nesses três casos o TCU determinou a regularização das questões, ainda mais porque tais valores estavam sendo omitidos da contabilidade do Tesouro Nacional, que não as reconhecia como dívida e não constavam nas previsões orçamentárias nos exercícios de 2014 e 2015.

62. As determinações do TCU que deram origem à abertura dos créditos extraordinários certamente não podem ser classificadas como imprevisíveis, já que decorrem de omissões deliberadas do registro de tais obrigações na contabilidade pública e nas suas estatísticas.

63. Como tais despesas não foram previstas no orçamento e com a decisão do Governo Federal de pagar tais valores, o único caminho a seguir seria solicitar ao Congresso Nacional créditos adicionais para fazer frente à necessidade de regularização desses débitos do Governo Federal.

64. Tais despesas não se enquadram em qualquer requisito constitucional para abertura de créditos extraordinários e, portanto, atentam contra os princípios da transparência e da legalidade, com especial afronta à lei orçamentária.

65. Considerando que a edição da MP nº 702/2015 foi um ato da Presidente da República contrário ao que determina a Constituição Federal, a lei orçamentária e a LRF, entendo justificável a oitiva da Chefe do Executivo Federal por esse fato no âmbito do processo de contas anuais do Governo Federal, referente ao exercício de 2015.

MP nº 709/2015, de 30/12/2015, convertida na Lei nº 13.275/2015, de 27/04/2016

66. Esta MP abriu créditos extraordinários em favor dos Ministérios da Agricultura, da Saúde, da Cultura, do Esporte, da Defesa, da Integração Nacional, do Turismo, das Secretarias de Aviação Civil e de Portos da Presidência da República e de transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, no montante de R\$ 1.318.639.330,00.

67. Numa avaliação preliminar das justificativas para os créditos constantes da Exposição de Motivos da MP, pode-se considerar apenas os créditos destinados ao Ministério da Defesa como imprevisíveis, já que os recursos se destinavam a apoiar a operação do Exército Brasileiro no combate ao mosquito transmissor do vírus da Dengue, Zika, e Febre Chikungunya. Estava prevista a mobilização de 1.000 militares por Estado da Federação, num total de 27.000 militares.

68. Na mesma MP, também foi incluído repasse para realização de obras de infraestrutura nas localidades da região da Calha Norte, o que infringe a restrição constitucional para edição de créditos extraordinários, já que o objeto não se reveste de urgência e nem de **imprevisibilidade**.

69. Todos os outros motivos apresentados para as demais destinações também não atendem às exigências constitucionais.

a) Para o Ministério da Agricultura, os recursos destinavam-se para o fomento do setor agropecuário.

b) Os créditos para o Ministério da Saúde referem-se a reforço de dotação para o resarcimento de farmácias credenciadas no âmbito do Programa Farmácia Popular e aquisição de equipamentos para unidades de atenção especializada em diversas localidades.

c) No caso da Cultura, os recursos foram destinados para ações culturais, como a virada cultural de Osasco/SP, e ações de infraestrutura cultural nos Municípios de Arroio dos Ratos, São Francisco de Assis e Dona Francisca, no Estado do Rio Grande do Sul.

d) Para o Ministério do Esporte, os recursos foram para publicidade e divulgação dos Jogos Olímpicos.

e) No Ministério da Integração Nacional e seus órgãos, os recursos foram destinados a ações preventivas e de redução dos impactos de futuros desastres naturais e conclusão das obras de integração do Rio São Francisco com as bacias da região Nordeste; na Codevasf para apoio a projetos de desenvolvimento sustentável; na SUDAM para investimentos em infraestrutura de pequeno vulto; no

Continuação do TC nº 008.389/2016-0

DNOCs para obras de infraestrutura hídrica de pequeno porte; na SUDECO para investimentos de infraestrutura para assegurar a sinergia entre projetos e propiciar a expansão dos investimentos regionais.

f) Para o MTur, os recursos destinavam-se à adequação da infraestrutura para atividades do setor.

g) Para transferências obrigatórias a Estados e Municípios, em razão de erro de pagamento a menor a diversos Municípios.

h) No orçamento de investimentos, crédito a favor da INFRAERO para pagamento de desapropriações necessárias às obras do Aeroporto de Viracopos.

i) Na Secretaria de Portos, para conclusão de obras em fase final e realização de projetos, estudos e obras relevantes para as Companhias Docas do Espírito Santo, Bahia e São Paulo.

70. Como se vê, todas essas despesas têm características de créditos suplementares. Com a alteração da meta fiscal já aprovada, o caminho correto para abertura de créditos suplementares seria por meio de Decreto do Executivo, desde que cumpridos os requisitos do art. 4º da LOA/2015. Dessa forma, considera-se irregular o uso de MP para abertura desses créditos.

71. O uso de medidas provisórias para abertura de créditos suplementares, qualificados indevidamente como créditos extraordinários, apenas agrava a irregularidade e macula as estatísticas fiscais, aumentando valores destinados a créditos extraordinários fictícios, o que atenta contra as normas de direito financeiro, em especial a lei orçamentária e o adequado controle legislativo.

72. Considerando que a edição da MP nº 709/2015 foi um ato da Presidente da República contrário ao que determina a Constituição Federal, a lei orçamentária e a LRF, entendo justificável a oitiva da Chefe do Executivo Federal por esse fato no âmbito do processo de contas anuais do Governo Federal, referente ao exercício de 2015.

ENTENDIMENTO DO STF SOBRE A MATÉRIA

73. A expedição de medidas provisórias para abertura de créditos extraordinários fora das hipóteses constitucionais materialmente configuradoras de situações imprevisíveis e urgentes já foi, em diversas oportunidades, considerada inconstitucional pelo STF. Nesse ponto, cabe analisar o entendimento consolidado da Suprema Corte brasileira a respeito da matéria, externado por meio da ADI nº 4.048/DF e, mais recentemente, por meio da ADI nº 5.513/DF, que concedeu medida cautelar suspendendo parcialmente os efeitos da MP nº 722/2016.

74. O caso paradigmático discutido pelo STF analisou a legalidade dos créditos extraordinários previstos na Medida Provisória nº 405, de 18/12/2007, convertida na Lei nº 11.658, de 18/04/2008. Tal MP foi questionada pela Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.048/DF.

75. Na oportunidade, ficou claro no julgamento que os requisitos para edição de medida provisória para abertura de créditos extraordinários são mais estreitos do que os necessários para a generalidade das medidas provisórias.

76. Ao analisar o suposto caráter extraordinário do crédito e se o mesmo atendia os requisitos constitucionais, o Relator assevera que: “*a Constituição exige que a abertura de crédito extraordinário seja feita apenas para atender despesas imprevisíveis e urgentes (...). Guerra, comoção interna e calamidade pública são conceitos que representam realidade fáticas de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias*”.

77. Em conclusão, o Relator ressaltou que “*nenhuma das hipóteses previstas pela medida provisória configuram situações de crise imprevisíveis e urgentes, suficientes para a abertura de créditos extraordinários*”. Considerou que houve um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários.

Continuação do TC nº 008.389/2016-0

78. No seu voto, o Relator aponta, ainda, que a conversão da MP em lei não convalida os vícios existentes na edição da medida provisória.

79. A Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.048-1/DF está assim elencada:

“III. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea ‘d’, da Constituição. Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densidade normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões ‘guerra’, ‘comoção interna’ e ‘calamidade pública’ constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º, c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea ‘d’, da Constituição. ‘Guerra’, ‘comoção interna’ e ‘calamidade pública’ são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias. A leitura atenta e a análise interpretativa do texto e da exposição de motivos da MP nº 405/2007 demonstram que os créditos abertos são destinados a prover despesas urgentes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência. A edição da MP nº 405/2007 configurou um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários.

IV. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. Suspensão da vigência da Lei nº 11.658/2008, desde a sua publicação, ocorrida em 22 de abril de 2008.”

80. Mais recentemente, por meio da ADI nº 5.513/DF, o Supremo voltou a se debruçar sobre a matéria, ainda que na forma de apreciação cautelar e monocrática pelo Relator, ao decidir sobre a adequação dos requisitos constitucionais da MP nº 722/2016.

81. A referida MP abriu créditos extraordinários em favor da Presidência da República e do Ministério do Esporte, no valor de R\$ 180 milhões, tendo sido de pronto questionada junto ao STF, que, em sede de medida cautelar, suspendeu parcialmente seus efeitos, conforme decidido em 30/04/2016.

82. Em uma análise preliminar do ato normativo, concernente aos créditos destinados à Presidência da República, o Relator concluiu que “*Nada está a indicar que essas sejam, de fato, despesas imprevisíveis e urgentes. São despesas ordinárias. Certamente não se pode dizer que os gastos com publicidade, por mais importantes que possam parecer ao Governo no quadro atual, sejam equiparáveis às despesas decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, que compõem o parâmetro estabelecido no art. 167, § 3º, da Constituição*”. (Grifo do original.)

83. Para o Relator, “*para que se justifique a abertura de créditos extraordinários, as despesas devem ser tão imprevisíveis e urgentes quanto as decorrentes de guerra, comoção interna e calamidade pública*”. No dizer do Ministro Relator, as três situações explicitadas constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º, c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”, da Constituição.

84. Em sua decisão cautelar, o Relator deixa claro que não se faz qualquer juízo quanto ao mérito das despesas, que podem, em princípio, ser meritórias, importantes e oportunas, e que não caberia ao STF discutir a conveniência e a oportunidade das despesas de que trata a medida provisória em questão.

85. No entanto, ressalta a clareza do texto constitucional, ao dispor que as únicas despesas que autorizam a abertura de créditos extraordinários são as “imprevisíveis e urgentes”, equiparáveis às “decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”.

Continuação do TC nº 008.389/2016-0**ENTENDIMENTO DO TCU SOBRE A MATÉRIA**

86. A questão da utilização de crédito extraordinário em hipóteses não previstas na Constituição não passou despercebida pelo TCU, que, já em 2008, tratou do assunto em representação formulada pela unidade técnica desta Corte, versando sobre irregularidades na edição de medidas provisórias destinadas a abrir crédito extraordinário (TC nº 004.844/2007-4).

87. Por meio do Acórdão nº 1173/2008-Plenário, o Tribunal considerou a representação procedente, enviando cópia da deliberação, relatório e voto que a fundamentou à Presidência da República, para ciência e adoção de medidas nas suas respectivas esferas de competência.

88. Nesse processo, o Governo foi alertado a respeito do uso abusivo de créditos extraordinários por meio de MPs. Trago excerto do Voto condutor do Acórdão:

“(…)

3. *Com efeito, a abertura de créditos extraordinários deve ocorrer somente nos casos de necessidade urgente e imprevista, nos termos do art. 167, § 3º, da Constituição Federal, por meio de Medida Provisória, instituto previsto no art. 62 da Carta Magna.*

4. *No entanto, conforme sobejamente demonstrado no presente trabalho, verificou-se, desde sua criação, que o instituto tem sido utilizado de forma excessiva pelo Chefe do Poder Executivo Federal, contrariando os dispositivos constitucionais, o que motivou a apresentação de Projeto de Emenda Constitucional, com vistas a alterar o art. 62 da Constituição Federal para disciplinar a edição de medidas provisórias.*

(…)

Em reforço ao entendimento corrente no Congresso Nacional, o Supremo Tribunal Federal, em 14/5/2008, decidiu, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4048, movida pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) contra a edição da Medida Provisória nº 405/2007, convertida na Lei 11.658/2008, que abriu créditos extraordinários de R\$ 5,4 bilhões para a Justiça Eleitoral e para diversos órgãos do Poder Executivo, suspender os efeitos da referida medida provisória.

9. *O Ministro Celso de Melo, acompanhando o relator, apresentou o voto de desempate pelo deferimento da medida cautelar, consignando que ‘O chefe do poder Executivo da União transformou-se em verdadeiro legislador solitário da República’. Lembrou ainda que, na edição de medidas provisórias, o Presidente da República deve observar os requisitos constitucionais da urgência e da relevância.*

10. *Ressaltou ‘(…) de modo claro que a presente ação direta não discute os créditos em si mesmo considerados, mas sim o real enquadramento deles na categoria de créditos extraordinários que é a única permitida à medida provisória.’*

11. *Asseverou que ‘Não podemos ignorar que a crescente apropriação institucional do poder de legislar por parte dos sucessivos presidentes da República tem despertado gravíssimas preocupações de ordem jurídica em razão do fato de a utilização excessiva das medidas provisórias causar profundas distorções que se projetam no plano das relações políticas entre os poderes Executivo e Legislativo’. Acrescentou: ‘Tem-se na prática, em razão do notório abuso de créditos ditos extraordinários, um verdadeiro orçamento paralelo’.*

(…)

13. *Não obstante tratar-se de decisão proferida em caráter liminar, verifica-se que os ministros, ao se posicionarem contra a medida provisória, sinalizaram que o entendimento que deve guiá-los quando o mérito do processo for julgado é no sentido de que, exceto em casos extremos - guerras e calamidades - o presidente da república não pode manejá-lo orçamento por meio de MPs.’*

89. Em outra oportunidade, no ano de 2009 (TC nº 023.903/2009-6), o TCU, motivado pelas “ressalvas sobre registros, procedimentos e operações contábeis, realizadas pelos diversos órgãos da Administração Federal nos últimos exercícios, apostas no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas de Governo, e o lento processo de cumprimento das recomendações pela Coordenação Geral de Contabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, órgão central de contabilidade do Poder Executivo”, realizou auditorias nos registros e procedimentos contábeis, nas setoriais contábeis dos diversos órgãos da Administração Federal.

Continuação do TC nº 008.389/2016-0

90. O procedimento de auditoria realizado no Ministério dos Transportes (MT) constatou a existência de elevados valores de créditos extraordinários abertos, alguns deles em descumprimento aos requisitos de imprevisibilidade e urgência. A análise técnica apontou que os referidos créditos extraordinários tinham característica de créditos suplementares ou especiais, em vista da inexistência dos mencionados requisitos.

91. Assim, no Acórdão nº 1523/2013-Plenário, em seu subitem 9.2, o Tribunal deu ciência ao Ministério dos Transportes e à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento sobre a necessidade do correto enquadramento de créditos adicionais, nos termos dos incisos II, VII e VIII do art. 16 do Decreto nº 6.081, de 12/04/2007, e alterações posteriores, para que créditos adicionais que não cumprem os requisitos de urgência e imprevisibilidade não sejam encaminhados sob a forma de créditos extraordinários.

92. Em período mais recente, no Acórdão nº 7790/2015-1ª Câmara, de 01/12/2015, que apreciou a prestação de contas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, referente ao exercício de 2013, o TCU identificou o aporte adicional de dotação orçamentária mediante abertura de créditos extraordinários destinados a pagar novos financiamentos estudantis, aditamentos de financiamentos contratados de anos anteriores para os quais não ocorreram repasse.

93. Nessa assentada, o TCU asseverou que a abertura desses créditos extraordinários não teve amparo em nenhum fato imprevisível ou urgente e que o FNDE deveria ter utilizado créditos suplementares ou especiais para realizar tais operações, conforme disposto nos arts. 40 a 46 da Lei nº 4.320/64. Assim, deu ciência ao FNDE que a utilização de “créditos extraordinários” para pagamento de novos financiamentos, adiantamento de financiamentos já contratados e contratos de anos anteriores para os quais não ocorreram repasses, não tendo se caracterizado fato imprevisível ou urgente, contraria o disposto no art. 167, § 3º, da Constituição Federal e os arts. 40 a 46 da Lei nº 4.320/64.

94. Do exposto, pode-se afirmar que a jurisprudência deste Tribunal é no sentido de considerar irregular a abertura de créditos extraordinários sem a observância dos requisitos constitucionais e legais, já tendo, inclusive, alertado diversos órgãos do Governo Federal, incluindo a própria Presidência da República, quanto à irregularidade desta prática.

CONCLUSÃO

95. É especialmente em momentos de crise que as instituições devem funcionar plenamente, exercendo suas competências constitucionais, de forma a garantir que o país possa atravessar momentos difíceis, sempre respeitando as balizas constitucionais e legais. Nesse contexto que se insere o papel institucional do TCU, como garantidor do fiel cumprimento das normas de finanças públicas, orçamentárias e constitucionais.

96. Assim, entendo que o TCU deve impedir o “vale-tudo orçamentário e fiscal”, que traz sérias consequências negativas ao país, como estamos presenciando nos dias atuais.

97. A avaliação das contas do Governo é o ápice do controle externo exercido sobre o Executivo Federal, na medida em que pode estabelecer regras de conduta, parâmetros orçamentários e fiscais para toda a Administração Pública Federal e que, pela sua importância institucional, certamente terá reflexos tanto nos entes estaduais quanto municipais.

98. Nesse plano, assume especial relevo a oportunidade constatação de que “*cumpre à corte de contas indicar se o orçamento está sendo executado de maneira séria e transparente. É colocar lupa e luz sobre os fatos da gestão mais relevantes e, eventualmente, desvelar criatividades contábeis que pretendam*

Continuação do TC nº 008.389/2016-0

*camuflar despesas e inflar receitas. A partir dessa análise, emite-se opinião sobre a integridade das informações disponibilizadas”.*¹

99. Como afirmei no início dessa manifestação, a banalização do uso de medida provisória pelo Poder Executivo para fixar gastos públicos por meio de créditos extraordinários, que camuflam a real natureza dessas despesas e que impactam o cumprimento das metas fiscais fixadas, deve ser objeto de firme condenação por parte do Tribunal de Contas da União.

100. Não é possível permitir que tão importante instrumento seja desvirtuado, servindo como estratégia para burlar restrições legais previstas nas normas orçamentárias e fiscais. O TCU deve ter atitude firme e rigorosa ao repelir práticas que atentam contra a Constituição Federal, contra as leis orçamentárias e contra o princípio da gestão fiscal responsável.

101. Os vultosos recursos alocados a título de abertura de crédito extraordinário, por inúmeras medidas provisórias, com características claras de serem créditos suplementares, representa, na prática, a elaboração de uma Lei Orçamentária Anual alternativa, à margem do respectivo processo legislativo prescrito na Constituição.

102. Nesse ponto, vale ressaltar o que já foi decidido pelo STF, no âmbito da ADI nº 4048/DF: “*A lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória*”. Daí a conclusão de que em nada atenua as irregularidades ora constatadas o fato de as MPs terem sido convertidas em Lei. Essa discussão por parte do TCU tem inclusive a grande relevância de contribuir para o “*aprimoramento das instituições políticas, no incremento da credibilidade governamental e no fortalecimento dos princípios que regem o Estado Democrático de Direito*”.²

103. As despesas fixadas nos casos citados, como demonstrado, em sua maior parte não têm pertinência com situações de imprevisibilidade e urgência similares a um caso de guerra, comoção interna, calamidade pública ou qualquer outro evento imprevisível que pudesse justificar e legitimar a abertura de crédito extraordinário.

104. Além da insuficiente justificativa do cumprimento dos requisitos de urgência e imprevisibilidade, percebe-se que as medidas provisórias editadas no exercício de 2015 para abertura de créditos extraordinários apresentam grande potencial para causar desequilíbrio fiscal, ao promover a elevação de despesas primárias sem a respectiva demonstração de compensação.

105. Destaque-se que os créditos abertos pelas MPs supracitadas envolvem elevados montantes, grande parte dos quais classificados como despesa primária, com inegável impacto negativo sobre o cálculo do superávit primário. A abertura desses créditos necessariamente deveria vir acompanhada de medidas de aumento do contingenciamento de despesas para compensar os gastos adicionais, de modo a não afetar a meta fiscal aprovada. Não é demais lembrar que a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal impôs um maior rigor no que se refere aos aspectos de transparéncia das despesas orçamentárias e ao cumprimento das metas fiscais constantes das LDOs.

106. Considerando o exposto, o Ministério Público de Contas junto ao TCU – MP/TCU, ante a relevância da matéria, e considerando as alterações promovidas na peça orçamentária de 2015, em razão da abertura de créditos supostamente extraordinários, requer que as informações consignadas e a análise empreendida na presente manifestação sejam consideradas na análise das Contas de Governo do exercício de 2015 e que sejam acrescentadas às matérias objeto de oitiva da Excelentíssima Presidente da República.

¹ Dantas, Bruno; Dias, Frederico. *O TCU está para a Lei de Responsabilidade Fiscal assim como está o STF está para a Constituição Federal. Responsabilidade fiscal: análise da Lei Complementar nº 101/2000* / Organizadores: Marcus Vinicius Furtado Coêlho, Luiz Claudio Allemand, Marcus Abraham. – Brasília: OAB, Conselho Federal, 2016, p. 101/122.

² Ibid.

Continuação do TC nº 008.389/2016-0

PROPOSTA DE ENCaminhamento

107. Ante o exposto, com fundamento nos arts. 73, *caput*, e 96, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal, no art. 36, *caput*, da Lei nº 8.443/92 e nos arts. 187 e 224 do Regimento Interno do TCU, este representante do MP/TCU encaminha à Vossa Excelência sugestão para acrescentar as seguintes oitivas, às já sugeridas pela unidade técnica, no sentido de que a Excelentíssima Senhora Presidente da República se pronuncie também acerca dos indícios de irregularidades abaixo indicados:

a) Abertura de créditos extraordinários por meio das Medidas Provisórias nºs 686/2015, 697/2015, 702/2015 e 709/2015, em desacordo com os requisitos constitucionais de urgência e imprevisibilidade previstos no art. 167, § 3º;

b) abertura de créditos extraordinários por meio das Medidas Provisórias nºs 686/2015, 697/2015, 702/2015 e 709/2015, com características de créditos suplementares e especiais, em desacordo com os arts. 167, inciso V, e 62, § 1º, alínea “d”, da Constituição Federal, c/c os arts. 40 e 41, inciso III, da Lei nº 4.320/64;

c) abertura de créditos suplementares para o FIEES, qualificados indevidamente como crédito extraordinário, por meio da MP nº 686/2015, para viabilizar a contratação de novas operações de financiamento estudantil, criando despesas obrigatórias de caráter continuado com duração de mais de dois exercícios, com a inobservância dos arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), c/c o art. 43 da Lei nº 4.320/64;

d) abertura de créditos suplementares qualificados indevidamente como créditos extraordinários, por meio das MPs nºs 686/2015 e 697/2015, que aumentaram as despesas primárias da União de forma incompatível com o alcance do resultado primário do exercício, com infringência ao art. 167, inciso V, da Constituição Federal; ao art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2015 – Lei nº 13.115/2015, bem como em desacordo com o art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000;

e) autorização para contratação de operação de crédito externa para financiamento do projeto FX-2 sem observar os requisitos previstos no art. 32, § 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000, uma vez não haver prévia autorização na lei orçamentária ou em créditos adicionais e não ter ocorrido por meio de lei específica.

Ministério Público, em 06 de junho de 2016.

(Assinado eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral

ACÓRDÃO N° 1497/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-008.389/2016-0
2. Grupo I, Classe de Assunto IV - Contas da Presidente da República, exercício de 2015
3. Responsável: Dilma Vana Rousseff (presidente)
4. Unidade: Presidência da República
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag)
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam das Contas da Presidente da República, referentes ao exercício de 2015.

Considerando que o Supremo Tribunal Federal já decidiu, em sede de decisão monocrática (SS 1197 PE, sessão de 15/9/1997, Rel. Min. CELSO DE MELLO), que “*a circunstância de o Tribunal de Contas exercer atribuições desvestidas de caráter deliberativo não exonera essa essencial instituição de controle – mesmo tratando-se da apreciação simplesmente opinativa das contas anuais prestadas pelo Governador do Estado – do dever de observar a cláusula constitucional que assegura o direito de defesa e as demais prerrogativas inerentes ao due process of law aos que possam, ainda que em sede de procedimento administrativo, eventualmente expor-se aos riscos de uma sanção jurídica*”;

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

Considerando, portanto, que as Contas do Governo referentes ao exercício de 2015, prestadas pela Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Vana Rousseff, não estão, no momento, em condições de serem apreciadas por este Tribunal, em razão dos indícios de irregularidades mencionados no Relatório, que demandam a abertura de prazo para apresentação de contrarrazões, em nome do devido processo legal e em respeito ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa, nos termos da citada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Acórdão TCU nº 1462/2105-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, nos arts. 1º, inciso III, e 36 da Lei 8.443/1992, e nos arts. 1º, inciso VI, e 221 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. comunicar ao Congresso Nacional que as contas prestadas pela Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, referentes ao exercício de 2015, não estão, no momento, em condições de serem apreciadas por este Tribunal, em razão de indícios de irregularidades e de possíveis distorções que demandam a abertura de prazo para apresentação de contrarrazões, em nome do devido processo legal e em respeito ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa;

9.2. dar ciência desta deliberação à Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, a fim de que, caso tenha interesse e entenda necessário, pronuncie-se, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca dos indícios de irregularidades e possíveis distorções a seguir listados:

9.2.1. manutenção do estoque de operações de crédito vencidas até 31/12/2014 durante praticamente todo o exercício de 2015, relativamente a atrasos nos repasses ao Banco do Brasil respeitantes à equalização de juros do Plano Safra, tendo iniciado aquele ano com valor aproximado de R\$ 8,3 bilhões, em desacordo com o art. 36, caput, da Lei Complementar 101/2000 (item III.1.1 da instrução da Semag);

9.2.2. manutenção do estoque de operações de crédito vencidas até 31/12/2014 durante praticamente todo o exercício de 2015, relativamente a atrasos nos repasses ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social respeitantes à equalização de juros do Programa de Sustentação do Investimento, tendo iniciado aquele ano com valor aproximado de R\$ 20 bilhões, em desacordo com o art. 36, caput, da Lei Complementar 101/2000 (item III.1.2);

9.2.3. realização de novas operações de crédito pela União junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, no primeiro e no segundo semestres do exercício de 2015, nos valores de R\$ 3,7 bilhões e R\$ 4,37 bilhões, respectivamente, em virtude de passivos oriundos do Programa de Sustentação do Investimento, operacionalizado por aquela instituição financeira, em desacordo com os arts. 32, § 1º, incisos I e II, e 36, caput, da Lei Complementar 101/2000 e com os pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 (item III.1.3);

9.2.4. realização de novas operações de crédito pela União junto ao Banco do Brasil no primeiro e no segundo semestre do exercício de 2015, nos montantes de R\$ 2,6 bilhões e R\$ 3,1 bilhões, respectivamente, em virtude de passivos oriundos da equalização de taxa de juros em operações de crédito rural, em desacordo com o art. 165, § 8º, c/c o art. 32, § 1º, incisos I e II, da Lei Complementar 101/2000, bem como com o art. 36, caput, da mesma lei e com os pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 (item III.1.4);

9.2.5. omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, à Caixa Econômica Federal, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço nas estatísticas da dívida pública divulgadas pelo Banco Central do Brasil ao longo do exercício de 2015, contrariando os pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 (item III.2);

9.2.6. pagamento de dívidas da União junto ao Banco do Brasil e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social sem a devida autorização na Lei Orçamentária Anual ou em lei de créditos adicionais, inclusive com o registro irregular de subvenções econômicas, contrariando o que estabelecem o art. 167, inciso II, da Constituição Federal, o art. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 e os arts. 12, § 3º, inciso II, e § 6º, e 13 da Lei 4.320/1964 (item III.3.1);

9.2.7. pagamento de dívidas da União junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em lei de créditos adicionais, e também com o registro irregular de subvenções econômicas, incluindo o pagamento de R\$ 869,10 milhões executados em 2014 sem que constassem da respectiva dotação orçamentária (Lei 12.952/2014), contrariando o que estabelecem o art. 167, inciso II, da Constituição Federal, o art. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 e os arts. 12, § 3º, inciso II, e § 6º, e 13 da Lei 4.320/1964 (itens III.3.2 e III.3.3);

9.2.8. abertura de créditos suplementares, entre 27/7/2015 e 2/9/2015, por meio dos Decretos Não Numerados 14241, 14242, 14243, 14244, 14250 e 14256, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2015, infringindo por consequência, o art. 167, inciso V, da Constituição Federal (item III.4.1);

9.2.9. condução da programação orçamentária e financeira com amparo na proposta de meta fiscal constante do Projeto de Lei PLN 5/2015, e não na meta fiscal legalmente vigente nas datas de edição dos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º e do 4º Bimestres de 2015, bem como dos Decretos 8.496/2015 e 8.532/2015, contrariando o disposto nos arts. 9º da Lei Complementar 101/2000 e 52 da Lei 13.080/2015 (item III.4.2);

9.2.10. contingenciamentos de despesas discricionárias da União em montantes inferiores aos necessários para atingimento da meta fiscal vigente nas datas de edição dos Decretos 8.496, de 30/7/2015, e 8.532, de 30/9/2015, amparados, respectivamente, pelos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º e 4º Bimestres de 2015, contrariando o disposto nos arts. 9º da Lei Complementar 101/2000 e 52 da Lei 13.080/2015 (item III.4.2);

9.2.11. utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 em finalidade diversa do objeto da vinculação, em ofensa ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000 (item III.4.3);

9.2.12. utilização de recursos de fundos especiais em finalidade diversa do objeto da vinculação, em desacordo com o estabelecido no art. 73 da Lei 4.320/1964 e em ofensa ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000 (item III.4.3);

9.2.13. execução de despesa em montante superior à dotação aprovada no Orçamento de Investimento pelas empresas estatais Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e Petróleo Brasileiro S.A., em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (item III.4.4);

9.2.14. ausência de repasse referente ao Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres, no valor de R\$ 89,7 milhões, destinado ao Fundo Nacional de Saúde, vinculado ao Ministério da Saúde, em inobservância aos dispositivos das Leis 8.212/1991 e 9.503/1997 (item III.6);

9.2.15. concessão indevida de autorização pelo Banco Central do Brasil ao Banco da Amazônia S.A. para que referida instituição financeira efetuasse o registro de R\$ 982,1 milhões no Nível I de seu Patrimônio de Referência, na qualidade de Capital Principal, contrariando o que estabelecem o art. 16, inciso XI, e § 1º, inciso I, da Resolução-CMN 4.192/2013 e com inobservância das determinações contidas nos arts. 9º e 10, inciso IX, da Lei 4.595/1964 (item III.5);

9.2.16. abertura de créditos extraordinários por meio das Medidas Provisórias 686/2015, 697/2015, 702/2015 e 709/2015, em desacordo com os requisitos constitucionais de urgência e imprevisibilidade previstos no art. 167, § 3º (parecer do Ministério Público);

9.2.17. abertura de créditos extraordinários por meio das Medidas Provisórias 686/2015, 697/2015, 702/2015 e 709/2015, com características de créditos suplementares e especiais, em desacordo com os arts. 167, inciso V, e 62, § 1º, alínea “d”, da Constituição Federal, c/c os arts. 40 e 41, inciso III, da Lei 4.320/64 (parecer do Ministério Público);

9.2.18. abertura de créditos suplementares para o FIES, qualificados indevidamente como crédito extraordinário, por meio da MP 686/2015, para viabilizar a contratação de novas operações de financiamento estudantil, criando despesas obrigatórias de caráter continuado com duração de mais de dois exercícios, com a inobservância dos arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), c/c o art. 43 da Lei 4.320/64 (parecer do Ministério Público);

9.2.19. abertura de créditos suplementares qualificados indevidamente como créditos extraordinários, por meio das MPs 686/2015 e 697/2015, que aumentaram as despesas primárias da União de forma incompatível com o alcance do resultado primário do exercício, com infringência ao art. 167, inciso V, da Constituição Federal; ao art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2015 – Lei 13.115/2015, bem como em desacordo com o art. 9º da Lei Complementar 101/2000 (parecer do Ministério Público);

9.2.20. autorização para contratação de operação de crédito externa para financiamento do projeto FX-2 sem observar os requisitos previstos no art. 32, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, uma vez não haver prévia autorização na lei orçamentária ou em créditos adicionais e não ter ocorrido por meio de lei específica (parecer do Ministério Público);

9.2.21. emissão direta de títulos públicos ao Banco do Brasil com inobservância de condição estabelecida na legislação (Resolução CMN 2.238/1996), incorrendo em operação de crédito vedada pelo art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal (voto do Relator);



9.2.22. falta de consistência de parcela significativa das informações relacionadas a metas previstas no Plano Plurianual 2012-2015 (item IV.1 e anexo I da instrução da Semag);

9.2.23. achados de auditoria que comprometem a fidedignidade das informações contábeis constantes do Balanço Geral da União apresentado na Prestação de Contas da Presidente da República do exercício de 2015 (item IV.2 e anexo II).

10. Ata nº 22/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/6/2016 – Contas do Governo.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1497-22/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro (Relator), Ana Arraes e Bruno Dantas.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral