



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

**CONTAS PRESTADAS PELA EXCELENTÍSSIMA
SENHORA PRESIDENTA DA REPÚBLICA
(EXERCÍCIO DE 2014)**

RELATÓRIO

**RELATOR: SENADOR FABIANO CONTARATO
(PT/ES)**



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SUMÁRIO

Índice

1 Relatório.....	6
1.1 Introdução.....	6
1.2 O dever de prestar contas	10
1.3 Natureza e critérios de "julgamento político"	12
2 SÍNTESE DO RELATÓRIO DO TCU.....	17
2.1 Desempenho da economia brasileira em 2014	17
2.2 Política Macroeconômica.....	18
2.2.1 Política fiscal.....	18
2.2.2 Políticas monetária e creditícia.....	19
2.2.3 Dívida pública	20
2.2.4 Relações econômico-financeiras com o exterior.....	21
2.3 Planejamento, Orçamento e Gestão fiscal	21
2.3.1 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO	21
2.3.2 Lei Orçamentária Anual- LOA	22
2.3.3 Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios	28
2.3.4 Gestão fiscal.....	30
2.4 Ação setorial do governo	31
2.5 Auditoria do Balanço Geral da União	33
2.6 Estudo sobre a Governança Pública para a Competitividade Nacional ..	35
2.7 Recomendações sobre as Contas de 2013 e as Providências Adotadas	40
3 ANÁLISE.....	47
3.1 Das Normas Regimentais.....	47
3.2 Dos Aspectos Formais na Elaboração do Parecer Prévio e no Julgamento	57
3.2.1 Da necessidade de aferição dos aspectos formais	57
3.2.2 Competência para definir o objeto das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo	57
3.2.3 Delimitação do objeto do julgamento	60



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

3.2.4 Conteúdo das contas do Presidente a ser objeto de parecer prévio	62
3.2.5 Da recomendação do Tribunal ao Congresso Nacional.....	66
3.2.6 O prazo para elaboração do parecer pelo TCU e o prazo utilizado	70
3.3 Irregularidades segundo o Parecer Prévio	71
3.3.1 Irregularidade 1 - Omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, BNDES e FGTS.....	71
3.3.2 Irregularidade 2 - Adiantamentos concedidos pela CEF à União - programas sociais	78
3.3.3 Irregularidade 3 - Subvenções econômicas devidas ao FGTS no âmbito do PMCMV e inscrição irregular em restos a pagar	114
3.3.4 Irregularidade 4 - Subvenções econômicas devidas ao BNDES no âmbito do PSI	135
3.3.5 Irregularidade 5 - Extrapolação do montante de recursos aprovados no Orçamento de Investimentos em fontes de financiamento	158
3.3.6 Irregularidade 6 - Execução de despesa sem suficiente dotação no orçamento de investimento	163
3.3.7 Irregularidade 7 - Ausência de contingenciamento de despesas discricionárias da União no montante de, pelo menos, R\$ 28,54 bilhões	165
3.3.8 Irregularidade 8 - Utilização da execução orçamentária para influir na apreciação legislativa do Projeto de Lei nº 36/2014-CN	176
3.3.9 Irregularidade 9 - Inscrição irregular em restos a pagar de R\$ 1,367 bilhão referentes a despesas do Programa Minha Casa Minha Vida	186
3.3.10 Irregularidade 10 - Omissão de transações primárias deficitárias da União nas estatísticas dos resultados fiscais de 2014	187
3.3.11 Irregularidade 11 - edição do Decreto nº 8.197, de 2014, sem considerar a manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE	188
3.3.12 Irregularidade 12 - Abertura de crédito suplementar incompatível com a obtenção da meta de resultado primário	201
3.3.13 Efeito cruzado das medidas apontadas como irregularidades de números 1, 3, 4, 7, 10 e 12.....	239
3.4 Ressalvas segundo o Parecer Prévio.....	243
3.4.1 Ressalva 1 - Ausência do rol de prioridades e metas do PLDO 2014	243



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

3.4.2 Ressalva 2 - Distorções materiais que afastam a confiabilidade dos indicadores e metas do PPA 2012-2015	253
4 VOTO	258
4.1 Uma imensa lacuna normativa – a regulamentação do processo constitucional de contas presidenciais	258
4.2 Posição do Relator sobre o mérito das contas	259
4.3 O verdadeiro sentido do julgamento político – a preservação da democracia como valor constitucional	265



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PARECER Nº , DE 2022 – CN

Da **COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO** sobre as CONTAS PRESTADAS PELA EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTA DA REPÚBLICA relativas ao exercício financeiro de 2014, objeto da Mensagem Presidencial MCN nº 4/2015-CN (nº 83, de 2015, na origem) e do Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União, aprovado pelo Acórdão nº 2.461/2015-TCU-Plenário.

Relator: Senador Fabiano Contarato (PT/ES)

1 RELATÓRIO

1.1 Introdução

Por meio da Mensagem nº 4, de 2015-CN (Mensagem nº 83, de 31/03/2015, na origem) a Excelentíssima Senhora Presidenta da República encaminhou ao Congresso Nacional, no prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, sua prestação de contas relativa ao exercício financeiro de 2014, cumprindo o disposto nos arts. 84, inciso XXIV, e 49, inciso IX, da Constituição.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

A matéria foi lida no Congresso Nacional em 06/04/2015 e publicada no Diário do Senado Federal nº 43, de 07/04/2015. Nesse mesmo dia 07, foi enviada ao Tribunal de Contas da União - TCU, pelo Presidente do Congresso Nacional, por meio do aviso CN nº 148, de 07/04/2015, para emissão de Parecer Prévio no prazo de sessenta dias, a contar do recebimento, conforme o inciso I do art. 71 da Constituição.

O TCU, por meio do Aviso nº 644-GP/TCU, de 18/06/2015, comunicou ao Senhor Presidente do Congresso Nacional que o Plenário da Corte, nos termos do Acórdão nº 1.464/2015, decidiu abrir o prazo de 30 dias à Senhora Presidenta da República, privilegiando o princípio da ampla defesa e do contraditório, para que ela pudesse se manifestar sobre as conclusões apresentadas. Comunicou, ademais, que o Parecer Prévio seria remetido ao Congresso Nacional após a análise conclusiva pelo Tribunal da manifestação presidencial.

Posteriormente, por meio do Aviso nº 895-GP/TCU, de 12/8/2015, o Ministro Relator concedeu prazo de mais 15 (quinze) dias para manifestação da Presidenta da República sobre dois novos indícios de irregularidades apontados nos autos. Este prazo foi novamente prorrogado por mais 15 (quinze) dias, por meio do Aviso nº 937-GP/TCU, de 27 de agosto de 2015, em razão de pedido do Plenário do Tribunal, para estabelecer prazo idêntico ao fixado por meio do Acórdão nº 1.464/2015 TCU-Plenário, quando da oitiva inicial.

Concluído o Parecer Prévio, o Tribunal, por meio dos Avisos nºs 748 e 750-Seses-TCU-Plenário, de 07 e 08/10/2015, respectivamente, encaminhou, em meio físico e em mídia eletrônica, o Acórdão nº 2.461/2015, o próprio Parecer Prévio e o respectivo Relatório, além do voto do Eminentíssimo Ministro Relator Augusto Nardes. A documentação referida foi recebida pelo Congresso Nacional em 14/10/2015.

Mediante despacho do Presidente do Congresso Nacional, de 20/10/2015, foi concedido o prazo de 30 dias, prorrogáveis por mais 15, à



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Senhora Presidenta da República para se manifestar sobre as conclusões do TCU constantes do Parecer Prévio.

Recebida a manifestação da Senhora Presidenta da República, por intermédio do Aviso nº 525, de 14/11/2015, da Casa Civil, o processado foi enviado a esta Comissão, para apreciação e emissão de parecer, nos termos do art. 166, § 1º, inciso I, da Constituição.

As contas apresentadas pela Senhora Presidenta da República (volume com 752 páginas), o Parecer Prévio do TCU e o respectivo Relatório (volume com 906 páginas) e a manifestação presidencial ao Congresso Nacional (volume com 49 páginas) e os respectivos documentos anexos estão disponíveis para consulta no sítio da CMO na internet¹.

Inicialmente foi designado Relator da matéria o Senador Acir Gurgacz (PDT/RO), em 22/10/2015. Tomei em conta, para a elaboração do relatório atual, aquele de sua lavra original, aproveitando os elementos que coincidem com meu pensamento sobre a matéria.

Não constaram do material inicialmente disponibilizado, porque não foram enviados pelo TCU, o inteiro teor do TC 005.335/2015-9 e dos respectivos apensos, compreendendo ofícios, notas técnicas, pareceres jurídicos, bem como a manifestação de cada Ministro Relator na votação da matéria.

Tais documentos foram considerados pelo então Relator essenciais à formação do processo, não somente para propiciar uma visão de conjunto aos parlamentares, efetivos julgadores das contas presidenciais, mas especialmente em respeito ao devido processo legal. Ademais, têm direito de acesso à íntegra dos documentos, em todas as fases do processo, tanto o interessado direto (Presidenta da República) quanto a sociedade, destinatária final das ações governamentais e, por isso, a maior interessada na regular fiscalização e

¹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2052770>. Acesso em 08/07/2019.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

aplicação dos recursos. Para suprir essa lacuna, a Senadora Rose de Freitas, então Presidenta desta Comissão, dirigiu ao TCU o Ofício nº 204/2015/CMO, de 19/11/2015, solicitando o inteiro teor, em meio magnético, do citado TC 005.335/2015-9. Essa solicitação foi respondida por meio do Aviso nº 1418-GP/TCU, de 10/12/2015, cujos documentos foram disponibilizados em 14/12/2015 no sítio da CMO sobre a matéria.

Em 22/12/2015, o então Relator apresentou seu relatório com Voto pela APROVAÇÃO, com ressalvas, das Contas da Presidenta da República relativas ao exercício de 2014. A esse relatório foram apresentadas 9 (nove) emendas, e o então Deputado Izalci apresentou voto em separado, em 12/02/2016, pela REJEIÇÃO das contas em questão. Em 23/02/2016, o então Relator apresentou novo Voto, mantendo a posição pela APROVAÇÃO, com ressalvas, das contas, propugnando a rejeição das emendas nºs 1, 2, 3, 5, 6, 7 e 9 e a inadmissibilidade das emendas 4 e 8 apresentadas.

Após a apresentação do relatório, foi realizada em 07/03/2016 audiência pública pela CMO com vistas a instruir a matéria, tendo nela se manifestado o Ministro do TCU Augusto Nardes, Relator do Parecer Prévio, e o então Advogado Geral da União, Luís Inácio Adams.

Em 17/03/2016 foi juntado ao processado o Estudo Técnico nº 05/2016, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, com subsídios à apreciação dos itens 8.6 e 8.8 do Parecer Prévio do TCU, cuja síntese foi de grande valia na confecção do presente relatório.

Não tendo havido movimentação processual posterior, em 30/03/2016 encerrou-se a relatoria anterior da matéria, por força do estabelecido no art. 10 da Resolução nº 1/2006-CN. Assim, em 13/06/2019, foi designado relator o Senador Jean Paul Prates (PT/RN).

Novamente sem movimentação processual, em 30/03/2020 encerrou-se a relatoria anterior do Senador Jean Paul Prates, também com base no art. 10



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

da Resolução nº 1/2006-CN. Então, em 21/06/2022, fui designado Relator da Prestação de Contas da Presidenta da República relativas ao exercício de 2014.

Tenho a exata consciência da imensa responsabilidade desta missão. As questões aqui discutidas foram o pivô das mais profundas convulsões na política brasileira recente, tendo reflexos até mesmo na qualidade democrática de nosso País. O que aqui se decidir poderá ter consequências gravíssimas sobre o desenrolar da vida política nacional.

Essa excepcional relevância começa de uma singularidade histórica: a posição manifestada pelo TCU, em prol da rejeição das Contas de 2014, representa, sem dúvida, uma inflexão na conduta histórica daquela Corte. Afinal, apenas por uma única vez, até então, aquele Egrégio Tribunal havia opinado pela rejeição das contas presidenciais (no caso, em 1936, no primeiro governo constitucional de Getúlio Vargas). Mesmo naquela ocasião, no entanto, o Parecer restou inócuo, pois quando deveria ter sido apreciado pelo Legislativo, este foi fechado pelo golpe autoritário de 11 de novembro de 1937. É a primeira vez, portanto, que ao Parlamento caberá pronunciar-se sobre a gestão presidencial à luz de um parecer contrário do Tribunal de Contas da União, quando se poderá debater a fundo os aspectos técnico, jurídico e político da questão.

É este o desafio que se abre a todos nós nesta decisão transcendente, do qual não nos afastaremos em momento algum.

1.2 O dever de prestar contas

Devemos começar por discutir a própria razão de ser desta atividade do parlamento.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Prestar contas é próprio dos regimes democráticos. Presta contas todo aquele, pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária, em dever inafastável estabelecido pelo art. 70 da Constituição Federal.

O Presidente da República inclui-se também no rol daqueles que estão sujeitos a esta obrigação, embora em situação que, axiologicamente, tem suas singularidades. No regime presidencialista, o Presidente da República exerce as funções de Chefe de Governo e Chefe de Estado. No primeiro caso, é mandatário responsável por toda a administração pública federal, na esfera do Poder que comanda. No segundo, é o representante máximo da Nação junto a outros países e organismos internacionais. Em ambos os casos deve prestar contas, demonstrando o regular e devido exercício das nobres funções que lhe são cometidas pelo voto popular. As contas, certamente em razão da honorabilidade do cargo, devem ser prestadas diretamente ao Congresso Nacional, órgão político por natureza e destinação constitucional. Logo, é o resultado do debate de ideias, aspirações e visões dos legítimos representantes do povo que dará fecho ao julgamento, para dizer se o ocupante do mais alto posto da República procedeu como devia e, ainda, como prometeu.

Nessa linha de raciocínio, as conclusões ofertadas pela Egrégia Corte de Contas na forma de Parecer Prévio devem obrigatoriamente ser consideradas no julgamento e, nessa condição podem, e até devem, influenciá-lo. Porém, jamais serão vinculantes, porque o parecer oferece apenas uma perspectiva das contas prestadas pelo Chefe do Executivo, ou seja, aquela relacionada aos aspectos técnicos, contábeis e legais, certamente relevantes no conjunto da responsabilidade presidencial, mas nunca os únicos, pois a conduta desse mandatário tem também uma faceta legítima e inquestionavelmente política. Até porque, pela imensidade da máquina administrativa governamental, o Presidente da República não é responsável, diretamente, por ordenação de despesa e



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

elaboração de balanços, o que exige um grande cuidado ao avaliar a responsabilidade por aspectos contábeis.

O tema da responsabilidade político-administrativa em geral tem projeção na doutrina jurídica clássica. Para o consagrado administrativista Hely Lopes Meirelles:

Responsabilidade político-administrativa é a que resulta da violação de deveres éticos e funcionais de agentes políticos eleitos, que a lei especial indica e sanciona com a cassação do mandato. Essa responsabilidade é independente de qualquer outra e deriva de *infrações político-administrativas* apuradas e julgadas pela corporação legislativa da entidade estatal a que pertence o acusado, na forma procedimental e regimental estatuída para o colegiado julgador.²

Em outra oportunidade, disse mais o respeitado mestre acerca da obrigação de prestação de contas de qualquer mandatário:

o dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios. Se o administrar corresponde ao desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário. No caso do administrador público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere aos bens e interesses da coletividade e assume o caráter de um *múnus público*, isto é, de um encargo para com a comunidade. Daí o dever indeclinável de todo administrador público - agente político ou simples funcionário - de prestar contas de sua gestão administrativa, e nesse sentido é a orientação de nossos Tribunais³.

No campo da avaliação da alta gestão da receita e despesa pública, Aliomar Baleeiro insiste em definir a existência de ambos os aspectos, técnico e político, e a dificuldade de sopesar os respectivos valores na condução das decisões:

² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 16. ed., atual. por Márcio S. Reis e Edgard N. da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, pp. 804/805.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 25. ed., atual. por Eurico de A. Azevedo, Délcio B. Aleixo e José E. Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2000, pp. 100/101.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Em todos os tempos e lugares, a escolha do objetivo da despesa envolve um ato político, que também se funda em critérios políticos. Isto é, nas ideias, convicções, aspirações e interesses revelados no entrechoque dos grupos detentores do poder. Tanto mais lúcidos, cultos e moralizados sejam os governantes quanto mais probabilidades existem de que se realiza aquele cálculo da máxima vantagem social.

Isso põe em contraste o aspecto político e o aspecto técnico da despesa pública. A despesa pública deve ser encarada sob esse duplo aspecto.

À luz do primeiro, o político, delibera-se o que deve ser objeto da despesa pública, isto é, que necessidades humanas de caráter coletivo devem ser satisfeitas pelo processo do serviço público. Assentada a deliberação nesse ponto preliminar cumpre investigar o aspecto técnico: como obter o máximo de eficiência e de conveniência social com o mínimo de sacrifício pecuniário correspondente. Ou como desse sacrifício se poderá esperar o maior rendimento de proveitos para a comunidade politicamente organizada. É a tarefa dos técnicos.

Determinar quais as necessidades dum grupo social a serem satisfeitas por meio do serviço público, e, portanto, pelo processo da despesa pública, ressalvada a hipótese de concessão, constitui missão dos órgãos políticos e questão essencialmente política. Se o país for dominado por uma elite rica e requintada, esta exigirá do governo, provavelmente, construções de luxo e obras de conforto ou embelezamento.

Se as circunstâncias mudam, e, nesse país, devido à natural evolução democrática ou graças a reformas específicas, como, por exemplo, a efetividade do sufrágio universal, as massas humildes conseguem a partilha do poder político, as despesas públicas se dirigirão para a construção de hospitais, maternidades, postos de puericultura, escolas primárias e outros serviços, que, de modo geral, correspondem aos interesses do proletariado. Não será difícil que, excessivamente cortejadas, essas massas provoquem ondas de demagogia e, em consequência, despesas adiáveis⁴.

1.3 Natureza e critérios de "julgamento político"

Estabelecido o caráter político e independente do julgamento a ser proferido, é imperativo que se estabeleça o que vem a ser "julgamento político". É impossível negar que, no mundo inteiro, os parlamentos, ao controlar, estão submetidos a influências distintas daquelas que se fazem sentir junto aos órgãos

⁴ BALEEIRO. Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 14. ed. rev. e atual. por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1996. p. 70.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

não-eleitos que também recebem encargos similares, como órgãos judiciais ou de auditoria:

Um motivo para essas diferenças está em que parlamentos e órgãos de auditoria têm diferentes "racionalidades limitadas" (Rubinstein, 1998; Simon, 1991). Os órgãos de auditoria tendem a ser dominados pela racionalidade técnica e os parlamentos pela racionalidade política. Os incentivos que motivam o controle parlamentar são essencialmente políticos, determinados pelo equilíbrio de poder político, pelas regras eleitorais e pela política das comissões a moldar as estruturas de incentivo dos parlamentares. Outra razão é a inconsistência nos horizontes temporais de políticos e auditores, entre a perspectiva de longo prazo do trabalho auditorial e os horizontes de prazo mais curto dos parlamentares, condicionados pelos ciclos eleitorais. Em alguns países, a política das comissões, incluindo a natureza partidária das comissões mais importantes e a rotatividade de seus membros, tem uma importante influência em suas capacidades de abordar o orçamento público. Na Colômbia, por exemplo, membros das comissões parlamentares rodiziam todos os anos, embora uma emenda constitucional esteja sendo discutida para alterar esse ponto. Além disso, em qualquer data, os parlamentares estão acompanhando três diferentes orçamentos, e os parlamentares têm mais incentivos a dedicar-se ao debate sobre a elaboração do orçamento do próximo ano fiscal do que analisar a execução do orçamento do ano anterior.⁵

Reconhecendo essa realidade, não admito, como parlamentar e Relator que por "julgamento político" se entenda "julgamento discricionário" ou

⁵ SANTISO, Carlos. Why budget accountability fails? The elusive links between parliaments and audit agencies in the oversight of the budget. **Revista de Economia Política**, 35 (3), 2015. p. 613. Tradução nossa.

A reason for these disjunctions lies in that parliaments and audit agencies have different "bounded rationalities" (Rubinstein, 1998; Simon, 1991). Audit agencies tend to be dominated by technical rationality and parliaments by political rationality. The incentives motivating parliamentary oversight are primarily political, determined by the balance of political power, electoral rules, and committee politics, framing parliamentarians' incentive structures. Another reason is the inconsistency in the time horizons of politicians and auditors, between the longer-term perspective of audit work and the shorter-term time horizons of parliamentarians determined by the electoral cycles. In some countries, committee politics, including the partisan nature of key committees and the rotation of their members, have an important influence on their capacities to engage in public budgeting. In Colombia, for example, members of parliamentary committees rotate every year, although a constitutional amendment is under consideration to change this. In addition, at any time, parliaments are overseeing three different budgets and parliamentarians have more incentives to engage in the debate on the preparation of the budget of the next fiscal year, than scrutinizing the execution the previous year's budget.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

apropriação do papel de defesa do interesse público pelo conflito de matriz meramente partidarista. É preciso ir além do senso comum e buscar um sentido constitucional legítimo para essa missão legislativa. No caso do específico instrumento de prestação de contas que são as contas presidenciais, a doutrina ainda é relativamente escassa, e mesmo assim com alguns matizes divergentes entre si. No que se refere ao papel de julgador, seguimos o entendimento de que, seja qual for o sentido de "político", o julgamento das contas deve seguir uma estrita imparcialidade, a qual é obtida cingindo-se a critérios muito claramente definidos, amparados no ordenamento constitucional e voltados ao interesse público. Vale a pena, neste ponto, trazer em maior extensão o pronunciamento doutrinário, o qual traduz o sentido profundo da abordagem aqui adotada:

A esse respeito, cabe subscrever a lição que, pioneiramente, o parecer prévio do Tribunal de Contas da União trazia já no longínquo ano de 1953:

São todos, por igual, políticos – os poderes e instituições firmados na Constituição, que é o Estatuto Político por excelência. Toda decisão encerra, pois, na essência, o conceito político. Isso, porém, não significa que o predicado substancial da imparcialidade, inerente à missão julgadora, sofra o mais leve abalo nos seus fundamentos morais. Qualquer que seja o julgador, singular ou coletivo, por profissão ou excepcionalmente, exigem-se dele as mesmas qualidades: honestidade, cultura, sentimento de justiça, etc. – com aquele requisito de imparcialidade.

Donde a consequência irredutível: o julgamento é um só, emana da autoridade do juiz, e, como ato eminentemente judiciário, não se pode desdobrar, segundo a origem eleitoral, em ato político ou de outra espécie. Se prevalecesse essa origem, haveria possível parcialidade, o que é incompatível com os deveres da função judicativa. Não se julga como político, no seu partidarismo, mas como juiz, na sua imparcialidade.

Além da nobreza de suas demais atribuições, o Congresso Nacional exerce, excepcionalmente, essa função judicativa, porque tem o poder de julgar, de acordo com a competência que lhe foi conferida pela Constituição. Trata-se, como se vê, de um dos postulados do sistema democrático, no equilíbrio de poderes e instituições.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Em outras palavras, os Relatores e os colegiados do Congresso Nacional devem haver-se com imparcialidade para que exerçam legitimamente o papel, que lhes foi atribuído pela Constituição, de julgadores das contas prestadas pelo presidente da República.

Dessa forma, se por um lado os critérios de julgamento político não são tão restritivos como, no limite, os tipicamente jurídico-penais, por outro não podem ser vagos e muito menos arbitrários. Devem, sim, ser claramente definidos e objetivamente deduzidos a partir de preceitos republicanos, constitucionais e legais.

Disso não resulta, sublinhe-se, que o julgamento político equivale a julgamento “de conveniência”. Ao contrário, o poder-dever de enunciar e aplicar critérios de julgamento que vão além da constatação de condutas prévia e exhaustivamente tipificadas em lei dá ao Legislativo a responsabilidade de exigir do Presidente sob julgamento não apenas os parâmetros de conduta formalmente codificados em lei, mas também os padrões de comportamento que expressem a ação político-institucional desejada pela Constituição, em termos muito mais amplos (sempre que, naturalmente, sejam claramente deduzidos a partir dos preceitos constitucionais). De igual modo, a possibilidade de raciocínios distintos dos estritamente jurídico-penais para aplicar os critérios pode ter um efeito excludente ou atenuante das faltas verificadas, mas pode também representar fatores agravantes dos atos sob censura.⁶

Pois bem, há que se evidenciar, desde o início dos trabalhos, os critérios de julgamento adotados. A esse respeito, ocorre alguma divergência na doutrina. Propostas existem que são bastante rigorosas, exigindo o atendimento de requisitos centrados no processo de execução e registro do orçamento, entendido como o instrumental básico de garantia democrática do uso do dinheiro público:

Os critérios de julgamento, conforme descrito, são representados por três grandes grupos. No primeiro, deve-se avaliar a observância do princípio basilar da prestação de contas ou *accountability* por parte do Presidente, materializada na veracidade intrínseca das contas prestadas, bem como dos sistemas e registros que lhe dão suporte. Além disso, avalia-se a fiel execução, na letra e no espírito, dos instrumentos legais de planejamento e orçamento (nomeadamente as

⁶ BIJOS. Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República. Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015, pp. 8-9.



SF/22885 85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

leis do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e orçamentária anual, considerados os parâmetros e critérios contidos na Lei nº 4.320, de 19 de março de 1964, e na Lei Complementar nº 101, de 14 de julho de 2000), na medida em que estes são os principais meios que a Constituição prevê para a materialização das decisões conjuntas de todo o espectro dos Poderes estatais para a implementação concreta das escolhas políticas da coletividade.

Por fim, tendo em vista a centralidade, na Lei Magna, do princípio da legalidade para a administração pública, deve-se avaliar a eventual ocorrência de condutas prévia e especificamente tipificadas em lei como atos vedados ao chefe do Executivo ou aos titulares de Poder.⁷

Outras posições são mais consequencialistas, propondo julgar pelos resultados das políticas públicas implementadas no exercício, sem fixar atenção em eventuais irregularidades técnicas de implementação:

A competência do Congresso Nacional para julgar as contas do Presidente da República faz parte do Controle Político que consiste, em essência, no contínuo acompanhamento, em nome do povo, do desempenho do Governo na execução dos planos e ações aprovados, bem como da adequação desses para a solução dos problemas apontados. Não se trata aqui de controle sobre atos de rotina administrativa, mas sobre aqueles que expressam escolhas ou diretrizes políticas, propiciando a avaliação e o debate sobre o mérito de medidas e diretrizes fundamentais para o País. Entende-se que esse deve ser o foco do exercício do controle externo por parte do Parlamento. As eventuais irregularidades surgem como incidentes naturais, no decurso dessa modalidade de controle, não constituindo a sua finalidade essencial. A malversação da *res publica* apresenta-se mais facilmente no exame da gestão específica dos administradores públicos, realizado pelos tribunais de contas. [...]

Entende-se que a atenção do Parlamento, ao examinar a ação governamental, no nível agregado das contas, deve voltar-se, preponderantemente, para a avaliação do desempenho. Trata-se, portanto, de a apreciação e o julgamento das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República e pelos Presidentes dos demais Poderes responderem de maneira clara às seguintes questões: (a) as políticas públicas definidas e implementadas estão adequadas, no sentido de propiciar o alcance dos objetivos fundamentais estabelecidos na Constituição? (b) os resultados alcançados demonstram a necessidade de correção, reorientação ou redefinição dessas políticas? (c) o governo tem se esforçado para orientar corretamente a ação da

⁷ BIJOS. Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República. Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015, pp. 18-19.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

administração pública para a realização das políticas definidas? (d) os planos, os programas e as ações que estão sendo executadas podem, de forma efetiva, contribuir para o alcance dos objetivos fundamentais delineados na Carta Magna?⁸

Inclino-me a este último entendimento: julgar pelos resultados das políticas públicas, evitando-se que sejam sobrevalorizadas as eventuais imperfeições técnicas e administrativas. Em outras palavras, o que deve importar ao Congresso Nacional ao julgar as contas é o conjunto da *performance* presidencial durante o exercício financeiro, não apenas nos aspectos técnicos, mas também e especialmente nos aspectos políticos.

E faço isso fundamentalmente porque um dos objetivos primordiais de qualquer programa governamental deve ser o de manter o regime democrático, insculpido no primeiro artigo da nossa Carta Magna. Como se verá adiante, as ameaças latentes - no dia de hoje - a esse objetivo maior exigem que se privilegie, entre os critérios "claramente definidos e objetivamente deduzidos a partir de preceitos republicanos, constitucionais e legais", aquele que contribua para, a partir desta ação de controle, mitigar as sombras que se projetam sobre o nosso regime de liberdades e direitos.

2 SÍNTESE DO RELATÓRIO DO TCU

⁸ PONTES, João Batista; PEDERIVA, João Henrique. **Contas Prestadas pelo Presidente da República: Apreciação do Congresso Nacional**. Textos para discussão nº 14, agosto/2004, Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 2004, p. 9.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

2.1 Desempenho da economia brasileira em 2014

A inflação verificada em 2014, consoante a métrica oficial adotada pelo governo federal (Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo IBGE, e que mede o consumo das famílias com renda de até quarenta salários mínimos), foi de 6,41%, superior aos 5,91% de 2013. A meta oficial para cada desses exercícios financeiros (determinada pelo Conselho Monetário Nacional e monitorada e perseguida pelo Banco Central do Brasil por meio de seus instrumentos de política monetária) era de de 4.5%, com margem de 2 p.p. para menos ou para mais, de modo que a inflação verificada em 2014 ficou muito próxima ao teto estipulado, porém sem ultrapassá-lo.

A taxa de crescimento do emprego formal em 2014 teve redução em relação ao exercício anterior, seguindo tendência verificada nos anos imediatamente anteriores. Ao final de 2014, a proporção de desocupados entre os economicamente ativos foi de 4,3%, idêntica à observada no fim de 2013. Os rendimentos médios reais mensais recebidos pelos trabalhadores, de 2009 a 2014, registraram constante elevação na renda do trabalhador. No tocante à última variação, o rendimento médio real recebido em dezembro de 2014 (R\$ 2.705,63) foi superior ao verificado em dezembro de 2013 (R\$ 2.650,75).

A produção dos bens e serviços do país em 2014 atingiu R\$ 5,5 trilhões, com variação real (descontada a inflação) de 0,1% em relação ao PIB de 2013, cujo crescimento real foi de 2,7%. Na comparação com os outros dezenove países que compõem o G20, o Brasil superou apenas a Itália (cuja economia recuou 0,4%) e o Japão (com crescimento nulo). No grupo dos Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), que reúne as maiores economias emergentes do mundo, o PIB do Brasil ficou abaixo do indicador da China (7,4%) e da Índia (7,2%).

O consumo da administração pública federal ao longo de 2014 aumentou 1,3%, inferior ao ano de 2013, quando foi registrado crescimento de 2,2%. A



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

formação bruta de capital fixo (FBCF), que em 2013 registrou crescimento de 6,1%, no exercício de 2014 teve queda de 4,4%, em função, principalmente, da redução da produção interna de máquinas e equipamentos, da queda na importação de bens de capital e do baixo desempenho da construção civil.

As exportações recuaram 1,1%, com maior retração nas indústrias automotiva, de embarcações e estruturas flutuantes e de álcool e outros biocombustíveis. As importações tiveram queda de 1,0%, principalmente diante da menor aquisição de máquinas e equipamentos, indústria automotiva, inclusos peças e acessórios, e gasolina automotiva.

A arrecadação federal de 2014 alcançou a cifra de R\$ 1,22 trilhão, o que representou crescimento nominal (não descontada a inflação) de 4,85% em relação a 2013. Entretanto, ante a evolução dos preços no período, verificou-se queda real de 1,91%. Como o PIB cresceu 0,15% em termos reais, a carga tributária federal passou de 22,55% em 2013 para 22,09% do PIB em 2014.

2.2 Política Macroeconômica

2.2.1 Política fiscal

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 (LDO 2014), Lei nº 12.919/2013, estabeleceu meta de resultado primário para a União de R\$ 116,07 bilhões, a ser atingida no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social (a meta estabelecida para o Programa de Dispêndios Globais – PDG, concernente às estatais federais independentes, foi igual a zero). Não obstante, essa meta poderia ser reduzida até o montante total de desonerações de tributos e de gastos relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), consoante a atualização do texto da LDO 2014 pela Lei nº 13.053/2014.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

O montante das despesas executadas no âmbito do PAC em 2014 foi de R\$ 57,7 bilhões e o das desonerações, de R\$ 104,0 bilhões. Com isso, a meta para 2014 teve valor final de R\$ 45,6 bilhões de déficit. No âmbito do governo central, a receita primária líquida de transferências a estados e municípios alcançou o montante de R\$ 1,01 trilhão (equivalente a 18,4% do PIB em valores correntes, ante 19,2% observados em 2013). Quanto à despesa primária, o montante foi ampliado em relação ao exercício anterior, alcançando o total de R\$ 1,03 trilhão, ou 18,7% do PIB, contra os 17,7% verificados em 2013.

Considerando todos esses valores, a União apresentou, ao final do exercício, déficit primário de R\$ 22,5 bilhões, equivalente a 0,41% do PIB, valor inferior em R\$ 138,6 bilhões à meta inicialmente fixada na LDO 2014, mas contemplado na sistemática determinada pela Lei nº 13.053/2014.

2.2.2 Políticas monetária e creditícia

Nos termos do Decreto nº 3.088/1999, considera-se cumprida a meta de inflação quando a variação acumulada do índice, relativa ao período de janeiro a dezembro, situar-se na faixa do intervalo de tolerância (2,5% a 6,5%). Em 2014, a variação do IPCA alcançou 6,41%, considerando-se cumprida, portanto, a meta de inflação para o ano-calendário.

O Relatório do TCU questiona que a política de repressão dos preços monitorados ou administrados pelo setor público que interferem no IPCA, em lugar de um realinhamento mais constante com as condições de mercado, resulta em abrupta elevação desses preços em algum momento. Isso explicaria em parte a ineficácia da política monetária no exercício, em vista da tendência de alta da inflação mesmo ante a elevação da taxa básica de juros (o que se conjuga com outros fatores como os efeitos de flutuações cambiais ou a parcela de crédito direcionado cujo custo ao tomador é menos suscetível aos efeitos da taxa básica de juros).



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

As operações de crédito do sistema financeiro contratadas com pessoas físicas e jurídicas, em 2014, com recursos livres e direcionados (provenientes de depósitos compulsórios e programas governamentais), alcançaram o montante de R\$ 3,02 trilhões, equivalente a 54,6% do PIB. Em 2013 o volume alcançou R\$ 2,71 trilhões (52,5% do PIB à época). O setor privado absorveu 93,15% do total das operações de crédito, com R\$ 2,81 trilhões. O saldo das operações de crédito contratadas por governos estaduais e municipais foi de R\$ 113,07 bilhões em 2014, contra um valor de R\$ 82,53 bilhões em 2013 (aumento de 37%).

2.2.3 Dívida pública

Entre os indicadores oficiais de estoque de dívida pública adotados pelo governo federal, destacam-se os seguintes:

- Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG): apurada pelo Bacen, abrange União, estados, Distrito Federal e municípios. Aumentou R\$ 504,5 bilhões em 2014, chegando a R\$ 3.252,5 bilhões ou 58,9% do PIB, com crescimento de 5,6 p.p. em relação a 2013 (53,3% do PIB).

- Dívida Líquida do Setor Público (DLSP): também apurada pelo Bacen, abrange o endividamento líquido do setor público não financeiro junto ao sistema financeiro (público e privado), ao setor privado não financeiro e ao resto do mundo. Inclui os governos federal, distrital, estaduais e municipais, o Bacen, a Previdência Social e as empresas estatais, com exclusão da Petrobras e da Eletrobras. A DLSP cresceu R\$ 256,8 bilhões no exercício, atingindo R\$ 1.883,1 bilhões ao final de 2014, ou 34,1% do PIB. O governo federal aumentou o endividamento líquido, com variação de R\$ 182,3 bilhões em 2014. O endividamento líquido dos demais entes passou de R\$ 606,9 bilhões, em 2013, para R\$ 686,5 bilhões, em 2014.

- Dívida Consolidada Líquida (DCL) da União: apurada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), representa o montante total, apurado sem duplicidade,



SF/22885.85990-64



das obrigações financeiras assumidas pela União, com a dedução dos haveres financeiros (disponibilidades de caixa, aplicações financeiras e outros). Alcançou o total de R\$ 1,35 trilhão, com crescimento de R\$ 232,4 bilhões entre dezembro de 2013 e dezembro de 2014 (resultado da expansão de R\$ 89,3 bilhões de ativos e de R\$ 321,7 bilhões de passivos).

2.2.4 Relações econômico-financeiras com o exterior

As exportações brasileiras em 2014, no total de US\$ 225,1 bilhões, sofreram retração de 7% em valor, pela média diária, se comparadas a 2013. Considerando os índices de preços, a retração foi de 5,3%. A quantidade exportada em volume sofreu redução de 1,8% em relação a 2013. Já as importações sofreram decréscimo de 4,5%, comparadas a 2013, considerando a média diária, passando de US\$ 239,7 bilhões para US\$ 229,0 bilhões (valores FOB⁹).

Quanto ao balanço de pagamentos, o resultado foi de superávit de US\$ 10,8 bilhões em 2014. A balança comercial apresentou déficit de US\$ 3,96 bilhões no encerramento do exercício, ante os superávits de US\$ 2,6 bilhões registrado em 2013 e de US\$ 19,4 bilhões em 2012.

A taxa de risco-país, representada pelo indicador EMBI+¹⁰ (*Emerging Markets Bond Index Plus*, ou Índice dos Bônus de Mercados Emergentes), compara a diferença entre a taxa de juros cobrada pelo mercado financeiro para títulos públicos de um conjunto de 21 países emergentes, em relação à taxa de juros dos papéis dos Estados Unidos. O indicador busca dimensionar se o risco de se fazer negócios em um determinado país é mais ou menos elevado. O risco

⁹ *Free on board*, caso em que o comprador, não o exportador, é o responsável pelo pagamento do frete e do seguro referentes aos produtos exportados.

¹⁰ *Emerging Markets Bond Index Plus* (Índice dos Bônus de Mercados Emergentes).





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

de investir nos chamados Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) subiu no fim de 2014, com o risco Brasil atingindo o patamar de 318 pontos.

2.3 Planejamento, Orçamento e Gestão fiscal

2.3.1 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

O projeto da LDO 2014 (PLN 2/2013) encaminhado ao Congresso Nacional não continha anexo específico de prioridades e metas, a exemplo do ocorrido nos exercícios de 2012 e 2013. As prioridades para 2014 foram abordadas no art. 4º do projeto, correspondendo ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e ao Plano Brasil sem Miséria (PBSM).

Não obstante, o Relatório do TCU assevera que, pelo fato de o Poder Executivo ter autonomia para, a qualquer tempo, incluir ou excluir ações nesses dois conjuntos prioritários, bem como pela ausência de detalhamento das respectivas ações orçamentárias, a definição de metas e prioridades, nesses termos, não atenderia aos requisitos constitucionais.

Assim, o TCU considerou como irregularidade a ausência do rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, no PLDO 2014, em vista do disposto no art. 165, § 2º, da Constituição, e recomendou à Casa Civil e ao Ministério do Planejamento que os projetos de LDO sejam apresentados com a inclusão desse rol. Essa ressalva será tratada em tópico específico neste Relatório.

2.3.2 Lei Orçamentária Anual- LOA

Previsão e Arrecadação da Receita



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

A arrecadação das receitas relativas aos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS) foi de R\$ 2,27 trilhões em 2014, ante a previsão, na LOA, de R\$ 2,58 trilhões (realização de 12,2% abaixo da prevista). Descontando-se o valor de R\$ 555,0 bilhões, correspondentes ao refinanciamento da dívida pública federal, a receita realizada fica reduzida a R\$ 1,71 trilhão.

A arrecadação líquida das receitas correntes, excluindo-se operações intraorçamentárias e deduções, alcançou R\$ 1,24 trilhão, representando aumento de 1,94% relativamente ao ano anterior (arrecadação de R\$ 1,22 trilhão).

No que concerne à recuperação de créditos tributários, ao final de 2014 o montante ainda não reavido pela União atingiu R\$ 2,55 trilhões, composto pelos seguintes itens: R\$ 1,45 trilhão de créditos inscritos em dívida ativa; R\$ 995,3 bilhões de créditos com exigibilidade suspensa; e R\$ 110,1 bilhões em parcelamentos de créditos não inscritos em dívida ativa.

Despesas

Em 2014, foram autorizadas despesas da ordem de R\$ 2,608 trilhões para os OFSS, contadas as alterações decorrentes de créditos adicionais. As despesas empenhadas corresponderam a 88% do valor total autorizado. No âmbito do Orçamento de Investimento (OI), as empresas estatais realizaram investimentos no valor de R\$ 95,5 bilhões, correspondentes a 86% da dotação final autorizada.

Em comparação a 2013, o valor empenhado em 2014 apresentou crescimento de 12%. No entanto, o valor empenhado de despesas discricionárias, incluindo o PAC e emendas parlamentares, diminuiu 9% (apenas as despesas do PAC, especificamente, diminuiram 20%).

Execução das despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

A execução orçamentária das ações decorrentes de emendas individuais alcançou R\$ 6,14 bilhões em 2014, ou 94,3% do montante de execução obrigatória. Desse total empenhado, R\$ 5,94 bilhões foram inscritos em restos a pagar não processados ao final do exercício.

Quanto à destinação das emendas a ações e serviços públicos de saúde, foram executadas despesas no valor de R\$ 2,91 bilhões, correspondentes a 47,4% do total realizado (R\$ 6,14 bilhões) e a 44,7% do montante obrigatório após contingenciamento (R\$ 6,51 bilhões).

Por sua vez, a execução financeira alcançou somente 2,0% do valor obrigatório (R\$ 0,15 bilhão). Apesar de os restos a pagar poderem ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira obrigatória, até o limite de 0,6% (§ 4º do art. 52 da LDO 2014), o exercício de 2014 foi o primeiro em que vigorou a obrigatoriedade de execução das ações decorrentes de emendas individuais, e a legislação não era clara a respeito da possibilidade de se utilizar o estoque de restos a pagar com esse intuito. Por essa razão, não houve pagamentos remanescentes de anos anteriores computados a esse título.

A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) informou ao TCU que a insuficiência da execução orçamentária de emendas individuais decorreu, entre outros fatores, da não-aprovação, no prazo legal, dos PLNs 10/2014 e 11/2014, referentes a créditos adicionais, nos valores respectivos de R\$ 15,9 milhões e R\$ 20,6 milhões. Esses projetos visavam o remanejamento de programações com impedimentos técnicos insuperáveis.

Despesas por função

Considerando apenas as despesas primárias, a composição das despesas da União entre suas diferentes áreas de atuação pode ser expressa conforme o gráfico a seguir.

Gráfico 1 - Composição das despesas primárias por função - 2014

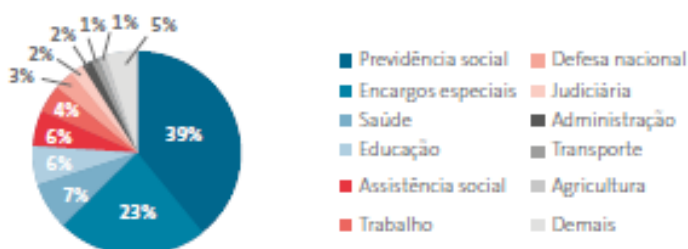


SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização



Fonte: SIAFI e Parecer Prévio/TCU

Com exclusão das despesas financeiras, as despesas com as funções Previdência Social (39% do total), Encargos Especiais (23%), Saúde (7%), Educação (6%) e Assistência Social (6%) são as de execução mais representativa, correspondendo a 82% do montante empenhado.

Despesas com pessoal

As despesas empenhadas com pessoal e encargos sociais da União cresceram 8% em termos nominais em 2014, em relação a 2013. As despesas desse grupo são compostas, em sua maior parte, de gastos com vencimentos e vantagens fixas, aposentadorias, reformas e pensões (88% do total).

Comparando-se com os valores do exercício anterior, os órgãos que apresentaram maior aumento na execução da despesa com pessoal e encargos foram o Conselho Nacional de Justiça, o Ministério do Esporte e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com acréscimos de 35%, 24% e 23%, respectivamente.

Outras despesas correntes

Em 2014, as despesas da União com terceirização somaram R\$ 23,7 bilhões, equivalentes a 10% do gasto com pessoal e encargos sociais no exercício. Comparativamente a 2013, essas despesas cresceram 12%, e os órgãos com crescimento mais significativo foram o Ministério da Ciência e



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Tecnologia (62%), a Justiça Eleitoral (53%), o Ministério da Cultura (31%) e o Ministério da Pesca e Aquicultura (30%).

No âmbito dos Ministérios do Esporte, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Pesca e Aquicultura e do Turismo, as despesas com terceirização superaram a despesa com pessoal do respectivo órgão.

Investimentos

Houve queda de 16% em 2014, em relação aos valores empenhados em 2013 no grupo de despesa "investimentos". No tocante a investimentos federais, as funções em que se realizam maiores montantes de investimentos são Transporte, Educação, Defesa Nacional e Saúde, cujos empenhos representaram 66% do total.

Da dotação total de investimentos para 2014, 68% foi empenhada no exercício, e aproximadamente 61% foram inscritos em restos a pagar não processados. À exceção das funções Defesa Nacional e Transporte, a proporção de despesas inscritas em restos a pagar não processados foi superior à das despesas liquidadas no exercício. **Esse quadro vinha sendo repetido ao longo dos anos anteriores, com o consequente aumento no estoque de restos a pagar relativos a investimentos.**

Transferências voluntárias e para o setor privado

Foram empenhados pela União, em 2014, R\$ 4,6 bilhões em transferências a entidades sem fins lucrativos, correspondendo a um aumento de 7% em relação a 2013.

O órgão que mais descentralizou recursos para o setor privado sem fins lucrativos foi o Ministério da Educação, com repasses da ordem de R\$ 3 bilhões, equivalentes a 65,9% do total. Desse montante, 84,7% correspondem à ação "Apoio à Formação Profissional e Tecnológica", sob responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com transferências principalmente em favor do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai)



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac). A referida ação visa à oferta de bolsas para formação de estudantes e trabalhadores e ao financiamento da educação profissional e tecnológica, em decorrência da instituição do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

Apuração da Aplicação dos Mínimos Constitucionais em Saúde e Educação

A Lei Complementar nº 141/2012 estabelece que a União deve aplicar anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, o correspondente ao valor empenhado no exercício anterior, acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do PIB do ano anterior ao da LOA.

A União empenhou, em 2013, aproximadamente R\$ 83 bilhões em ações e serviços públicos de saúde, e a variação nominal do PIB foi de 10,3%. Com isso, o valor mínimo para execução em ações e serviços públicos de saúde em 2014 deveria ser de R\$ 91,6 bilhões. O relatório apresentado pelo Executivo ao TCU demonstrou empenhos de R\$ 91,8 bilhões, suficientes, portanto, para dar cumprimento à regra.

De acordo com o art. 212 da Constituição, a União deve aplicar, anualmente, no mínimo 18% da receita resultante de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). O quadro seguinte, extraído do Parecer Prévio do TCU, evidencia a execução das despesas da União com MDE, com as respectivas deduções, indicando ter havido o cumprimento da disposição constitucional.

**Tabela I - Receitas e Despesas relativas a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
2014**



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Especificação	R\$ milhares	
	SIAFI ¹	STN ²
(A) Receita de impostos	403.605.564	403.605.564
(B) Transferências para estados, DF e municípios ³	158.081.915	158.081.915
(C) Receita de impostos após transferências (A – B)	245.523.649	245.523.649
(D) Despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino	56.809.632	56.809.632
Partic. Da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino na Receita Líquida (D/C)	23,14%	23,14%

(1) Fonte: SIAFI Gerencial.

(2) Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Dezembro de 2014 – Secretaria do Tesouro Nacional.

(3) Correspondem àquelas efetivamente descentralizadas no período.



SF/22885.85990-64

Restos a pagar - Execução em 2014

Diferentemente do que vinha sendo apontado nos relatórios e pareceres do TCU sobre as contas do Governo da República, que alertavam sobre a representativa inscrição de valores em restos a pagar, em 2014 houve um crescimento modesto (4%) em relação ao inscrito no ano anterior. Ainda assim, o montante de restos a pagar transferidos para 2015 alcançou a expressiva marca de R\$ 227 bilhões.

No tocante aos restos a pagar processados, o valor inscrito no âmbito do Ministério da Previdência Social (R\$ 14,6 bilhões) correspondeu a 43% do total, abrangendo principalmente despesas com benefícios previdenciários do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Quanto aos restos a pagar não processados, os Ministérios da Fazenda e das Cidades (sobretudo em razão da execução do PAC) são os órgãos que concentram a maior parte das inscrições, 19% e 15%, respectivamente.

Os investimentos representam a maior parte das despesas inscritas em restos a pagar. Inclusive, em 2014, a dotação inicial desse grupo (R\$ 81,4 bilhões) foi inferior ao estoque proveniente de exercícios anteriores (R\$ 87,2 bilhões).

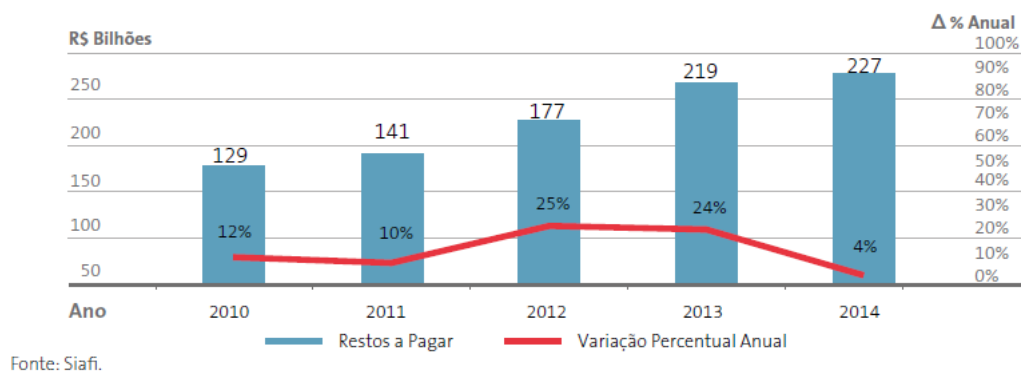


CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

O gráfico a seguir, extraído do Parecer Prévio do TCU, apresenta os valores dos restos a pagar nos últimos cinco anos, evidenciando as tendências acima descritas. No valor referente a cada ano, consideram-se os valores acumulados, os quais abrangem os restos a pagar inscritos ao final do exercício e, quando não executados, os inscritos em exercícios anteriores. Nesse sentido, o número representa uma medida do estoque de restos a pagar ao final de cada ano.

Gráfico 2 - Restos a pagar processados e não processados, inscritos e reinscritos 2010 a 2014



2.3.3 Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

As renúncias de receitas federais alcançaram o montante de R\$ 302,3 bilhões em 2014, assim distribuídos: R\$ 195,3 bilhões de benefícios tributários, R\$ 58,6 bilhões de benefícios tributários-previdenciários e R\$ 48,4 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

Além disso, foram instituídas novas desonerações tributárias, cuja estimativa de impacto na arrecadação em 2014 alcançou o montante de R\$ 2,6 bilhões. Para os exercícios seguintes, a estimativa do impacto dessas desonerações é de R\$ 39,8 bilhões em 2015 e de R\$ 43,9 bilhões em 2016.

A seguir, demonstra-se a evolução da carga tributária federal e da renúncia tributária e previdenciária federal, aferidas em relação ao PIB do



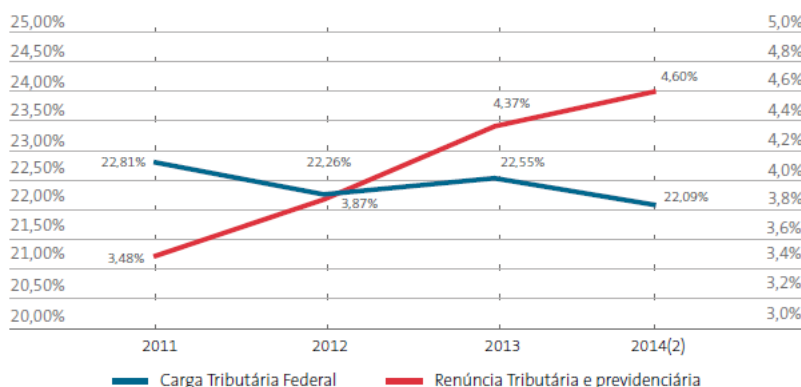


CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

respectivo exercício. Observa-se uma trajetória ascendente da renúncia em percentual do PIB no período de 2011 a 2014, enquanto que a carga tributária federal apresenta declínio no período, à exceção do ano de 2013.

Gráfico 3 - Carga tributária federal e renúncias tributárias e previdenciárias (em percentual do PIB¹)



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), cfe. Parecer Prévio/TCU

(1) Já considerada a revisão do PIB relativo aos anos de 2011, 2012, 2013 e 2014, realizada com base em nova metodologia adotada pelo IBGE.

(2) Valor projetado.

O valor total das renúncias tributárias e previdenciárias representa 33% dos gastos totais nas funções elencadas. Em algumas dessas funções, a participação da renúncia é especialmente elevada, como em Habitação (98%), Indústria (92%) e Comércio e Serviços (90%).

Com relação aos benefícios previdenciários, verificou-se elevação significativa (cerca de 227%) dos valores renunciados entre 2010 e 2014, com destaque para os itens "Simples Nacional" e "Desoneração da folha de salários". Apenas em 2014, houve incremento de 31% no total da renúncia previdenciária em comparação com o exercício anterior.

O total da concessão de benefícios financeiros e creditícios em 2014 foi de R\$ 48,4 bilhões, evidenciando decréscimo de 23% em relação a 2013. Como itens de benefícios financeiros e creditícios que tiveram variações positivas superiores a R\$ 500 milhões, em relação ao exercício anterior, citam-se os



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Empréstimos da União ao BNDES, Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO e FCO), Fundo de Financiamento do Ensino Superior (FIES) e Custeio Agropecuário. Por outro lado, tiveram variação negativa também superior a R\$ 500 milhões os seguintes itens: Programa de Estímulo à Reestruturação do Sistema Financeiro Nacional (PROER), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), Equalização do Pronaf/FGPAF, Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FNDE) e Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA).

Benefícios Tributários e Creditícios referentes à Copa do Mundo de 2014

A realização da Copa do Mundo Fifa 2014 no Brasil exigiu a assunção de compromissos pelos governos federal, estaduais e municipais perante a Federação Internacional de Futebol (Fifa), com vistas à construção de estádios de futebol e à melhoria da mobilidade urbana, dos aeroportos, das telecomunicações, da infraestrutura do turismo e da segurança pública.

A projeção dos benefícios creditícios concedidos em função do evento correspondeu, em 2014, ao valor de R\$ 302 milhões, sendo R\$ 127 milhões referentes ao programa Procopa Turismo, R\$ 114 milhões para as arenas de futebol e R\$ 61 milhões destinados à mobilidade urbana. Os valores projetados para os benefícios tributários, por sua vez, totalizaram R\$ 412 milhões. Somando os benefícios tributários e creditícios, obtém-se o montante de R\$ 714 milhões renunciados no exercício, em virtude da realização da Copa 2014.

2.3.4 Gestão fiscal

Na LOA 2014, previu-se que a receita primária atingiria o montante de R\$ 1,33 trilhão, sendo R\$ 357,8 bilhões referentes à receita do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), R\$ 797 bilhões referentes às demais receitas administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB) e R\$ 176,8 bilhões



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

referentes às receitas não administradas pela RFB. Na primeira revisão das previsões de arrecadação, formalizada no Decreto nº 8.197/2014, a receita primária foi estimada em R\$ 1,30 trilhão (2,17% menor que o número inicial). Ao final, a arrecadação das receitas primárias em 2014 atingiu R\$ 1,22 trilhão, o que corresponde a 91,73% do valor da previsão da LOA. Como o aumento das receitas correntes em 2014 foi inferior ao aumento das deduções no mesmo período, houve decréscimo, em comparação a 2013, de 2,21% na receita corrente líquida (RCL), que alcançou o montante de R\$ 641,6 bilhões.

Em 2014, as provisões da dívida ativa e dos créditos tributários em geral foram atualizadas. No total, os saldos provisionados a título de perdas prováveis atingiram R\$ 1,21 trilhão em 31/12, o que corresponde a 47% dos créditos em estoque, ou 22% do PIB. O estoque consolidado de créditos parcelados atingiu o montante aproximado de R\$ 110,1 bilhões, refletindo diminuição de 29,74% em relação ao exercício anterior. Em paralelo, a arrecadação total, de cerca de R\$ 42,6 bilhões, foi 23,56% superior à registrada em 2013. Como resultado, o percentual de realização da receita subiu de 21,98%, em 2013, para 38,65%, em 2014.

No período de 2009 a 2014, o estoque da dívida ativa da União cresceu 73,6% e alcançou R\$ 1,4 trilhão, enquanto a respectiva arrecadação teve acréscimo de 32% e atingiu R\$ 9,6 bilhões. Não obstante, o Relatório do TCU lembra que a trajetória da dívida ativa da União entre 2013 e 2014 deve ser considerada sob a ótica das recentes altas da taxa Selic, utilizada para atualização dos valores inscritos.

Execução das Despesas Primárias

As despesas discricionárias ampliaram-se em 5,6% de 2013 para 2014, incluindo as decorrentes de emendas individuais. Já as despesas obrigatórias foram fixadas na LOA 2014 em R\$ 1,08 trilhão e atualizadas posteriormente para R\$ 1,12 trilhão.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

No que tange a execução orçamentária e financeira das despesas obrigatórias, 98,0% da dotação atualizada foram empenhados, 94,2% foram liquidados, 92,0% foram pagos e 3,8%, inscritos em restos a pagar não processados.

2.4 Ação setorial do governo

O Relatório do TCU informa que a atuação do governo federal em áreas setoriais, no exercício de 2014, foi avaliada com base nos instrumentos de mensuração de desempenho relacionados aos programas temáticos. Nesse panorama, dedicou-se especial atenção às informações e instrumentos que demonstram o resultado das intervenções governamentais (indicadores e metas). As análises realizadas objetivam aferir a relevância e a suficiência, a validade e a confiabilidade dos indicadores e das metas constantes no PPA, bem como a utilidade da cesta de indicadores dos programas temáticos selecionados para análise.

Assim, na avaliação que subsidia o parecer sobre as contas da Presidência da República, selecionaram-se 33 programas temáticos do PPA 2012-2015, dos quais quatorze foram analisados quanto aos indicadores, às metas relacionadas, a objetivos e à utilidade da "cesta de indicadores". Os outros dezenove foram analisados apenas em relação à utilidade da cesta de indicadores, pois tiveram seus indicadores e metas avaliados no Relatório sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 2013. Os principais critérios que balizaram a escolha desse conjunto consideraram a relevância do programa temático e a materialidade envolvida: a despesa empenhada em 2014, nos citados programas, somou cerca de R\$ 33,1 bilhões, aproximadamente 44% do total executado pela União na categoria de programas temáticos.

Do total de indicadores componentes dos programas temáticos presentes no PPA (743), 93 foram selecionados para análise. Desses, 42% apresentaram



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

alguma falha: observou-se o não atendimento aos atributos relevância e suficiência em 41% dos indicadores avaliados, e, com relação aos atributos validade e confiabilidade, 26% dos indicadores analisados foram rejeitados. Destaca-se, para exemplificar, o programa "Mobilidade Urbana e Trânsito", que apresentou deficiências em todos os indicadores selecionados para análise.

Com relação ao total de metas examinadas (111), 28% foram refutadas. Quanto aos atributos relevância e suficiência, 23% das metas apresentaram falhas, ao passo que 20% das metas foram rejeitadas nos atributos validade e confiabilidade.

A análise da cesta de indicadores dos programas temáticos buscou aferir sua utilidade e completude, ou seja, se estariam incluídos itens capazes de refletir os resultados da intervenção governamental, em termos imediatos (produtos) e mediatos (efeitos), em todas as áreas relevantes da política pública explicitada pelo programa temático. Quanto ao critério foco (alinhamento dos indicadores com os objetivos), foram apontadas limitações em 52% dos programas analisados. Com relação ao equilíbrio (presença simultânea das dimensões eficiência, economicidade, eficácia e efetividade no escopo medido pelos indicadores), 97% dos programas apresentaram limitações. No critério adequação (relacionado às expectativas dos atores internos e externos), encontraram-se limitações em 73% dos programas.

Assim, em geral, a análise do TCU aponta que os indicadores dos programas de governo apresentam desequilíbrio no tocante às quatro dimensões clássicas de desempenho – economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Na maioria das vezes, os programas não trazem consigo elementos que permitam avaliar o custo em comparação com os produtos obtidos. Também foram registradas situações em que a efetividade não é passível de verificação, o que impede que se demonstre o impacto do programa sobre o público alvo.

O TCU verificou que, em alguns casos, os indicadores e metas não se encontravam relacionados aos objetivos dos programas, o que obstaria a



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

utilização daqueles instrumentos para a adequada avaliação da atuação governamental. Esse foi o caso, por exemplo, dos programas "Agricultura Familiar", "Cultura: Preservação, Promoção e Acesso", "Educação Profissional e Tecnológica", "Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes", "Energia Elétrica" e "Moradia Digna". Também houve casos em que os indicadores e metas não permitem afirmar se os resultados verificados na prática decorreriam diretamente do esforço governamental, em vista da possibilidade de outros fatores, alheios à União, ou até externos ao setor público, interferirem sobre os fenômenos observados. Nesse aspecto, o TCU listou os programas "Educação Básica", "Educação Superior", "Cultura: Preservação, Promoção e Acesso", "Oferta de Água", "Agricultura Irrigada", "Mobilidade Urbana e Trânsito", "Turismo" e, especialmente, "Esporte e Grandes Eventos Esportivos".

Adicionalmente, os indicadores de vários programas, como "Combustíveis", "Petróleo e Gás", "Transporte Ferroviário", "Transporte Rodoviário", "Agricultura Irrigada", "Mudanças Climáticas" e "Energia Elétrica", têm um ponto de referência, mas ou não apresentam metas anuais, ou não apresentam metas a serem atingidas até o fim da vigência do Plano Plurianual 2012-2015. Com isso, o PPA, ao menos em relação a tais programas, padece de lacunas na metodologia e na mensuração de resultados em seu decorrer. Por outro lado, programas como "Bolsa Família", "Trabalho, Emprego e Renda", "Ciência, Tecnologia e Inovação", "Inovações para a Agropecuária", "Política Externa" e "Política Nacional de Defesa" apresentam indicadores compatíveis com os objetivos e metas, encontrando-se, assim, bem dimensionados em termos de mensurabilidade de resultados.

2.5 Auditoria do Balanço Geral da União

O exame das demonstrações contábeis consolidadas da União abrange os órgãos e entidades pertencentes aos OFSS. Conforme o art. 101 da Lei nº



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

4.320/1964, os "resultados gerais do exercício" são demonstrados mediante a elaboração dos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e da Demonstração das Variações Patrimoniais.

As empresas públicas e sociedades de economia mista que recebem recursos da União apenas sob a forma de participação acionária (estatais independentes) constam das demonstrações contábeis consolidadas como investimentos.

A opinião do TCU sobre as demonstrações contábeis de 2014 fundamentou-se em dezesseis distorções identificadas e duas limitações de escopo ao longo da auditoria. Algumas constatações identificadas nos últimos anos repetiram-se.

Conforme o Relatório do Tribunal, os principais motivos para emissão de uma opinião modificada sobre as demonstrações contábeis consolidadas da União de 2014 são:

- I. as distorções quantificáveis totalizaram R\$ 281 bilhões, ou 2,38 vezes o Patrimônio Líquido da União;
- II. o Passivo foi subavaliado em R\$ 256 bilhões, o que seria suficiente para inverter a situação patrimonial da União, tornando o Patrimônio Líquido negativo, em razão da retificação irregular de restos a pagar não-processados, da ausência de registro de passivos junto aos bancos públicos em razão de pagamentos que efetuaram no âmbito de programas sociais, bem como de falha na consolidação do Balanço Geral da União;
- III. houve distorções relacionadas a estimativas contábeis inadequadas ou inexistentes dos passivos contingentes e dos créditos tributários a receber, cujos montantes, caso confirmados, poderiam representar uma parcela substancial do total de ativos e passivos da União;



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- IV. o Ativo Imobilizado não refletiu a situação patrimonial da União em decorrência de deficiências na avaliação e mensuração dos imóveis de uso especial e dominiais, da não contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária, bem como de deficiências na depreciação de bens móveis e imóveis;
- V. houve falhas de divulgação em notas explicativas sobre transações com partes relacionadas e sobre o déficit atuarial do Regime Geral de Previdência Social;
- VI. houve limitações de escopo, que impediram a obtenção de evidência de auditoria suficiente e adequada, relacionadas às despesas da União com pensões militares e militares inativos.

Além das distorções identificadas, foram constatadas deficiências significativas nos controles internos do Sistema de Contabilidade Federal, decorrentes da baixa capacidade dos órgãos desse sistema para responder aos riscos de distorção no Balanço Geral da União.

O Tribunal chamou a atenção, ainda, para os seguintes assuntos, ressaltando, porém, que eles não afetaram a opinião de auditoria:

- I. contabilização das provisões matemáticas previdenciárias dos servidores civis da União;
- II. perda de R\$ 14,8 bilhões na participação societária da União junto à Petrobras;
- III. ordens bancárias emitidas em dezembro de 2014 para saque em janeiro de 2015;
- IV. falta de transparência sobre a possibilidade de dispensa de recolhimento de dividendos da Caixa;
- V. obrigações registradas no passivo financeiro em razão de insuficiência de créditos orçamentários.



SF/22885.85990-64



2.6 Estudo sobre a Governança Pública para a Competitividade Nacional

O TCU elegeu o tema "Governança Pública para a Competitividade Nacional" como integrador para trabalhos especiais (auditorias e análises específicas) realizados em 2014, a respeito de políticas públicas selecionadas, por seu estreito relacionamento com o fator competitividade. Consoante o Relatório do TCU, várias instituições no Brasil e no exterior convergem para um conjunto de requisitos básicos que devem ser atendidos para que os produtos de um país se sobressaiam sobre seus concorrentes. Nas análises do TCU, utilizaram-se os pilares mencionados no Relatório de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial, além de outros estudos.

Esses estudos apontam uma série de fatores "anticompetitivos" dos quais derivam ineficiências na produção de bens e serviços, e que, portanto, deveriam ser abrangidos pela agenda de competitividade nacional, tais como: problemas de logística, complexidade tributária, regras burocráticas que travam os processos e as decisões, ineficiência ou inexistência regulatória, baixo investimento em pesquisa e desenvolvimento e assimilação tecnológica etc. Áreas que, no caso brasileiro, dependem em grande medida da atuação estatal, seja por intermédio de gastos diretos, seja pela função regulatória exercida pelo governo.

O nível de competitividade nacional é, nestes termos, conceituado como "uma medida de vantagem ou desvantagem de um país em vender seus produtos no mercado internacional", como propõe a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Conquanto não haja uma definição única para o termo competitividade, é possível identificar um conjunto de fatores que são relacionados em estudos governamentais, técnicos e acadêmicos como estruturantes para que uma economia se torne mais competitiva. A esse respeito, merece destaque o Relatório de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial, que é editado anualmente e considera doze pilares para estabelecer um *ranking* de competitividade entre 144 países –





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

o "Índice de Competitividade Global" (*Global Competitiveness Index* - GCI). O Brasil vem apresentando quedas consecutivas nesse *ranking*, sendo que, de 2013 para 2014, passou da 56ª para a 57ª posição. Dos três eixos, o Brasil ocupou a pior posição nos requisitos básicos (passou da 79ª para a 83ª posição), sendo que dentro dele o pilar mais mal avaliado foi o de instituições (passou da 80ª para 94ª).

As conclusões dos trabalhos evidenciaram gargalos e fragilidades estruturais em áreas essenciais para a melhoria da competitividade da economia brasileira, como indicado na apertada síntese a seguir.

No tocante à governança do setor público, o TCU analisou a qualidade das previsões orçamentárias e de parâmetros econômicos no âmbito do governo federal, contrastando os valores realizados com as projeções do governo e com as estimativas do mercado. Especificamente quanto ao exercício de 2014, o Tribunal verificou que, mesmo com a frustração das previsões governamentais nos três anos anteriores, as previsões de crescimento se mantiveram otimistas nas leis orçamentárias. A projeção para o crescimento do PIB constante do PPA 2012-2015 foi de 5,5%, da LDO foi de 4,5%, do PLOA foi de 4,0%, enquanto a projeção de mercado foi de 2,2%. A taxa real de crescimento foi de 0,1% ao ano. Quando se comparam as previsões de receitas primárias com as arrecadações realizadas nos exercícios de 2011 a 2014, constata-se a superestimação nas previsões de receita nos três últimos, com o detalhe de que 85 fontes de recursos apresentaram diferença superior a um bilhão de reais entre o valor projetado e o realizado.

Em relação às despesas primárias nos exercícios de 2011 a 2014, o desvio médio foi de 11% em relação à proposta orçamentária e de 13% com relação ao orçamento aprovado. O percentual médio de inexecução das despesas primárias discricionárias foi de 43% com relação à proposta orçamentária do executivo e de 48% com relação à lei orçamentária aprovada. De posse dessas informações, o TCU asseverou não ser possível afirmar que as despesas fixadas no PLOA e mesmo na LOA irão se realizar.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

O TCU realizou fiscalização para avaliar a governança da pactuação intergovernamental no âmbito do Sistema Único de Saúde, tema afeto à competitividade nacional, por suas relações com a produtividade do trabalhador e das empresas e com a oneração dos sistemas de seguridade social.

Foram detectadas deficiências na definição das competências dos entes envolvidos, notadamente a ausência de indicação clara e específica nas normas acerca das responsabilidades dos estados e da União e a inexistência de previsão de sanções nos contratos assinados, o que fragiliza a pactuação de metas, objetivos e responsabilidades solidárias no âmbito do SUS. Além disso, destacou-se que há fragmentação de políticas incentivadas pelo Ministério da Saúde, o que dificulta o cumprimento das múltiplas regras pelos municípios, bem como a priorização de iniciativas.

Empreendeu-se análise acerca da política de educação profissional, científica e tecnológica (EPCT), considerando ser esse um dos fatores que contribuem para impulsionar a competitividade, ao aumentar a qualidade e a produtividade do trabalho. As principais conclusões do trabalho foram: os mecanismos necessários para caracterizar um adequado sistema de avaliação da política ainda não se encontram suficientemente implantados; os institutos federais apresentam pouca maturidade na adoção de boas práticas relacionadas às suas unidades de auditoria interna; ainda é modesta a articulação das instituições de ensino junto aos setores produtivos e às agências de fomento.

Avaliou-se a política de intermediação de mão de obra (IMO) operacionalizada pelas agências do Sistema Nacional de Emprego (Sine), que constitui um dos tipos de programas voltados para a proteção aos trabalhadores. Ressaltou-se que quase a totalidade dos recursos do Trabalho e Emprego são comprometidos com políticas passivas (Seguro Desemprego e Abono Salarial) em detrimento das políticas ativas (intermediação de mão de obra e qualificação social e profissional), o que afeta diretamente o mercado de trabalho, gerando prejuízos a toda a cadeia produtiva e, em última instância, à competitividade. Os recursos destinados a essa atividade têm sido incomparavelmente menores do



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

que as necessidades do setor, o que se reflete claramente nos serviços prestados pelo Sine, que se mostra com elevada deficiência.

Com a perspectiva de que o aprimoramento da governança pública pode colaborar para a simplificação dos fluxos e para a facilitação do comércio, de forma a beneficiar a competitividade dos produtos nacionais, foi realizado trabalho sobre a governança no tratamento administrativo do Comércio Exterior. Destacou-se o aprimoramento dos mecanismos de governança relativos à institucionalização formal da política pública, por meio do "Programa Portal Único de Comércio Exterior". Entretanto, como fragilidades citaram-se: ausência de estimativa dos recursos orçamentários necessários aos projetos associados; ausência de previsão para a forma e o período de monitoramento e avaliação dos projetos; e fragmentação do Siscomex, sistema em que são executadas as operações de comércio exterior, em diversos sistemas e órgãos dispersos.

A respeito da inovação, fator relevante para alavancar a competitividade de um país, destacou-se uma das estratégias de atuação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, que é a promoção de parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos qualificadas como Organizações Sociais (OS), por meio de contratos de gestão, conforme parâmetros definidos pela Lei nº 9.637/1998. Foram evidenciadas deficiências estruturantes no modelo, como: ausência de regulamentação daquela Lei; falta de transparência sobre as ações e gastos realizados pelas OS; baixa capacidade organizacional para a supervisão da política; e ausência de política de gestão de riscos e de estrutura de controles internos.

Dada a magnitude dos recursos envolvidos e a relevância para a competitividade, realizou-se fiscalização com foco na governança do Programa de Investimento em Logística (PIL Ferrovias). Identificaram-se as seguintes relevantes fragilidades: baixa institucionalização dos atos referentes ao programa, o que ocasiona vários problemas, inclusive prejuízos para a transparência; ausência de indicadores e metas para avaliar a eficiência e a efetividade do programa; ausência de motivação clara, congruente e suficiente



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

para a escolha do novo modelo de operação; inexistência de critérios objetivos para a seleção e a priorização dos trechos a serem concedidos; e falhas no planejamento decorrentes da falta de integração dos novos projetos à malha ferroviária já existente.

Por fim, avaliaram-se as condições de governança na Política Pública de Mobilidade Urbana. Destacou-se o descompasso entre a diretriz nacional (cujas prioridades são os modos de transporte não motorizados e os serviços de transporte público coletivo) e os critérios de seleção das propostas de intervenção de mobilidade urbana apresentadas ao governo federal por estados e municípios. Também foi observado que as metas e os indicadores utilizados pelo governo federal não são capazes de avaliar e medir o progresso e o alcance dos objetivos da política nacional de mobilidade urbana e que o esforço cooperativo entre as esferas de governo é insuficiente para a sua adequada implementação.

Em suma, as conclusões dos trabalhos evidenciaram gargalos e fragilidades estruturais em áreas essenciais para a melhoria da competitividade da economia brasileira. Em vista disso, o TCU compromete-se, em seu Relatório, com a continuidade dos esforços para contribuir com o aperfeiçoamento da governança pública, condição essencial para que resultados sejam entregues à sociedade com maior eficiência e efetividade.

2.7 Recomendações sobre as Contas de 2013 e as Providências Adotadas

No Parecer Prévio sobre as Contas de Governo de 2013, o TCU expediu 48 recomendações a diversos órgãos e entidades da Administração Federal, buscando assegurar a observância aos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública. Além disso, foi emitido alerta



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

específico à Casa Civil e aos Ministérios da Fazenda e da Defesa quanto à possibilidade de opinião adversa sobre o Balanço Geral da União, caso algumas das recomendações não fossem implementadas em 2014.

Na avaliação sobre o cumprimento em 2014 dessas 48 recomendações, o TCU constatou que 18 foram atendidas, 21 tiveram atendimento parcial e 9 não foram atendidas. Nos itens a seguir, destacam-se os principais tópicos das recomendações cujas providências não foram adotadas pelo governo federal, bem como síntese dos comentários tecidos pelo Tribunal a respeito de cada situação.

- *à Casa Civil e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que incluam nos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias um rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, nos termos do § 2º do art. 165 da Constituição Federal, que estabelece que as leis de diretrizes orçamentárias devem compreender as metas e prioridades da administração pública federal, instrumento indispensável ao monitoramento e à avaliação de seu desempenho ao longo da execução do orçamento a que se referem;*

Situação: parcialmente atendida.

Comentários do TCU: as prioridades e metas da administração pública federal foram identificadas no art. 4º da LDO 2015 (Lei 13.080/2015) como sendo as ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM). Essas ações foram destacadas por meio do identificador de resultado primário RP-3, além de constarem na relação das Informações Complementares aos Projetos de Leis Orçamentárias anuais e no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) - módulo Acesso Público. Contudo, cabe salientar que o Poder Executivo tem autonomia durante todo o exercício para incluir/excluir ações nesses dois conjuntos definidos



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

como prioritários, além do fato de políticas de governo como o PAC e o PBSM serem abrangentes por natureza.

- *ao Ministério da Defesa que calcule o valor presente das projeções atuariais das despesas futuras com militares inativos das Forças Armadas, em cumprimento aos Acórdãos 2.059/2012- TCU-Plenário e 2.468/20 13-TCU-Plenário;*

Situação: não atendida.

Comentários do TCU: as administrações do Ministério da Defesa e dos Comandos das Forças Armadas defendem o entendimento de que o regramento a que se submetem os militares, por ocasião da transferência para reserva remunerada, cujas remunerações são assumidas integralmente à conta do Tesouro, não se confunde com o conceito de aposentadoria, o qual remete aos regimes previdenciários geral (RGPS) e próprio do servidor público (RPPS). Portanto, não há que se falar em projeções atuariais, já que não são despesas previdenciárias. Divergindo desse entendimento, analisou-se novamente a questão no âmbito do item 5.3.1.1.1 do Relatório relativo ao Parecer Prévio, com a reiteração de recomendações às unidades jurisdicionadas envolvidas.

- *ao Ministério da Defesa que calcule o valor presente das projeções atuariais das pensões militares das Forças Armadas;*

Situação: não atendida.

Comentários do TCU: embora tal cálculo não tenha sido apresentado ao Tribunal, o Ministério da Defesa afirmou que é possível viabilizar a elaboração de balanço atuarial para os pensionistas, uma vez que se trata de um regime de natureza previdenciária, com aportes efetuados



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

pelos militares para garantia de benefícios futuros aos respectivos pensionistas. Nesse sentido, analisou-se novamente a questão no âmbito do item 5.3.1.1.1 do Relatório relativo ao Parecer Prévio, com a reiteração de recomendações às unidades jurisdicionadas envolvidas.

- *ao Ministério da Defesa e à Secretaria do Tesouro Nacional, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, que tomem as providências necessárias para garantir o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação do passivo atuarial referente às despesas com militares inativos e com pensões das Forças Armadas, permitindo assim a apresentação dessa informação no Balanço Patrimonial da União e a divulgação das premissas e detalhamentos em notas explicativas já para o exercício de 2014 e seguintes;*

Situação: não atendida.

Comentários do TCU: segundo o entendimento do Ministério da Defesa, as despesas com inativos das Forças Armadas são encargos constitucionais da União, tendo em vista o regime jurídico próprio dos militares. Não haveria, portanto, obrigação jurídica para evidenciação contábil do passivo atuarial, uma vez que os militares das Forças Armadas não são mencionados nas normas que tratam das obrigações contábeis e atuariais. No caso específico das pensões militares, o Ministério da Defesa se comprometeu apenas a avaliar se essa disposição de efetuar o cálculo e evidenciar/contabilizar o balanço atuarial dos pensionistas pode fragilizar a tese/premissa por trás da questão dos inativos. Nesse sentido, analisou-se novamente a questão no âmbito do item 5.3.1.1.1 do Relatório relativo ao Parecer Prévio, com a reiteração de recomendações às unidades jurisdicionadas envolvidas.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- *ao Instituto Nacional do Seguro Social que inclua em notas explicativas às demonstrações financeiras do Fundo do Regime Geral da Previdência Social o balanço atuarial do regime;*

Situação: não atendida.

Comentários do TCU: o Ministério da Previdência Social informou que, devido às peculiaridades do Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS), trazer os fluxos das receitas e despesas a valor presente não é o suficiente para elaborar o balanço atuarial. Nesse sentido, analisou-se novamente a questão no âmbito do item 5.3.1.1.1 do Relatório relativo ao Parecer Prévio, com a emissão de recomendações às unidades envolvidas.

- *à Secretaria do Tesouro Nacional que, na qualidade de órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, nos termos do art. 11, inciso I, da Lei 10.180/2001, e em observância aos pressupostos do planejamento e da transparência na gestão fiscal, insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, apure, discrimine e evidencie, em item específico do relatório "Resultado do Tesouro Nacional", o efeito fiscal decorrente de receitas extraordinárias, de quaisquer naturezas, que vierem a ser arrecadadas durante o exercício, com vistas a minimizar a assimetria de informação entre a sociedade, os órgãos de controle e o governo federal, em reiteração a recomendação proferida nas Contas do Governo de 2012;*

Situação: não atendida.

Comentários do TCU: na PCPR 2014, o Tesouro Nacional manifesta o compromisso com a excelência na qualidade de suas divulgações. Informa que o boletim Resultado do Tesouro Nacional é apurado de acordo com padrões internacionais, nos termos do Manual de Estatísticas de Finanças Públicas de 1986, do FMI, sendo as receitas e



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

despesas apuradas pela ótica de caixa. Buscando atender à recomendação, a STN divulgou na PCPR 2014 a compilação de receitas extraordinárias arrecadadas pelo Tesouro Nacional em 2014. Há que se considerar que a divulgação das informações na PCPR 2014 representa um passo importante para a transparência da questão, apesar de não cumprir exatamente os termos da recomendação. Assim, considerando a inexistência de regulamentação que estabeleça os critérios de apuração dos resultados fiscais, inclusive para fins de cumprimento de meta, a recomendação não foi reiterada.

- *à Secretaria do Tesouro Nacional que, em reiteração à recomendação expedida nas Contas do Governo de 2012, divulgue em notas explicativas o valor das participações societárias em 31 de dezembro, de modo que o usuário do Balanço Patrimonial possa compreender os efeitos da defasagem entre a data do Balanço Geral da União e as datas das demonstrações financeiras das empresas participadas;*

Situação: parcialmente atendida.

Comentários do TCU: conforme a nota explicativa 6 ao BGU de 2014 (Ativo Financeiro - Permanente - Investimentos), restou inviabilizado o atendimento dessa recomendação dentro do prazo de prestação das presentes contas, haja vista as principais empresas estatais investidas poderem divulgar suas demonstrações contábeis de encerramento do exercício social até 31 de março (arts. 132 e 133 da Lei nº 6.404/1976). Todavia, com vistas a solucionar a questão, a Coordenação de Participações Societárias da Secretaria do Tesouro Nacional propôs, alternativamente, por meio do Ofício 127/2015/Coger/STN: a) encaminhar diretamente ao TCU, na primeira quinzena do mês de abril de cada ano, as informações referentes à equivalência patrimonial das participações mais relevantes com base na posição de 31 de dezembro;



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

e b) realizar esforços no sentido de proceder o registro de equivalência de todas as empresas estatais com base em setembro de cada ano (atualmente tais participações estão registradas com base em junho, à exceção das cinco maiores, que já têm por base setembro). Com vistas a promover o devido acesso ao usuário da informação, cumpre destacar que se encontra em discussão um meio de divulgação dos valores das participações mais representativas que serão apurados pela STN com base em 31 de dezembro.

- *à Secretaria do Tesouro Nacional que, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, estabeleça normas e procedimentos para a adequada evidenciação contábil das renúncias de receitas dos órgãos e entidades federais, em cumprimento ao disposto no inciso VII do art. 15 da Lei nº 10.180/2001 e no inciso VIII do art. 3º do Decreto nº 6.976/2009;*

Situação: parcialmente atendida.

Comentários do TCU: consta das notas explicativas do BGU 2014 o item denominado "Renúncia de Receitas", em que são apresentadas informações sobre a definição, a estimativa e a tabela com valores dos gastos tributários do exercício de 2014. Com isso, a Secretaria do Tesouro Nacional atende em parte à recomendação exarada por esta Corte de Contas, pois as renúncias de receitas classificadas como benefícios creditícios ainda não são evidenciadas no BGU, o que mereceu nova recomendação.

- *à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que realize o estudo pormenorizado do índice de recuperabilidade do crédito inscrito e, imprescindivelmente, de critérios de classificação de créditos que*



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

espelhem sua real possibilidade de recuperação, levando em consideração o perfil da dívida inscrita e do devedor titular;

Situação: em atendimento.

Comentários do TCU: segundo informa a Nota Técnica/PGFN/CDA 8/2015, está em andamento projeto de classificação dos créditos da dívida ativa, com supervisão do Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda - PMIMF, que iniciou no último trimestre de 2014 e possui previsão de encerramento em meados de 2016. Ainda conforme a nota, atualmente a equipe está buscando definir as variáveis estatísticas necessárias para a classificação do estoque da dívida ativa, em especial quanto aos créditos de baixa recuperabilidade.

- *à Secretaria de Patrimônio da União que, enquanto não haja o registro contábil, prepare uma estimativa para bens imóveis de uso especial, para fins de avaliação do nível de materialidade da distorção do ativo imobilizado da União em decorrência da falta do registro da depreciação dos imóveis;*

Situação: parcialmente atendida.

Comentários do TCU: a Secretaria de Patrimônio da União informou que, em razão da inexistência de funcionalidades no Spiunet para contabilização da depreciação, o grupo de trabalho formado em conjunto com a STN elaborou uma estimativa da depreciação acumulada até 2013 para os imóveis cadastrados no Spiunet, usando a metodologia definida na Portaria Conjunta STN/SPU 3/2014. No entanto, informações fornecidas pela SPU por meio do Ofício 247/2015 mostraram que a depreciação acumulada até 2013 dos bens imóveis registrados no Spiunet, não obstante tenha sido fundamentada na portaria citada, não reflete a realidade. Apesar de ter sido criado o normativo regulamentando os procedimentos de depreciação dos bens



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

imóveis, os valores registrados são resultado de uma aplicação generalizada da metodologia, sem levar em consideração as características de cada bem e, por isso, não refletem o real valor depreciado. Nesse sentido, seria necessário, ainda, o acompanhamento, em futuras auditorias do BGU, das medidas adotadas para implementar a depreciação de bens imóveis bem como para garantir a fidedignidade dos valores apresentados.

- *à Caixa Econômica Federal e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social que ampliem a transparência de suas respectivas políticas de dividendos, de modo a permitir a avaliação externa da capacidade econômico-financeira das instituições financeiras federais;*

Situação: parcialmente atendida.

Comentários do TCU: a Caixa informou que foram iniciadas, em 2014, as tratativas com a STN para a formalização da política de distribuição de resultados da instituição, tendo sido submetida àquela secretaria minuta de proposta da referida política. A STN, por sua vez, informou que a mencionada minuta ainda encontra-se em discussão, com expectativa de aprovação do documento em 2015. Com relação ao BNDES, foi informada a criação de página no *site* da instituição na qual é evidenciada a sua política de dividendos, bem como o seu histórico de distribuição de resultados desde o exercício de 2007.

3 ANÁLISE



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

3.1 Das Normas Regimentais¹¹

As normas estabelecidas no Regimento Comum ainda não atendem plenamente os diversos aspectos a serem observados pelos agentes envolvidos (Poder Executivo, TCU e Congresso Nacional) na elaboração e análise das contas presidenciais e na final deliberação. Tal insuficiência decorre do fato de o Congresso Nacional nunca ter editado norma para regular adequadamente a forma de apresentação e o conteúdo tanto das contas a serem prestadas pelo Chefe do Poder Executivo quanto do Parecer Prévio elaborado pelo TCU. O Parecer Prévio favorável do Tribunal, invariável desde o episódio de 1936, propiciava uma tramitação legislativa sem questionamentos mais aprofundados, o que não contribuiu para ajustá-lo a práticas mais consentâneas com a transparência e os princípios constitucionais do processo.

Nesta ocasião, foi corrigida parcela da lacuna regimental, ao ofertar à Senhora Presidenta da República, por decisão do Presidente do Congresso Nacional, a oportunidade de se manifestar sobre o Parecer Prévio que lhe é negativo. O contraditório foi assegurado pelo Legislativo.

Outro exemplo, esse bastante mais grave, de falta ou inadequação da regulamentação sobre tão importante matéria pôde ser observado durante a tramitação inicial, quando iniciativa da então Presidenta deste Colegiado, Senadora Rose de Freitas (PMDB/ES), ensejou o Mandado de Segurança nº 33.729-DF, pelo qual a nobre parlamentar solicitava pronunciamento do Pretório Excelso no sentido de que as contas presidenciais devam ser apreciadas pelo Congresso Nacional em sessão conjunta, presidida pelo Presidente do Senado Federal, e não por sessões isoladas de ambas as Casas. Em 13/08/2015, o Exmo. Ministro Luís Roberto Barroso expediu, em Medida Cautelar, apreciação de que "[d]ecorre do sistema constitucional a conclusão de que o julgamento das

¹¹ Conclusões baseadas na Nota Técnica nº 137/2015, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

contas do Presidente da República deve ser feito pelo Congresso Nacional em sessão conjunta de ambas as Casas, e não em sessões separadas". Contudo, não concedeu medida liminar no sentido de suspender os efeitos de votações anteriores já realizadas de forma diversa, tendo em vista a longa prática estabelecida até então, ressaltando que "os futuros julgamentos de contas presidenciais anuais sejam feitos em sessão conjunta do Congresso Nacional". Em 03/09/2015, o Alto Tribunal não conheceu de Agravo Regimental em sentido contrário, impetrado pelo Presidente da Câmara dos Deputados, solicitando mudança na orientação em relação às contas futuras. No Voto do então Relator, Ministro Edson Fachin, fica expresso que a manifestação do Relator original da Medida Cautelar "[...] se traduz na constatação de que há verossimilhança nas alegações da parte Impetrante, isto é, constatou-se a presença de *fumus boni iuris* em sede de cognição sumária", ou seja, estar-se-ia diante de "uma preocupação institucional por parte de um agente público cioso do Estado de Direito, tendo em vista a sensibilidade política que circunda o caso concreto", mas não uma manifestação de mérito capaz de alterar a situação jurídica da parte então recorrente, e foi lançada aos autos para evidenciar o *fumus bonis iuris*. No debate que se seguiu, o próprio Relator original, Ministro Barroso, afirma que, na manifestação da cautelar, "[...] já sinalizei como eu vou votar no mérito, mas não tenho competência para, neste caso, vincular situações futuras"¹²,

¹² Em maior detalhe estendem-se o próprio Ministro Luís Roberto Barroso e outros magistrados no debate:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR) - *Foi exatamente o que eu fiz. Em vez de colocar "determino", porque entendi que não deveria fazer isso monocraticamente, eu deixei inequívoco o meu ponto de vista, porque, de resto, não me parece haver outra interpretação razoável. Enfim, as pessoas têm visões diferentes, eu entendo e respeito, mas me parece que é inequívoca essa interpretação. Por isso, em lugar de determinar, porque era uma decisão monocrática com fumus boni iuris, eu sinalizei. Portanto, sinalizar não é determinar, sinalizar é: se quiser levar em conta a minha opinião, eu sou um Ministro do Supremo, e a minha opinião foi manifestada de maneira inequívoca. De modo que não é uma determinação, é uma sinalização de que um Ministro entende dessa forma, um Ministro acostumado a interpretar a Constituição. E acho que não há muitas alternativas aqui, mas é sinalização.*

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - *Eu acho que, com esses esclarecimentos que constam dos debates, inclusive, não vai haver dúvidas de que o Ministro Luís Roberto Barroso se limitou a sinalizar. [...]*





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

sendo a posição não-vinculante expressamente reconhecida nas manifestações dos Ministros Ricardo Levandovsky, Teori Zavascki e Luiz Fux. Após essa decisão, não houve posterior manifestação sobre o mérito do pedido¹³.

Em sua manifestação de mérito¹⁴, a douta Procuradoria-Geral da República posiciona-se favoravelmente à apreciação das contas em sessão plenária do Congresso, inclusive com a concessão de ordem para a cassação dos julgamentos pretéritos que não tiveram observado esse rito. Também falando sobre o mérito, em sua fundamentação sobre o *fumus bonnis juris*, o Ministro Barroso aponta, entre outros argumentos no mesmo sentido: (a) que o rol de hipóteses previstas no art. 57, § 3º, da Constituição, nas quais as Casas devem se reunir conjuntamente, não é taxativo; (b) a apreciação das contas presidenciais faz-se na forma do Regimento Comum do Congresso Nacional (CF, art. 166, caput e § 2º); (c) este prevê que seu objeto é disciplinar a reunião da Câmara e do Senado “em sessão conjunta” (art. 1º); (d) para apreciação das prestações de contas, o parecer da CMO é encaminhado à Mesa do Congresso Nacional, e as decisões finais a serem sistematizadas são aquelas do Plenário do Congresso Nacional (art. 116, incs. V e VI, da Resolução 1/2006-CN¹⁵); (e) não existe qualquer regulação da matéria nos Regimentos Internos de qualquer das Casas (a esse respeito, quando a Constituição pretendeu a atuação isolada de uma das Casas, instituiu-a expressamente - tomada de contas pela Câmara dos Deputados quando as mesmas não forem prestadas tempestivamente, art.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - *Senhor Presidente, gostaria de acrescentar que este agravo é importante no sentido de funcionar como esclarecimento, como se fossem embargos declaratórios, do que significa a palavra sinalizar. E está muito claro, agora, pela palavra do próprio Relator, que sinalizar não significa determinar, até porque ele sinalizou ao Congresso e não à autoridade impetrada. De modo que, considerando assim, significa dizer que a autoridade impetrada não está proibida de continuar com a prática se assim entender conveniente, porque é uma mera sinalização.*

¹³ Cfe. pesquisa na página do STF em 11/07/2019: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4819038>

¹⁴ Parecer nº 209296/2015 – ASJCIV/SAJ/PGR, de 09/10/2015.

¹⁵ Tal normativo, por decisão do próprio Congresso Nacional, é "parte integrante do Regimento Comum" (art. 1º). Na ocasião, a exposição do Ministro relembra que tais disposições são de longa tradição, constando também nas antecessoras da atual normativa (Resolução nº 01, de 1991-CN e Resolução nº 02, de 1995-CN).



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

51, II, da CF; nesse caso, o Regimento Interno da Câmara também aponta em seu art. 215, § 5º, que o parecer produzido naquela Casa seja encaminhado ao Congresso Nacional para deliberação). Em prol da mesma conclusão, milita a Nota Técnica nº 132/2015, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, uma das fontes argumentativas mencionadas no próprio Voto do Ministro Barroso.

Neste ponto, não posso, como Relator da matéria, omitir uma manifestação expressa sobre esse encaminhamento: considero inequívoca a exigência constitucional de que as contas, após o Parecer da CMO, sejam julgadas pelo Congresso Nacional em sessão conjunta. Ainda que não tenha havido pelo Supremo Tribunal Federal uma determinação formal a quem quer que seja, como expressamente manifestou a Corte em seu julgamento, creio ser essa a conclusão a que qualquer intérprete certamente deve chegar. Os fundamentos do órgão técnico, do parecer ministerial e da fundamentação da plausibilidade jurídica da medida cautelar são, todos, cristalinos na lógica de sua argumentação e irretorquíveis em sua conclusão de que agir conforme a Constituição é reconhecer a titularidade do Congresso Nacional como órgão julgador, e não de suas Casas individualmente. Trata-se, como bem define o Ministro Barroso, não de uma criação jurisprudencial, mas do reconhecimento de repetidas e expressas manifestações do próprio Poder Legislativo ao desenhar as normas constitucionais e sua regulamentação infraconstitucional. A circunstância de ter havido uma prática reiterada no passado não condiciona de modo algum os passos futuros do Parlamento, cujo compromisso é, primeiramente, com a fiel execução da Carta Magna, tal como juramos todos nós, legisladores, quando da nossa posse no mandato.

Há outras lacunas procedimentais severas ainda pendentes de definição. Nosso Regimento Comum (Resolução nº 1, de 2006-CN) estabelece um cronograma de tramitação das contas presidenciais (art. 116). Prevê prazos específicos, possibilidades de emendas e debates diversos. Contudo, não regula o teor de tais emendas, nem o campo de incidência delas, tal qual a própria



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Resolução prevê para as medidas provisórias, que também são caso específico de deliberação.

Não nos encontramos num ambiente de discussão de proposição legislativa, em que as possibilidades de modificação do texto apresentado são múltiplas. Estamos em situação de julgamento, para "aprovar" ou "rejeitar" contas. Porém, a Resolução não diz se é cabível, por exemplo, a aprovação de emenda que inverta totalmente o sentido da proposição (projeto de decreto legislativo - PDL), de aprovado para rejeitado, ou se tal pretensão somente poderia ser atendida mediante a apresentação de voto em separado.

Na mesma linha, questiona-se a possibilidade de temas novos eventualmente trazidos ao conhecimento desta Comissão, mas não contemplados no processo de prestação de contas e no parecer elaborado pelo TCU, serem incluídos no Parecer da CMO, uma vez que o texto constitucional exige o Parecer Prévio do Tribunal sobre a matéria.

De qualquer sorte, não resta dúvida que qualquer apontamento novo que vier a ser feito pelo Congresso Nacional sobre as contas apresentadas exigirá a abertura de novo prazo ao interessado, no caso à ex-Presidenta Dilma Rousseff, para a apresentação das suas razões de defesa, de forma a lhe assegurar o devido processo legal, aspectos estes que também precisam ser regulados.

Observa-se que tem sido usual a aprovação de contas com "ressalvas", muitas destas relacionadas a procedimentos técnicos e operacionais sem qualquer nexos com a atuação dos Presidentes da República. Entendemos que é necessária melhor regulamentação da matéria de forma a só incluí-las nas contas do primeiro mandatário do País quando atenderem a determinados requisitos de pertinência e relevância objetivamente definidos, em especial aqueles delineados na Seção 1.3 deste Parecer.

Neste sentido, e para efeitos da aplicação deste julgamento (e possível aproveitamento na regulamentação em tela), tendo em vista a ausência de um entendimento claro do que venha a ser exatamente uma "ressalva", bem como



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

da diferenciação dessa manifestação em relação à "irregularidade", precisamos enunciar qual critério será aqui anunciado. Do ponto de vista do julgamento de contas de gestores pelo TCU (art. 71, inciso II, CF), a imposição de ressalva no julgamento decorre de "impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário" (art. 16, inciso II, da Lei 8.443/1992). Não nos parece ser exatamente essa a natureza das ressalvas explicitadas no julgamento de contas presidenciais, quer pelo TCU neste relatório¹⁶, quer naqueles anteriores que já foram apreciados por esta CMO¹⁷. Em todos esses casos, o que se depreende do apontamento realizado pela auditoria e mantido pelo TCU é um conjunto de falhas, quer na técnica de evidenciação contábil (em extensão que não seja capaz de descaracterizar os demonstrativos como imagem fiel das contas do exercício), quer na observância de leis, regulamentos e controles internos do conjunto da administração (em grau e escopo que não impliquem na responsabilização do Chefe do Executivo). Explicitando a natureza técnica do procedimento (que se encontra apenas implícita nos relatórios debatidos), trata-se dos clássicos fundamentos para uma "opinião qualificada" ou modificada das demonstrações financeiras, nos termos dos padrões internacionais de auditoria. Para uma descrição técnica do primeiro caso (ressalva em demonstrações financeiras):

Se as demonstrações financeiras não são preparadas de acordo com os princípios de contabilidade aplicáveis, o relatório do auditor deve identificar o afastamento em relação aos Princípios Contábeis Geralmente Aceitos e seu efeito sobre as demonstrações financeiras. Dependendo da magnitude do afastamento e de seu efeito subsequente, o auditor irá emitir uma opinião qualificada ou adversa sobre os demonstrativos financeiros da agência envolvida.

- Se o auditor não é capaz de obter evidências necessárias para apoiar as afirmações da administração suas convicções, deve abster-se de emitir opinião ou, a depender da sua avaliação sobre o potencial impacto da incerteza criada pela insuficiência dessas evidências, emitir uma opinião qualificada ("exceto por"). Qualquer opinião qualificada de auditoria deve explicar a natureza da

¹⁶ Elencadas a p. 21-22 e 24 do Relatório TCU.

¹⁷ Tome-se, a título de exemplo, as últimas contas que tiveram parecer da CMO, relativas ao exercício de 2013, que endossaram as ressalvas do TCU (MCN 6/2014, pp. 5-9). Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=BFF016529402C17280FFDDDD511C5F1F.proposicoesWebExterno2?codteor=1402882&filename=Tramitacao-MCN+6/2014+CN.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

incerteza. Incertezas surgem como resultado de um grande número de fatores, incluindo:

- Limitações de escopo impostas externamente (incluindo a limitação de acesso do auditor aos dados, bem como a impossibilidade de obter evidências antes do fim do prazo de conclusão do relatório).
- Fragilidades de controle interno que não possam ser superadas pela realização de procedimentos de auditoria adicionais ou estendidos.
- A presença de contingências que não possam ser razoavelmente estimadas para atender aos requisitos de evidenciação das demonstrações financeiras [...] (KEARNEY, Edward F. et. al. **Federal Government Auditing: Laws, Regulations, Standards, Practices & Sarbanes-Oxley**: Second Edition. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 2013, p. 267¹⁸)

Para o caso de apontamentos de conformidade legal e regulamentar, na mesma fonte:

Acerca do relatório do auditor sobre a observância de leis e regulamentos por parte de uma Agência Federal [...]:

- O auditor deve relatar eventos de desconformidade com leis e regulamentos revelados pela auditoria (a menos que os considere irrelevantes).
- O auditor deve relatar o descumprimento de exigências de controle interno federais [...].
- O auditor deve relatar a abrangência dos testes realizados e oferecer ou uma opinião de auditoria sobre a conformidade ou (o que é mais comum) uma abstenção de opinião. (KEARNEY, Edward F. et. al. **Federal Government Auditing: Laws, Regulations, Standards, Practices & Sarbanes-Oxley**: Second Edition. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 2013, p. 272¹⁹)

¹⁸ *If the financial statements are not prepared in accordance with applicable accounting principles, the auditor's report should identify the GAAP departure and its effect on the financial statements. Depending on the magnitude of the departure and its subsequent effect, the auditor will qualify or issue an adverse opinion on the agency's financial statements.*

- *If the auditor is unable to obtain sufficient competent evidential matter to support management's assertions, he or she should disclaim an opinion or, depending on the auditor's evaluation of the potential impact of the uncertainty created by the lack of sufficient evidential matter, issue a qualified ("except for") opinion. Any qualified audit opinion should explain the nature of the uncertainty. Uncertainties arise as a result of a number of factors, including:*

- *Externally imposed scope limitations (including limiting auditor access to data as well as inability to obtain competent evidential matter prior to reporting deadlines).*
- *Internal control weaknesses that cannot be overcome by performing additional or extended audit procedures.*
- *The presence of contingencies that cannot be reasonably estimated to meet the financial statement reporting requirements [...] (p. 267) – tradução nossa*

¹⁹ *With respect to the auditor's report on a Federal Agency's compliance with laws and regulations [...]:*

- *The auditor must report events of noncompliance with laws and regulations disclosed by the audit (unless deemed inconsequential by the auditor).*
- *The auditor must report noncompliance with Federal internal control requirements [...].*





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Trata-se de critério adequado para as finalidades institucionais do julgamento de contas, e que utilizarei na avaliação de eventuais ressalvas a serem propostas, as quais só serão mencionadas se representarem, cada uma, falhas de técnica de evidenciação contábil, ou de observância de leis, regulamentos e controles internos do conjunto da administração, que sejam materialmente relevantes mas que, em grau e escopo, não possam ser consideradas como elemento de responsabilização individual do Chefe do Executivo.

Cabe discutir, em relação às ressalvas, também a aplicabilidade de sua anotação após tanto tempo decorrido, especialmente quando o ponto ressalvado tiver sido já corrigido nas práticas administrativas (ou, eventualmente, quando não mais tiver efeito fático significativo, perdendo o seu objeto por fatores alheios à própria ação governamental). Entendo que sim, fundamentalmente por razões de equidade: um presidente não pode ser julgado diferente de outro apenas porque o decurso do tempo modificou as circunstâncias que tornariam uma ressalva aplicável. Como já discorri acima, a confortável perspectiva temporal de uma apreciação feita muitos anos depois, quando todos os fatos e tendências já são conhecidos, não pode ignorar que os atos julgados decorreram no exercício original, com todo o conjunto de incertezas e estimativas que o gestor se viu obrigado a fazer. Nesse sentido, a gestão deve ser julgada pelo que podia conhecer e avaliar no tempo presente em que ocorreu: eventuais constatações *a posteriori* podem, sim, vir a beneficiar um gestor no que se avalia sua conduta (tal como a formação posterior, pelo TCU, de opinião diversa e mais favorável sobre o apontamento). Porém, em relação a fatos que persistam em sua natureza como ressalva, é justo que se registre a correta apreciação mesmo que não mais tenham impactos no universo de hoje. Ademais, também há o aspecto

• *The auditor must report on the scope of tests performed and provide either an audit opinion on compliance or (as is the more common practice) a disclaimer of an audit opinion.* (p. 272) – tradução nossa.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

de aprendizado institucional: as contas do governo são oportunidade de reflexão dos Poderes acerca da boa gestão, e todo o patrimônio de experiências acumuladas (inclusive na forma de eventuais erros) deve ser nela refletido para uso das futuras gerações de administradores e parlamentares.

Tampouco é admissível a ausência de uma definição de termo para a votação das contas presidenciais. Na Constituição de 1934, em seu art. 29, já havia previsão de julgamento das contas do exercício pretérito tão logo os trabalhos legislativos fossem iniciados. Atualmente, o Presidente da República tem prazo para enviar as contas ao Legislativo e o Tribunal de Contas tem prazo para elaborar o respectivo parecer técnico. No entanto, inexiste prazo para nós, congressistas. Seria bastante razoável que o Parlamento, a cada ano, julgasse as contas do exercício anterior, dentro de determinado período (preferencialmente, antes da aprovação do orçamento anual). Vejam todos que, no caso de rejeição das contas, é de se esperar que, inclusive por força da pressão social, o Congresso Nacional venha a adotar cautelas diversas antes de aprovar o orçamento para o exercício seguinte.

Deixar para votar muito tempo depois desprestigia o interesse público, além de permitir ficar no esquecimento fatos que poderiam contribuir para o debate e geração de conhecimento sobre a gestão.

Nas contas ora em exame, é preciso enfrentar as consequências do atraso de pelo menos três anos entre a data atual e aquela quando deveria ter sido julgado o caso. Neste sentido, é preciso considerar, na formação de juízo sobre cada situação e cada ato, a posição de incerteza e antecipação com que se defrontava a mandatária no exercício original, sendo inteiramente descabido julgar as ações de 2014 a partir das informações e desdobramentos que se veio a conhecer apenas posteriormente – e que os agentes não poderiam conhecer no momento das decisões. Por isso, a própria elaboração do relatório privilegia as informações originais do Parecer Prévio, que continham em muitos casos projeções e estimativas (hoje já superadas por dados históricos mais precisos), pois é com tais elementos que a gestão avaliada podia contar.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

O conhecimento posterior dos fatos será, evidentemente, levado em conta, mas em sua exata natureza: algo que não podia ser considerado no momento dos fatos, porque não existia. Também os posicionamentos posteriores do TCU e do Congresso sobre fatos e atos de gestão serão aqui ponderados – e exaustivamente, como se verá. Porém, cada posicionamento será colocado em sua perspectiva histórico-temporal, de forma a evidenciar eventuais evoluções de entendimento (passíveis de aproveitamento, quando favoráveis ao agente cujas contas são julgadas, nos termos do art. 5º, inciso XL, da Carta Magna) e uma melhor compreensão dos fenômenos sob apreciação do julgador.

Quanto à relevante questão da ampla defesa e do contraditório em processo como o que ora analisamos, não faltam exemplos de rejeição de contas e de judicialização do procedimento na esfera municipal, em razão do seu descumprimento. Como tem previsão constitucional (arts. 31, 49, inciso IX, 71, incisos I e II, e 75), a matéria acaba sendo alçada à discussão no STF, que já tem ampla jurisprudência a respeito. Se acontecer a rejeição no âmbito do Congresso, não se esperaria comportamento diferente que não o do recurso ao Judiciário. Por isso, mais uma vez, é preciso resguardar o trabalho deste Parlamento, corrigindo as falhas procedimentais, os vícios formais.

Nessa linha de raciocínio, a Resolução nº 1, de 2006-CN prevê, no parágrafo único do art. 115, a possibilidade de audiência pública com o Ministro Relator das contas. No entanto, não há previsão de audiência do Chefe do Poder Executivo, sequer por meio de seu defensor. Entendemos que tal falha precisa ser corrigida, tendo em vista a necessidade de habilitar a paridade de armas e de recursos aos envolvidos no processo.

Faz-se mister, Senhoras e Senhores congressistas, que o julgamento das contas presidenciais não seja apenas um procedimento formal, mas que desse processo surjam avanços em benefício da coletividade, esta sim a real detentora do direito de conhecer a regularidade da conduta de seu representante maior, de modo que tal julgamento sirva especialmente para aferir avanços no



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

cumprimento das funções sociais, distributivas e reguladoras do Estado. Do nosso ponto de vista, tais questões não podem ficar fora do debate de uma mudança de nosso Regimento Comum e do seu desenvolvimento procedimental na forma das adequadas Resoluções.

Não tenho, na Relatoria destas contas, a prerrogativa de formular novos conteúdos normativos. Nesta seção, cabe-me tão somente alertar veementemente o colegiado acerca da necessidade de tais aperfeiçoamentos, além de explicitar as decisões adotadas neste processo individual para colmatar as lacunas e limitações mais urgentes do procedimento, constituindo parte das razões de decidir.

Dito isso, passemos a averiguar se a elaboração do Parecer Prévio atendeu, do nosso ponto de vista, aos ditames do ordenamento pátrio.

3.2 Dos Aspectos Formais na Elaboração do Parecer Prévio e no Julgamento

3.2.1 Da necessidade de aferição dos aspectos formais

Como já definimos na seção inicial, estamos todos a julgar, e não apenas a manifestar opinião partidária. A manifestação do Congresso Nacional sobre as contas, apesar de seu caráter político, precisa atender rigorosamente aos balizamentos legislativos em torno do tema, mormente quanto ao rito processual. Afinal, nossa democracia rege-se por regras e procedimentos previamente estabelecidos (neste caso, inclusive no próprio texto da Constituição), que constituem o cerne do Estado Democrático de Direito e que, se não observados, tornam qualquer ato definitivamente nulo, por vício de inconstitucionalidade (art. 5º, inciso LIV, da Carta Política).



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Em razão disso, iniciamos nossa análise pela verificação do cumprimento dos aspectos formais inerentes à elaboração do Parecer Prévio pelo TCU, que iremos considerar no nosso julgamento.

3.2.2 Competência para definir o objeto das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo

Em primeiríssimo lugar, cabe assentar que é a esta instância, o Congresso Nacional, que cabe definir o exato contorno do que é julgado nesta ocasião. De fato, por uma questão de soberania, não poderia ser diferente. A história do parlamento se confunde com a história dos orçamentos, tendo em conta que o próprio parlamento tem sua origem histórica na necessidade de controle (pelo povo) do poder dos governantes de impor tributos para arrecadar receitas. Aos parlamentos, desde sua origem – portanto, é atribuição inata a este Poder – a arquitetura institucional democrática confere a prerrogativa de autorizar as receitas e as despesas para os governos cumprirem seus planos em relação à sociedade. Em contrapartida, os órgãos legislativos assumem o poder-dever de fiscalizar e controlar a fiel aplicação dos recursos. A razão de ser dessa competência é magistralmente sintetizada por Aliomar Baleeiro, um dos próceres do direito financeiro do Estado em nosso país:

De nada valeria a competência do Poder Legislativo para aceitar ou rejeitar o programa de governo, autorizar ou vedar receitas e despesas, se não tivesse meios e órgãos técnicos de fiscalização da execução orçamentária.

O direito de conceder implica o poder de verificar se o emprego das autorizações foi feito para os estritos fins a que se destinavam²⁰.

²⁰ BALEEIRO. Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 14. ed., rev. e atual. por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense. 1996, p. 419.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Nosso modelo constitucional acompanha rigorosamente esse entendimento, mencionando explicitamente as contas presidenciais como um de seus instrumentos. Desde a primeira Constituição do país independente, e ininterruptamente desde então durante toda a história constitucional²¹, sempre foi fixada na Carta Magna a competência do Congresso Nacional (embora nem sempre como atribuição de ambas as Casas Legislativas) para julgar as contas do Presidente da República – traço esse que permanece de pleno nos dias atuais²².

É verdade que a função de controle, em sentido amplo, compete ao Congresso, mas não de modo absoluto, pois outros órgãos têm a sua participação resguardada pela Constituição. Nos termos muito precisos dos arts. 70 e 71 da Carta:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; [...]

Ou seja, há outros atores no controle: o controle interno compete aos sistemas próprios de cada Poder; o controle externo, ao Congresso Nacional, mas com o auxílio do Tribunal de Contas nos estritos casos elencados

²¹ Ressalvada a Constituição de 1937, de matriz assumidamente totalitária e que silenciou a respeito.

²² CF/1824, art. 172; CF/1891, art. 34, 1º; CF/1934, arts. 29 e 102; CF/1946, art. 66 VIII e art. 87, XVII; CF/1967, art. 47, VIII, e art.83, XVIII; CF/1969, art. 44, VIII, e art. 81, XX; CF/1988, art. 49, IX, e art. 84, XXIV.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

especialmente nos incisos do art. 71. Porém, em matéria de julgamento das contas do Presidente da República, a competência é exclusiva, é única, é monopólio do Congresso Nacional. Embora haja o caráter opinativo do parecer do Tribunal, como se veio de apontar, a Constituição explicitamente estabelece em seu art. 49, inciso IX²³:

Art. 49. Compete exclusivamente ao Congresso Nacional: [...]
IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

Assim, o Tribunal de Contas opina, e o Congresso julga. Tal competência é mais ampla que a letra desse dispositivo, pois inclui também a de legislar a respeito das condições da própria prestação de contas a ser julgada e seu procedimento. Não adiantaria o poder de julgar sem o de dispor sobre as regras para tanto. Quem autoriza a execução deve fiscalizá-la. Assim, ao regulamentar a questão, o Congresso deve fazê-lo por si, sem submeter o regulamento à aceitação ou chancela do órgão ou Poder fiscalizado. Este é também o entendimento, neste particularíssimo detalhe, do mestre José Afonso da Silva:

Vimos que o Congresso Nacional é o órgão legislativo da União. Apesar disso, suas atribuições não se resumem na competência para elaborar leis. Exerce outras de relevante importância, e todas podem ser classificadas em cinco grupos: [...]

(2) atribuições meramente deliberativas, envolvendo a prática de atos concretos, de resoluções referendárias, de autorizações, de aprovações, de sustação de atos, de fixação de situações e de julgamento técnico, consignados no art. 49, o que é feito por via de decreto legislativo ou de resoluções, segundo procedimento deliberativo especial de sua competência exclusiva, vale dizer, sem participação do Presidente da República, de acordo com regras regimentais²⁴;

²³ De igual modo, ao fixar a obrigação do Chefe do Executivo de prestar contas, estabelece a Constituição aquele a quem devem ser prestadas, ou seja, o Congresso Nacional:

*Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...]
XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior.*

²⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 14. ed. rev. e atual. nos termos da Reforma Constitucional (até a EC n. 45, de 8/12/2004, publicada em 31/12/2004). São Paulo: Malheiros Editores, 2005, pp. 520 e 527.



SF/22885.85990-64



3.2.3 Delimitação do objeto do julgamento

Nesse exercício de dispor sobre o próprio julgamento, é preciso desde logo definir sem ambiguidade o objeto do julgamento que o Congresso Nacional deve realizar, para que os congressistas possam exercer plenamente suas prerrogativas sobre a matéria, mas sem excedê-las. A delimitação é relevante, porque não parece ser razoável atribuir todas as minúcias do funcionamento da máquina pública à responsabilidade do Chefe do Governo. Por outro lado, está em questão no julgamento não um governo em abstrato, uma política em tese. Trata-se de julgar a conduta de um mandatário, de um titular de poderes políticos conferidos pela Constituição e pelo voto popular, a partir dos elementos trazidos nas contas.

A Carta Magna, não por acaso, diferencia esses tipos de apreciação em seu art. 49, inciso IX: por um lado, o Congresso aprecia os relatórios sobre os planos de governo, mas julga as contas prestadas pelo Presidente da República. Ou seja, parece não restar dúvidas que o julgamento é personalíssimo. É o mandatário quem tem as contas julgadas, não o governo em geral.

Mais especificamente, tem suas contas julgadas do ponto de vista da condução política mais ampla, não sob a perspectiva dos atos individuais efetuados na condição de ordenador de despesas. Tal diferenciação é bastante enfatizada pelo Pretório Excelso, ao decidir (com repercussão geral) sobre a competência de julgamento da matéria:

3. As contas de governo, também denominadas contas de desempenho ou de resultados, objetivam demonstrar o cumprimento do orçamento, dos planos e programas de governo. Referem-se, portanto, à atuação do chefe do Executivo como agente político. A Constituição reserva à Casa Legislativa correspondente a competência para julgá-las em definitivo, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas, conforme determina o art. 71, I da Constituição Federal.

4. Já as contas de gestão, também chamadas de contas de ordenação de despesas, possibilitam o exame, não dos gastos globais, mas de cada ato administrativo que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

legalidade, legitimidade e economicidade. A competência para julgá-las é do Tribunal de Contas, em definitivo – portanto, sem a participação da Casa Legislativa respectiva –, conforme determina o art. 71, II da Constituição Federal.²⁵

Com ainda maior didatismo, Bandeira de Mello apontou a grave consequência de não se apartar as contas diretas e pessoalmente imputáveis ao Presidente da República, que no seu entendimento terão de passar por exame substancial, daquelas concernentes aos ordenadores de despesa:

Sem embargo, tal competência, diga-se de passagem, tem sido tradicional e erroneamente confundida com a apreciação substancial das contas do Governo, em geral, de tal sorte que, absurdamente, nas órbitas estaduais ou municipais, Tribunais de Contas destas esferas têm rejeitado contas de Governador ou Prefeito, por atos que, muitas vezes, não lhes podem ser diretamente imputáveis, pois não se faz a devida acepção entre o que é de responsabilidade direta das autoridades em questão e o que é de responsabilidade de subordinados seus. Com efeito, possivelmente não há e talvez jamais venha a haver alguma administração, considerada em seu todo, livre de falha ou irregularidade na gestão de recursos públicos.

Sempre existirá algum servidor da administração direta ou indireta que cometerá deslizes, faltas ou mesmo incorreções graves em detrimento do bom e honesto manejo dos recursos públicos, para não se falar de meras impropriedades técnicas no que concerne a registros relativos à receita e despesa públicas. É um contra-senso absoluto considerar a aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo dependente da miríade de atos praticados por terceiros, conquanto agentes da administração direta ou indireta: atos que, nos respectivos escalões, o Presidente, Governadores e Prefeitos centenas de milhares de vezes sequer poderão saber que foram praticados ou como o foram e se, em cada caso, foi obedecida cada particularizada exigência técnica ou legal. Sem embargo, a sanção pela rejeição de contas do Chefe do Poder Executivo (que ocorrerá se o Legislativo acolher o parecer do Tribunal de Contas neste sentido) é politicamente grave.²⁶

Esta distinção tem ensejado até mesmo alguma incorreção na própria nomenclatura utilizada pelo TCU, que tem enviado anualmente o Parecer Prévio

²⁵Recurso Extraordinário 848.826 CE. Plenário, j. 17/08/2016. Redator do Acórdão> Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente). DJE 24/08/2017 - ATA Nº 118/2017. DJE nº 187, divulgado em 23/08/2017.

²⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo. 7 ed. rev., atual. e amp. São Paulo: Malheiros, 1995, pp. 126-127.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

que elabora intitulando-o "Contas do Governo da República - Exercício 'x' ", para o julgamento do Congresso Nacional, como se fossem as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo. Tal denominação remete a uma abrangência que parece não se ajustar, para efeitos de julgamento, à delimitação que acima se fez em conformidade com o ordenamento jurídico. Este Colegiado já identificou por diversas vezes a impropriedade da nomenclatura: em relação às contas de 2013, por exemplo, o respectivo relatório ajustou a denominação para "Contas do Presidente da República do Exercício 2013".

No entanto, a iniciativa da Comissão não enfrentou a essência da questão: determinar qual deve ser o conteúdo das contas presidenciais, sobre o qual o Tribunal deve emitir Parecer Prévio. Neste sentido, alguns poderiam aventar que a Corte estar-se-ia extralimitando ao oferecer informação tão granular e detalhada como o faz no Parecer Prévio, dado que este deve cingir-se às contas do Presidente da República, e não às "contas do governo" como um todo. Não obstante, considero que a ausência de especificação expressa dos itens a analisar, por parte do Congresso Nacional (único titular do indelegável poder regulamentar sobre a matéria), que já deploramos acima, tem deixado a critério do próprio Tribunal essa delimitação. Nesse sentido, é compreensível (de fato, aconselhável) a opção conservadora da Corte de acrescentar o máximo possível de informação e abrangência à manifestação opinativa: competirá ao Congresso, como julgador, selecionar do universo de apontamentos e manifestações técnicas aqueles que cabem, constitucionalmente, a um julgamento dessa natureza. Assim o faremos.

3.2.4 Conteúdo das contas do Presidente a ser objeto de Parecer Prévio

Como insistentemente destacamos, o Congresso jamais regulou o conteúdo, a abrangência, a delimitação das contas a serem apresentadas pelo Presidente, apreciadas pelo TCU e julgadas pelo Parlamento. Ao contrário, o costume de receber pareceres da Egrégia Corte de Contas com recomendação pela aprovação e o usual pouco interesse da sociedade pelo tema levaram raras



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

vezes a se debater com maior profundidade a questão, optando o Legislativo, quando decidiu julgar, por aprovar as contas em rito sumário. É habitual a ausência de qualquer debate no Congresso, de onde "nunca se levantaram maiores restrições a essa maneira de proceder"²⁷, na elaboração do Parecer Prévio e no seu exame parlamentar. O mesmo se verifica com o conteúdo substantivo dos atos a julgar: contas dos anos de 1990, 1991, 1998, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017 ainda se encontravam pendentes de decisão pelo Congresso Nacional, quando da elaboração deste Relatório. Por outro lado, no curto espaço de dois meses (outubro e novembro de 2015) este Colegiado apreciou de forma apressada seis contas (de 2009 a 2013)²⁸ para emitir parecer.

Inerte o Legislativo, tanto na fixação das regras procedimentais e axiológicas quanto na própria ação de julgar. Diante desta lacuna, compreensível até que o próprio Parecer Prévio do Tribunal possa, ocasionalmente, mencionar atos de governo (aqui julgados nos termos do art. 49, inciso IX, da Constituição) e atos de pura e simples gestão administrativa (que, se ocorrerem, cabem na jurisdição do próprio TCU fixada no art. 71, inciso II, da Carta)²⁹.

²⁷ RAMOS, J. Baptista. **Tribunal de Contas - princípio da legalidade e legalidade da despesa**. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 178. Lembra esse ex-Presidente do TCU que oposição mais severa ao trabalho do Tribunal só ocorreu em relação ao relatório de 1974, "em que as críticas foram maiores ao desempenho econômico-financeiro do Governo quanto ao exercício anterior, ocasionando algumas reações nas áreas político-partidárias".

²⁸ Informações extraídas do relatório da CMO, disponível em http://www.camara.leg.br/ReportServer_PROD/Pages/ReportViewer.aspx?/CMO/CMO/Relatorios/cmorpt270&rs:Command=Render&rc:Parameters=false&rs:ParameterLanguage=pt-br&AnoExercicioFinanceiro:isnull=true&IndCompleto=1, acesso 15/07/2019.

²⁹ Com efeito, o Tribunal alerta, no item 1.1.3 do parecer, que sobre as contas individuais "pode haver erros e irregularidades não detectados no nível consolidado que venham a ser constatados e julgados no futuro, em atendimento ao que dispõe o art. 71, inciso II, da Constituição Federal". Esclarece, ainda, que as contas atribuíveis a outros gestores serão julgadas posteriormente pelo Tribunal. Esta ressalva sugere a possibilidade de um *bis in idem* de julgamento, com desprestígio ao Parlamento, pois o mesmo fato ou conduta pode vir a ser julgado primeiro pelo Congresso, e, posteriormente, pelo Tribunal, onde a decisão parlamentar poderá ser revista.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Neste sentido, recorremos uma vez mais à doutrina recente³⁰: estando em questão o governo de um mandatário em particular (e não um governo em abstrato ou uma política em tese), julgam-se contas objetivas, mas aquelas prestadas pelo Presidente da República e de responsabilidade direta deste. São os documentos contábeis formais, mas para apreciação de "atos ou indevidas omissões próprios e específicos do Chefe do Poder Executivo, de responsabilidade pessoal dele, vale dizer, que lhe sejam direta e pessoalmente imputáveis e que, estas sim, terão de passar por um crivo substancial"³¹. Julgar as contas do Presidente, desse modo, envolve fundamentalmente a sua responsabilidade pessoal sobre eventuais atos e fatos impugnados. Para isso, há que se examinar em relação a cada ato ou fato:

- a) a conduta, mediante identificação de ação ou omissão, culposa (por negligência, imprudência ou imperícia) ou dolosa, no exercício das suas funções;
- b) o nexo de causalidade, com explicitação do vínculo entre a conduta e o resultado reprovado, evidenciando que a conduta foi causa significativa do resultado; e
- c) a reprovabilidade da conduta, de modo que sejam sopesados aspectos como: desconhecimento escusável dos fatos atribuídos ou de sua ilicitude; o papel de pareceres ou manifestações técnicas para efeitos da decisão; e inexigibilidade de conduta diversa.³²

Em que sentido concreto, portanto, pode-se falar em “conduta” do primeiro mandatário a atender a tais critérios? Vários cursos de ação desse

³⁰ BIJOS. Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. **Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República**. Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015, pp. 8-10.

³¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26 ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional nº 57 de 18/12/2008. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 934.

³² BIJOS. Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. **Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República**. Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015. p. 10 Os componentes de caracterização da responsabilidade foram desenvolvidos a partir dos conceitos aplicáveis aos gestores de recursos públicos federais em geral contidos na Decisão Normativa – TCU nº 132, de 02 de outubro de 2013.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

dirigente em seu papel decisório podem ser considerados, uma vez que dão ensejo à ocorrência dos resultados reprovados e à causalidade indispensável à responsabilização. São situações como:

- a) ato que represente o exercício formal de qualquer das prerrogativas privativas do presidente da república ou de titular de poder nos termos da constituição e das leis;
- b) conduta tipificada em lei como de responsabilidade pessoal do presidente da república ou de titular de poder;
- c) ato ou conjunto de atos que, ainda que praticados por subordinado hierárquico, representem a concretização de ação de governo de gravidade, materialidade e relevância tais que não permitam a presunção de que fossem desconhecidos pelo mandatário (especialmente se de conhecimento público e discutidos pela opinião pública), circunstância da qual se deduz a sua anuência às práticas ou a inobservância da diligência mínima exigível de qualquer exercente de tão altas funções³³.

No âmbito material, existem inúmeros comandos estritamente constitucionais que não deixam nenhuma dúvida quanto a prerrogativas ou obrigações do Chefe do Executivo, que devem ser consideradas na formatação de suas contas. O art. 84, por exemplo, além de outros encargos privativos, dispõe que o Presidente da República deve enviar mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias. O art. 85, por seu turno, estabelece os crimes de responsabilidade do Presidente da República que atentam contra a Constituição Federal, cuja ocorrência é diretamente vinculada ao mandatário. A Constituição estabelece, ainda, que a União deve aplicar pelo menos 18% (dezoito por cento) da receita de imposto na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212), aplicar 15% (quinze por cento) da receita corrente líquida em ações e serviços de saúde (art. 198, § 2º,

³³ BIJOS. Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. **Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República.** Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015, pp. 10-11.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

inciso I)³⁴, obedecer aos limites máximos de gastos com pessoal (art. 169, § 1º), segundo os termos da LRF, bem assim observar a repartição tributária e a pontual entrega dos recursos aos demais entes da Federação (arts. 157 a 162) e os necessários ao custeio dos demais Poderes e do Ministério Público (art. 168). Nenhuma dessas atribuições poderia ser deferida a outro agente, que não o Chefe de Governo, revelando que existe, assim, vasta orientação constitucional, que, pela sua substância, deveria ser o objeto específico das contas presidenciais.

Não há, porém, a devida regulamentação, o que, no entanto, não inviabiliza a prestação de contas, a elaboração do Parecer Prévio e o julgamento. É preciso, para tanto, configurar a vinculação direta do ato com o Chefe de Governo, analisar a legitimidade, eficiência e economicidade, sua repercussão financeira e orçamentária, o atingimento dos fins pretendidos, o potencial de ofensa à coisa pública.

Não ignoro que se trata de critérios ainda tentativos, bem alicerçados na literatura técnica, mas ainda carentes do pronunciamento definitivo do mérito político dessa regulamentação por parte do Congresso Nacional. Portanto, o esforço de enunciar mais claramente a lógica do julgamento servirá não somente para conduzir com segurança a manifestação sobre estas contas, mas igualmente como forte precedente a ancorar a construção de regramento mais sólido e permanente.

Proponho, assim, que a sistemática adotada no Parecer Prévio relativo às contas presidenciais de 2014 seja acolhida nesse processo, em respeito à

³⁴ Durante a vigência do Novo Regime Fiscal, que estabelece o teto de gastos da União, as aplicações mínimas em manutenção e desenvolvimento do ensino e em ações e serviços públicos de saúde corresponderão aos montantes apurados com base no art. 110 do ADCT:

Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:

I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e

II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

praxe até então instituída, mas tomando-se a cautela de somente considerar, para efeito de julgamento das contas, aqueles fatos e atos que possam ser diretamente imputados ao Chefe do Poder Executivo, nos termos delineados nestas seções.

3.2.5 Da recomendação do Tribunal ao Congresso Nacional

O Parecer Prévio ora em debate consigna, em manifestação final, que que "as Contas não estão em condições de serem aprovadas, recomendando-se a sua rejeição pelo Congresso Nacional".

Há que discutir a adequação em que o Parecer Prévio, documento de natureza eminentemente técnica, contenha recomendações ou aconselhamentos ao Parlamento com o objetivo de influir na decisão a ser tomada por este. Dois pontos devem ser postos em evidência: primeiro, deveria o Parecer Prévio restringir-se a apontar, de forma objetiva, os atos e fatos relevantes identificados na prestação de contas e que estão em desconformidade com a legislação vigente?; segundo, qual o poder vinculativo de tal recomendação de julgamento final sobre o Congresso Nacional?

A Constituição Federal (art. 71, inciso I) determina a elaboração de Parecer Prévio. A Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 57) detalha que tal parecer deve ser "conclusivo". Já o art. 228 do Regimento Interno do Tribunal esclarece o que se deve entender por "conclusivo", em relação ao Parecer Prévio das contas presidenciais:

Art. 228. O parecer prévio a que se refere o caput do art. 221 será conclusivo no sentido de exprimir se as contas prestadas pelo Presidente da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro, bem como sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal.

§ 1º O parecer prévio conterá registros sobre a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

§ 2º O relatório, que acompanhará o parecer prévio, conterá informações sobre:



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- I - o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destes com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
- II - o reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do País.
- III - o cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

É fato que não consta, sequer no Regimento Interno, uma previsão inequívoca sobre como deve ser a conclusão opinativa do TCU em relação às contas presidenciais. É certo que há diferença entre um parecer apenas conclusivo (terminativo, concludente, quanto ao cumprimento ou não das normas pela autoridade e um parecer que chega a ser aconselhador, enunciando uma posição final recomendada no julgamento das contas. Manifestação desse tipo somente deve ser entendida como sugestão para que o Congresso Nacional acompanhe a análise da Corte, sem obviamente vinculá-lo.

A Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443, de 1992), ainda que pudesse ser utilizada como amparo à Corte, tampouco contempla a tipologia das conclusões a serem consignadas do Parecer Prévio. De fato, seus arts. 10, § 2º, 15 e 16 preveem apenas os termos relativos ao julgamento definitivo de contas dos gestores públicos em geral (regulares, regulares com ressalva ou irregulares), não das Contas do Chefe do Poder Executivo, cujo julgamento a Corte não realiza.

Por outro lado, a já denunciada ausência de regulamentação do tema legítima, a nosso ver, uma visão ampliativa que a Corte possa fazer do sentido de “parecer conclusivo” tal como consta na LRF. Não se pode recriminar uma opção da instituição por oferecer o máximo possível de subsídios, se não há uma clara manifestação do do Congresso Nacional quanto à extensão das informações e do sentido opinativo do Parecer Prévio. Com efeito, esse silêncio vem desde antes da Constituição Federal. Um levantamento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) feito especificamente sobre o trabalho de avaliação das contas de governo do TCU



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

mapeia as tentativas, pela Corte, de definir formas mais adequadas de emitir o Parecer Prévio³⁵. Desde 1977, o Tribunal vem sucessivamente ampliando, em seu Regimento Interno, o conteúdo e abrangência das manifestações opinativas que deve entregar ao Congresso, sem que tenha havido qualquer confirmação ou rechaço por parte do Legislativo. O conteúdo da manifestação atual do TCU é maior do que alguns homólogos internacionais (como Austrália, Canadá, África do Sul e Estados Unidos), mas corresponde a outros similares como França, México e Portugal³⁶, não representando, portanto, um caso desviante na prática internacional. De outra sorte, não se afigura descabido o paralelismo da manifestação opinativa (aprovação, aprovação com ressalvas, não-aprovação) com aquela exigida pela lei orgânica do TCU para o julgamento das contas de sua competência (regulares, regulares com ressalva, irregulares). Ora, no vácuo de uma diretriz expressa, que outro parâmetro orientativo mais sólido, para exaurir os possíveis sentidos de um “parecer conclusivo”, que a própria legislação aplicável ao TCU em sua outra vertente? Por fim, cabe ressaltar que a prática opinativa verificada no Parecer Prévio já foi validada plenamente (ainda que de modo tácito) pelo Congresso Nacional. De fato, as contas de 2007 e 2008, as últimas julgadas, foram aprovadas pelo Legislativo a partir de pareceres prévios que afirmaram estarem “as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2007/2008, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional”. Ora, se não houve qualquer motivo para recusar, por impróprias ou abusivas, as manifestações do TCU por contas “em condições de serem aprovadas, com ressalvas”, não haveria qualquer motivo para fazê-lo quando as mesmas manifestações

³⁵ OECD – Organization for Economic Cooperation and Development. **Avaliações da OCDE sobre Governança Pública: Brasil – Tribunal de Contas da União: Parecer prévio e relatório sobre as contas do Presidente da República**. Paris: OECD, 2012, p. 20.

³⁶ OECD – Organization for Economic Cooperation and Development. **Avaliações da OCDE sobre Governança Pública: Brasil – Tribunal de Contas da União: Parecer prévio e relatório sobre as contas do Presidente da República**. Paris: OECD, 2012, pp. 19 e 21-22.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

apontam que as contas “não estão em condições de serem aprovadas”. A recomendação pela rejeição, posteriormente acrescentada, é simples decorrência lógica da manifestação anterior, pois não se concebe que uma opinião contrária à aprovação sugira outra coisa.

A correta especificação do conteúdo da manifestação do Tribunal somente será alcançada quando da tão reclamada regulamentação, pelo Congresso Nacional, de todo o processo de julgamento das contas presidenciais. Até lá, entendo mesmo desejável que o Tribunal empenhe-se na produção do máximo possível de informação e fundamentação para subsidiar as deliberações do Legislativo.

Tais subsídios somente representariam constrangimento caso o Congresso se visse compelido a abdicar de sua prerrogativa soberana de julgamento, e, como tal, obrigado a acompanhar de alguma forma a posição do TCU. A obrigação do Parlamento, como exaustivamente temos demonstrado ao longo deste relatório, é exatamente oposta: manter e sustentar os seus julgamentos independentes, embasados no subsídio técnico e no julgamento político que somente a si pertencem. Tal foi, aliás, o precedente da posição da própria CMO em relação às contas de 1991, que, contrariando o Parecer Prévio, deliberou pela rejeição:

A esse respeito, constitui nosso entendimento que o Programa de Governo apresentado à Sociedade Brasileira no Congresso Nacional constitui um compromisso político da maior seriedade, que o Presidente assume com a Nação, e nessa condição passa a servir como balizamento para toda a ação governamental, com intensos reflexos na vida da sociedade nacional e de cada cidadão. Não podemos, portanto, continuar a interpretar a apresentação do Programa de Governo como mera formalidade, devendo, sim, ser objeto de avaliação quando do julgamento da atuação do Presidente da República pelo Congresso Nacional, especialmente, para que se verifique até que ponto e com que zelo os mais genuínos interesses da sociedade brasileira foram defendidos pelo Primeiro Mandatário da Nação. [...]

A Sociedade Brasileira, que acompanhou atentamente os trabalhos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito criada através do Requerimento nº 52/92-CN, repudia frontalmente esta forma de tratar a questão da imputabilidade do Presidente da República por seus atos, e assim também a Constituição Federal, em diversos dispositivos. O que



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

se espera do Congresso Nacional, simplesmente, é que aja com coerência, e não rasgue o Relatório Final a que chegou aquela CPMI, em 23 de agosto de 1992.

Em síntese, não identifico extralimitação imposta pelo Tribunal de Contas da União na forma e dicção do parecer submetido à nossa apreciação, tendo em vista a ausência de padrões explícitos determinados pelo próprio Legislativo. Dito isto, porém, reafirmo a absoluta liberdade do Congresso Nacional de tomar as manifestações ali contidas como um subsídio, devendo considerá-las, por expressa menção da Constituição, nas suas razões de decidir, sem, no entanto, se vincular às suas conclusões.

3.2.6 O prazo para elaboração do parecer pelo TCU e o prazo utilizado

O Parecer Prévio elaborado pelo Tribunal, apesar de técnico e não vinculante, é indispensável. Ainda que o Tribunal atrase sua conclusão, o Congresso Nacional não pode proceder ao julgamento sem considerá-lo. A tempestividade na sua entrega, portanto, é fator essencial para o bom funcionamento desse mecanismo institucional.

A Carta Política estabelece o prazo de sessenta dias para a elaboração do Parecer Prévio, a contar do recebimento da documentação remetida pelo Congresso Nacional (art. 71, inciso I, da Constituição). A fixação de prazos tem o propósito de estabelecer limite para a tomada de decisões e, enfim, estabilizar as disputas e liberar os interessados. Além disso, evita a duração infinita dos procedimentos, trazendo previsibilidade e segurança jurídica aos julgamentos.

As contas da Chefe do Poder Executivo relativas a 2014 foram recebidas no TCU em 22/04/2015. Logo, segundo o termo constitucionalmente estabelecido, deveriam ter sido analisadas até o dia 21/06/2015 (ou 22/06/2015, primeiro dia útil seguinte). O prazo não foi cumprido pela Corte, sob o argumento de ter de abrir procedimentos que assegurassem a ampla defesa. Embora o prazo para apresentação do Parecer tenha sido extrapolado, a necessidade de privilegiar o princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório impõe-se,



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

sem qualquer dúvida, como fato até então imprevisto que, *in casu*, possa originar atraso na entrega do Parecer. Com efeito, como adiante veremos, os prazos processuais devem absorver também a abertura do contraditório e a ampla defesa, mas excepcionalmente – tendo em vista a ausência de precedentes, considero justificável o atraso verificado.

A Egrégia Corte de Contas esclarece ainda que encerrou em 17/06/2015 a apreciação do Relatório Preliminar, e que, mediante o Aviso nº 664-GP/TCU, de 19/06/2015, comunicou ao Congresso Nacional a abertura de prazo para manifestação da Presidenta da República. Informa ainda³⁷ que, depois do encerramento da apreciação do dito Relatório Preliminar e após o envio do mencionado Aviso ao Congresso, o Eminentíssimo Ministro Relator, por iniciativa de agentes públicos ligados ao Tribunal, encaminhou novos indícios de irregularidades para manifestação da Senhora Presidenta da República, nos termos do Aviso nº 859-GP/TCU, de 12/08/2015.

Em que pesem as razões que levaram o TCU a utilizar o prazo adicional para emitir, em definitivo, o Parecer Prévio a seu cargo, temos que tal dilação não encontra amparo na Carta Política, pois, obviamente, o prazo peremptório de 60 dias estabelecido pela Constituição já haveria de contemplar aquele necessário para o estabelecimento do contraditório e da ampla defesa do responsável pelas contas em análise.

A imprevisão quanto à necessidade de manifestação da Presidenta certamente não poderia impedir-lhe a garantia processual do contraditório e da ampla defesa, o que, todavia, não deveria justificar a dilação habitual do prazo para emissão do Parecer Prévio. Diante das exigências constitucionais expressas, considero necessário que o processo de trabalho interno do Tribunal leve em conta, de forma permanente, a eventualidade de ter de abrir os prazos necessários à efetivação da garantia de ampla defesa do Chefe do Executivo,

³⁷ P. 569 do Relatório do TC 005.335/2015-9 (Parecer Prévio do TCU).



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

sem que tal circunstância implique descumprimento dos prazos do art. 71, inciso I, da Carta Magna.

3.3 Irregularidades segundo o Parecer Prévio

Passamos ao exame individualizado das complexas questões suscitadas pelo parecer da Corte de Contas, inicialmente tratando dos doze apontamentos de irregularidades consignados no Acórdão nº 1.464-TCU-Plenário. Desde logo, há que contemplar a imensa controvérsia sobre o assunto, ainda hoje – decorridos quase cinco anos dos fatos – não inteiramente pacificada, o que indica o grau de polêmica e incerteza técnica e jurídica com que se debatiam os gestores no ano de 2014.

3.3.1 Irregularidade 1 – Omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, BNDES e FGTS

1. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 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 (itens 2.3.5 e 8.5 do Relatório).

Localização dos elementos³⁸

³⁸ Relatório TCU: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2014**: Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2016. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/docs/CG%202014_RelatorioParecerPrevioFinal.pdf, acesso 17/07/2019.

Contrarrrazões ao TCU: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer RA/01-2015**. Disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/projetos/proposicoes/contas-do-governo-federal/contas-2014/AGU_Contas_do_Governo

Contrarrrazões ao Congresso Nacional: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Informações Nº AR-RA/01-2015, de 03/11/2015, recebidas por meio do Aviso 525, de 04 de novembro de 2015. Documento impresso disponibilizado à CMO.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- identificação pela unidade técnica: item 2.3.5, págs. 54/56 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao TCU (RA/01-2015): págs. 17/32 das contrarrazões ao TCU.
- análise das contrarrazões pela unidade técnica: item 8.5, págs. 715/770 do Relatório TCU.
- conclusão do Ministro Relator: item 9.2.1, págs. 862/866 do Relatório TCU.
- inclusão como irregularidade: item 1, pág. 22 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao Congresso: págs. 06/16 das contrarrazões apresentadas ao CN.

O presente apontamento decorre do Processo TC 021.643/2014-8, de 27/08/2014, que tratou da ausência de cômputo no cálculo da Dívida Líquida do Setor Público - DLSP, pelo Banco Central do Brasil - Bacen, de passivos da União junto ao Banco do Brasil - BB, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e Fundo de Garantia de Tempo de Serviço - FGTS. Referido processo não se encontrava anexado ao Parecer Prévio, registrava-se como "em aberto" naquela Corte de Contas, quando de sua apreciação. Já teve apreciações de mérito, mas permanece formalmente aberto em função da deliberação posterior de sucessivos recursos, conforme informações constantes do sítio do Tribunal na internet³⁹. Essa constatação somente reforça nossas impressões já consignadas neste Relatório, segundo as quais o processo de prestação de contas presidenciais precisa de urgente regulamentação no que diz respeito, entre outros fatores, ao seu conteúdo, a fim de evitar confusões decorrentes da falta de individualização das matérias sujeitas ao julgamento do TCU, distinguindo-as daquelas que cabe ao Congresso Nacional julgar.

A somar-se a isso, o Relatório do Tribunal, citando trecho do Acórdão nº 825/2015-TCU-Plenário, resultante do referido processo, alega que o Banco

39

Disponível

em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo/*/PROC%253A2164320148/ANO%20desc,%20NUMEROPROCESSOCOMZEROS%20desc/0/%20?uuid=c7f5a4b0-a8cc-11e9-8c43-dd45aafb09e, acesso 17/07/2019.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Central faltou com a diligência e transparência esperada no desempenho de suas atribuições" (p. 54). Mais adiante, informa que os responsáveis pela questão tratada no citado processo foram precisamente identificados e "chamados em audiência" para apresentar suas razões (p. 55).

Verifica-se que, em relação à presente irregularidade, o Tribunal reclamava originalmente da omissão, pelo Banco Central, do registro de R\$ 40,25 bilhões nas estatísticas da dívida pública dos seguintes passivos, que representariam formas de financiamento do setor público, junto ao Banco do Brasil, no montante de R\$ 9,74 bilhões; ao BNDES (Finame), no valor de R\$ 12,16 bilhões; e ao FGTS, no valor de R\$ 18,35 bilhões.

O cerne da questão tem correspondência com a correta apuração da DLSP e do resultado fiscal da União. A prerrogativa para estabelecer os limites de endividamento, bem assim as normas de apuração de tais limites, é privativa do Senado Federal⁴⁰. A fixação dos critérios de apuração do resultado fiscal cabe ao Congresso Nacional⁴¹. Nenhuma dessas instâncias legislativas deliberou diretamente sobre os respectivos temas. Portanto, não existe lei em sentido formal sobre a metodologia de apuração dos resultados fiscais a que se refere a LRF. A lei de diretrizes orçamentárias vem suprindo parcialmente a lacuna anualmente, exigindo que o Poder Executivo explicita a metodologia de apuração do resultado fiscal e defina o órgão responsável pela apuração (na LDO/2014, tal disposição constava no art. 11). A mensagem presidencial relativa ao PLOA 2014 elegeu, assim como se fez em todas as outras oportunidades desde a primeira LDO após a aprovação da LRF, o Bacen para apurar tal resultado, devendo utilizar a sua internacionalmente reconhecida metodologia de Necessidade de Financiamento do Setor Público - NFSP, assim descrita pela própria Mensagem a sua p. 60:

⁴⁰ Art. 52, incisos VI a IX, da Constituição c/c o art. 30, inciso I, da LRF.

⁴¹ Arts. 48, 163, inciso I, e 165, § 9º, da Constituição c/c o art. 30, inciso II e § 1º, inciso IV, da LRF.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

A Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) refere-se a uma metodologia consagrada internacionalmente para a avaliação de políticas fiscais, consistindo na soma entre o resultado primário do setor público não financeiro e a apropriação de juros nominais por competência. O resultado primário de um determinado ente, por sua vez, diz respeito à diferença entre receitas e despesas primárias, em um período de tempo, e pode ser apurado por dois critérios:

- a) variação do nível de endividamento líquido do ente durante o período considerado; ou
- b) soma dos itens de receita e despesa.

O primeiro critério, chamado "abaixo da linha", é calculado pelo Bacen e considerado o resultado oficial por fornecer também o nível de endividamento final obtido com a geração do superávit/déficit primário.

O segundo, denominado "acima da linha", é acompanhado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) e pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF/MP) e possibilita o controle dos itens que compõem o resultado, sendo fundamental para a elaboração dos orçamentos e do planejamento fiscal.

O Bacen vem utilizando essa metodologia desde 1991 (mais de 25 anos), para apuração dos resultados fiscais destinados a subsidiar suas decisões de política monetária (sua competência privativa a teor do art. 164 da Constituição), e, em nenhum instante, qualquer normativo estabeleceu a obrigação de adaptar a metodologia específica da autarquia para viabilizar qualquer outra finalidade de política econômica (é dizer, a metodologia do Bacen foi acolhida para esse fim tal como já há muito vinha sendo utilizada no apoio às suas decisões como Autoridade Monetária).

A defesa da ex-presidenta centrou-se, originalmente, na ausência de competência do TCU em impugnar a metodologia do Bacen e exigir-lhe modificações, o que já teria inclusive sido reconhecido pelo Acórdão nº 7.469-TCU-1ª Câmara, de 04/12/2012 (RA/O1-2015, p.19), alegando que o que estaria sendo exigido pelo Tribunal a título de observância rigorosa da metodologia (não omitir determinados passivos no cálculo "abaixo da linha" que afetariam a DLSP) seria na verdade a promoção de uma mudança substantiva no próprio método, desvirtuando-o de sua finalidade original e colocando em risco a própria execução da política monetária. Prossegue a defesa impugnando os



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

precedentes anteriores, invocados pelo Tribunal, de registros na DLSP de fatos semelhantes, pois representariam a assunção direta e formal de dívidas já existentes na contabilidade de uma instituição financeira ou ente subnacional e diretamente realocados, na totalidade, no passivo da União (assunção de parte do passivo da Caixa Econômica Federal - Caixa pela Empresa Gestora de Ativos - Emgea para reestruturação do seu balanço, ou renegociação de dívidas estaduais). Repetindo ainda que parte dos passivos da União questionados (junto à Agência Especial de Financiamento Industrial - Finame e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS) não tem como contraparte uma instituição financeira, o que automaticamente excluiria esse registro da apuração da NFSP "abaixo da linha" (o que converteria a tentativa de inseri-lo num autêntico refazimento da própria metodologia). Em síntese da posição declarada pelo Executivo (RA 01/2015, p. 22), a irregularidade apontada (não inclusão dos valores nas estatísticas fiscais) "decorre da convicção de que tais recursos não atendem a todos os requisitos metodológicos essenciais relativos à abrangência e aos conceitos, critérios e procedimentos pertinentes às estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB".

O decurso do tempo, porém, permite divisar um quadro profundamente diferente daquele originalmente traçado sobre a questão no fragor da disputa técnico-política em torno do julgamento. As posições trazidas pelo TCU fundamentavam-se em argumentos técnicos trazidos no bojo do Acórdão 825/2015 - Plenário, que realizara uma apreciação preliminar de mérito mas passara longe de pretender um pronunciamento definitivo, sendo, ao contrário, o chamamento ao processo de todas as partes para fins de garantia do contraditório. E o referido contraditório desdobrou-se longamente em inúmeros outros julgados: Acórdãos 992/2015, 3297/2015, 2575/2016, 1824/2018 e 938/2019, todos do Plenário da Corte. E todos eles, no particular, vão mais e mais no sentido de afastamento da irregularidade, até torná-la materialmente insubsistente.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

De fato, o Acórdão 1824/2018 - Plenário conclui pelo afastamento da irregularidade em relação ao cálculo da DLSP por parte dos agentes nominalmente responsáveis, os dirigentes do Banco Central. Adoto para demonstrar esse virtual desaparecimento da irregularidade a própria visão reformulada do órgão já não mais acusador, sintetizada no Voto do Relator do mencionado Acórdão, Ministro Walton Alencar:

O MPTCU, como *custos legis*, entende não haver fundamentos para atribuir responsabilidade aos gestores do Banco Central, propondo o afastamento das sanções imputadas.

Analisa cada uma das dívidas tratadas nos presentes autos e conclui que o Bacen não tinha como identificá-las com a metodologia de apuração em uso. Para que se cogitasse da reavaliação da metodologia de captação de dados, seria preciso que a autoridade monetária tivesse explícita ciência da ocorrência das manobras e do objetivo de burlar o cálculo dos resultados fiscais da União.

Adoto, integralmente, o último parecer do MPTCU. A posição da SecexFazenda, quanto ao acolhimento parcial das razões de justificativa e não aplicação de sanção aos responsáveis (peça 406), é a mais adequada para o deslinde deste processo.

Não obstante, a irregularidade, de fato, ocorreu. O Bacen aplicava a metodologia para apuração dos resultados fiscais sem captar adequadamente os fluxos ocorridos entre “o setor público não-financeiro e o setor privado ou entre o setor público não-financeiro e o ‘resto do mundo’”. Por exemplo, os dados de instituições como a Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em cujas demonstrações contábeis constavam os ativos correspondentes às dívidas irregulares da União, não eram captados.

Tal falha, devidamente demonstrada pelo Acórdão 3.297/2015-Plenário, que analisou recurso contra o Acórdão 825/2015-Plenário, decorria da forma com que a instituição interpretava o seu Manual de Estatísticas Fiscais.

Ocorre que, nos termos da jurisprudência deste Tribunal, a ocorrência de irregularidade não basta para responsabilização dos agentes, sendo necessário a caracterização da culpa *stricto sensu*, o que não contemplei como materializada nos presentes autos, como bem observado pela SecexFazenda, em instrução pertinente, ora adotada como parte do relatório que fundamentou o acórdão recorrido (peça 406).

Por todo o histórico constante dos autos, a Autarquia tinha convicção de que aplicava há anos a mesma metodologia para obter os dados que considerava adequados e confiáveis para a compilação das estatísticas fiscais, com fundamento em critérios amplamente divulgados e referendados pelo Fundo Monetário Internacional.

Desde a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, que proibiu o financiamento dos entes por instituições financeiras controladas, não



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

havia notícias ou indícios de seu descumprimento pelo Governo Federal. Não existiam razões aparentes para o Banco Central buscar dados que considerava menos confiáveis ou adequados, mesmo em instituições não abrangidas pela sua fiscalização, para compilar as estatísticas da DLSP. Entendo, pois, que não restaram caracterizadas, no caso concreto, imperícia, imprudência ou negligência.

Discordo, ainda, da tese sobre a ocorrência de erro grosseiro. As discussões travadas nos autos permitem concluir, de fato, pela divergência de interpretação em assunto de elevada complexidade, decidido efetivamente pelo Acórdão 3.297/2015-Plenário.

Considero que, a exemplo da questão em exame, interpretação razoável de norma, que se revela posteriormente inadequada, não pode resultar em sanções aos agentes. No presente caso, trata-se de Manual elaborado pela própria instituição, com a previsão de regras de conduta para as hipóteses tratadas. Não houve mudança de orientação para salvaguardar novos e ilegais comportamentos, não houve a configuração de prática nova, nem subserviência a ditames externos e extraordinários. A apuração de estatísticas fiscais era realizada pelo Banco Central seguindo os mesmos critérios desde 1991. O Manual de Estatísticas Fiscais foi publicado em 2008, por determinação do TCU, e incorporou os procedimentos que vinham sendo praticados. Não há evidências de que ocorreram alterações de procedimentos, com vistas a favorecer os objetivos ilícitos da equipe econômica do Ministério da Fazenda.

Ademais, ao avaliar a evolução dos passivos da Caixa, mediante atividades regimentais de supervisão das instituições financeiras, e considerá-los passíveis de contabilização na dívida pública, à luz da metodologia praticada, o Banco Central comunicou a irregularidade à PGFN e à AGU, por meio do Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC, antes de as irregularidades serem tratadas por esta Corte.

O Banco ainda atuou para contabilizar as referidas dívidas nas estatísticas, com o impacto negativo de cerca de R\$ 2 bilhões no resultado primário. Foi emitida nota à imprensa com tal ajuste, em 30/09/2014, às vésperas das eleições presidenciais.

Não vejo razões para o Banco Central não ter realizado o mesmo com os demais passivos tratados nos presentes autos, a não ser o fato de não serem do seu conhecimento ou passíveis de captação pela metodologia então praticada.

Por exemplo, a identificação dos passivos registrados no FGTS e na Finame (vinculado ao BNDES) não era possível sem a contabilização da dívida ou o efetivo repasse pelo Tesouro, pois tais fundos não são fiscalizados pelo Banco Central. Tanto é, que o Acórdão 3.297/2015-Plenário, determinou que essas instituições passassem a municiar a Autoridade Monetária com os dados referentes às operações de crédito com o Tesouro.

Ora, fica cristalino que nem o TCU acredita mais ter havido irregularidade. As dificuldades de adaptação técnica da metodologia às realidades do mercado



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

conduziram a um processo de gradual adaptação, posteriormente reconhecidas pelo próprio Banco Central com uma correção imediata das estatísticas questionadas, seguida da admissão pelo próprio TCU de que sua correção inicial teria de ser profundamente reformulada. Assim, ainda que tenha havido uma incorreção material significativa nos demonstrativos fiscais, tal correção não foi causada por ação deliberada de quem quer que seja, e foi imediatamente retificada quando detectada. Portanto, o fato não se enquadra em qualquer das definições de irregularidade de conduta, nem sequer dos agentes públicos mencionados nos processos de responsabilização.

Enfatizamos a expressão "quem quer que seja", pois em nenhum momento nenhuma das manifestações do TCU, a começar pelo Parecer Prévio, aponta qualquer interferência que eventualmente a Chefe do Poder Executivo, em afronta à autonomia da instituição, tenha efetuado no Banco Central, com a finalidade de omitir, alterar ou distorcer a apuração ou demonstração de dados, estatísticas ou registros contábeis. Ao contrário, desde o primeiro Acórdão 825/2015, os responsáveis pelo hipotético deslize (posteriormente, não confirmado) estão nominalmente identificados: o presidente e técnicos do Banco Central e do Ministério da Fazenda. Nessa toada, é forçoso também concluir que o apontamento em análise jamais poderia constar das contas presidenciais, mesmo se viesse a subsistir. Nem de longe se pode presumir o Chefe do Poder Executivo envolvendo-se em questões técnicas tão minuciosas, sobre as quais a própria Corte não mostrou segurança interpretativa. Ao contrário, o próprio TCU define com absoluta precisão o conjunto de potenciais responsáveis pelo tema, individualizando-os em audiência – e excluindo expressamente desse rol, ou do relato de qualquer conduta direta ou indireta, a Presidenta da República.

A constatação sequer deve constar como "ressalva" a corrigir a conduta presidencial em episódios posteriores. A uma, porque o Chefe do Poder Executivo não exerce qualquer atividade relacionada, ainda que indiretamente, com a matéria aqui tratada. A duas, porque qualquer eventual retificação técnica



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

que pudesse ser suscitada já foi cabalmente implementada, como atesta o próprio Tribunal de Contas.

Por todo o exposto, a conclusão inequívoca que se pode extrair dos autos é que não houve qualquer ilegalidade contábil ou omissão intencional de registro nas estatísticas fiscais elaboradas pelo Bacen em 2014, tendo em vista que todos os procedimentos foram adotados com base no Manual de Estatísticas Fiscais editado e publicado por aquela Autarquia, segundo os padrões interpretativos aplicados uniformemente desde o início de sua aplicação, e sem constatação de qualquer ato ou influência que pudesse sugerir a sua deliberada distorção. Eventuais aperfeiçoamentos técnicos que se fizeram conhecidos e necessários desde então, e que já foram postos em funcionamento, não trazem qualquer presunção de que a aplicação no tempo em que se deu tenha padecido de qualquer vício capaz de inquinar as contas de qualquer gestor (como proclamado pelo TCU em sua jurisdição) e muito menos do Chefe do Governo (o que deve taxativamente ser levado a público pela voz do Congresso Nacional nesta ocasião, no exercício de sua jurisdição privativa).

3.3.2 Irregularidade 2 – Adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União – programas sociais

2. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 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 (itens 2.3.6 e 8.2).



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Localização dos elementos⁴²

- identificação pela unidade técnica: item 2.3.6, págs. 56/60 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao TCU (RA/01-2015): págs. 32/52 das contrarrazões ao TCU.
- análise das contrarrazões pela unidade técnica: item 8.2, págs. 629/649 do Relatório TCU.
- conclusão do Ministro Relator: item 9.2.2, págs. 866/873 do Relatório TCU.
- inclusão como irregularidade: item 2, pág. 22 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao Congresso: págs. 16/20 das contrarrazões apresentadas ao CN.

Síntese do apontamento

O Relatório do TCU indica que a Caixa Econômica Federal realizou adiantamentos à União para execução de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro-Desemprego e Abono Salarial. A instituição financeira teria assumido obrigações financeiras de responsabilidade da União, efetuando com recursos próprios, pagamento de despesas de responsabilidade da União, pelo que esta assumiria o compromisso financeiro de repassar àquela os recursos federais correspondentes, acrescidos dos encargos financeiros eventualmente acordados entre as partes. Isto teria ocorrido em diversos momentos, situações em que a contabilidade do banco registrava créditos a receber da União (saldo devedor, que indica saldo negativo para a União). Tais fatos seriam decorrentes de atrasos no repasse de recursos da Secretaria do Tesouro Nacional ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

⁴² Relatório TCU: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2014:** Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2016. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/docs/CG%202014_RelatorioParecerPrevioFinal.pdf, acesso 17/07/2019.

Contrarrazões ao TCU: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer RA/01-2015.** Disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/projetos/proposicoes/contas-do-governo-federal/contas-2014/AGU_Contas_do_Governo.

Contrarrazões ao Congresso Nacional: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Informações Nº AR-RA/01-2015, de 03/11/2015,** recebidas por meio do Aviso 525, de 04 de novembro de 2015. Documento impresso disponibilizado à CMO.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

(MDS), e não de atrasos deste último na remessa dos eventuais recursos disponíveis à Caixa.

Segundo o Tribunal, essa operação de adiantamento de recursos à União pela Caixa enquadra-se no conceito de operação de crédito estabelecido no art. 29, inciso III, da LRF, e, portanto, a União teria incidido na realização de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária (art. 38 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁴³), em contrariedade aos arts. 32, § 1º, inciso I, 36, caput, e 38, inciso IV, alínea "b"⁴⁴, da mesma Lei.

Contrarrazões da defesa

As contrarrazões de defesa apresentadas ao TCU pela Presidenta da República, representada pelo Advogado-Geral da União (AG U), foram sintetizadas no Capítulo 8.2.1 do Relatório Prévio da seguinte forma, resumidamente (fls. 629/631):

i) desde 1994, a relação entre a Caixa e a União sempre registrou saldo positivo ao final do exercício, mas ao longo de cada ano ocorriam pontualmente saldos negativos; tal relação não causa prejuízo à Caixa, muito menos à União;

ii) a União recebeu rendimentos sobre os valores antecipados à Caixa, e a estrutura remuneratória em função dos saldos devedores ou credores baseia-

⁴³ Dado que os adiantamentos não tiveram como objetivo autorizar novos gastos, mas atender a insuficiência de caixa durante o exercício financeiro.

⁴⁴ Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000:

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

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

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

[...]

Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

[...]

Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

[...]

IV - estará proibida:

[...]

b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

se em entendimentos jurídicos que sustentam a adequação da prática em face da legislação federal;

iii) os achados de inspeção são afetos à programação e à execução financeira, e não a compromissos financeiros de que trata o artigo 29, inciso III, da LRF. A programação e a execução financeira da União não geraram obrigação de pagar que já não existisse, ocasionando tão somente remuneração bilateral do dinheiro que se administrou por meio de fluxo de caixa;

iv) a vedação prevista no art. 35 da LRF, que tem em vista impedir práticas de alavancagem de entes públicos, não guarda semelhança com a relação ocorrida entre a União e as instituições financeiras federais;

v) no que diz respeito à semelhança com operação de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO), diz ser da essência da operacionalização dos programas, em que os pagamentos são realizados por meio de contas de suprimento requeridas pela incerteza nos desembolsos diários, em razão da magnitude dos programas e impossibilidade de previsão dos valores a serem sacados;

vi) o fato apontado no Acórdão 825/2015-TCU-Plenário refere-se à inexistência ou falta de recursos, o que não pode, na sua visão, ser aplicado ao caso das contas de suprimento;

vii) o contrato de prestação de serviços firmado entre a União e a Caixa reproduz mecanismo previsto no art. 82-A da Lei nº 11.977/2009, o qual dispõe sobre as circunstâncias em que os agentes operadores do FGTS, do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) utilizam-se de recursos dos referidos fundos para a concessão de subvenções de responsabilidade da União, nos termos previstos na Lei em questão;

viii) a função de agente operador que a Lei nº 10.836/2004 e o Decreto nº 5.209/2004 conferem à Caixa implica corresponsabilidade pela implementação da política pública relativa ao Programa Bolsa Família. Destaca não se tratar de



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

simples terceirização de serviços, como ocorre nos contratos administrativos de prestação de serviços continuados originalmente celebrados pela União;

ix) o item 26 do Voto do relator no Acórdão nº 992/2015-TCU-Plenário reconhece que não seria razoável classificar como operação de crédito meros atrasos de curtíssimo prazo no repasse de recursos do Tesouro;

x) há previsão contratual que contempla expressamente a possibilidade de ocorrência de saldos negativos nas contas de suprimento;

xi) os atos praticados pela Caixa consistem no cumprimento de sua obrigação contratual relativamente ao Bolsa-Família e ao Seguro-Desemprego, contemplando tão somente o que denomina "contrapartida a serviços prestados";

xii) afirma que simples previsão de atualização monetária e, até mesmo, pagamento de juros ao contratado não são razão suficiente para alterar a natureza de um contrato de prestação de serviços para firmá-lo como contrato de empréstimo bancário. Apresenta, como exemplo, contrato que o TCU celebrou com a empresa City Service Segurança, para a prestação de serviço de brigada de incêndio, no qual consta cláusula de pagamento de encargos moratórios à taxa nominal de 6% ao ano, capitalizados diariamente em regime de juros simples;

xiii) os contratos firmados entre a Caixa e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) foram objeto de auditoria do Tribunal que resultou no Acórdão nº 906/2009-TCU-Plenário, sem que houvesse apontamento sobre eventual afronta à LRF;

xiv) a relação da União com a Caixa, no que tange aos programas sociais, não enseja conduta que possa ser caracterizada a título de mútuo bancário, tampouco se enquadra em qualquer hipótese de equiparação, caracterizando-se mero fluxo de caixa para os fins de compensação contratual com a União, fato que não se enquadra em nenhum conceito de operação de crédito estabelecido pela LRF. Para fundamentar tal alegação, invoca o item 39 do



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório referente ao TC 021.643/2014-8, que avalia os efeitos no resultado primário dos saldos negativos em contas de suprimento no caso do INSS; e

xv) a relação da União com a Caixa, nos contratos referidos, não configura qualquer aumento da dívida pública federal, sendo essa a orientação finalística dos dispositivos da LRF que se pretende aplicar à hipótese, notadamente o art. 36. Esse dispositivo quis proibir operações de crédito que repitam situações de crescimento acelerado e artificial da dívida pública. Cita como exemplo as relações entre bancos estaduais e Estados da Federação em passado recente.

Considerações do Ministro Relator

O Eminentíssimo Ministro Relator do Processo, após apreciar as contrarrazões de defesa apresentadas (Capítulo 9, fls. 866/874), concluiu que estas não mereceriam prosperar. Segundo ele, a fiscalização na qual foram evidenciados os fatos objeto da análise nas contas de governo relativas a 2014 (TC 021.643/2014-8 - Acórdão 825/2015-TCU-Plenário) demonstrou que, especialmente nos exercícios de 2013 e com mais intensidade em 2014, a Caixa honrou, de forma sistemática e reiterada, obrigações da União relativas ao pagamento de benefícios. Bastaria singela análise do comportamento das contas de suprimento de fundos em 2014, vinculadas aos programas, para revelar que a prática não configurava meros adiantamentos destinados a ajustes operacionais em razão de incertezas nos desembolsos. Analisando as contas relativas aos três benefícios (Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial), observou que 59% dos dias apresentaram saldos negativos. Esse indicador sobe "assustadoramente" para 73% ao se considerar apenas o Seguro Desemprego (p. 867).

Tais atrasos teriam redundado na utilização da Caixa como grande financiadora das políticas públicas de que tratam os benefícios em tela, por meio da realização de operações de crédito vedadas pela LRF (art. 36).

Registrou entendimento de que os contratos firmados entre a União e a Caixa têm natureza mista, podendo ser divididos em contratos "principal", cuja



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

natureza é a de prestação de serviço (tais como identificação, apuração, cadastramento e pagamento ou transferência direta de renda), e "acessório", em que a Caixa estaria sendo contratada para, na insuficiência de repasses financeiros por parte da União, honrar os pagamentos dos benefícios nos prazos devidos, mediante remuneração do capital, o que caracterizaria abertura de crédito à contratante.

Prossegue o Ministro Relator, asseverando que esse "segundo contrato amolda-se perfeitamente ao conceito de operação de crédito de que trata o art. 29, inciso III, da LRF, porquanto se enquadra como operação assemelhada à abertura de crédito". Logo, o compromisso financeiro e a manifestação de vontade em obter e conceder o crédito – que, segundo a defesa, seriam elementos imprescindíveis para se caracterizar a operação de crédito – estão consubstanciados no contrato acessório de natureza creditícia. O fato de a Caixa ter a prerrogativa contratual de suspensão dos repasses, ante a escassez de recursos do Tesouro, não desnaturaria em nada o compromisso financeiro que decorre da própria natureza daquele contrato acessório. Assinalou ser frágil a tentativa da defesa de comparar os contratos firmados entre a Caixa e a União com contratos administrativos de prestação de serviços, ainda que os celebrados pelo Tribunal. A obrigação da União de quitar os valores adiantados pela Caixa, mediante atualização monetária e juros compensatórios, não se confundiria com a condição hipotética de estar aquela em mora quanto aos pagamentos por serviços prestados pela estatal no âmbito da relação obrigacional principal. Ressalta que mesmo essa segunda hipótese pode, em tese, ser equiparada a operação de crédito se houver assunção de obrigação pela Administração junto a fornecedores, sem autorização orçamentária (art. 37, inciso IV, da LRF).

Argumenta que não encontram respaldo na LRF as alegações das contrarrazões no sentido de que somente haveria operação de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO) se houvesse o ingresso de numerário nos cofres da União. É que a LRF não teria se limitado a considerar como operação de crédito apenas a situação de ingresso de numerário na conta



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

única do Tesouro Nacional. A mera interpretação literal daquela lei complementar leva a conclusão distinta.

Afirma que a LRF, pela sua configuração de norma predominantemente conceitual e principiológica, procurou "elastecer ao máximo o conceito de operação de crédito, sem, contudo, restringi-lo". Essa conclusão é reforçada pela expressão "e outras operações assemelhadas", prevista no art. 29, inciso III, o que não permite dúvidas sobre o caráter exemplificativo daquele rol conceitual (p. 869). Considera, pois, improcedente, a alegação segundo a qual, ante o caráter exaustivo do rol das operações de crédito, ofenderia os princípios da legalidade estrita e da segurança jurídica a manutenção do entendimento do Tribunal pela ocorrência de operações de crédito vedadas por lei. Ainda que assim não fosse, e apenas para argumentar, registra que o caso em análise estaria contemplado no art. 29, inciso III, do mesmo diploma legal, como uma espécie assemelhada à abertura de crédito. Segundo ele, o art. 38 adotou critério finalístico de classificação das operações de crédito, estabelecendo que a modalidade ARO tem a finalidade de atender a insuficiência de caixa no exercício financeiro. Assim, em tese, não há óbice jurídico a que uma operação com essa finalidade seja enquadrada, por exemplo, no rol do art. 37, especialmente nas hipóteses dos incisos I e II, visto que o enquadramento conceitual da operação independe da classificação legal que leva em conta a sua finalidade.

Prossegue para assinalar que o legislador complementar, preocupado com a utilização da máquina pública para fins eleitorais, houve por bem inserir vedação específica no último ano de mandato do Presidente da República, ao proibir, nesse período, a contratação de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, nos termos consignados no art. 38, inciso IV, alínea "b". No entanto, os fatos do processo denotam o descumprimento a essa regra durante todo o ano de 2014, conforme amplamente evidenciado no processo e no TC 021.643/2014-8.

Destaca que não é certo afirmar que a Corte, no Acórdão nº 992/2015-Plenário, ratificou o entendimento ora explorado pela defesa, como se tivesse



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

considerado que o prazo fosse o elemento distintivo e o mais importante para se incluir ou não determinado procedimento no conceito de operação de crédito estabelecido pela LRF. A vedação contida no art. 36 da LRF deve ser interpretada tendo em vista o contexto histórico em que surgiu a lei e a sua finalidade. Cabe ao intérprete agir com bom senso ao procurar a significação mais exata do texto legal, não se descurando da finalidade do comando proibitivo e dos fatos que precederam a sua criação. Explica que a correta aplicação da norma ao caso concreto exige de seu intérprete a observância, não só ao princípio da legalidade, mas também aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, nos termos do caput do art. 2º da Lei nº 9.784, de 1999⁴⁵. Isto é, cabe ao intérprete da lei a utilização de critérios de razoabilidade e proporcionalidade na definição do conteúdo proibitivo da norma jurídica, eis que a simples subsunção de determinada conduta à norma proibitiva pode não se revestir de gravidade suficiente a ensejar o seu juízo de reprovabilidade.

Assim, o enquadramento de determinada conduta à vedação contida no art. 36 da LRF deveria observar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, havendo que se considerar as peculiaridades do caso concreto. É que, caso tal conduta, ainda que formalmente tipificada, não apresente potencialidade lesiva aos princípios norteadores da LRF, não deve ser considerada materialmente ilegal. Esta seria a razão pela qual o Eminentíssimo Ministro José Múcio Monteiro, Relator do TC 021.643/2014-8, manifestou entendimento no sentido de que operações pontuais de curto prazo, destinadas a ajustes estritamente operacionais (por questões de falhas ou dificuldades de ordem prática), quando não presentes a contumácia e o propósito deliberado de manipulação das estatísticas fiscais, não se enquadrariam na vedação constante do art. 36 da LRF.

⁴⁵ Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Ressaltou, ademais, que a referida fundamentação trata-se de mero *obiter dictum* (dito de passagem), isto é, não faz parte da *ratio decidendi* (razão determinante da decisão) daqueles autos, não devendo ser considerada como precedente da Corte. Referida fundamentação apenas tem o condão de anunciar um possível posicionamento futuro do Tribunal. De qualquer sorte, não seria capaz de socorrer situações concretas diametralmente opostas, as quais a LRF efetivamente busca coibir. É o que se constataria nas situações concretas analisadas no relatório do Parecer Prévio, nas quais está demonstrado que a elevada frequência e o impacto acentuado dessa sistemática, durante o exercício financeiro em análise, denotariam manifesto uso de instituição financeira estatal como instrumento de execução de políticas públicas, ao ter assumido, de modo flagrante e deliberado, o papel de agente garantidor das quantias financeiras não honradas pela União por longos períodos.

Assevera que foi exatamente esse tipo de artifício, reiterado, entre o ente da Federação e uma instituição financeira estatal, que quis o legislador complementar evitar ao disciplinar a proibição expressa no art. 36 da LRF. Afastou as alegações da AGU de contradição entre as disciplinas da LRF e da Lei nº 11.977, de 2009, se mantido o entendimento de que os casos tratados neste tópico configuraram operações de crédito vedadas pela LRF. No tocante ao Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, a omissão sistemática e reiterada no repasse dos recursos da União e o consequente pagamento dos subsídios pelo FGTS configurou operação de crédito de natureza orçamentária, a exigir o cumprimento, pelo ente federativo, de todas as exigências legais (art. 32, § 1º, incisos II a V, LRF).

Discordou por inteiro, também, do entendimento de que a função da Caixa transcende a de mera gestora operacional do Bolsa Família, por se colocar aquela empresa pública na condição de verdadeira co-executora do programa. Para o Ministro Relator, a leitura dos serviços adicionais listados no § 1º do art.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

16 do Decreto nº 5.209, de 2004⁴⁶, não fornece amparo jurídico para a alegação. O rol desse dispositivo pode ser resumido no fornecimento de infraestrutura, no desenvolvimento de sistemas de processamento de dados, na logística de pagamento dos benefícios e na elaboração de relatórios de acompanhamento e controle da execução do programa. Todos esses serviços seriam típicos da gestão operacional do programa, atribuída à Caixa.

O pensamento de que a Caixa seria co-executora do Programa Bolsa Família convergiria, "lamentavelmente, com a própria utilização indevida dessa instituição financeira estatal pelo seu ente controlador, contrária aos ditames da LRF, situação bem caracterizada no exercício de 2014 segundo as inúmeras evidências" do processo, colhidas em grande parte pela apreciação do TC 021.643/2011-8 (p. 873). Como exemplo dessa interpretação destoante do espírito da LRF, a justificar, ainda que de forma sutil, este tipo de relação entre o ente federativo e o banco estatal por ele controlado, destacou o seguinte trecho, extraído do Parecer ASMG/CGU/AGU/01/2015, referenciado nas contrarrazões:

K. À contratada a avença permite interromper o pagamento dos valores do PBF, quando o Tesouro deixe de adiantar os recursos; no entanto, a opção pelo pagamento revela inexigibilidade de outra conduta, dada a comoção social, o caos e a ameaça à sobrevivência de milhões de pessoas, que a mera interrupção causaria.

⁴⁶ Art. 16. Cabe à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições pactuadas com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, obedecidas as exigências legais.

§ 1º Sem prejuízo de outras atividades, a Caixa Econômica Federal poderá, desde que pactuados em contrato específico, realizar, dentre outros, os seguintes serviços:

I - fornecimento da infra-estrutura necessária à organização e à manutenção do Cadastro Único do Governo Federal;

II - desenvolvimento dos sistemas de processamento de dados;

III - organização e operação da logística de pagamento dos benefícios;

IV - elaboração de relatórios e fornecimento de bases de dados necessários ao acompanhamento, ao controle, à avaliação e à fiscalização da execução do Programa Bolsa Família por parte dos órgãos do Governo Federal designados para tal fim.

§ 2º As despesas decorrentes dos procedimentos necessários ao cumprimento das atribuições de que trata o § 1º serão custeadas à conta das dotações orçamentárias consignadas ao Programa Bolsa Família.

§ 3º A Caixa Econômica Federal, com base no § 2º do art. 12 e com a anuência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, poderá subcontratar instituição financeira para a realização do pagamento dos benefícios.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

L. O contrato qualifica-se pela necessidade de uma prestação de trato contínuo; ainda que possa a CEF optar pela interrupção do desembolso de valores, a afinidade de sua natureza jurídica e institucional com o programa que tutela demanda que mantenha os pagamentos.

Para o Ministro Relator, esse tipo de argumentação encontrara eco, nos últimos dois anos anteriores a 2014, inclusive em discursos internos no âmbito do Poder Executivo. Os fatos falariam por si. Traduziriam, sobretudo, a:

[...] intenção patente de justificar o uso desmedido de uma de suas instituições financeiras, como financiadora de políticas públicas pela importância social do programa e por uma suposta corresponsabilidade, atribuível à Caixa, de fazer chegar ao cidadão aquele benefício negligenciado, em um primeiro momento, pelos verdadeiros responsáveis pela execução e implementação daquela política pública. (p. 873)

Passa a discorrer⁴⁷ sobre o argumento da AGU de ofensa aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança em função do fato de o TCU considerar irregular, apenas nas contas referentes a 2014, praxe contratual estabelecida entre a Caixa e a União desde 1994, e que não gera prejuízos a ambas as partes, lançado nos seguintes termos (p. 873):

[...] caso se mantenha o entendimento de que os contratos firmados entre União e CAIXA para pagamento de benefícios sociais carecem de aprimoramentos e de melhor institucionalização de sua mecânica, em particular quanto às antecipações eventuais realizadas pela instituição financeira, roga-se que essa compreensão seja aplicada de forma prospectiva - e não retroativa - em deferência aos princípios da confiança legítima e da segurança jurídica, eis que essa forma de atuação é utilizada há mais de 14 (quatorze) anos pela Administração Pública.

Assenta a AGU que, caso o Tribunal venha a adotar, em relação ao exercício de 2014, posicionamento diverso do adotado em exercícios passados, estaria em contradição com os "postulados da segurança jurídica, da boa-fé

⁴⁷ Fazendo remissão a argumentação consolidada apresentada pelo Relator a fls. 858-862 e aplicável a diversos apontamentos de irregularidade.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

objetiva e da proteção da confiança, enquanto expressões do Estado Democrático de Direito", na medida em que interfere diretamente na certeza do direito e na estabilidade das relações jurídicas (p. 858). Salienta o órgão do Executivo que os dispositivos infraconstitucionais que consagram o princípio da segurança jurídica, em especial a Lei nº 9.784, de 1999 (Lei do Processo Administrativo), e sua consequência expressamente positivada de vedação à aplicação retroativa de nova interpretação visam "combater prática, até então costumeira, em alguns órgãos administrativos de mudar a orientação de determinações normativas que afetassem situações reconhecidas e consolidadas na égide de orientação anterior" (p. 858). Entende, ainda, que "qualquer determinação a ser exarada pelo TCU deveria necessariamente dispor acerca da modulação temporal dos seus efeitos, a fim de alcançar tão somente situações futuras" e que, ainda que a Corte de Contas decida pela modificação da sua compreensão, não poderá essa nova interpretação retroagir a fatos pretéritos, sob pena de violar o princípio da segurança jurídica (p. 859).

A esse respeito, o Ministro Relator, acompanhando posicionamento da área técnica, afastou a pretensão da AGU de apontar, no caso concreto, qualquer violação ao princípio da segurança jurídica, uma vez que não se vislumbram mudanças radicais na interpretação de normas legais e constitucionais, tampouco divergência na jurisprudência do TCU sobre o tema. Acerca da alegada irretroatividade da lei, à luz do princípio da segurança jurídica, esclarece que não há que se falar sobre interpretação nova que retroaja a fatos pretéritos. Segundo esse entendimento, a atuação das instituições de controle é, via de regra, a posteriori e tais princípios "não podem ser subvertidos para justificar o não-cumprimento da lei, em especial quando se trata de regra do 'não fazer', cujo descumprimento a Lei Penal conceitua como crime contra as finanças públicas (p. 859). Quanto ao argumento referente à modulação temporal dos efeitos das decisões do TCU, sustenta que se trata de técnica de interpretação constitucional que não se amolda ao caso concreto, uma vez que não se discute, na prestação de contas da Presidenta da República, "a constitucionalidade de



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

nenhum dispositivo da LRF que discipline condutas que se enquadram na definição legal de operação de crédito e suas vedações expressas (arts. 29, inciso III, §§ 1º a 4º, 33 e 35 a 38)" (p. 859).

Prossegue para assentar que a modulação temporal tal como suscitada nas contrarrazões representaria, na verdade, uma espécie de "salvo-conduto" às "pedaladas fiscais". Por consequência, essa situação criaria um grave problema de risco moral na Federação, na medida em que incentivaria os gestores das três esferas de governo a descumprirem condicionantes e proibições de ordem fiscal fixadas pela LRF, notadamente no que tange aos dispositivos voltados para o controle do endividamento público (arts. 32 e 35 a 38), com base na crença de um possível "perdão" pela via da modulação.

Conclui que o princípio da segurança jurídica não pode ter maior hierarquia que o princípio da legalidade, já que ambos têm matriz constitucional, devendo ser aplicados mediante a incidência da regra de ponderação, que impõe a consideração de que deve ser reduzida a esfera de aplicação de cada um dos postulados jurídicos em aparente conflito, de molde a encontrar a solução para a questão sem sacrifício de qualquer um dos princípios considerados. No aspecto invocado pela AGU, a segurança jurídica visaria a assegurar a estabilidade jurídica, consubstanciada no dever do Estado de estabelecer regras transitórias em caso de mudanças bruscas introduzidas na ordem jurídica. É nesse sentido que estatui a norma infraconstitucional invocada, a Lei nº 9.784, de 1999, que impõe obediência ao princípio da segurança jurídica e veda a aplicação retroativa de nova interpretação (inciso XIII do art. 2º). Nesse aspecto, consignou o Relator que assiste razão à área técnica do Tribunal que registrou, em seu relatório, que "a análise empreendida no relatório sobre as Contas do Governo de 2014 não se sustenta em mudança radical na interpretação da Constituição da República, tampouco há divergência na jurisprudência do TCU sobre o conceito e as vedações de operações de crédito que caracterizaram o que se convencionou chamar, popularmente, de "pedaladas fiscais" (p. 860). Acrescentou que o exame das contas de 2014 não foi, como se poderia



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

depreender da argumentação expendida pela AGU, a primeira oportunidade em que se verificou e apontou descumprimento das condições fixadas pela LRF, merecendo destaque as inúmeras fiscalizações realizadas pela Corte nos 15 anos de vigência da LRF, haja vista os acórdãos mencionados no item 9.1.2 do Relatório (p. 855)⁴⁸. Não tendo havido, portanto, qualquer mudança brusca ou radical na interpretação das leis ou da Constituição, não haveria que se falar em violação ao princípio da segurança jurídica, ou ao princípio da proteção à confiança, dele decorrente. Como bem teria salientado a área técnica, "a ação de controle externo terá como escopo, em geral, fatos pretéritos, cuja análise acerca da legalidade poderá ensejar responsabilização, o que não significa de modo algum violação do princípio da segurança jurídica pelo Tribunal" (p. 860). Nessa linha, as decisões do TCU, por falta de disposição legal ou constitucional que o autorizem a assim proceder, não conferem salvaguarda à continuidade da prática de ato ilegal não abordado ou detectado por ocasião da análise fático-jurídica resultante de suas manifestações anteriores. Se assim fosse, prossegue, diante das limitações por vezes operacionais e materiais a que o Tribunal se sujeita cotidianamente em seus trabalhos, especialmente no tocante à grande dimensão fática horizontal de matérias fiscalizadas, a prevalência da tese arguída levaria ao absurdo de impedir que o TCU exercesse suas competências, de plano, quando constatadas irregularidades e falhas antes não apontadas, em determinado órgão ou entidade. Assim, teria que sempre alertar ao agente público ou ao órgão ou entidade jurisdicionada, como uma espécie de "aviso prévio", antes de aplicar o que a Lei e a Constituição lhe determinam, o que caracterizaria ofensa máxima ao princípio da legalidade por parte do Tribunal.

Portanto, uma vez que não há se falar em chancela de regularidade sobre matéria versada também em outras oportunidades – porém, não apreciada de forma expressa e conclusiva –, não apenas por ocasião da última apuração em

⁴⁸ Nomeadamente os Acórdãos 1.563/2005, 1.573/2006, 451/2009, 806/2014, 1.563/2005, 1.573/2006, 451/2009 e 806/2014, todos do Plenário.





que foi constatado, conclui ser "improcedente a tese de violação ao princípio da segurança jurídica com o propósito de obstar a atuação regular e temporânea do Tribunal".

Análise – o conceito de "operação de crédito" para fins do julgamento

Iniciamos a discussão do mérito pelo cerne do apontamento do Tribunal, ou seja, a possível prática de ato ilegal, atribuível à Presidenta da República, decorrente da contratação não-autorizada de operação de crédito. A avaliação de aspectos fiscais será realizada logo adiante.

A discussão central deste tópico para efeitos de caracterização da irregularidade pelo Tribunal diz respeito ao conceito de "operação de crédito" previsto no art. 29, inciso III e § 1º, da LRF⁴⁹. Ou seja, se os saldos devedores verificados nas contas de suprimento específicas mantidas pela União junto à Caixa para operacionalização de programas sociais (Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial), caracterizaram-se como contratação irregular de operação de crédito.

Verifica-se que a AGU sustenta que os adiantamentos concedidos pela Caixa para cobertura de despesas no âmbito dos referidos programas sociais não configuram operação de crédito, segundo os conceitos estabelecidos pela LRF no art. 29, inciso III e § 1º, e no art. 37⁵⁰. Destaca que a relação entre a

⁴⁹ Art. 29. Para os efeitos desta lei complementar, são adotadas as seguintes definições:

[...]

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

§ 1º Equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16.

⁵⁰ Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no § 7º do art. 150 da Constituição;

II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o poder público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Caixa e a União, firmada há mais de duas décadas para o propósito de pagamento de benefícios sociais, sempre registrou, ao final de cada exercício, saldo positivo para a União. Argumenta ser da essência da operacionalização dos programas a utilização de contas de suprimento de fundos, requeridas pela incerteza nos desembolsos diários em razão da magnitude dos valores envolvidos e da impossibilidade de previsão dos valores a serem sacados. Enfatiza que, inexistindo operação de crédito na situação em exame, não há que se falar em empréstimo ou antecipação de receita orçamentária para os fins de saneamento das contas públicas por falta de recursos. Qualquer outro ato não tipificado e não equiparado (art. 38 da LRF) não poderia ser ali enquadrado, sob pena de ofensa à legalidade por incorrer numa interpretação *in malam partem*, isto é, diante da omissão legislativa, adotar a analogia com interpretação mais prejudicial ao acusado, colocando em xeque o princípio da segurança jurídica, principal norteador das matérias fiscais.

Prossegue a defesa para assentar que pensar de outra maneira importaria em assimilar verdadeiro contrassenso, pois todo e qualquer contrato em que uma parte esteja momentaneamente em mora e a outra, em vez de suspender a sua obrigação, siga com a sua parte no contrato por conveniência ou boa-fé configuraria operação de crédito.

Consignou a AGU, citando o Parecer PGFN/CAF nº 35912015, que a prevalecer o entendimento do TCU, todo atraso no cumprimento de obrigação de pagar caracterizaria uma operação de crédito ou uma espécie de financiamento, afirmando ser absurdo, por exemplo, chamar de operação de crédito o fato de a União atrasar o pagamento a fornecedor de material de papelaria (borrachas, canetas e resmas de papel). É dizer, a não invocação, por qualquer das partes, da exceção do contrato não cumprido, implicaria, por si só,

III - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;

IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

a transmutação do pacto em operação de crédito. Conclui que o que há é tão somente a execução de uma avença de prestação de serviços. Na pior das hipóteses, e por exercício argumentativo, admite que se poderia falar em simples mora contratual ou, talvez, em inadimplemento. Contudo, ainda que tais extremos fossem considerados, as respectivas implicações obrigacionais jamais poderiam ser tidas como operações de crédito.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio da Nota Informativa/DEOP/SENARC nº 005/2015, também registra que mecanismo semelhante consta de, pelo menos, dois contratos desde 2001. Informa que tais instrumentos passaram pelo crivo das respectivas unidades jurídicas signatárias: a Casa Civil da Presidência da República, os Ministérios da Educação, da Saúde e do Desenvolvimento Agrário, assim como a Secretaria Especial de Assistência Social (SEAS), vinculada, em 2001, ao Ministério da Previdência e Assistência Social. A mesma Nota esclarece que a existência de dispositivos contratuais que preveem a insuficiência de recursos repassados pela União e a possibilidade de a Caixa assegurar, por seus meios, o pagamento dos benefícios, longe de ter finalidade de financiar a União, é justificada pela imprevisibilidade do montante dos saques durante o período do calendário de pagamento dos benefícios. Alerta que a impossibilidade de previsão de tais mecanismos poderia submeter a Caixa a riscos maiores, diante de possíveis conturbações sociais que levem à corrida às suas agências, uma vez que estaria privada da utilização do mecanismo de proteção de seu patrimônio e da segurança de seus agentes.

O MDS apresenta quadro para demonstrar o número de dias em que as contas ficaram com saldo negativo, em relação ao número total de dias úteis do ano, no caso do Programa Bolsa Família.

R\$
milhões





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Ano	Atualização acumulada no ano			Número de dias com saldo			Dias úteis do ano
	Líquida	Positiva	Negativa	Positivo	Negativo	Zero	
2012	26,5	26,6	-	246	5	0	251
2013	29,2	30,2	-1,01	232	11	10	253
2014	20,0	32,6	-12,5	185	56	12	253
Totais	78,8	89,4	-13,6	663	72	22	

Fonte: Nota Informativa/DEOP/SENARC nº 005/2015

Assenta que, conforme Parecer ASMG/CGU/AGU/01/2015, as ocorrências apontadas não ensejam novidade, a exemplo dos saldos negativos na movimentação dos recursos para pagamento de Seguro Desemprego que teria havido nos anos 2000, 2001 e 2002, com valores expressivos entre R\$ 400 e R\$ 500 milhões. Ainda segundo a referida Nota, recebendo o aval ou não dos órgãos jurídicos, eventuais contestações diante da LRF não apontariam para ilegalidade, mas sim, no máximo, caracterizariam controvérsia de interpretação que, dirimida, poderia ser consolidada como medida possível na condução de situações de risco momentâneo à execução de programas sociais de alta sensibilidade para a população, formando-se, a partir de então, uma compreensão que vincule a gestão dos contratos dessa natureza no futuro.

Passando à nossa apreciação, para os efeitos da avaliação da conduta presidencial, insistimos que o fulcro da questão é definir o entendimento exato do conceito de "operação de crédito" no contexto da gestão fiscal em 2014. Observe-se desde logo, a própria LRF não afasta a forte probabilidade de que esse conceito sofra mutações ou controvérsias na aplicação, uma vez que faz menção expressa a operações "assemelhadas" e "equiparadas". O TCU tem sua posição confirmada sobre os critérios para classificação de um compromisso financeiro assumido pelo ente público como operação de crédito, não sem longo e profundo debate materializado em inúmeros Acórdãos que vieram a ser



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

proferidos posteriormente⁵¹, entendendo que o fator discriminante de uma operação de crédito nesses termos seria o montante e a periodicidade dos adiantamentos para a realização de despesas da União por parte de um agente financeiro⁵², além do fato de que a própria previsão contratual desses adiantamentos, em qualquer circunstância, seria suficiente para "transmutar" os contratos de prestação de serviços em contratos de abertura de crédito. Já o Executivo insiste em que elementos formais intrínsecos do contrato que ampara a operação seriam mais relevantes, como a natureza expressa do objeto pactuado, sendo a eventual ocorrência de desequilíbrios momentâneos no fluxo de repasses e pagamentos de benefícios um elemento indissociável da própria execução do objeto da avença, não cabendo arguir como fator discriminante qualquer condicionamento de valor ou permanência no tempo dos saldos devedores ou credores.

Mas existem ainda outros entendimentos ainda na seara técnica. Dois anos depois, quando da análise da Denúncia por Crime de Responsabilidade 01/2015, o laudo pericial da junta formada para esse efeito pelo Senado Federal, diante do quesito sobre se "o inadimplemento de obrigações *ex-lege* pode ser considerado uma operação de crédito", baseou-se em outro critério técnico-normativo completamente distinto, para o qual bastaria a expectativa fundada da obrigação futura de pagamento:

As Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, observadas pelo Brasil, contemplam o reconhecimento de evento que cria obrigações legais ou não formalizadas que façam com que a entidade não tenha nenhuma alternativa realista senão liquidar essa obrigação (IPSAS 19 Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes).

⁵¹ Além do *decisum* inicial que levantou a controvérsia, Acórdão 825/2015 - Plenário, os já mencionados Acórdãos 992/2015, 3297/2015, 2575/2016, 1824/2018 e 938/2019, todos também do Plenário.

⁵² "[...] o aumento expressivo dos valores negativos nos exercícios de 2013 e 2014 e a sua constância a níveis que, muito além do que seria razoável esperar de uma variação ou desequilíbrio esporádico no fluxo de caixa previsto contratualmente, podem ser considerados bastantes para configurar o uso de recursos da Caixa como fonte de financiamento de despesas da União." Voto condutor do Acórdão 2575/2016 - TCU - Plenário, item 13.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

18. Os seguintes termos são usados nesta Norma, com os significados especificados:

Obrigação não formalizada é uma obrigação que decorre das ações da entidade em que:

(a) por meio de padrão estabelecido de práticas passadas, de políticas publicadas ou de declaração atual suficientemente específica, a entidade tenha indicado a outras partes que aceitará certas responsabilidades; e

(b) em consequência, a entidade cria uma expectativa válida nessas outras partes de que cumprirá com essas responsabilidades. [...] ⁵³

E ainda se pode, por dever de veracidade, sustentar aqui uma outra definição plausível, igualmente fundada em padrões técnico-jurídicos e em elementos até então disponíveis aos gestores públicos e controladores.

Começemos por exemplificar um outro tipo de obrigações aparentemente acima de qualquer ambiguidade, que consistem em compromissos financeiros assumidos pela Administração para aquisição de bens e serviços ou para a execução indireta de obras e serviços de engenharia. Em cada um desses compromissos, estão formalizados elementos jurídicos que, aparentemente pelo menos, indicariam a formalização de uma "operação de crédito": um compromisso financeiro formalmente assumido; a incidência de atualização monetária e juros de mora na inadimplência; a utilização de recursos financeiros de terceiros para realizar despesa de responsabilidade do ente público (dado que, primeiro, as mercadorias ou serviços são entregues para só então ser realizado o posterior pagamento); e até mesmo a possibilidade de atrasos nos pagamentos, por parte da Administração, normalmente mediante a inscrição da obrigação decorrente realização da despesa em restos a pagar processados, conforme previsto no art. 36 da Lei nº 4.320/1964.

⁵³ BRASIL. SENADO FEDERAL. Senado Federal como Órgão Judiciário. Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do Impeachment 2016. **Denúncia por Crime de Responsabilidade no 1, de 2016 (DRC nº 1, de 2015, na origem). Laudo Pericial.** Brasília: Senado Federal, 2016, pp. 152-153. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4652811&ts=1553279806249&disposition=inline>, acesso 18/07/2019.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

No âmbito de tais avenças, seria concebível que se acusasse os gestores públicos de "contratação irregular de operação de crédito", à vista do fato incontroverso de que o ente estava se financiando junto ao setor privado, com consequente endividamento do setor público, à margem dos controles instituídos pela LRF? Nem se fale de magnitude de valores: à época dos fatos, os compromissos financeiros do governo federal, contabilizados como restos a pagar ascendiam a R\$ 177 bilhões, R\$ 219 bilhões e R\$ 227 bilhões, em 2012, 2013 e 2014, respectivamente.

Esse exemplo de *reductio ad absurdum* mostra que o conceito de operação de crédito não engloba todo e qualquer compromisso financeiro assumido pelo setor público, e exige interpretação que lhe defina os reais contornos jurídicos, não somente os econômicos, sob pena de se permitir que interpretações excessivamente expansivas ou restritivas acabem por comprometer a aplicação da LRF, em desacordo com o espírito do legislador.

O que diferencia, então, o compromisso financeiro decorrente de contratos administrativos, como os citados, daqueles compromissos caracterizadores de operações de créditos previstos na LRF?

Desde logo, deve-se observar que o caráter exemplificativo do art. 29, inciso III, da LRF não indica uma aplicabilidade incondicionada e acrítica do velho princípio da "prevalência da essência sobre a forma" que sobreponha o aspecto econômico da transação a qualquer outra consideração jurídica, inclusive alguma similaridade estrutural com os demais instrumentos mencionados no mesmo dispositivo. É longa a tradição na aplicação administrativa da lei, inclusive a exigência de outros critérios jurídicos para enquadrar determinadas operações nesse dispositivo. Citam-se, em concordância com a colação trazida pela AGU, os Pareceres PGFN/CAF/n^{os} 1.453/2007, 1.674/2009, 2.194/2010, 734/2011 e 1.230/2012, por meio dos quais aquele órgão técnico assentou, ao analisar diversos casos de parcelamentos de dívidas realizados por municípios, que a configuração como "operação de crédito" não prescinde da análise da origem do débito e da presença inequívoca do elemento volitivo do ente público,



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

descartando, desde logo, aqueles parcelamentos realizados pelos municípios em decorrência de obrigação legal.

A diferença fundamental entre tais tipos de compromissos, deduzida dos próprios termos da LRF, reside exatamente no fato de os compromissos financeiros decorrentes de contratos administrativos de prestação de serviços estarem, invariavelmente, condicionados a uma contraprestação por parte do fornecedor, isto é, o compromisso financeiro somente estará constituído quando a mercadoria for entregue, o serviço for prestado ou a obra, ou parte dela, for executada. É dizer, o compromisso financeiro depende da ocorrência de evento futuro e, portanto, incerto sob a responsabilidade ou decisão do credor. Sendo assim, sob a ótica do ente público, tal compromisso somente estará constituído quando a despesa cumprir os estágios do empenho e da liquidação, em que a Administração reconhece o direito do credor, nos termos previstos no art. 63 da Lei nº 4.320, de 1964. Com isso, no ato da formalização de contratos administrativos para fornecimento de bens, serviços ou execução indireta de obras e serviços de engenharia, que são o objeto principal desse tipo de contrato, não há que se falar em contratação de operação de crédito, pois o compromisso financeiro ainda não está definitivamente constituído e poderá nem vir a ser.

De outro lado, observa-se que esse elemento diferenciador, ou seja, a contraprestação ou a "obrigação de fazer" de responsabilidade do credor, não está presente em nenhuma das hipóteses de operações de crédito "típicas", "assemelhadas" ou "equiparadas" previstas na LRF. Em todos os casos mencionados pela lei, não cabe ao credor nenhuma obrigação ou contraprestação futura para constituir o compromisso financeiro do ente público, a não ser a própria entrega do bem objeto da avença (o numerário ou o bem financiado ou arrendado), o que ocorre, regra geral, no momento em que é formalizada a transação. Com efeito, o art. 29, inciso III, trata das operações tipicamente financeiras, isto é, aquelas em que o ente público assume o compromisso financeiro para alavancar recursos com a finalidade de atender à necessidade de caixa (na forma de mútuos por meio de empréstimo, abertura de



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

crédito ou antecipação de receita orçamentária), financiar ou arrendar bens (arrendamento mercantil, *leasing*), captar recursos por meio de derivativos financeiros, ou receber valores antecipadamente (tais como os relativos a direitos decorrentes da venda a termo de bens e serviços). As operações a tanto equiparadas pelo § 1º do art. 29 também seguem a mesma gênese financeira, pois a sua constituição depende, apenas, da "assunção, do reconhecimento ou da confissão de dívidas" por parte do ente, independentemente de qualquer condição a ser cumprida pelo credor. Ademais, nem mesmo esses casos prescindem do exame da origem e natureza do débito e da presença do elemento volitivo do ente para contrair nova obrigação ou alavancar recursos financeiros. Também o art. 37 dispõe sobre a vedação a alguns tipos de transações financeiras, tais como a captação ou recebimento antecipado de tributos, contribuições ou valores de empresas controladas (exceto dividendos), assim como a assunção direta de compromissos financeiros com fornecedores de bens e serviços (mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito) e a assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços. Aqui também o compromisso assumido pelo ente público não depende de qualquer condição a ser cumprida pelo credor.

Destarte, um repasse exaustivo do texto da LRF permitiria concluir que, nela, o elemento definidor principal para se classificar uma transação financeira no conceito de operação de crédito não é caracterizado nem pelo tipo de instrumento utilizado para formalizar a operação⁵⁴, nem pela incidência de juros⁵⁵, nem pelo valor da operação (que sequer é mencionado em lugar algum da lei), nem pelo prazo para pagamento⁵⁶, nem pela presença de instituição financeira

⁵⁴ Visto que tipificam operações baseadas em contrato, convênio, título de crédito ou derivativo financeiro.

⁵⁵ Pois, ainda que o ente reconheça e parcele dívidas junto a fornecedores sem encargos financeiros, estará caracterizada a operação de crédito (art. 29, § 1º).

⁵⁶ Até porque o mercado financeiro oferece uma miríade de produtos e serviços bancários, entre eles empréstimos de curtíssimo prazo, às vezes de um único dia, sobre os quais não restam dúvidas de que são genuínas operações de crédito destinadas a atender necessidades





como contraparte⁵⁷, nem, por fim, pela presença de eventual uso desmedido da força do controlador sobre o controlado⁵⁸.

Portanto, é possível inferir de forma bastante sólida e direta que o elemento que caracteriza definitiva e objetivamente a essência de uma transação financeira como "operação de crédito", para os efeitos da LRF, é a **assunção voluntária de compromisso financeiro pelo ente público com impacto direto no seu endividamento, normalmente com a finalidade de alavancar recursos, reconhecer, assumir ou confessar dívidas arrendar ou financiar bens e antecipar o recebimento de valores sem nenhuma condição ou contraprestação da parte do credor (salvo a entrega do numerário ou, quando for o caso, do bem objeto da operação)**. Nestas condições, já no ato da assinatura do instrumento contratual ou emissão do título de crédito ou recurso que o substitua, o compromisso estará objetiva e definitivamente constituído.

Este é o entendimento que este Relator, particularmente, subscreve como legítimo. Reconhece, porém, que existem os vários entendimentos antes citados (o do TCU, o da AGU, o da junta pericial), que, tanto quanto nossa posição, até aquele momento também permaneciam vigentes e igualmente plausíveis.

Análise — as contas de suprimento para pagamento de benefícios sociais à luz dos diferentes conceitos de "operações de crédito"

À vista dessa multiplicidade de entendimentos, passemos então a analisar se os pagamentos de benefícios sociais feitos pela Caixa para posterior ressarcimento pela União caracterizam de forma inequívoca operação de crédito

prementes de caixa do tomador (cf. FORTUNA. Eduardo. **Mercado financeiro: produtos e serviços**. 16ª ed. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 2005).

⁵⁷ Parcelamentos ou financiamentos havidos diretamente de fornecedor não-financeiro também são explicitamente inseridos no conceito de operação de crédito.

⁵⁸ Pois são contempladas operações com qualquer contraparte, controlada ou não, e ainda que se realize com controlada e que a operação seja realizada a pedido e no interesse dessa controlada, será igualmente irregular se não atender às condições exigidas pela LRF.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

e se houve transmutação da natureza dos contratos administrativos de prestação de serviço.

Segundo consta das contrarrazões de defesas apresentadas pela AGU, os contratos firmados com a Caixa para pagamento dos referidos benefícios possuem, desde 2001, portanto há mais de quatorze anos, cláusulas que preveem o pagamento com recursos próprios, para posterior ressarcimento:

CLÁUSULA OITAVA.

Parágrafo Segundo - Caso o repasse de recursos não ocorra nos prazos estabelecidos, a CONTRATADA não efetuará, naquele período, os pagamentos dos benefícios das referidas ações.

Parágrafo Terceiro - Na hipótese de que trata o parágrafo anterior, por estrito e momentâneo impedimento financeiro dos INTERVENIENTES ANUENTES, a CONTRATADA, caso disponha de recursos próprios, poderá realizar os devidos pagamentos aos beneficiários e compensará o custo financeiro incorrido nesta operação, na forma prevista na Cláusula Nona, quando do repasse da remuneração das disponibilidades.

CLÁUSULA NONA - DA ATUALIZAÇÃO DOS COMPROMISSOS FINANCEIROS

Na hipótese de intempestividade de pagamentos ou repasses de compromissos financeiros entre a CONTRATANTE, INTERVENIENTES ANUENTES e a CONTRATADA os valores devidos estarão sujeitos à variação da taxa extra-mercado do Banco Central DEDIP, desde seu vencimento até a data do efetivo recebimento⁵⁹.

As cláusulas contratuais acima transcritas mostram que o contrato assinado com a Caixa reveste-se de várias singularidades. A primeira delas é ter acrescentado, como mecanismo instrumental à finalidade precípua de simples contrato de prestação de serviços para execução, mediante remuneração, dos programas sociais (cadastramento de beneficiários, sistemas informatizados, relatórios de controle etc.), a faculdade de a Caixa pagar, com recursos próprios, despesas relacionadas aos benefícios sociais de responsabilidade da União, sem qualquer limite ou prazo para ressarcimento. Ressalte-se que a questão do saldo financeiro não é em absoluto acessória ou lateral, mas da essência da

⁵⁹ Excerto do contrato firmado entre a União, representada pela Casa Civil da Presidência da República e a Caixa Econômica Federal em 27/12/2001, com interveniência do MEC, MS e do MDA, no âmbito do Cadastramento Único para ações sociais do Governo Federal.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

própria prestação do serviço, cujo produto final é o pagamento descentralizado a milhões de beneficiários no país custeado pelo Tesouro. Assim, o contrato em tela não poderia em hipótese alguma deixar de arbitrar o movimento dos fluxos financeiros ao longo do processo de seleção e pagamento dos beneficiários, sob pena de tornar impossível o seu objeto (pois sem movimentos financeiros os benefícios não seriam pagos) ou, o que seria muito mais drástico do que até agora foi aventado como irregular, cometer à Caixa o dever de pagar às suas expensas todos os benefícios e buscar ressarcimento posterior junto à União.

Singular também é a previsão contratual de incidência de remuneração específica sobre os saldos existentes nas contas de suprimento: se devedores, o encargo de remunerar caberia à União; se credores, à Caixa, o que tampouco é típico de operações de crédito (cometer à instituição financeira supostamente emprestadora a obrigação de remunerar o tomador do crédito). Segundo consta das contrarrazões, e não é contraditado pelo TCU, essa relação entre a Caixa e a União sempre registrou saldo positivo ao final do exercício, o que faria com que os saldos negativos tivessem caráter pontual. Em todos os exercícios desde 1994, a União sempre recebeu, em termos líquidos, juros da Caixa, sendo que, em 2014, o montante recebido foi de R\$ 141,6 milhões, o que afastaria a qualquer momento o endividamento público com risco de inadimplência.

Por fim, deve-se destacar acima de tudo que o compromisso financeiro assumido pela União ao formalizar referidos contratos de prestação de serviço estava condicionado à decisão discricionária da Caixa em pagar ou não as despesas relativas aos benefícios sociais. Tal circunstância afasta uma característica essencial dos contratos de mútuos nos termos do Direito das Obrigações, que é exatamente a exigência de obrigação bilateral das partes:

A operação de crédito pode ter diversos instrumentos. De qualquer forma, constitui-se em obrigação bilateral. O ato da autorização do empréstimo pode ser unilateral, uma vez que decorre de ato típico do Estado. De



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

outro lado, para que surja a operação, é ela contratual e necessita de vínculo bilateral⁶⁰.

Além disso, há que se considerar que a referida cláusula contratual condiciona o compromisso financeiro a evento futuro, providências ou decisão do próprio credor, o que também afasta a caracterização da transação financeira do conceito de operação de crédito instituído pela LRF, segundo a última concepção interpretativa que acima expusemos.

Nesse ponto específico, quanto ao entendimento do TCU de que os contratos firmados entre a União e a Caixa teriam "natureza mista" (divisíveis em contrato "principal", cuja natureza é a de prestação de serviço e outro "acessório", em que a Caixa estaria sendo contratada para, na insuficiência de repasses financeiros por parte da União, honrar os pagamentos dos benefícios nos prazos devidos, mediante remuneração do capital, o que caracterizaria a operação de crédito do art. 29, inciso III, da LRF, devemos dizer que dissentimos frontalmente. Endossamos a posição da AGU no sentido de impossibilidade de transmutar uma avença de "prestação de serviços" para "operação de crédito" em função da mera existência da possibilidade de não invocar a *exceptio non adimpleti contractus*, com a previsão ou não de encargos moratórios. Sobre esse ponto conceitual, interessa recorrermos ao magistério de Salomão Neto⁶¹, que, ao tratar da natureza jurídica dos contratos de abertura de crédito, assenta que a doutrina tem negado, com convincentes argumentos, "a possibilidade de existência de contratos mistos ou inominados, tendo em vista a regra de que qualquer contrato é absorvido pelo tipo legal correspondente à prestação principal (teoria da absorção)"⁶². Prossegue o raciocínio, citando Jaime dos Santos Briz:

⁶⁰ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**, 5ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2013, p. 575.

⁶¹ SALOMÃO NETO, Eduardo. **Direito bancário**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 233-234.

⁶² BARRETO FILHO, Oscar. **Regime Jurídico das Sociedades de Investimentos**. São Paulo: Max Limonad, 1956, p. 156 (nota 75).



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

[...] não há contratos quimicamente puros, já que a complexidade de circunstâncias de toda a ordem, que geralmente rodeiam a celebração de contratos, faz que a regulação destes receba influência da mais variada procedência, não só do campo jurídico, senão de outros campos (sociológico, econômico, familiar etc.). Esses elementos não desvirtuam o contrato, se não ajudam a declarar em caso litigioso seus efeitos jurídicos. Não há, nestes casos, contrato atípico propriamente dito, este deve entender-se somente quando o núcleo fundamental de direitos e obrigações criado pelas partes não se encaixe, direta ou indiretamente, entre os regulados especialmente nas leis. Deve-se distinguir cláusulas que constituem a essência do contrato daquelas outras subordinadas, complementares ou eventuais que não contradigam a essência do contrato, ao deixar incólumes as prestações de caráter principal. (RT nº 510/209)

Note-se, ainda, que a cláusula inserida no contrato de prestação de serviço entre a União e a Caixa, facultando a esta a decisão de pagar ou não as despesas, tornou – sob o ponto de vista do direito obrigacional bancário que acima expusemos – este contrato totalmente diferente de um contrato de abertura de crédito, onde a instituição financeira obriga-se a disponibilizar ao tomador os valores financeiros sempre que requeridos, nas condições avençadas. No caso, não há obrigação à Caixa, mas faculdade.

Do exposto, resta claro que a tese do "contrato de natureza mista" desenvolvida pelo TCU (com fulcro doutrinário) não encontra respaldo no próprio entendimento doutrinário, tendo em vista que os contratos devem ser interpretados pelo tipo legal da obrigação principal correspondente, o que também afasta de plano esse fundamento ("transmutação") da tese de operação de crédito levantada pelo TCU nos casos sob análise.

Ainda assim, a visão do TCU sobre o efeito da "magnitude" dos atrasos poderia erigir-se em uma interpretação possível para o sentido legal, que ainda não havia sido submetida, em 2014, a qualquer teste, debate ou ponderação. De mesmo modo, a posição da AGU de que os contratos de prestação de serviços não têm como ser entendidos como crédito concedido em função do ajuste periódico dos fluxos de pagamentos que constituem o objeto do próprio serviço prestado também exsurge, no ano de 2014, como o entendimento prevalecente



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

há décadas na prática administrativa e jurídica, e não contestado por ninguém senão no próprio ano de 2015. A posteriori, também colaciono duas interpretações *ex post facto*, radicalmente opostas: uma da junta pericial, que radicaliza o entendimento de que qualquer obrigação jurídica ou fática voluntariamente assumida pode ser entendida como concessão de crédito; outra, a que construo aqui e sustento como válida, a de que apenas a ausência de qualquer contrapartida posterior específica de parte do credor para ter direito ao pagamento autorizaria a configuração formal de “obrigação de crédito” nos termos do direito obrigacional.

Ora, **fica evidente que em 2014 não havia qualquer possibilidade de se ter por inequívoca, ou única plausível, a posição do TCU.** Até hoje, como demonstro, a polêmica persiste! É possível que em 2022, por razões de prudência fiscal que discuto adiante, a criação pretoriana da Corte de Contas venha a prevalecer, após o longo debate travado em todas as instâncias, após ter quase exaurido o contraditório, como o entendimento consolidado. Mas não há a menor possibilidade de alegar que esse seria o entendimento que, antes de ser enunciado, devesse presidir à ação administrativa, sendo exigível ao Executivo que mudasse de ofício a prática formalmente consolidada nessa direção, passando a entender a existência de operação de crédito onde antes não havia. **Por conseguinte, não se encontra de forma alguma a evidenciação de que a conduta seria sequer antijurídica à época, pois não se podia traçar de forma alguma essa interpretação no momento dos fatos (dado que veio a ser construída posteriormente). Não está presente, portanto, sequer a “ação ou omissão, culposa (por negligência, imprudência ou imperícia) ou dolosa, no exercício das suas funções”, que é o elemento mais básico para se começar a pensar em irregularidade na ação presidencial.**

Da segurança jurídica e do princípio da boa-fé objetiva



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Cabe deixar esclarecida a importante questão do “salvo-conduto para delinquir” suscitada pelo TCU, o que passa longe do que se discute aqui.

Alega a AGU nas contrarrazões apresentadas, ainda como preliminar, que o STF tem reconhecido em diversas decisões o *status* constitucional do princípio da proteção da confiança e consequente inconstitucionalidade de sua ofensa. Apresenta diversos precedentes jurisprudenciais⁶³, onde resta claro que os postulados da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, enquanto expressões do Estado Democrático de Direito, mostram-se “impregnados de elevado conteúdo ético, social e jurídico, projetando-se sobre as relações jurídicas, mesmo as de direito público, em ordem a viabilizar a incidência desses mesmos princípios sobre comportamentos de qualquer dos Poderes ou órgãos do Estado (os Tribunais de Contas, inclusive), para que se preservem, desse modo, situações administrativas já consolidadas no passado” (RA/O1-2015, p. 10).

A Corte de Contas, em sua análise acima resumida, procurou afastar a pretensão da AGU de apontar, no caso concreto, qualquer violação ao princípio da segurança jurídica, sob o argumento de “que não se vislumbram mudanças radicais na interpretação de normas legais e constitucionais, tampouco divergência na jurisprudência do TCU sobre o tema” (p. 858-859). Acerca da alegada irretroatividade da lei, à luz do princípio da segurança jurídica, registrou o TCU que não há que se falar sobre interpretação nova que retroaja a fatos pretéritos (p. 859), dado que o controle atua essencialmente sobre fatos pretéritos (e a responsabilização, por natureza, somente pode ser feita sobre atos pretéritos), e que não há como admitir-se o uso dos princípios da legalidade e segurança jurídica para justificar de forma apriorística o descumprimento da lei, até porque isso representaria na essência um “salvo-conduto para delinquir”

⁶³ MS 25.963, julg. 23/10/2008, DJe de 21/11/2008.; AgRg no MS 25.805, DJe de 30/10/2014; MS 25.805,

DJe de 26/03/2010; MS 28494, julg. em 02/09/2014.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

(caso se aceitasse que qualquer gestor somente pudesse ter sua conduta apenada caso já tivesse sido formalmente advertido pelo controle de sua ilegalidade). Assim, não caberia suscitar sequer a modulação temporal na aplicação de dispositivos sobre os quais não pesam dúvidas de constitucionalidade.

Em primeiro lugar, é preciso reconhecer que se trata, sim, de interpretação sobre o conceito de operação de crédito que jamais havia sido levantada, e que preenche uma lacuna anterior na ampliação fática das “operações equiparadas” ou “assemelhadas” da LRF. Aquela Corte, pelas informações constantes nos autos, nunca havia examinado e se manifestado, no caso concreto, sobre eventuais irregularidades das contas de suprimento mantidas pela União junto à Caixa, objeto da presente controvérsia. Ao longo de mais de quatorze anos, tais contratos foram renovados anualmente e não consta, em qualquer momento, que ofensa à LRF tenha sido cogitada, seja pelos órgãos de controle, seja pelos setores jurídicos dos órgãos envolvidos. Muito ao contrário, copiosas manifestações jurídicas foram exaradas, sem contestação, no sentido da legalidade dos atos. Do ofício dirigido pela Caixa à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal⁶⁴, consta expressamente o entendimento da Diretoria Jurídica da Caixa, consubstanciada na Nota Jurídica nº 0093/2014, de que os pagamentos efetuados relativamente aos benefícios dos programas sociais tinham “amparo contratual, legal e constitucional”. E acrescenta que “tal procedimento não se caracteriza como operação financeira e, portanto, não se enquadra nas vedações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000)”, o que denota, com clareza, que aquela empresa tinha convicção da regularidade de seus procedimentos. Também a Consultoria-Geral da União, no Parecer ASMG/CGU/AGU/01/2015, mencionado nas contrarrazões apresentadas pela AGU ao TCU (RA/O1-2015, fls. 58/59), ao analisar o contrato de prestação de serviços firmado entre a Caixa e o Ministério do

⁶⁴ Item 8 do Parecer ASMG/CGU/AGU/O1/2015.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Desenvolvimento Social e Combate à Fome para a execução do Programa Bolsa Família, concluiu por descaracterizar tais transações como operações de crédito.

68. Isto é, não é o mero adiantamento de valores, com resultados negativos compensados com fluxos também eventualmente positivos, que poderia, como resultado de mera expressão de trânsito de expressões financeiras, qualificar a operação de crédito, como definida no texto da lei de responsabilidade fiscal. Há necessidade de um contrato, que expresse, literal e inequivocamente, o transpasse de valores. [...]

69. O contrato de prestação de serviços que a CEF celebrou com a União Federal também não expressa uma operação de mútuo. Não projeta como efeito a abertura pura e simples de um crédito, em favor da União, para quaisquer operações. Não se tem emissão (e nem aceite) de qualquer sorte de título ou cártula. Não se revela nenhuma aquisição financiada de bens. Não há recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas. Não se alcança a definição de operação de crédito, seguindo-se o conceito do inciso *in* (*sic*) do art. 29 da lei de responsabilidade fiscal.

70. De igual modo, não se poderia cogitar sem muitas dúvidas sobre a incidência do art. 37 da lei de responsabilidade fiscal, que define as operações de crédito por equiparação, porquanto nenhuma das hipóteses nessa regra descritas alcançaria o traspasso bancário que matizou o contrato celebrado entre a CEF e a União, para os efeitos do recolhimento de valores do PBF.

Do exposto, resta claro que os gestores, tanto no âmbito dos ministérios envolvidos quanto no da Caixa, atuaram ao longo de mais de uma década para a execução de programas sociais mediante a utilização de mecanismo (conta de suprimento) que a eles se afigurava plenamente em acordo com a legislação de regência. O TCU, conforme consignado no voto condutor do Acórdão 992/2015-Plenário, entendeu não "ser razoável" classificar como operação de crédito meros atrasos de curtíssimo prazo no repasse de recursos do Tesouro. Registrou ainda que a "magnitude" dos valores seria um fator determinante da classificação da operação:

25. Trago como exemplo o que ocorre com o BNDES na equalização de juros do Programa de Sustentação do Investimento. Em um ano, entre



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

junho de 2013 e junho de 2014, a dívida do Tesouro passou de R\$ 8,3 bilhões para R\$ 14,1 bilhões. O Tesouro reconhece que, em junho de 2014, com o acréscimo de encargos, já devia efetivamente R\$ 19,6 bilhões. É impossível encarar valores dessa magnitude, em ritmo crescente, como resultado de mero fluxo de caixa entre o banco e o Tesouro. A União não paga por falta de recursos. Verdadeiramente, trata-se de um empréstimo à beira do descontrole.

26. Todavia, é preciso ressaltar, de fato, que não seria razoável classificar como operações de crédito meros atrasos de curtíssimo prazo no repasse de recursos do Tesouro, previstos e com condições estipuladas contratualmente, como no caso dos programas sociais pagos por intermédio da Caixa Econômica Federal.

27. Sendo assim, a existência, perante a Caixa, de saldos negativos em dias isolados, desde cerca de quinze anos atrás, como constam dos quadros juntados pela Advocacia-Geral da União nas peças complementares aos embargos (145 e 155), é pouco reveladora. (...).

Os critérios nos quais se baseou o TCU para classificar as movimentações da conta de suprimento como operações de crédito apenas no exercício de 2014, e não nos anteriores, comprovam a complexidade da matéria. Saber se um prazo é "razoável" ou quando determinada transação financeira assume "magnitude" inaceitável passaria a depender de avaliação totalmente subjetiva, segundo a ótica e critérios personalistas de quem faz a avaliação. Note-se que até mesmo o conceito de despesa pública considerada "irrelevante" não foi deixado ao livre arbítrio do intérprete, pois a LRF definiu, no § 3º do art. 16, que este deveria ser definido pelas leis de diretrizes orçamentárias⁶⁵.

Há que se ponderar, ainda, que se os saldos devedores na conta de suprimento caracterizam operação de crédito em favor da União, então o inverso, ou seja, os saldos positivos verificados ao longo dos anos, conforme informado pela AGU, também poderiam ser interpretados como operação de crédito em benefício da Caixa. Neste caso, tais operações também seriam irregulares porque contratadas sem autorização legal (art. 32 da LRF), exatamente pelas mesmas razões e fundamentos já explicitados. Tal interpretação praticamente

⁶⁵ LRF, Art. 16. *A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: [...]*

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

inviabilizaria a operacionalização, nos moldes em que atualmente concebidos, de todos os programas sociais operados pela Caixa em que há incerteza quanto ao volume de saques diários.

Não se trata, portanto, de exigir “aviso prévio” para o cumprimento da lei clara e precisamente definida, mas, ao contrário, de passar a exigir interpretação radicalmente diferente da mesma – legítima, mas baseada em elementos fáticos e ponderações técnico-econômicas que em hipótese alguma poderiam ser exigidas do administrador. É possível que o Tribunal tenha identificado uma melhor interpretação, um aperfeiçoamento dos mecanismos administrativos, sendo aceitável a partir daí que tal interpretação prevaleça. Mas jamais se pode apenas um mandatário com base nessa nova construção jurisprudencial, que conduz a uma ampliação fática de uma conduta vedada. Não se está aqui pretendendo uma modulação temporal que gere “salvo conduto” a eventuais irregularidades praticadas por gestores, mas apenas impedindo que uma nova interpretação sobre fato que até hoje permanece sujeito a controvérsia em seus fundamentos, e que levou muito tempo para ser consolidada, possa ser aplicada retroativamente quando nada, até o momento da conduta avaliada, sequer suscitava a possibilidade de existência de prática irregular. Este é o fulcro da incidência da segurança jurídica: não se pretende que o administrador somente seja responsabilizado pelo ostensivo descumprimento da lei quando previamente advertido (o que seria o extremo intolerável, o “salvo conduto” rechaçado pela resposta do TCU), mas tampouco se espera que o administrador antecipe, no futuro, a opção prevalecente de entendimento jurídico em uma questão comprovadamente controversa e que encontra amparo em várias das muitas interpretações possíveis sobre determinada prática adotada no âmbito dos contratos celebrados.

Ademais, se não forem considerados os princípios da segurança jurídica e da boa-fé objetiva, como suscitado pela AGU e, sobretudo, os reais contornos jurídicos do conceito de operação de crédito definidos pela LRF, haveria que se proceder à completa revisão desse mecanismo desde o início. Ou seja, ter-se-ia



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

de rever procedimentos realizados há mais de quatorze anos consecutivos, para dar cumprimento ao § 1º do art. 33 da LRF, que considera nulas as operações contratadas com infração às suas disposições, exigindo o cancelamento e vedando o pagamento de juros e demais encargos financeiros⁶⁶.

Portanto, perfilho o entendimento de que as contas de suprimento previstas nos contratos de prestação de serviços firmados entre a Caixa e a União para a execução de programas sociais (Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial) não se enquadram nos conceitos de operações de crédito típica, assemelhada ou equiparada de que tratam os arts. 29, 35 e 37 da LRF. Isso porque os contratos respectivos têm por objeto principal a prestação de serviços e não a alavancagem de recursos para financiar políticas públicas. Os contratos administrativos de fornecimento de bens ou prestação de serviço não devem ser interpretados como de natureza mista, nem mudam sua natureza jurídica para contratos típicos, assemelhados ou equiparados a operação de crédito, no caso de inadimplemento do ente público, nos termos da LRF. Os aspectos econômicos ou exigências contábeis incidentes sobre determinada transação financeira, como a necessidade de registros no ativo ou passivo das instituições envolvidas, não afastam nem se sobrepõem de maneira absoluta ao conceito e aos contornos jurídicos de operação de crédito consignados nos arts. 29, 35 e 37 da LRF, impondo claros limites ao intérprete.

Porém, à vista de todo o exposto, ainda que nosso entendimento não prevalecesse, resta cristalino que **em 2014 não havia qualquer possibilidade**

⁶⁶ Art. 33. A instituição financeira que contratar operação de crédito com ente da Federação, exceto quando relativa à dívida mobiliária ou à externa, deverá exigir comprovação de que a operação atende às condições e limites estabelecidos.

§ 10 A operação realizada com infração do disposto nesta Lei Complementar será considerada nula, procedendo-se ao seu cancelamento, mediante a devolução do principal, vedados o pagamento de juros e demais encargos financeiros.

§ 2º Se a devolução não for efetuada no exercício de ingresso dos recursos, será consignada reserva específica na lei orçamentária para o exercício seguinte.

§ 3º Enquanto não efetuado o cancelamento, a amortização, ou constituída a reserva, aplicam-se as sanções previstas nos incisos do § 3º do art. 23.

§ 4º Também se constituirá reserva, no montante equivalente ao excesso, se não atendido o disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, consideradas as disposições do § 3º do art. 32.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

de se ter por inequívoca, ou única plausível, a posição do TCU no sentido de que tal ocorrência representa contratação de crédito. Ainda que tal entendimento venha a prevalecer, após longo debate, não há a menor possibilidade de alegar que esse seria o entendimento que, antes de ser enunciado, devesse presidir à ação administrativa, sendo exigível ao Executivo que mudasse de ofício a prática formalmente consolidada nessa direção, passando a entender a existência de operação de crédito onde antes não havia. **Por conseguinte, não se encontra de forma alguma a evidenciação de que a conduta seria sequer antijurídica à época, pois não se podia traçar de forma alguma essa interpretação no momento dos fatos (dado que veio a ser construída posteriormente). Não está presente, portanto, sequer a “ação ou omissão, culposa (por negligência, imprudência ou imperícia) ou dolosa, no exercício das suas funções”, que é o elemento mais básico para se começar a pensar em irregularidade na ação presidencial.**

Este é o sentido relevante da arguição de preservação dos princípios da segurança jurídica e da boa-fé objetiva a convalidar atos realizados repetidamente pelos gestores há mais de uma década, sem que nunca se tenha cogitado, nem pelos órgãos jurídicos das partes contratantes, nem pelos órgãos de controle, qualquer ilegalidade sobre eles, e sem que se possa excluir o caráter controverso da gradual construção jurisprudencial de entendimento contrário. Consideramos que tal entendimento está perfeitamente embasado no inciso XIII do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.784, de 1994, que determina que, nos processos administrativos, devem ser observados, entre outros critérios, "interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação". No ponto, não se pode ignorar a presunção de legitimidade dos atos administrativos realizados ao longo de anos consecutivos acerca de tema em que a controvérsia interpretativa é patente e tem sustentado inúmeras posições com conclusões e fundamentos distintos.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Afasto, portanto, qualquer fundamento para a declaração de irregularidade das contas em função da suposta caracterização dos contratos em tela como operações de crédito.

Os efeitos negativos da conta de suprimento para a gestão fiscal responsável

É de reconhecer-se que a existência de mecanismo (contas de suprimento) que possibilita ao ente público financiar suas despesas com a utilização de recursos de terceiros sem se submeter aos instrumentos regulares de controle de endividamento exigidos pela LRF surge como sinal de alerta e aponta para a necessidade de aperfeiçoamento dos procedimentos até então adotados. Tal situação assume ainda maior risco quando os recursos utilizados pelo ente público para financiar suas despesas têm origem em instituição financeira controlada, como é o caso da Caixa.

Do ponto de vista da responsabilização para efeitos de contas de governo, há que se ponderar os efeitos dessa circunstância. No presente caso, observa-se um dado fundamental: os saldos médios anuais das contas foram sempre positivos, tendo a União recebido a remuneração prevista contratualmente, e não o contrário. Esta circunstância factual afasta a hipótese da intenção da União de se financiar, em caráter permanente, ao longo do exercício, junto à Caixa.

Destarte, não estaria sendo descumprido mesmo o critério mais rígido (que não adoto) de considerar como definidor das contas uma adesão estrita à letra da lei orçamentária. Sequer isso foi descumprido: ao final do exercício (instante em que as contas são avaliadas), não restou dívida da União com a instituição financeira. Do ponto de vista mais amplo para o julgamento político, que delineei na seção 1.3 do relatório (ou seja, se as políticas implementadas e refletidas no relatório propiciam os objetivos fundamentais estabelecidos na Constituição) e adoto como parâmetro valorativo, não há como negar que os programas sociais foram levados a cabo, a população atendida e, ao final do



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

exercício, foi mantido o saldo contábil-financeiro exigido pela lei. Mais ainda, sequer do ponto de vista da instituição financeira o questionamento do TCU pôde apontar prejuízo concreto de grande monta, não tendo havido em nenhum momento desequilíbrio de liquidez de montante tal que comprometesse o seu resultado.

O desenho em si mesmo das contas de suprimimento, como já abordamos, é impossível de afastar na implementação de políticas de transferência pulverizada de renda a pessoas físicas: seu produto é fundamentalmente a realização dos pagamentos, que depende não apenas de providências administrativas de cadastro e fiscalização (que representam, mas também da movimentação do numerário desde a saída do Tesouro até a correta entrega ao beneficiário. Sem algum tipo de correção *ex post*, qualquer dos dois extremos seria ainda mais danoso à administração do que os riscos hoje salientados: se por um lado o Tesouro transferisse recursos somente após a comprovação do pagamento do beneficiário pela Caixa, aí sim poderíamos entender esse contrato como um adiantamento da Caixa à União, vedado pela LRF; se, de outro, o Tesouro adiantasse a massa de recursos no valor máximo possível, estaria realizando um adiantamento incondicionado ao prestador de serviços, antes de receber sua contraprestação, o que é igualmente vedado pela legislação e financeiramente injustificável.

Nada obstante, a forma de estruturação dos controles e regras nessas contas de suprimimento evidenciou, em 2014, uma profunda necessidade de aperfeiçoamento. As contas relativas a esse tipo de contrato, sem limites, sem prazo para ressarcimento, e sem registros claros nos relatórios e demonstrativos fiscais (arts. 52 e 54 da LRF), representam prática de risco: o controle, que não se perdeu em 2014, poderia, em outras situações, ter fugido das mãos da administração fiscal. Historicamente, o funcionamento desse mecanismo operacional muito se assemelha às famosas "contas-movimento", mantidas pelo Tesouro Nacional no Banco do Brasil, até a década de oitenta do século passado,



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

fontes de conhecidos desequilíbrios fiscais, porque utilizadas para saques a descoberto e à margem de quaisquer controles orçamentários então existentes.

Concretamente, a mesma Presidenta da República que aqui julgamos, diante da controvérsia suscitada no caso sob análise, editou o Decreto nº 8.535, de 1º de outubro de 2015, que "Dispõe sobre a contratação de serviços de instituições financeiras pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal". A partir desse Decreto, fica vedada a realização de contratos de prestação de serviço com instituições financeiras, no interesse da execução de políticas públicas, que contenham cláusulas que permitam a ocorrência de insuficiência de recursos por período superior a cinco dias úteis, nos seguintes termos:

Art. 3º É vedado aos órgãos e entidades do Poder Executivo federal firmar contrato de prestação de serviços com instituições financeiras, no interesse da execução de políticas públicas, que contenha cláusula que permita a ocorrência de insuficiência de recursos por período superior a cinco dias úteis.

§ 1º Em caso de excepcional insuficiência de recursos, a instituição financeira comunicará a ocorrência ao órgão ou entidade do Poder Executivo federal contratante até o quinto dia útil da ocorrência, que procederá à cobertura do saldo em quarenta e oito horas úteis, contadas a partir do recebimento da comunicação.

§ 2º Na hipótese de que trata o § 1º, o ordenador de despesa deverá apresentar justificativa para a ocorrência, que será anexada à documentação comprobatória dos pagamentos, para efeito de análise dos órgãos de contabilidade e de controle.

§ 3º É vedada a existência de saldos negativos ao final de cada exercício financeiro.

Esse mecanismo dá solução às legítimas preocupações levantadas pela Corte de Contas, implementando as medidas de controle de risco compatíveis com a execução desse tipo de contrato, de tal modo que as contas movimento não mais poderão ter saldo negativo, além do prazo de cinco dias úteis, em procedimento adequado tanto às necessidades do Tesouro quanto às do prestador de serviços (a Caixa ou qualquer outra instituição financeira que vier a ser contratada nessa condição).



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Cabe discutir a necessidade de incluir como "ressalva" às contas essa ocorrência (existência, ao longo de alguns períodos intra-exercício em 2014, de compromissos financeiros junto à Caixa vencidos e não pagos ou pagos com atrasos, relativos a pagamento de benefícios sociais de responsabilidade da União efetuados pela instituição financeira, em desacordo com os princípios do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável, previstos no art. 37 da Constituição e no art. 1º da LRF).

De acordo com o critério enunciado na seção 3.1, trata-se de uma falha de controle interno da gestão, de escopo muito significativo, exatamente porque assim foi reconhecido como tal pela Presidenta da República e devidamente corrigido. Pelas considerações lá também formuladas em relação à dimensão intertemporal, a existência dessa falha deve ser registrada, quer por equidade em relação a qualquer outro gestor que viesse a ser tempestivamente julgado, quer para preservar o acervo de experiências para benefício dos gestores e cidadãos do presente e do futuro.

Assim, creio pertinente incluir como ressalva a existência, ao longo de períodos intermediários dentro do exercício de 2014, de compromissos financeiros junto à Caixa vencidos e não pagos ou pagos com atrasos, relativos a benefícios sociais de responsabilidade da União pagos por meio de contas de suprimento que não possuíam regras e mecanismos de mitigação de risco e controle de fluxo de caixa, em desacordo com os princípios do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável, previstos no art. 37 da Constituição e no art. 1º da LRF.

3.3.3 Irregularidade 3 - Subvenções econômicas devidas ao FGTS no âmbito do PMCMV e inscrição irregular em restos a pagar

3. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Complementar 101/2000), bem como do art. 32, §1º, inciso 11, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo FGTS à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida nos exercícios de 2010 a 2014 (itens 2.3.6 e 8.3).

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

9. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 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 (itens 3.5.4.1 e 8.3)⁶⁷.

Localização dos elementos⁶⁸

- identificação pela unidade técnica: itens 2.3.6, págs. 56/60, e 3.3.3.7, págs. 132-134, do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao TCU (RA/01-2015): págs. 53/63 das contrarrazões ao TCU.
- análise das contrarrazões pela unidade técnica: item 8.3, págs. 649/676 do Relatório TCU.

⁶⁷ Por tratar-se de uma irregularidade formalmente individualizada pelo TCU, a questão dos restos a pagar é também formalmente objeto da seção 3.3.9 deste relatório. No entanto, por ser indissociável da análise do conjunto das operações, será integralmente abordada aqui em termos analíticos.

⁶⁸ Relatório TCU: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2014**: Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2016. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/docs/CG%202014_RelatorioParecerPrevioFinal.pdf, acesso 17/07/2019.

Contrarrazões ao TCU: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer RA/01-2015**. Disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/projetos/proposicoes/contas-do-governo-federal/contas-2014/AGU_Contas_do_Governo.

Contrarrazões ao Congresso Nacional: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Informações Nº AR-RA/01-2015, de 03/11/2015**, recebidas por meio do Aviso 525, de 04 de novembro de 2015. Documento impresso disponibilizado à CMO.



SF/22885 85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- conclusão do Ministro Relator: item 9.2.3, págs. 874/878 do Relatório TCU.
- inclusão como irregularidade: item 3, pág. 23 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao Congresso: págs. 20/25 das contrarrazões apresentadas ao CN.

Síntese do apontamento

O Relatório indica que o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS realizou adiantamentos à União para execução de despesas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV: o Fundo teria concedido crédito à União ao adiantar os valores da subvenção econômica devida aos beneficiários do programa⁶⁹. A União, por sua vez, não cumpriu a obrigação de incluir no orçamento ou em créditos adicionais os recursos provenientes da operação de crédito (art. 32, § 1º, inciso II, da LRF, c/c o art. 3º, caput, da Lei nº 4.320/1964). Tais valores foram utilizados em substituição aos recursos ordinários do Tesouro Nacional, nos termos do art. 82-A da Lei nº 11.977/2009⁷⁰. Uma vez que a cada financiamento concedido no âmbito do PMCMV surge, para a União, a obrigação de entregar recursos financeiros ao respectivo mutuário pessoa física (a título de subvenção econômica), tendo sido os pagamentos efetuados pelo FGTS, necessário se faz o reconhecimento da despesa orçamentária, custeada com recursos oriundos de operação de crédito. Assim, como os arts. 32, inciso II, § 1º, da LRF e 3º da Lei nº 4.320/1964 determinam a necessidade de autorização legislativa na própria lei orçamentária, em lei de créditos adicionais ou em lei específica para realização de operação de crédito, e que os orçamentos deverão conter todas as receitas, inclusive as de operações de créditos autorizadas em lei, ter-se-ia configurado a realização de despesa sem a devida dotação orçamentária, em desrespeito ao princípio constitucional da legalidade e ao

⁷⁰ Art. 82-A. *Enquanto não efetivado o aporte de recursos necessários às subvenções econômicas de que tratam os incisos I e II do art. 2º e o art. 11 desta Lei, observado o disposto na lei orçamentária anual, o agente operador do FGTS, do FAR e do FDS, que tenha utilizado as disponibilidades dos referidos fundos em contratações no âmbito do PMCMV, terá direito ao ressarcimento das quantias desembolsadas, devidamente atualizadas pela taxa Selic.*



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

princípio orçamentário da universalidade. Por via reflexa, isso implica o descumprimento do inciso V do § 1º do art. 32 da LRF, que trata da necessidade de observância ao disposto no inciso III do art. 167 da Constituição Federal (“regra de ouro”), já que a não inserção dessas despesas no orçamento impede a correta verificação do cumprimento do disposto no citado artigo constitucional, ou seja, a apuração sobre se existem operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital⁷¹.

Adicionalmente, a análise técnica faz um longo relato (p. 651/657) das atas e pareceres que, no âmbito do Conselho Curador do FGTS e dos Ministérios gerenciadores, concluíam de forma inequívoca estar-se diante de um empréstimo do FGTS à União, na forma de adiantamento de despesas de responsabilidade daquela, empréstimo esse deliberadamente concedido pelas autoridades responsáveis pela aplicação dos recursos do FGTS (com o compromisso de ressarcimento pela União e a expressa autorização legal). Divergências houve tão somente quanto à identidade do prestador final (se a Caixa ou o FGTS), o que teria sido afastado com a menção à Caixa tão somente como “agente operador”, caracterizando-se o prestador de recursos como sendo o próprio Fundo.

Contrarrazões de defesa

Instada a se pronunciar, a Presidenta da República, representada pelo Advogado-Geral da União (AGU), apresentou ao TCU as contrarrazões de defesa nos termos das Informações RA/10-2015, de 21/7/2015, e 02-2015, de 11/09/2015, resumidas pelo TCU da seguinte forma (item 8.3.1 do Relatório, págs. 650/651):

Os valores pagos pelo FGTS por meio do seu Agente Operador com fulcro no art. 82-A da Lei 11.977/2009 não se caracterizam como operações de crédito, não se aplicando ao caso, portanto, as correspondentes condições legais para a sua contratação.

⁷¹ Ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais, com finalidade precisa, e como tal aprovadas pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Alegações:

- i) todas as operações listadas no art. 29, inciso III, da LRF se caracterizam juridicamente como relações contratuais, isto é, um acordo de duas ou mais partes para constituir, regular ou extinguir entre elas uma relação jurídica de caráter patrimonial;
- ii) todos os contratos listados pelo art. 29, inciso III, da LRF são contratos bancários porque deles participam necessariamente uma instituição financeira;
- iii) as operações realizadas com base no art. 82-A da Lei 11.977/2009 não são mútuos porque não há transferência de fundos do FGTS para a União, apenas para o mutuário final, sem transitar pela Conta Única;
- iv) não há acordo de vontade entre as partes, nem a estipulação de prazos ou condições, o que descaracteriza o mútuo;
- v) aquelas operações também não se enquadram em qualquer outra espécie listada pelo art. 29, inciso III, da LRF, tampouco nas do rol do art. 37 da mesma Lei;
- vi) o enquadramento como operação de crédito pressupõe elemento volitivo do ente federado em se endividar, praticando ato de vontade para, por meio dele, gerar um débito para o setor público;
- vii) o FGTS não pode se equiparar a uma instituição financeira;
- viii) a prevalecer a tese do TCU, estar-se-ia burocratizando o processo e, desse modo, inviabilizando o art. 82-A da Lei 11.977/2009;
- ix) sugere que o FGTS tornar-se-ia responsável pelas subvenções em nome da União.

Como a intenção da lei sempre foi aportar recursos diretamente ao FGTS, não são procedentes as afirmações de que houve pagamentos sem prévia dotação orçamentária ao FGTS e de que a inscrição em restos a pagar em 2014 teria sido ilegal.

Alegações:

- i) as dotações orçamentárias que foram consignadas nos Orçamentos da União para fazer frente à subvenção econômica dada pela União nos termos do art. 2º, inciso I, da Lei 11.977, de 2009, sempre tiveram por objetivo a realização de aportes ao FGTS, e não o pagamento direto de subvenções aos beneficiários do programa;
- ii) extrai-se da disciplina contida no art. 82-A da Lei 11.977/2009 que a obrigação assumida pela União à custa do PMCMV se dá perante o FGTS, apesar de a subvenção econômica ser destinada diretamente ao beneficiário do programa;
- iii) o mesmo diploma (art. 82-A da Lei 11.977/2009) prevê a possibilidade de o FGTS arcar com a parcela devida pela União, sem prejuízo de ser ressarcido das quantias desembolsadas, atualizadas pela taxa Selic;
- iv) é possível compreender que os recursos inscritos em restos a pagar pelo Ministério das Cidades referentes às dotações do programa, tendo em vista a indisponibilidade de recursos financeiros pela União para a



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

realização do pagamento dentro do exercício, podem ser utilizados para ressarcir o FGTS pelos adiantamentos feitos com base no art. 82-A da Lei 11.977, de 2009, porque a obrigação sempre foi de aportar recursos no Fundo, não havendo que se falar em realização de despesas sem prévia dotação orçamentária;

v) o repasse dos recursos da União não deve ser feito diretamente aos mutuários, mas ao FGTS, e, desse modo, não faz sentido falar-se em pagamento adiantado de dívida da União com os beneficiários pelo Fundo, mas em mero pagamento em atraso da União ao Fundo, devidamente corrigido pela taxa Selic;

vi) não haveria criação de nova relação obrigacional, mas mera modificação dessa mesma relação obrigacional de pagamento ao FGTS.

Considerações do Ministro Relator

O Ministro Relator refutou a tese da AGU de que os valores pagos pelo FGTS, por meio de seu agente operador, com fulcro no art. 82-A da Lei nº 11.977/2009, não são fruto de operações de crédito, pois teria ficado demonstrado que, desde que foi aventada a possibilidade de adiantamento dos recursos pelo FGTS à União, a transação sempre foi tratada como uma operação de crédito, ainda que indireta, "tanto nas atas do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – CCFGTS como nos pareceres jurídicos do próprio governo federal, em linha diversa da exposta nos pareceres agora agregados a estas contrarrazões" (p. 875).

Com esse entendimento, manteve o posicionamento do Tribunal (Acórdão nº 825/2015-Plenário) no sentido de que o adiantamento de recursos do FGTS à União enquadra-se na previsão do art. 29, inciso III, da LRF. Em defesa de suas argumentações, resgatou as razões contidas no tópico "9.2.2 - adiantamentos concedidos pela Caixa à União para cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial nos exercícios de 2013 e 2014" do Relatório, para, novamente, asseverar que o art. 29, inciso III, da LRF tem caráter exemplificativo, e não exaustivo. Nesse sentido, não poderia ser acolhida a alegação de que somente contratos formalmente celebrados com instituições financeiras poderiam ser alcançados pelo conceito de operação de crédito definido no art. 29, inciso III, da LRF. Destacou que "o



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

enquadramento dos adiantamentos efetuados junto ao FGTS como operações de crédito encontra respaldo na jurisprudência da Corte de Contas, em especial o Acórdão nº 1563/2005-Plenário (TC 005.762/2005-5), em que foram expressos os seguintes entendimentos pelo eminente Ministro Lincoln Magalhães da Rocha:

22. Ressalte-se que as contratações realizadas no âmbito do Reluz pelas prefeituras devem ser encaradas como operações de crédito, e, portanto, seguir os preceitos da LRF, visto os entes estarem obrigados a restituir os valores emprestados em determinada quantidade de parcelas, com incidência de juros e de correção monetária.

(...)

28. Nessa linha, é forçoso perceber a necessidade de normas que possibilitem o controle das operações contratadas com instituições não-financeiras, a exemplo de empréstimos tomados por municípios no âmbito do Programa Reluz. (p. 875⁷²)

Constatou ainda que, em sendo operação de crédito, a sua contratação deveria ter sido precedida de autorização orçamentária e da verificação do cumprimento da "regra de ouro", conforme as disposições expressas no art. 32, § 1º, incisos II e V, da LRF.

Não acolheu a tese de defesa segundo a qual (i) a intenção da lei sempre foi aportar recursos diretamente ao FGTS, (ii) não seriam procedentes as afirmações de que houve pagamentos sem prévia dotação orçamentária ao FGTS e (iii) a inscrição em restos a pagar em 2014 teria sido legal. Para o Ministro, a inscrição foi ilegal, visto que as despesas de subvenção com os mutuários, de responsabilidade da União, referentes a cada um dos empenhos foram totalmente pagas com recursos adiantados pelo FGTS. Em decorrência disso, não deveria haver inscrição de restos a pagar referentes a subvenção relativa ao PMCMV, mas a contabilização da dívida da União junto ao FGTS. Esse entendimento seria consequência da própria definição de restos a pagar, conferida pela Lei nº 4.320/1964 (art. 36, caput) e pelo Decreto nº 93.872/86 (art.

⁷² O trecho da argumentação do Relator prossegue colacionando pronunciamentos do próprio Ministério da Fazenda no sentido de que operações com entidades não-financeiras também podem ser enquadradas na categoria de operações de crédito.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

67). De acordo com tais normativos, restos a pagar caracterizam-se por despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro. Argumenta que, embora o art. 82-A da Lei nº 11.977, de 2009, contenha autorização para o repasse de recursos do Fundo (via agente financeiro), para o pagamento das subvenções, enquanto não efetivado o aporte de recursos pela União, "não se pode interpretar tal comando legal como se tivesse imposto regra a subverter uma obrigação originária da União ao FGTS". A obrigação é sempre da União que, em uma das hipóteses possíveis, "opta por se financiar junto ao Fundo, em contraposição à alternativa de aportar os recursos de forma tempestiva" (p. 877). Nessa situação, cabe à Caixa assumir a obrigação operacional de meio, na condição de agente operador do FGTS, consistente em efetuar os pagamentos até que os aportes financeiros sejam regularizados. Nesse caso seria "inquestionável o elemento volitivo de que se ressentia a defesa, a ensejar avaliação macro no contexto fiscal de 2014, objeto maior das irregularidades tratadas nestas contas" (p. 877).

Por fim, concluiu que as contrarrazões apresentadas não eram suficientes para afastar os indícios apontados nos subitens 9.2.3 e 9.2.11 do Acórdão 1.464/2015-TCU- Plenário, devendo tais irregularidades ser consignadas no parecer final do relatório.

Análise – da caracterização ou não como operação de crédito

A discussão central deste tópico, que se refere também à "irregularidade 9", reside na classificação da transação financeira envolvendo a União, o FGTS, a Caixa e as pessoas físicas beneficiárias do PMCMV como operação de crédito ou não, nos moldes definidos nos arts. 29, inciso III e § 1º, e 37 da LRF – ou seja, se os pagamentos de subvenções referentes ao PMCMV efetuados pelo FGTS caracterizariam adiantamentos concedidos pelo Fundo à União para a cobertura de despesas de responsabilidade desta.

Além disso, o TCU considerou a inscrição em restos a pagar, no exercício de 2014, no valor R\$ 1,367 bilhão, como irregular porque tais despesas já teriam



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

sido pagas com os recursos provenientes do crédito concedido à União pelo FGTS.

Os demais apontamentos de irregularidades (ausência do registro da despesa de capital na lei orçamentária, inscrição irregular em restos a pagar, regra de ouro) serão automaticamente afastados ou confirmados, a depender da classificação ou não da transação no conceito de operação de crédito estabelecido pela LRF.

A sistemática operacional do PMCMV

Para melhor compreensão da controvérsia, parece-nos relevante analisar mais detidamente dois aspectos:

I. a sistemática de operação dos programas habitacionais financiados com recursos do FGTS e alinhados às diretrizes do PMCMV; e

II. a natureza da subvenção econômica devida pela União, nos termos autorizados pelo art. 5º da Medida Provisória nº 459/2009, posteriormente convertida na Lei nº 11.977/2009.

O exame dos autos revela que o CCFGTS decidiu adequar as suas próprias normas de financiamento para programas de habitação popular, operados com recursos do Fundo, às diretrizes do PMCMV. Tal decisão, relatada pelo TCU no item 8.3.2 do Relatório, tinha por objetivo adotar tratamento isonômico no atendimento às famílias de baixa renda no âmbito do PMCMV e dos programas do FGTS.

A decisão do Conselho foi expressa na Resolução nº 594, de 16/04/2009, nos seguintes termos:

O PRESIDENTE DO CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO, (...)

Considerando a instituição do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV pelo Governo Federal, com aplicação cumulativa de subvenção econômica da União com descontos do FGTS para habitação de baixa renda;

Considerando a necessidade de alinhar as diretrizes dos programas de habitação popular do FGTS com as do PMCMV; e





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Considerando a necessidade de adotar tratamento isonômico no atendimento às famílias de baixa renda a serem atendidas no âmbito do PMCMV e dos programas do FGTS, resolve, ad referendum, do Conselho Curador:

1. Proceder às seguintes modificações no Anexo 11 da Resolução nº 460, de 14 de dezembro de 2004:

1.1 Excluir a alínea "g" do subitem 9.2 e o subitem 9.2.1; e

1.2 Alterar a redação da alínea "b" do subitem 9.4, que passa a vigorar com a redação a seguir:

"b) renda familiar do beneficiário, de forma inversamente proporcional ao desconto a ser concedido."

A decisão do Conselho Curador somente foi possível depois que a Medida Provisória nº 459/2009 incluiu o parágrafo único do art. 5º (remanejado, posteriormente, para art. 82-A da Lei nº 11.977/2009), para estabelecer que as despesas com "subvenções econômicas" decorrentes da utilização dos recursos do Fundo no PMCMV seriam reembolsadas devidamente atualizadas pela taxa Selic⁷³. Em decorrência da autorização legal para que a União ressarcisse o FGTS de parte dos subsídios implícitos em cada operação, o FGTS pôde ampliar seus financiamentos habitacionais, agora alinhados às diretrizes do PMCMV, passando a suportar não mais 100% dos subsídios, mas ainda expressivos 82,5%, cabendo à União ressarcir-lo dos 17,5% restantes, nos termos da Portaria Interministerial nº 409, de 31 de agosto de 2011, dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, das Cidades e da Fazenda, conforme consignado nas contrarrazões apresentadas pela AGU.

Nesse passo, caberia à Caixa, na qualidade de agente operador do FGTS (não como instituição financeira a empregar os próprios recursos⁷⁴), e segundo

⁷³ Art.5º Fica a União autorizada a conceder subvenção econômica no âmbito do [Programa Nacional de Habitação Urbana – J PNHU até o montante de R\$ 2.500.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de reais).

Parágrafo único. Enquanto não efetivado o aporte de recursos de que trata o caput, caso o agente operador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS tenha suportado ou venha a suportar, com recursos das disponibilidades atuais do referido fundo, a parcela da subvenção econômica de que trata o caput, terá direito ao ressarcimento das quantias desembolsadas, devidamente atualizadas pela taxa Selic.

⁷⁴ O que afasta, de pronto, a proibição contida no art. 36 da LRF:



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

diretrizes estabelecidas pelo próprio Conselho Curador, informar os montantes devidos a título de subvenção econômica, para ressarcimento pela União. Feito o pagamento, estaria encerrada esta etapa da execução do programa. A subvenção econômica paga pela União, portanto, ampliou o alcance do PMCMV e estimulou o FGTS a aplicar seus recursos na construção de casas para a população de baixa renda, mediante a instituição de mecanismo que assegurou rentabilidade mínima aos recursos do Fundo.

Conceito e finalidade das subvenções econômicas

O segundo aspecto importante para compreensão da controvérsia diz respeito ao correto entendimento do significado do compromisso financeiro assumido pela União, por força do citado art. 82-A da Lei nº 11.977/2009, à vista da classificação da despesa, feita diretamente pelo legislador, como subvenção econômica, que é um termo técnico com significado próprio nos sistemas contábeis e orçamentários do setor público. Isto porque o art. 18 da Lei nº 4.320/1964⁷⁵ define que tal denominação deve ser utilizada, entre outras, para as despesas destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais, o que é exatamente o caso de que se cuida, isto é, subsidiar a aquisição de habitações populares no âmbito do PMCMV. O § 2º do art. 12 da Lei nº 4.320/1964⁷⁶, por sua vez, esclarece que tais subvenções são classificadas como Transferências Correntes, ou seja, compreendem aquelas dotações para

Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

⁷⁵ Art. 18. [...]

Parágrafo único. Consideram-se, igualmente, como subvenções econômicas:

- a) as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais;*
- b) as dotações destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.*

⁷⁶ Art. 12. [...]

[...]

§ 2º Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

despesas que não correspondam contraprestação direta em bens ou serviços. Vale dizer, no ponto, que o FGTS fará jus ao recebimento não por contraprestação direta de bens e serviços diretamente à União, mas por ter sustentado, com recursos próprios, subsídio financeiro nos financiamentos habitacionais concedidos aos reais beneficiários do PMCMV.

Este é o ponto central da questão: embora se diga no sentido comum que esse gasto “subsídia” o mutuário⁷⁷, esse benefício não vem na forma de uma transferência direta de renda, mas por via de um menor preço da aquisição, o que é possível exatamente porque o seu ofertante (no caso, o FGTS, que disponibiliza os fundos para os agentes financeiros)⁷⁸ recebe a compensação financeira da União pelo fato de ter ofertado o benefício a um preço mais baixo (no caso, a redução de preço vem da menor taxa de juros de aplicação frente ao custo de captação do FGTS). O objeto da política pública não é a contraprestação direta do FGTS à União, mas a oferta pelo FGTS de *funding* para um crédito mais barato aos mutuários que tenham as condições de habilitação ao programa.

É exatamente por isso que o legislador consignou que o direito do FGTS seria atendido na forma de “subvenção econômica”, e esta estaria condicionada: a) à observância da lei orçamentária anual; b) ao “ressarcimento” dos “desembolsos” efetuados. Dito de outra forma, não instituiu o legislador, na lei especial, um empréstimo ou fonte de financiamento, a título de adiantamento,

⁷⁷ Ou até mesmo na dicção literal da Lei 11.977/2009:

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

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

⁷⁸ Também na dicção literal da Lei 11.977/2009, veja-se que a subvenção trata de alocação de recursos do FGTS (bem como do FAR e do FDS) para materializar o crédito concedido, mesmo via agentes:

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

para a União com recursos do FGTS. Tampouco foi o FGTS autorizado a solver compromisso financeiro preexistente de responsabilidade da União. O comando legal é expresso no sentido de que se trata da possibilidade de "ressarcimento" de despesas, desde que estas tenham sido realizadas segundo critérios estabelecidos nas normas do PMCMV: ou seja, o FGTS oferta o crédito mais barato, e recebe da União a diferença de custo, surgindo daí a obrigação (ainda que o beneficiário final da despesa seja, evidentemente, o mutuário).

Também releva assinalar que a própria LRF trata as subvenções como categoria distinta daquela dos empréstimos, financiamentos, refinanciamentos, composições de dívidas, como se observa do § 2º do art. 26 daquela Lei, que regula a transferência de recursos públicos para o setor privado. Na dicção da Lei, as subvenções são uma das formas possíveis de transferência de recursos para o setor privado. Confira-se:

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

[...]

§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital.

Portanto, para fazer jus ao ressarcimento, deveria o agente operador do FGTS:

- I. formalizar contratos de financiamentos habitacionais no âmbito do PMCMV, com recursos do FGTS;
- II. suportar, integralmente, os subsídios incorridos em cada contrato de financiamento, pois, de outro modo, não haveria que se falar em ressarcimento de desembolsos efetuados, como o fez a lei;



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

III. apresentar à União, na forma do regulamento, os valores devidos para efeito de reconhecimento e pagamento da despesa. Esta é a fase denominada de "liquidação" da despesa pública, ou seja, quando o ente público reconhece o direito do credor, conforme previsto no art. 63 da Lei nº 4.320/1964⁷⁹, fase indispensável e antecedente ao pagamento de qualquer despesa pública.

Neste ponto, importa registrar que a Lei nº 12.096/2009, que trata de subvenções econômicas devidas pela União ao BNDES, também objeto de apontamento de irregularidades pelo TCU, estabelece claramente, em seu art. 1º, § 3º⁸⁰, que tais pagamentos estão condicionados "à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos e à apresentação de declaração de responsabilidade pelo BNDES ou pela Finep, para fins de liquidação da despesa".

Resumindo, com base na sistemática operacional do PMCMV e nos dispositivos legais mencionados, diretamente aplicáveis ao caso sob exame, é possível concluir que:

- I. as despesas com subvenções econômicas autorizadas pelo art. 82-A da Lei nº 11.977/2009 constituem-se em transferências correntes, ou seja, delas não resulta contraprestação direta ou indireta para a União;
- II. o legislador deixou claro que somente o agente operador "que tenha utilizado as disponibilidades" do Fundo "terá direito a ressarcimento das quantias desembolsadas", ou seja, é uma obrigação pendente de condição, obrigação esta não diferente daquelas decorrentes dos

⁷⁹ Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

⁸⁰ Art. 1º Fica a União autorizada a conceder subvenção econômica, sob a modalidade de equalização de taxas de juros, nas operações de financiamento contratadas até 31 de dezembro de 2015:

[...]

§ 3º O pagamento da equalização de que trata o caput fica condicionado, comprovação da boa e regular aplicação dos recursos e à apresentação de declaração de responsabilidade pelo BNDES ou pela Finep, para fins de liquidação da despesa.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

empenhos regulares de despesa pública, a teor do que dispõe o art. 58 da Lei nº 4.320/1964⁸¹;

III. as contratações de financiamentos habitacionais são realizadas pelo agente operador de forma discricionária, pois são, em princípio, do FGTS os riscos de crédito, razão pela qual não tem obrigação de fazê-las. É por esta razão que a Caixa atua como mandatária (agente operador) do FGTS, e sob orientação deste, e não como mandatária da União;

IV. a concessão do subsídio integral ao beneficiário, por meio do enquadramento do financiamento às regras do PMCMV, é decisão também discricionária do FGTS e do seu agente operador, embora fundada na expectativa de vir a ter o direito ao ressarcimento reconhecida pela União;

V. embora diga expressamente que o benefício é concedido ao mutuário final (como não poderia deixar de ser), o legislador estabeleceu, também expressamente, que esse benefício dar-se-á na forma de “subvenção econômica”, o que implica forçosamente, nos termos dos arts. 12, § 3º, e 18, da Lei nº 4.320/1964, em que o compromisso financeiro da União não é com o beneficiário do PMCMV, mas sim com o FGTS, pois é este que é o produtor do bem sendo ofertado ao mercado a preços mais baixos e, ademais, possui o direito legal ao ressarcimento.

O não enquadramento da transação no conceito de operação de crédito

Do exposto na Seção anterior, percebe-se que a sistemática de operacionalização do Programa não revela qualquer procedimento que

⁸¹ Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

caracterize compromisso financeiro decorrente de "abertura de crédito", ingresso de receitas ou despesas de capital passíveis de consignação na lei orçamentária anual, tampouco de "adiantamento" (pois a oferta do crédito subsidiado é a precondição do direito à subvenção) nem mesmo "positivação" da operação de crédito pelo art. 82-A da Lei nº 11.977/2009, como apontado pelo TCU no Relatório Prévio. A saber:

De fato, as operações realizadas com base no art. 82-A da Lei 11.977/2009 não constituem hipótese de mútuo, mas sim de abertura de crédito, pelas razões contextualizadas no subtópico precedente. (p. 660)
[...]

9.2.3. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 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. (Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário)

[...]

Por evidente, a inserção da receita no crédito orçamentário referente à subvenção deve dar-se, conforme comentado no tópico anterior, de maneira global, ou seja, no montante estimado, para o ano inteiro, dos adiantamentos a serem concedidos pelo FGTS à União. (p. 671)

[...]

Não há dúvida de que a União, ao obter adiantamento de recursos do FGTS, praticou referido ato com o propósito de financiar as despesas com subvenção de sua responsabilidade. (p. 674)

[...]

Por fim, ressalte-se que, atualmente, a autorização para a contratação de operação de crédito junto ao FGTS está positivada pelo art. 82-A da Lei 11.977/2009 (item 8.3.2.1 do Relatório TCU, p. 657).

O citado art. 82-A da Lei nº 11.977, de 2009, também não autorizou a União a tomar recursos emprestados do FGTS, na forma de adiantamento, abertura de crédito ou qualquer outra modalidade de empréstimo (mútuo). Ao revés, o comando legal simplesmente autorizou a União a realizar uma despesa orçamentária, a título de subvenção econômica, no âmbito do PMCMV, com a observância do disposto na lei orçamentária anual, para cobrir parte do subsídio implícito no âmbito dos programas habitacionais geridos pela Caixa, na condição de agente operador do FGTS. Dito de outra forma, autorização legal para realizar



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

despesas orçamentárias sob a forma de "subvenção econômica" não se confunde com autorização para contratar operação de crédito com o objetivo de ampliar receitas para a satisfação de compromissos assumidos, cobrir déficit de caixa ou instituir fonte de financiamento.

Interpretação em sentido contrário subverteria integralmente não só a vontade do legislador, mas também o sentido dos termos técnicos por ele utilizados no texto legal. A autorização contida no art. 82-A da Lei nº 11.977/2009 para pagamento de despesas no âmbito do PMCMV não difere de tantas outras obrigações de caráter legal ou constitucional impostas ao erário, mas que em nada se assemelham a uma operação de crédito. O Anexo III, da Lei nº 13.080/2015 (LDO 2015) relaciona uma lista com 64 ações orçamentárias com essas características, inclusive outras subvenções econômicas, como aquelas concedidas ao setor elétrico, objeto da Lei nº 10.604/2002.

Argumenta o TCU que, desde que foi aventada a possibilidade de adiantamento dos recursos pelo FGTS, a transação sempre foi tratada como uma operação de crédito, ainda que indireta, "tanto nas atas do CCFGTS como nos pareceres jurídicos do próprio governo federal, em linha diversa da exposta nos pareceres agora agregados a estas contrarrazões" (p. 842). Os trechos transcritos das referidas atas no próprio Relatório Prévio não confirmam essa conclusão. Consta, por exemplo, do texto da Ata da 110ª Reunião Ordinária do CCFGTS, que o pedido do governo federal de utilização, mediante remuneração "da parte que entraria do FGTS" para pagamento das subvenções incorridas pelo Fundo, somente seria possível se efetuada modificação no texto da Medida Provisória nº 459/2009, uma vez que esta não autorizava qualquer adiantamento aos beneficiários de recursos por parte do FGTS. *In verbis* (p. 653):

Antes de entrar em discussão, o Presidente esclareceu que, como foi um ato *ad referendum*, e havia reivindicação do Governo do qual faz parte, com o pagamento de remuneração da parte que entraria do FGTS, foi consultada a Consultoria Jurídica a qual disse que só poderia fazê-lo com uma modificação da Medida Provisória e a orientação foi seguida.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Mais adiante (p. 654), o mesmo Relatório Prévio registra que a modificação pretendida na referida MP estaria em linha com entendimento esposado no âmbito do Ministério da Fazenda por parte da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, conforme teor da Ata relativa à 110ª Reunião Ordinária do CCFGTS, *in verbis*:

Paralelamente a isso também, no âmbito do Ministério da Fazenda foi consultada a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional sobre dois itens. Primeiro se teria a obrigatoriedade da União somente conceder a subvenção no mesmo momento do FGTS, sendo o entendimento da PGFN que o FGTS poderia adiantar o recurso e depois a União ressarcir e o que precisaria ter no embasamento legal seria ressarcir com atualização da taxa Selic. Então, no âmbito do jurídico do Ministério da Fazenda respeitando o jurídico do Ministério do Trabalho, o entendimento é que poderia.

Na mesma Ata, é possível encontrar a manifestação de conselheiro registrando entendimento de que não haveria contradição entre os pareceres jurídicos exarados e que "cada um deles estava perfeito, cada um em sua ótica de análise" (p. 656). Confira-se:

O Conselheiro Joaquim Lima argumentou que o relato acerca dos pareceres jurídicos deu a entender que seriam diametralmente opostos, o que na verdade não são. Tanto o Parecer da Conjur do Ministério do Trabalho, que analisou a Caixa enquanto Banco, está perfeito e de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar 101, artigos 35 e 36, quando ele diz que o ente controlado não pode emprestar dinheiro para a controladora, no caso a Caixa Econômica e o Tesouro Nacional. O Conselheiro observou que com a alteração feita na MP passam a figurar o FGTS e a Caixa, não como banco, mas como Agente Operador do FGTS. Nesse aspecto é um fundo privado que não guarda relação com a Lei de Responsabilidade Fiscal, portanto é totalmente factível que, para viabilizar o Programa, enquanto a medida tramita no Congresso Nacional, o Fundo de Garantia possa pagar um quarto do subsídio, já que ele paga dois terços, com o compromisso firmado na Lei de que, tão logo seja aprovada a dotação orçamentária, o Tesouro Nacional repasse ao Fundo de Garantia os valores corrigidos pela taxa Selic. Concluiu que os Pareceres Jurídicos estavam perfeitos, cada um deles em sua ótica de análise.

Do exposto, percebe-se que o "adiantamento" a que se referiam as partes era o adiantamento, aos beneficiários do programa, dos subsídios implícitos em



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

cada financiamento, isto é, o FGTS poderia, sob o aspecto legal, suportar integralmente esse subsídio (e não apenas sua parte de 82,5%), para depois ser ressarcido da parte a ser assumida pela União (17,5%), nos moldes previstos no art. 82-A da Lei nº 11.977/2009.

No entendimento então assentado pela PGFN, restou esclarecido que não haveria obrigatoriedade de a União conceder a subvenção no mesmo momento do FGTS, sendo o entendimento daquele órgão jurídico que o FGTS poderia adiantar o recurso para posterior ressarcimento pela União. O que faltava, portanto, naquela oportunidade, era o embasamento legal para o ressarcimento devidamente atualizado pela taxa Selic.

Resumindo, discutia-se sobre subsídios implícitos nos contratos de financiamentos habitacionais concedidos aos beneficiários desse Programa e não adiantamento de recursos do FGTS à União. Foi com base nesse entendimento que tanto os conselheiros quanto a PGFN emitiram parecer no sentido de que a transação não caracterizava "operação de crédito" vedada pela LRF. Se o entendimento desses órgãos fosse o de que se tratava de "adiantamentos" ou "empréstimos", como quer o TCU, jamais poderiam ter se pronunciado pela regularidade da transação, como o fizeram.

Segundo já assinalado, as contratações de financiamentos habitacionais são realizadas pelo agente operador de forma discricionária, pois não tem obrigação de fazê-las, atuando como mandatário do FGTS e sob orientação deste, e não como mandatário da União. Assim, os pagamentos são realizados à sua conta e não solvem compromissos da União perante os beneficiários do Programa, uma vez que ela não os tem. Pelo contrário, os pagamentos feitos pelo Fundo são pré-condição para criar a obrigação da União perante o FGTS.

Também não há como aceitar a tese do TCU de que o art. 82-A da Lei nº 11.977/2009 teria "positivado" a operação de crédito. No citado artigo, não há nenhuma referência, direta ou indireta, a receitas ou despesas de capital, fonte de financiamento, amortização ou pagamento de dívidas a embasar, ainda que



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

tenuamente, a tese alvitrada. Pelo contrário, o dispositivo classificou expressamente a despesa a ser incorrida pela União na categoria econômica Despesas Correntes, sob a forma de subvenção econômica, observadas as disposições orçamentárias. Vale dizer: o pagamento das despesas com subvenções deveria estar fixado na lei orçamentária anual, o que só é possível fazer com a concomitante definição das respectivas fontes de recursos, em decorrência do imprescindível equilíbrio orçamentário. Se tal despesa configurasse pagamento de dívidas, jamais receberia essa classificação pelo legislador.

Em consequência, pretender que o gestor classifique essas despesas como amortização de dívida (Despesa de Capital) seria o mesmo que a ele impor o descumprimento de lei específica que expressamente determinou a classificação do gasto como subvenção econômica. Mais que isso, seria ampliar a interpretação da lei de tal forma a ignorar o conteúdo e o sentido de termos técnicos e de institutos estabelecidos em outros ramos do direito e expressamente consignados no texto legal sob análise.

Destacou o TCU, ainda, que o enquadramento dos adiantamentos efetuados junto ao FGTS como operações de crédito encontraria "respaldo na jurisprudência da Corte de Contas", em especial no Acórdão nº 1.563/2005-Plenário (TC 005.762/2005-5). Ao contrário do que diz o Eminentíssimo Ministro, com todas as vênias, o que se observa é que o precedente citado apenas confirma o entendimento de que o conceito de operações de crédito, nos termos da LRF, não se restringe às transações formalizadas com instituições financeiras, mas alcança, por exemplo, financiamentos ou parcelamentos realizados diretamente com fornecedores. Não se verifica, entretanto, no precedente citado, nenhuma jurisprudência do TCU sobre adiantamentos efetuados pelo FGTS. De fato, o objeto daquele Acórdão (os financiamentos do programa "Reluz") tem, por explícita menção da lei de criação, a "concessão de financiamento, mediante projetos específicos de investimento [...] para o desenvolvimento e implantação de programas e projetos destinados ao combate ao desperdício e uso eficiente



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

de energia elétrica” (art. 4º, § 4º, caput e inciso V, da Lei nº 5.655, de 20 de maio de 1971, conforme mencionado no item 2.1 do relatório do Acórdão em referência. Destina-se, portanto, a custear empréstimos tomados, formalizados e operados como tais, tendo como tomadores as concessionárias de distribuição de energia elétrica. Além do que, ainda que se pudesse imaginar que o entendimento do referido Acórdão não estivesse alinhado com o art. 82-A, poder-se-ia afirmar que foi ultrapassado por esse mesmo artigo, que consta de lei posterior.

Outro argumento aduzido pela AGU, que pode ser tomado como plausível no entendimento jurídico à época dos fatos, é o de que as operações previstas no art. 82-A da Lei nº 11.977, de 2009, não se assemelham às operações de crédito previstas no art. 29 e art. 35 da LRF por força dos fundamentos presentes no entendimento reiteradamente manifestado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no sentido de que "a Lei Complementar nº 101, de 2000, ao conceituar operação de crédito nos seus arts. 29, 35 e 37, exige sempre o elemento volitivo do ente da federação em se endividar", ou seja, o ente federativo "deve praticar determinado ato de vontade e, por meio dele, gerar um débito para os cofres públicos" (Pareceres PGFN/CAF/Nº 39212007, 1.106/2007 e 1.473/2007, citados em Parecer PGFN/CAF/Nº1230/2012). No caso vertente, o compromisso financeiro da União e o direito ao ressarcimento garantido ao FGTS decorrem de determinação expressa da lei, e não da vontade (o elemento volitivo) do Governo em captar recursos no mercado para atender a necessidades de caixa, financiar ou arrendar bens, antecipar o recebimento de valores ou assumir ou reconhecer dívidas, o que descaracterizaria completamente a transação do conceito de operação de crédito que, necessariamente, exige um ato de vontade do gestor público nos termos em que é colocado.

Como já se assentou ao longo deste Relatório, é responsabilidade extremamente delicada do intérprete delimitar o quanto se vai ampliar, no enquadramento concreto dos casos, o conceito e os contornos jurídicos



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

restritivos conferidos pelo legislador ao conceito de operação de crédito (arts. 29, 35 e 37, da LRF), pois nem todos os compromissos financeiros assumidos pelo ente público decorrem de operação de crédito. Os exemplos mais comuns são aqueles compromissos originários em contratos administrativos para fornecimento de bens, serviços ou execução de obras e serviços de engenharia, ainda que em situação de inadimplência. Além disso, o aspecto econômico da transação ou eventuais exigências contábeis, tal como a necessidade de inscrição dos eventos no ativo ou passivo das entidades envolvidas, não afastam nem se sobrepõem ao conceito jurídico definido pela LRF.

Aponta o TCU que a inscrição dos valores em restos a pagar teria sido irregular, visto que as despesas de subvenção com os mutuários, de responsabilidade da União, referentes a cada um dos empenhos foram totalmente pagas, em nome da União, pelo agente operador com recursos adiantados pelo FGTS. Ou seja, o TCU parte do pressuposto de que o agente operador teria agido como mandatário da União, pagando compromisso financeiro desta, na contratação dos financiamentos habitacionais.

Também neste caso, não há como anuir ao entendimento do TCU. Sob a ótica da União, a formalização dos financiamentos habitacionais pela Caixa não corresponde, em nenhuma hipótese, a pagamentos de compromisso financeiro de responsabilidade da União perante os beneficiários do PMCMV, uma vez que ela não os tem. Pelo contrário, e como já visto na Seção anterior, a obrigação da União, por expressa determinação legal, é para com o FGTS, a título de ressarcimento do subsídio por ele concedido (incluindo o que tenha sido concedido antes do recebimento do valor correspondente pela União), e depois de reconhecido o direito do credor. Entendimento em contrário, ou seja, deslocar o beneficiário do direito ao ressarcimento do FGTS para os adquirentes das casas no PMCMV equivaleria a se insurgir contra disposição expressa da lei. Nessa linha de argumentação, inerente à própria natureza da subvenção econômica, o beneficiário do pagamento é o ente que ofertou com seus recursos o crédito ao mutuário final em condições mais favoráveis (e que por isso deve



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

ser ressarcido de parte do custo financeiro). A obrigação da União é com esse ofertante do produto “financiamento habitacional” ao mercado (no caso, o FGTS), surgindo em função da concessão efetiva do financiamento.

Nessa linha, a inscrição em restos a pagar deve observar estritamente as dotações orçamentárias e empenhos realizados pelos órgãos para atender às despesas com subvenções econômicas previstas para cada exercício. Neste caso, consta dos autos do TC 021.643/2014-8 que, de 2009 a 2013, todas as despesas empenhadas nos programas/ações referentes ao PMCMV (ações 00CW - Subvenção Econômica Destinada à Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (MP 459, de 2009); e OE64 - Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 habitantes (Lei nº 11.977, de 2009) foram "devidamente empenhadas e liquidadas" (item 8.3.2.3 do Relatório, p. 672).

Neste ponto, importa registrar que o TCU consignou entendimento, no apontamento relativo ao Programa de Sustentação do Investimento – PSI (item 9.2.4 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário), que a mera concessão de subvenção econômica não caracterizaria, por si só, contratação de operação de crédito. Naquele caso, a irregularidade residiria no parcelamento em 24 meses para pagamento das despesas. Esse entendimento destoa do apontamento ora sob análise, uma vez que, para a Corte de Contas, neste caso do FGTS, a simples concessão da subvenção já seria suficiente para caracterizar a contratação irregular de operação de crédito, na forma de adiantamentos concedidos e pagos em nome da União, independentemente de eventuais atrasos ou parcelamentos do pagamento das despesas. Confira-se (p. 46):

Conclui-se este ponto ressaltando que, ao contrário do que afirmam as duas teses iniciais das contrarrazões, o TCU não asseverou que a mera concessão de subvenções a título de equalização de taxas de juros configure, por si, a ocorrência de operações de crédito entre a União e o BNDES.

Tampouco se pode dizer que a estipulação de qualquer termo para quitação das subvenções seja admissível e também não configure operação de crédito. Na realidade, conforme exposto



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

preliminarmente neste item e se demonstrará exaustivamente nos subtópicos seguintes, a forma de operacionalização das subvenções em análise, incluindo o estabelecimento de prazo em desconformidade à lógica intrínseca das operações, configuram, em sua essência, a prática de operações de crédito entre a União e o BNDES, de forma contrária ao que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, suscito dois pontos muito bem arguidos pelo próprio TCU posteriormente à emissão do Parecer Prévio. O primeiro diz respeito à inquestionada legalidade da operação, ficando pendente – do ponto de vista do questionamento feito ao Executivo – apenas a forma do registro contábil-orçamentário:

49. Saliento que não se discute aqui a legalidade do procedimento previsto no art. 82-A da Lei 11.977/2009, mas apenas o fato de que a utilização dos recursos do FGTS para pagamento de despesas correntes da União, constituindo dívida persistente e de valor significativo, precisa ser prevista no orçamento como operação de crédito, preservando-se, assim, as prerrogativas do Poder Legislativo, a quem compete aprovar a lei orçamentária anual. (Acórdão 3297/2015-TCU-Plenário, Relatório)

O segundo ponto é a própria dificuldade técnica de caracterização e operacionalização dessas despesas no procedimento orçamentário, dado o seu caráter relativamente pouco frequente

95. Além disso, observa-se que a sistemática de pagamento prevista na Lei 11.977/2009 é bastante diferente do procedimento ordinário de execução e pagamento de despesas. Na prática, o FGTS paga despesas da União, que se obriga à restituição desses valores. Isso deveria implicar o registro de uma receita de operação de crédito que não transita pela conta única do Tesouro e o empenho e liquidação de uma despesa corrente que é paga por um terceiro (FGTS). Certamente não se trata de um algo trivial, e é natural que houvesse dúvidas sobre o procedimento correto a ser adotado. (Acórdão 2575/2016-TCU-Plenário, Relatório)

Ora, se uma ação administrativa tem fundamento legal, a simples ocorrência de dificuldades técnicas para a correta definição de seu registro orçamentário não pode ser levada à conta de qualquer ação dolosa ou culposa imputável ao Chefe do Executivo.



SF/22885 85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Em conclusão, após analisar as informações contidas nos autos e os argumentos apresentados pelo TCU e pela AGU, entendemos que os ressarcimentos feitos pela União ao FGTS, para execução do PMCMV, a fim de atender a despesas incorridas por aquele Fundo e classificadas como subvenção econômica, nos exatos termos do art. 82-A da Lei nº 11.977/2009, não representam empréstimos, antecipações de receita orçamentária, adiantamentos ou qualquer outra transação que possa ser enquadrada no conceito jurídico de operação de crédito estabelecido pelos arts. 29, inciso III e § 1º, e 37 da LRF. Da mesma forma, observamos que a inscrição das despesas em restos a pagar deu-se em estrita conformidade com a legislação vigente.

Análise – aspectos fiscais

Resolvido o aspecto da legalidade, também neste tópico vislumbro uma questão de natureza preventiva, relativa à boa gestão fiscal. Ainda que não haja operação de crédito, é razoável afirmar que o risco na utilização desse instrumento não esteve adequadamente gerenciado, pois faltaram instrumentos para tanto. Não se fixaram limites formais de exposição ao risco para o próprio FGTS (que poderia, sob as condições originais, realizar o desembolso ressarcível da subvenção em quaisquer valores, que não corresponderiam necessariamente ao montante que viesse a ser orçado pela União a título de ressarcimento), e para a própria União na assunção do encargo (dado que não havia tetos explícitos para a demanda de ressarcimento pelo FGTS, a qual dependeria do volume de recursos por esse mobilizado na concessão da subvenção).

Além disso, embora desenhar uma política admitindo um pagamento posterior da subvenção (o beneficiário oferta o produto e é reembolsado do valor concedido) não seja em si mesmo irregular, são necessárias condições bem definidas para a exigibilidade desse pagamento pela União, sob pena da possibilidade de captação indevida de financiamento por parte da União junto a



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

fundos públicos por ela controlados (risco que, embora presente, não se materializou nas circunstâncias concretas do exercício examinado), ou de inviabilização da operação por falta de garantia de pagamento quando o beneficiário for agente privado. São necessários ainda controles e regras de exigibilidade e pagamento bastante melhores do que os que foram estabelecidos.

É verdade, ainda, que a prática não se repetiu. Ao contrário, o Parecer Prévio relativo às contas de 2015 registra ter havido uma forte redução líquida do débito de valores a ressarcir, sem qualquer formação pelo FGTS de novas subvenções a ressarcir, questionando, naquela ocasião, tão somente a classificação contábil-orçamentária do pagamento realizado⁸² (não consta referência ao assunto nos pareceres das contas de 2016 e 2017). Porém, a possibilidade de ocorrência similar não está descartada, quer pela vigência do multicitado art. 82-A da Lei nº 11.977/2009, quer por eventual nova autorização legal para instrumento semelhante de execução de políticas públicas.

Assim, é legítimo e conveniente que esta ação de controle do Congresso Nacional demarque a ocorrência, na forma de ressalva, como instrumento de alerta e prevenção a situações futuras da espécie, aperfeiçoando os mecanismos de gestão do risco fiscal. Desta forma, considero pertinente incluir como "ressalva" a prática, em 2014, de adiantamento pelo FGTS de contratações que fazem jus a subvenções econômicas de responsabilidade da União, com autorização legal para o pagamento e ressarcimento posterior, mas sem a fixação de limites prudenciais – vinculados à dotação orçamentária correspondente – para a exposição do Fundo e da União à despesa, nem de regras precisas de exigibilidade e pagamento, em desacordo com os princípios

⁸² BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2015**: Ministro José Múcio Monteiro, Relator. Brasília, TCU, 2016, pp. 138-140 e 490-503. <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25843950C015844409444680D>





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável, previstos no art. 37da Constituição e no art. 1º da LRF.

3.3.4 Irregularidade 4 – Subvenções econômicas devidas ao BNDES no âmbito do PSI

4. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 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 (itens 2.3.6 e 8.4).

Localização dos elementos⁸³

- identificação pela unidade técnica: itens 2.3.6, págs. 56/60 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao TCU (RA/01-2015): págs. 63/78 das contrarrazões ao TCU.
- análise das contrarrazões pela unidade técnica: item 8.4, págs. 681/714 do Relatório TCU.
- conclusão do Ministro Relator: item 9.2.3, págs. 878/880 do Relatório TCU.
- inclusão como irregularidade: item 4, pág. 23 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao Congresso: págs. 25/27 das contrarrazões apresentadas ao CN.

⁸³ Relatório TCU: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2014:** Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2016. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/docs/CG%202014_RelatorioParecerPrevioFinal.pdf, acesso 17/07/2019.

Contrarrazões ao TCU: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer RA/01-2015.** Disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/projetos/proposicoes/contas-do-governo-federal/contas-2014/AGU_Contas_do_Governo.

Contrarrazões ao Congresso Nacional: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Informações Nº AR-RA/01-2015, de 03/11/2015,** recebidas por meio do Aviso 525, de 04 de novembro de 2015. Documento impresso disponibilizado à CMO.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Síntese do apontamento

O Relatório indica que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES realizou operações de crédito em favor da União, sem a observância dos requisitos e impedimentos previstos na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento – PSI, ao não receber os valores da subvenção econômica devidos em função de subsídios aos beneficiários do programa. Isso implicaria que o banco alocaria seus recursos no Programa sem receber a totalidade da remuneração assegurada em lei para essa finalidade, assumindo então, com recursos próprios, despesas que seriam da União. Mais precisamente, nos termos da Lei nº 12.096/2009, a União tem autorização para conceder subvenção econômica ao BNDES, sob a modalidade de equalização de taxas de juros (no valor do diferencial entre o encargo do mutuário final e o custo da fonte de recursos), nas operações de financiamento contratadas até 31 de dezembro de 2015. A mencionada lei atribui ao Ministério da Fazenda regulamentar condições para a subvenção econômica, o que foi feito inicialmente pela Portaria-MF 37/2011, autorizando o respectivo pagamento; já a Portaria-MF 87/2011 definiu a apresentação semestral pelo BNDES à STN do pedido de equalização e respectivos valores, sendo os montantes devidos corrigidos do último dia do semestre até a data do efetivo pagamento (podendo ser prorrogados os pagamentos de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional). Posteriormente, a Portaria-MF 122/2012 estabeleceu que as equalizações das operações posteriores seriam devidas após 24 meses do término de cada semestre de apuração, mantidas a atualização dos valores e a possibilidade de prorrogação. O TCU, considerou que a fixação de prazo de pagamento diferido pela Portaria 122/2012 evidenciaria a realização de operação de financiamento, visto que o Tesouro comprometeu-se a pagar ao BNDES uma despesa de natureza orçamentária (subvenção econômica para fins de equalização de taxa de juros), o que teria



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

sido reforçado pelas Portarias 357/2012 e 29/2014 ao fixarem a prorrogação de pagamentos.

Teriam sido descumpridas no caso:

- A necessidade da existência de prévia e expressa autorização para a contratação (art. 32, §1º, inciso I, da LRF);
- A necessidade da inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação (art. 32, §1º, inciso II, da LRF, c/c o art. 3º, caput, da Lei 4.320/1964);
- A proibição de realização de operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo (art. 36, caput, da LRF).

Contrarrazões de defesa

As contrarrazões apresentadas pela AGU foram assim sintetizadas pelo TCU no Capítulo 8.4.1 do Relatório (págs. 681/684):

A primeira tese proposta é a de que não se pode afirmar que a concessão de equalizações de taxas de juros junto ao BNDES e ao BB correspondam a operações de crédito entre a União e suas instituições financeiras, conforme as alegações que se seguem:

i) no âmbito da operação de equalização de taxas de juros, o que existe é a concessão de financiamentos a taxas de juros reduzidas; não existe, portanto, por parte da instituição financeira - BNDES ou BB qualquer adiantamento de recursos à União ou qualquer pagamento, junto a qualquer beneficiário, de dispêndios de responsabilidade da União;

ii) as subvenções são uma espécie de fomento, têm caráter discricionário, envolvem juízo de mérito acerca das condições e dos setores beneficiados e sujeitam-se à regra geral de sua revogabilidade;

iii) a Lei 12.096/2009 apenas autorizaria a concessão da subvenção, a qual seria concedida sob condições estabelecidas em portaria pelo Ministério da Fazenda;



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

iv) o pressuposto utilizado pelo TCU foi de que as subvenções deveriam ser pagas imediatamente e que, portanto, o atraso no pagamento seria suficiente para caracterizar a operação de crédito;

v) se prevalecer o entendimento do TCU, todo atraso no cumprimento de obrigação de pagar caracterizaria uma operação de crédito ou uma espécie de financiamento, afirmando ser absurdo, por exemplo, chamar de operação de crédito o fato de a União atrasar o pagamento a fornecedor de material de papelaria (borrachas, canetas e resmas de papel);

vi) afirma categoricamente que não houve inadimplemento da União junto ao BNDES.

As contrarrazões ainda afirmam que definição de termo para pagamento dos valores devidos a título e equalização de taxas de juros está em consonância com a lei e a lógica intrínseca das operações realizadas. Nesse caso, apresentam o seguinte conjunto de alegações:

vii) a Lei 12.096/2009 autorizou o Ministério da Fazenda a estabelecer a metodologia para pagamento das equalizações, não estabeleceu qualquer limite temporal ou prazo para a realização dos pagamentos pela STN e o estabelecimento dos prazos para pagamento estaria inserido no juízo exclusivo do ministro da Fazenda;

viii) a lógica intrínseca à equalização de taxas de juros remeteria a pagamentos a posteriori, isso porque, para que se efetue os pagamentos, é preciso conhecer os saldos aplicados pela instituição financeira (BNDES ou BB), o que dependeria do adimplemento dos financiamentos concedidos;

ix) na equalização de taxa de juros existem situações em que a União fica com crédito junto ao BNDES, remetendo, pois, todo o pagamento de equalizações a encontro futuro de contas;

x) o estabelecimento de termo de 24 meses para o pagamento das equalizações devidas foi efetuado para compatibilizar os fluxos financeiros, promovendo-se a readequação dos pagamentos das equalizações com o prazo médio de carência;

xi) o prazo médio de carência das operações praticadas pelo BNDES seria de 24 meses;

xii) no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), existem milhares de operações, diversos prazos de carência, os quais só se tornam conhecidos após a efetivação da contratação do financiamento, o que demandaria o controle individual das operações; referido controle exigiria uma estrutura extensa de pessoal, sistemas e tecnologia, e a STN teria sérias dificuldades operacionais para controlar individualmente as operações;



SF/22885 85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

xiii) a estipulação de termo para pagamento das equalizações decorreria do tempo necessário para análise e conferência das operações pela STN;

xiv) a estipulação de termo para pagamento das equalizações não seria uma operação de crédito;

xv) não haveria, portanto, óbices para o estabelecimento de termo, dado que o mesmo seria ato unilateral, cujas condições de pagamento seriam estabelecidas após juízo de mérito do ministro de Estado; não haveria coercibilidade quanto à concessão dos financiamentos pelo BNDES e o beneficiário da subvenção pode decidir se adere ou não às condições fixadas pelo poder público;

xvi) o TCU, ao afirmar que o estabelecimento do termo para pagamento da equalização seria uma operação de crédito, estaria convertendo as subvenções à categoria de operações de crédito;

xvii) o TCU estaria equivocado em considerar a fixação de prazo para pagamento da equalização como uma espécie de financiamento do Banco do Brasil e do BNDES à União, uma vez que o pagamento de subvenção não representa operação de crédito, ainda que efetuado de forma extemporânea e acrescido de juros e correção.

Em sentido semelhante, as informações trazidas a título de contrarrazões propõem que, no caso em análise, não estão preenchidas as condições próprias e necessárias à caracterização de operações de crédito, consoante as seguintes alegações:

xviii) analisa as categorias de operação de crédito listadas pelo art. 29, III, da LRF, informando que o entendimento da expressão "operações assemelhadas" deve ser feito com base no conceito dos demais tipos de operação de crédito listados pela LRF;

xix) afirma que não se tratou de mútuo, mas de mero estabelecimento de termo para pagamento das equalizações;

xx) para existir uma operação de crédito, seria necessária a existência de contrato entre as partes;

xxi) afirma que nenhuma das hipóteses listadas pela LRF se assemelha ao estabelecimento de certo termo ou o mero inadimplemento de subvenções;

xxii) apresenta quais seriam os pressupostos de uma operação de crédito, a saber: (a) a obtenção de um bem a ser restituído mais tarde; (b) bem esse transmitido pela confiança depositada no adquirente; (c) com interesse de quem transfere em extrair da transferência uma utilidade econômica; (d) a operação deve ser contratual; (e) a operação deve ter vínculo bilateral;

xxiii) o caso em análise não representa um contrato e nem vínculo bilateral e as portarias editadas seriam atos unilaterais que teriam estabelecido as condições para o pagamento;



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

xxiv) a União, ao se comprometer com o pagamento das subvenções, não assumiu qualquer compromisso financeiro; referido comprometimento tampouco foi feito por contrato; o descumprimento dos prazos para pagamento tornou a União apenas inadimplente; e o descumprimento foi apenas em relação a dispositivo normativo (portaria) e não a dispositivo contratual;

xxv) sugere que o TCU teria dito que o estabelecimento de termo 24 meses (*sic*) seria uma espécie de inadimplemento;

xxvi) tenta fazer crer que o TCU estaria dizendo que a Finame é uma instituição financeira;

xxvii) tenta fazer crer que seria essa distorção em relação à natureza da Finame que estaria levando o TCU a concluir equivocadamente sobre a existência de uma operação de crédito.

Por fim, as contrarrazões defendem que não se pode incluir a dívida da União junto ao BNDES na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP).

xxviii) as contrarrazões reiteram, nesse item, que as subvenções não podem ser confundidas com operações de crédito, e que sua concessão e operação têm se dado dentro dos devidos parâmetros legais. Além disso, referem-se de forma geral às alegações esposadas nas informações atinentes a outro item do Acórdão 1464/2014, a saber, o indício de irregularidade 9.2.1, acerca das omissões de passivos nas estatísticas na dívida pública, cuja análise aprofundada é realizada no item 8.5 deste capítulo.

Considerações do Ministro Relator

Assentou o Ministro Relator que o Tribunal constatou a ocorrência de adiantamentos, caracterizados como operações de crédito, concedidos pelo BNDES à União para cobertura do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), previsto na Lei nº 12.096/2009, sem a observância dos requisitos e impedimentos previstos na Constituição Federal e na LRF. Segundo consta do processo, o saldo devedor do Tesouro perante o BNDES seria de R\$ 19,6 bilhões, ao final do 1º semestre de 2014.

Por conseguinte, teriam sido afrontados o princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição) e os pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, § 1º, da LRF), uma vez que não foram observados os requisitos já expostos da prévia autorização legal (art. 32, § 1º, inciso I, da LRF), inclusão do valor no orçamento (art. 32, § 1º, inciso I, da LRF)



SF/22885 85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

c/c art. 3º, caput, da Lei nº 4.320/1964) e vedação de operação de crédito entre instituição financeira e o ente da Federação que a controle (art. 36, caput, da LRF).

Quanto à alegação da AGU de que não se pode classificar a concessão de equalizações de taxas de juros junto ao BNDES como operações de crédito entre a União e suas instituições financeiras, ponderou o Ministro Relator que o Tribunal não afirmou que a mera concessão de subvenções a título de equalização de taxas de juros configure, por si, a ocorrência de operações de crédito. Segundo ele, o Acórdão nº 825/2015-TCU-Plenário consignou que a operação de crédito restou inicialmente evidenciada, nos moldes do disposto do art. 29, inciso III, da LRF, com a edição da Portaria-MF nº 122/2012, de 15/4/2012, por meio da qual a União assumiu, no âmbito do programa PSI, compromisso financeiro junto ao BNDES e estabeleceu o prazo de 24 meses, com a devida atualização, para o pagamento das equalizações referentes às operações de financiamento contratadas partir de 16/4/2012.

Esclareceu que, como o valor devido da equalização é calculado pelo saldo médio diário dessas operações, o pagamento, pelo que dispôs a portaria, deveria iniciar em 1/07/2014 e perdurar enquanto a operação apresentasse e saldo devedor. As operações contratadas até 15/4/2012 continuariam sendo apuradas de forma semestral e pagas de acordo com a disponibilidade financeira e orçamentária do Tesouro Nacional. Ocorre que, no exercício de 2014, a Portaria-MF nº 29, de 23/1/2014, definiu que os valores apurados das equalizações a partir de 16 de abril de 2012 – o que engloba as operações contratadas até 15/4/2012 e a partir de 16/4/2012 – seriam devidos após decorridos 24 meses do término de cada semestre de apuração, aplicando-se, desse modo, novamente, o prazo de 24 meses a parcelas já vencidas ou vincendas a partir de 1º de julho daquele ano.

Segundo o Ministro Relator, o argumento de que se buscou adequar os prazos de pagamento com os prazos de carência dados aos mutuários das operações escapa ao seu entendimento, considerando que a carência alcança



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

somente o principal, conforme definido na Resolução nº 4.170/2012, com alterações promovidas pela Resolução nº 4.300/2014. Ainda que não valesse somente para o principal, a postergação alcançaria, depois do prazo de carência, parcelas de operações que já deveriam estar sendo pagas, o que tornaria o raciocínio igualmente indevido.

Por essas razões, conclui, o adiamento em 24 meses, ainda que seja efetuado de uma só vez, configuraria inquestionável utilização de banco público, em nítida afronta à LRF. Em suma, a irregularidade referente ao exercício de 2014 diz respeito tanto à postergação de operações que venceriam naquele ano, quanto ao adiamento indevido de pagamentos que venceriam em anos posteriores.

Ao procurar adequar o prazo de pagamento ao de carência, embora de maneira equivocada, segundo o entendimento do Ministro Relator, o Ministério da Fazenda corrobora, de forma indireta, a lógica da operação construída pela área técnica do Tribunal, segundo a qual o pagamento da União deve coincidir com o pagamento do mutuário ao BNDES. No caso presente, teria ficado demonstrado que o impacto financeiro positivo sobre o resultado fiscal da União foi alcançado em detrimento do resultado do BNDES, o que indica manifesto uso do banco como instrumento de financiamento de políticas públicas, mais especificamente do PSI, ao ter assumido o BNDES o ônus da concessão das equalizações, instituídas no âmbito daquela política pública, por período superior ao que seria razoável sob o ponto de vista da lógica da operação, ponderadas as dificuldades de cunho operacional.

Análise – legalidade das operações

De acordo com o TCU, o Ministério da Fazenda, a partir da edição da Portaria-MF nº 122/2012, teria postergado os pagamentos das equalizações devidas, "desvirtuando a lógica intrínseca da operação de equalização, uma vez que promoveu descasamento entre os fluxos financeiros oriundos da União ao BNDES e aqueles advindos do mutuário à referida instituição financeira" (p. 831).



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Desse modo, levando-se também em consideração as demais regras, condições e características associadas à operação de equalização, concluiu a área técnica do TCU que se poderia afirmar que o estabelecimento unilateral do prazo de 24 meses para pagamento das equalizações ao BNDES foi feito com o propósito de postergar o desembolso de recursos por parte da União. Para tanto, corroboraria o fato de que todo valor apurado ao final de cada período de equalização passava a ser corrigido por índice de correção distinto da taxa de equalização. Com base nessas premissas, inferiu o TCU que o BNDES, ao arcar com obrigação que seria da União (equalização), estaria financiando o seu ente controlador.

Tal situação caracterizaria a assunção de compromisso financeiro de pagar os montantes devidos em data futura, mediante pagamento do principal e dos juros correspondentes, situação semelhante ao mútuo, conforme disposto no art. 29, inciso III, da LRF. Acrescentou que, conhecedor da lógica intrínseca da operação de equalização, o Ministério da Fazenda "jamais poderia ter exercido", nesses moldes, a competência que lhe foi atribuída pelo art. 1º, § 6º, da Lei nº 12.096/2009. Se o fez, é porque, de "forma unilateral e com a utilização de seu 'poder de império', impôs ao BNDES a postergação do pagamento dos valores que lhe eram devidos no âmbito da operação de equalização de taxas de juros" (p. 705). Observou que a redação do art. 9º da Portaria-MF nº 29/2014, cujo texto foi replicado no corpo da Portaria-MF nº 193/2014, ao estabelecer que o não atendimento do disposto naquela portaria poderia implicar a suspensão do pagamento da equalização, bem como à perda do direito à atualização dos valores, mais parecia "ameaça" aos credores o que estaria em linha "com conduta coercitiva da União". Confira-se (p. 668):

Portaria-MF 193/2014:

Art. 9º O não atendimento ao disposto nesta Portaria poderá implicar a suspensão do pagamento da equalização até a devida regularização, bem como à perda do direito à atualização dos valores neste período.

[...]

Ao que parece, portanto, ameaçar os credores da União de suspensão de pagamento da equalização devida e de perda do direito à atualização dos valores devidos parece estar muito mais em linha com conduta



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

coercitiva da União direcionada às instituições financeiras, em busca, ao que parece, do cumprimento das regras estabelecidas unilateralmente pela própria União.

Lembra que os montantes postergados e que ficaram em atraso não foram captados como dívidas da União nas estatísticas fiscais. Por conseguinte, não foram considerados no cálculo da despesa primária. Assim sendo, considerou que a postergação e o atraso nos pagamentos trouxeram alívio para a programação financeira da União, contribuindo para a edição de decretos de programação financeira com contingenciamento de despesas discricionárias em volume muito inferior ao necessário para o cumprimento das metas fiscais de 2014.

Conceito e finalidade das subvenções econômicas

O primeiro aspecto importante para compreensão da controvérsia diz respeito ao correto entendimento do significado do compromisso financeiro assumido pela União, por força do citado art. 1º, § 6º, da Lei nº 12.096/2009⁸⁴, à vista da classificação da despesa, feita diretamente pelo legislador, como subvenção econômica, que é um termo técnico com significado próprio nos sistemas contábeis e orçamentários do setor público.

Isto porque o art. 18 da Lei nº 4.320/1964 define que tal denominação deve ser utilizada, entre outras, para as despesas destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros

⁸⁴ Art. 12 Fica a União autorizada a conceder subvenção econômica, sob a modalidade de equalização de taxas de juros, nas operações de financiamento contratadas até 31 de dezembro de 2015:

[...]

§ 6º O Conselho Monetário Nacional estabelecerá a distribuição entre o BNDES e a FINEP do limite de financiamentos subvencionados de que trata o § 6º e definirá os grupos de beneficiários e as condições necessárias à contratação dos financiamentos, cabendo ao Ministério da Fazenda a regulamentação das demais condições para a concessão da subvenção econômica de que trata este artigo, entre elas, a definição da metodologia para o pagamento da equalização de taxas de juros. (Redação dada pela Lei nº 12.545, de 20 11)



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

alimentícios ou outros materiais, o que é exatamente o caso de que se cuida, isto é, subsidiar as taxas de juros em operações de financiamento destinadas à aquisição e produção de bens de capital e à inovação tecnológica, no âmbito do PSI⁸⁵. O § 2º do art. 12 da Lei nº 4.320/1964, por sua vez, esclarece que tais subvenções são classificadas como Transferências Correntes, ou seja, compreendem aquelas dotações para despesas as quais não corresponde contraprestação direta em bens ou serviços⁸⁶. Vale dizer, no ponto, que o BNDES e demais instituições financeiras credenciadas farão jus ao recebimento não por contraprestação direta de bens e serviços diretamente à União, mas por terem assegurado aos seus clientes taxas de juros subsidiadas no âmbito do PSI.

É exatamente por não se tratar de contraprestação direta de bens e serviços que o legislador consignou que o direito do BNDES e demais instituições financeiras seria atendido na forma de subvenção econômica, e este estaria condicionado à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos e à apresentação de declaração de responsabilidade pelo BNDES ou pela Finep, para fins de liquidação da despesa (§ 3º do art. 10 da Lei nº 12.096/2009⁸⁷). Também releva assinalar que a própria LRF trata as subvenções como categoria distinta daquela dos empréstimos, financiamentos, refinanciamentos, composições de dívidas, como se observa do § 2º do art. 26 dessa Lei, que regula a transferência de recursos públicos para o setor privado. Na dicção da

⁸⁵ Art. 18....

Parágrafo único. Consideram-se, igualmente, como subvenções econômicas:

a) as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais;
b) as dotações destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

⁸⁶ Art. 12.

§ 2º Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado.

⁸⁷ Art. 1º [...]

§ 3º O pagamento da equalização de que trata o caput fica condicionado à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos e à apresentação de declaração de responsabilidade pelo BNDES ou pela Finep, para fins de liquidação da despesa.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Lei, as subvenções são uma das formas possíveis de transferência de recursos para o setor privado. Confira-se:

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

(...]

§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital.

Assim, para fazer jus à subvenção prevista no art. 1º da Lei nº 12.096/2009, o BNDES e demais instituições financeiras operadoras deveriam:

- I. formalizar os contratos de financiamentos com observância das diretrizes estabelecidas pela Lei nº 12.096/2009 e regulamentação do Programa: e
- II. apresentar à União, na forma do regulamento, as informações necessárias para a liquidação da despesa, conforme exigido pelo § 3º do art. 1º da Lei nº 12.096/2009.

Resumindo, como base na sistemática operacional do PSI e nos dispositivos legais mencionados, diretamente aplicáveis ao caso sob exame, é possível concluir que:

- I. as despesas com subvenções econômicas autorizadas pelo art. 1º da Lei nº 12.096/2009 constituem-se em transferências correntes, ou seja, delas não resulta contraprestação direta ou indireta para a União;
- II. o legislador deixou claro que o BNDES e as instituições financeiras operadoras do PSI são as beneficiárias da subvenção a ser paga a título de equalização das taxas de juros contratadas nos financiamentos por elas concedidos. Ou seja, para a União, é uma



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

obrigação pendente de condição, à semelhança de outras despesas empenhadas, nos termos do que dispõe o art. 58 da Lei nº 4.320/1964;

- III. não instituiu o legislador, na lei especial, empréstimo ou fonte de financiamento, a título de adiantamento ou antecipação de receita orçamentária para a União, com recursos das instituições financeiras que operam o PSI. Ao contrário disso, o comando legal é expresso ao consignar que se trata de simples autorização para a realização de despesa orçamentária, do tipo subvenção econômica, sob a modalidade de equalização de taxas de juros, nas operações de financiamento no âmbito do PSI; e
- IV. os financiamentos são contratados pelos agentes operadores de forma discricionária, pois são deles os riscos de crédito, razão pela qual não têm obrigação de concedê-los.

A postergação dos pagamentos das subvenções devidas no âmbito do PSI

Afirma o TCU que a sistemática de pagamento introduzida pela Portaria MF nº 122/2012, ao postergar os pagamentos das equalizações devidas, desvirtuou "completamente a lógica intrínseca da operação de equalização, uma vez que promoveu o completo descasamento dos fluxos financeiros oriundos da União ao BNDES daqueles advindos do mutuário à referida instituição financeira" (p. 694).

Neste ponto, verifica-se que o TCU, num primeiro momento, firma entendimento que, mesmo que a operação esteja no período de carência, os mutuários deveriam, pelas regras estabelecidas pelo Bacen, efetuar pagamentos de juros ao BNDES. Esse pagamento de juros pelo mutuário seria "o parâmetro" que indica o momento em que a União deve efetuar a transferência da equalização ao BNDES (p. 702). Entretanto, logo a seguir, ao realçar a importância da "compatibilização dos fluxos econômicos" mediante o



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

reconhecimento periódico, pelo regime de competência, das equalizações devidas e da compatibilização dos fluxos financeiros para que os pagamentos da equalização sejam feitos de "forma contemporânea aos pagamentos efetuados pelo mutuário final à instituição financeira", conclui, de forma contraditória ao inicialmente assentado, que "(i) durante o prazo de carência da operação de financiamento que deu azo à equalização não se deve exigir a transferência de recursos da União à instituição financeira" (p. 704).

Em que pese essa contradição, para o TCU, a lógica a ser observada pela União seria aquela por ele construída e que estabelece o casamento dos fluxos financeiros (dos juros e/ou capital) de cada contrato firmado no âmbito do PSI com os pagamentos das equalizações. Sem embargo dessa conclusão, o fato é que o cálculo das subvenções a serem pagas ao BNDES e demais agentes financeiros operadores do PSI é impactado por cálculo complexo, que envolve a identificação do custo de cada fonte utilizada na operação, da remuneração efetivamente cabível ao banco e a eventual agente de repasse, e o saldo médio efetivo de cada operação durante o período. O cotejo desses fatores com a taxa de juros a ser cobrada do mutuário final é que indicará o montante de equalização devido nos financiamentos do PSI⁸⁸.

⁸⁸ Lei nº 12.096/2009, Art. 1º [...]

§ 1º A equalização de juros de que trata o caput corresponderá ao diferencial entre o encargo do mutuário final e o custo da fonte de recursos, acrescido da remuneração do BNDES, dos agentes financeiros por ele credenciados ou da Finep. (Redação dada pela Lei nº 12.453, de 2011)

Portaria/MF nº 37, de 31/01/2011 (DOU 02/02/2011)

Art. 6º Os valores das equalizações e de suas respectivas atualizações serão obtidos conforme metodologia anexa.

ANEXO

METODOLOGIA DE CÁLCULO

Cálculo da equalização devida nos dias 30 de junho e 31 de dezembro de cada ano, relativa aos Saldos Médios Diários das Aplicações em operações de financiamento destinadas à aquisição e produção de bens de capital e à inovação tecnológica, com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, verificados nos períodos de 1º de janeiro a 30 de junho e 1º de julho a 31 de dezembro, respectivamente:

a) Cálculo da equalização:

b) Cálculo da média geométrica das TJLP's:

c) Cálculo da atualização:

Legenda:

EQL = Equalização apurada referente ao período de equalização;



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Segundo a AGU, "as subvenções são uma espécie de fomento, têm caráter discricionário, envolvem juízo de mérito acerca das condições e dos setores beneficiados e sujeitam-se à regra geral de sua revogabilidade" (p. 707 do Relatório TCU). Nesse diapasão, argumenta a defesa que a metodologia de cálculo e pagamento da equalização da taxa de juros no âmbito do PSI está em consonância com a lei e com a lógica intrínseca das operações do Programa. O prazo de 24 meses fixado pela Portaria do Ministério da Fazenda nº 122, de 2012, justifica-se por estabelecer um prazo médio entre os múltiplos tipos de empréstimos com prazos variados que são realizados no âmbito das diversas linhas de crédito mantidas pelo BNDES. Ressalta que os empréstimos do Programa têm prazos de carência que variam de três a quarenta e oito meses.

Esses argumentos são rebatidos pelo TCU, que alega que essa forma gera descasamento entre o pagamento da equalização feito pela União e o fluxo de pagamento efetuado pelos mutuários do Programa. Dito de outra forma, a lógica defendida pela AGU não é a mesma lógica defendida pelo TCU, embora ambos partam da mesma fundamentação, que é a operacionalização do Programa e os prazos dos financiamentos.

O que se pode extrair dessa discussão é que os critérios e metodologias estabelecidos para pagamento de subvenções não obedecem sempre à mesma lógica, nem são uniformes. Pelo contrário, devem observar as características e

SMDA = Saldo Médio Diário das Aplicações no período de equalização;

TJLP = Taxa de Juros de Longo Prazo ao ano;

CF = Custo da fonte dos recursos, definido conforme tabela constante deste anexo;

TJLPMG = Média Geométrica das TJLP's do período de equalização, para os casos em que o custo da fonte dos recursos corresponder à TJLP;

n = Número de dias corridos do período de equalização;

S = Remuneração, definida conforme tabela constante deste anexo;

R = Taxa de juros para o mutuário final, definida conforme tabela constante deste anexo;

DAC = Número de dias do ano comercial (360);

N = Número de TJLP's vigentes no período de equalização;

TJLP= TJLP's vigentes no período de equalização;

na= Número de dias corridos referentes às TJLP's do período de equalização;

EQA = equalização apurada atualizada até o dia do pagamento;

TJLP= TJLP's vigentes no período de atualização;

X= número de dias corridos referentes às TJLP's do período de atualização.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

circunstâncias de cada programa, setor e público alvo a ser beneficiado. A visão, portanto, que sustenta a lógica defendida pelo TCU de que a equalização significa "igualar" ou "tornar igual" os fluxos financeiros, aparece como extremamente reducionista em relação à importância das subvenções na concepção e execução de políticas públicas (p. 684).

Veja-se, por exemplo, que a subvenção econômica paga ao FGTS, autorizada pela Lei nº 11.977/2009 para financiamentos habitacionais no âmbito do PMCMV, é paga de uma única vez, no ato da contratação, por expressa disposição legal, e não ao longo do financiamento, como ocorre com o PSI, a teor do art. 6º daquela Lei⁸⁹. Na mesma linha, o art. 131 da Lei nº 12.249/2010⁹⁰ autorizou a concessão de subvenção extraordinária aos produtores independentes de cana-de-açúcar na região Nordeste, referente à safra 2009/2010. Neste caso, o pagamento da subvenção relativo à safra 2009/2010 somente seria realizado nos exercícios 2010 e 2011. À semelhança do PSI, também neste programa houve por bem o legislador cometer aos órgãos técnicos do Poder Executivo, no caso os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Fazenda, competência para estabelecer, em ato conjunto, as condições operacionais para implementação, execução, pagamento, controle e fiscalização da subvenção autorizada. De forma semelhante, a Lei nº 8.427/1992 dispôs sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural. Neste caso, de acordo com o art. 5º da citada Lei, a lógica do pagamento da subvenção adotou fórmula completamente diferente, pois poderia ser concedida de uma só vez, a valor presente do montante devido ao longo das

⁸⁹ Art. 6º A subvenção econômica de que trata o inciso I do art. 2º será concedida no ato da contratação da operação de financiamento, com o objetivo de: [...] (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011).

⁹⁰ Art. 131. É a União autorizada a conceder subvenção extraordinária para os produtores independentes de cana-de-açúcar na região Nordeste, referente à safra 2009/2010.

§ 1º Os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Fazenda estabelecerão, em ato conjunto, as condições operacionais para implementação, execução, pagamento, controle e fiscalização da subvenção prevista no caput deste artigo, devendo observar que: [...]

III - o pagamento será realizado em 2010 e 2011, referente à produção da safra 2009/2010 efetivamente entregue a partir de 1º de agosto de 2009, observados os limites estabelecidos nos incisos I e II deste parágrafo.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

respectivas operações de crédito, segundo metodologia desenvolvida pelo Ministério da Fazenda⁹¹.

Assim, em que pese serem relevantes os argumentos apresentados por ambas as partes, sob o aspecto estritamente legal, o fato a ser destacado é que o legislador decidiu não definir, no texto da Lei nº 12.096/2009, o momento em que o pagamento das equalizações deveria ser efetuado, assim como o fez no caso das subvenções devidas ao FGTS, no âmbito do PMCMV, e dos produtores rurais e de cana-de-açúcar na região Nordeste, como acima mencionado. Ao contrário, para o PSI, houve por bem o legislador delegar ao Ministério da Fazenda, órgão técnico do Poder Executivo, a definição da metodologia de cálculo dos pagamentos, o que inclui, naturalmente, o momento em que este será realizado. Como destacado pela AGU, a autorização legislativa "não estabeleceu qualquer limite temporal ou prazo para a realização dos pagamentos pela STN" pelo que "o estabelecimento dos prazos para pagamento estaria inserido no juízo exclusivo do Ministro da Fazenda" (p. 709 do Relatório TCU). E esse Ministro exerceu sua atribuição nos termos assegurados no art. 87, parágrafo único, inciso I, da Constituição. Assinala ainda a AGU que "não haveria coercibilidade quanto à concessão dos financiamentos pelo BNDES", pois "o beneficiário da subvenção pode decidir se adere ou não às condições fixadas pelo poder público" (p. 711).

Contra esse argumento, insurge-se o TCU para consignar que, "conhecedor da lógica intrínseca da operação de equalização, o Ministério da Fazenda jamais poderia ter exercido, nesses moldes, a competência que lhe foi atribuída pelo art. 1º, § 6º, da Lei nº 12.096/2009". Se o fez, conclui, "é porque, de forma unilateral e com a utilização de seu 'poder de império', impôs ao

⁹¹ Art. 5º A concessão da subvenção de equalização de juros obedecerá aos critérios, limites e normas operacionais estabelecidos pelo Ministério da Fazenda, especialmente no que diz respeito a custos de captação e de aplicação dos recursos, podendo a equalização, se cabível na dotação orçamentária reservada à finalidade, ser realizada de uma só vez, a valor presente do montante devido ao longo das respectivas operações de crédito. (Redação dada pela Lei nº 10.648 de 3/4/2003).





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

BNDES a postergação do pagamento dos valores que lhe eram devidos no âmbito da operação de equalização de taxas de juros".

Do exposto, depreende-se que o TCU persiste na linha argumentativa de que a metodologia correta a ser observada seria aquela decorrente da "lógica" do casamento dos fluxos por ele defendida, e "jamais" aquela desenvolvida pelo órgão técnico do Poder Executivo com amparo na Lei. O real interesse do Poder Executivo seria, pois, a postergação do pagamento das dívidas, e o fez pelo uso do "poder de império", fato este que, ao que parece, seria auto demonstrável na avaliação do TCU, haja vista não constar dos autos nenhuma comprovação do suposto abuso do poder por parte do Executivo.

As diferentes fórmulas para apuração e pagamento dessas despesas, como visto nos parágrafos anteriores no caso do PMCMV e dos produtores rurais e de cana-de-açúcar, comprovam que a compatibilização do fluxo de pagamento das subvenções com os respectivos fatos geradores não é o único critério a ser observado pela Administração. Pelo contrário, a opção do legislador em vários desses casos foi de que apenas a judiciosa análise dos órgãos técnicos responsáveis pela execução do programa em apreço é que poderá indicar com maior precisão a metodologia de pagamento mais adequada para cada situação. No caso concreto, o Ministério da Fazenda definiu que o cálculo da equalização deveria ser feito com base no saldo médio diário das aplicações no período de equalização, escolha defendida pela AGU em razão, fundamentalmente, da existência de milhares de operações. Confira-se (p. 709 do Relatório TCU):

xii) no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), existem milhares de operações, diversos prazos de carência, os quais só se tornam conhecidos após a efetivação da contratação do financiamento, o que demandaria o controle individual das operações; referido controle exigiria uma estrutura extensa de pessoal, sistemas e tecnologia, e a STN teria sérias dificuldades operacionais para controlar individualmente as operações;

Ao não acolher essas ponderações, o TCU respondeu que "a lógica intrínseca da operação de equalização exige o controle individual das operações



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

de financiamento realizadas com subvenções. Por certo, as instituições envolvidas em todas essas operações possuem adequada e competente estrutura para controlar individualmente cada uma das operações" (p. 709). Esclarece, ainda, que seria "dever, tanto da instituição financeira quanto da União, controlar os fluxos de cada contrato de financiamento realizado ao amparo da respectiva política de fomento". Nessa linha, não poderiam a "União e o BNDES, conforme alegado nas contrarrazões, afirmar que o controle individual das operações não possa ser feito, tampouco alegar desconhecimento sobre detalhes de cada operação para justificar a irregularidade cometida" (p. 686).

Com efeito, sob o ponto de vista econômico, não faz diferença se o cálculo incide sobre o saldo médio diário das aplicações de forma consolidada ou individualizada de cada contrato, uma vez que a soma destes deve corresponder aos totais apresentados por aquele. Entretanto, como se observa das contrarrazões apresentadas pela AGU, o fator operacional foi preponderante na decisão tomada para a definição da metodologia adotada.

Certamente, cabe ao gestor de qualquer programa público avaliar e decidir, com base nos recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros disponíveis, e sobre os quais detém amplo conhecimento, qual a melhor alternativa para execução da política pública sob sua responsabilidade, ponderados os princípios da eficiência, da economicidade e do interesse público. Se o próprio órgão responsável pela execução dos trabalhos registra, nas contrarrazões, que teria "sérias dificuldades" para fazer o controle individual das contas, é preciso que qualquer questionamento a esse argumento deva vir acompanhado de elementos fáticos que infirmem tal alegação, o que não corresponde à argumentação acusatória constante do trecho do Relatório do TCU em que se afirma que: "[p]or certo, as instituições envolvidas em todas essas operações possuem adequada e competente estrutura para controlar individualmente cada uma das operações" (p. 711).



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Agora, sob o aspecto temporal, é de difícil compreensão a assertiva do TCU de que, “no exercício financeiro de 2014, a União adotou sistemática indevida de pagamento das equalizações ao BNDES” (p. 697), uma vez que as postergações de pagamento não se restringiram nem iniciaram naquele exercício. Conforme consignado no próprio Relatório, desde o início (2009), as portarias editadas para regulamentar o Programa, embora sem uniformidade, ora não estabeleciam prazo para pagamento, como a Portaria/MF nº 381/2009, ora condicionavam o prazo à disponibilidade orçamentária, como foi o caso da Portaria/MF nº 5/2010. Em todos os casos, previa-se a atualização dos valores quando do pagamento (p. 693). Em 2011, a Portaria/MF nº 87/2011 também não determinou data para pagamento das equalizações devidas, e ainda permitiu que os pagamentos fossem prorrogados de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional:

Art. 5º [...]

§ 3º Os pagamentos das equalizações relativas aos saldos médios diários das aplicações em operações de financiamento de que trata esta Portaria podem ser prorrogados de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional.

Portanto, a conclusão da Corte de Contas de que “a sistemática indevida” foi adotada no exercício de 2014 é contrariada pelos fatos contidos no próprio Relatório do Parecer Prévio, pois, comprovadamente, desde o início do Programa (2009), a metodologia adotada incluía a postergação de pagamentos das despesas de equalização, inclusive sem qualquer limitação de prazo. Afirma-se, no Relatório do TCU, que “(v) não se admite, posto que incompatível com a lógica intrínseca da equalização de taxas de juros, que, após o encerramento do período de amortização de um determinado contrato de financiamento, a União ainda tenha parcelas de equalização a pagar junto à instituição financeira” (p. 704). Ocorre que a própria sistemática estabelecida pela Lei impõe pagamentos a serem realizados depois de encerrado o período de amortização do contrato, uma vez que a apuração das despesas tem por base os saldos médios verificados em períodos anteriores e o pagamento depende da “liquidação” da



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

despesa, conforme mencionado anteriormente. Vale dizer, o pagamento da equalização relativa ao último período do contrato sempre será pago após a liquidação deste.

Em face do exposto, é forçoso concluir que não se identificam irregularidades formais na metodologia de apuração e pagamento da equalização da taxa de juros relativa ao PSI, uma vez que não se observa, nas portarias editadas pelo Ministério da Fazenda, nenhuma afronta à delegação autorizada pelo art. 1º, § 6º, da Lei nº 12.096/2009. É preciso enfatizar esse ponto: não poderia o Congresso responsabilizar a Chefe do Executivo por exercer uma faculdade que o próprio Legislativo expressamente concedeu-lhe, ao aprovar tal delegação em lei. Como o rol de precedentes legais acima apontado deixa muito claro, não existe no ordenamento jurídico essa sinonímia que o TCU quer estabelecer entre a “lógica intrínseca da operação” (a qual, por evidente, deve ser observada no desenho do mecanismo de equalização) e algum predeterminado fluxo de caixa do pagamento ao agente financeiro (até porque o próprio TCU não sabe qual seria tal fluxo: ora defende como obrigatórios pagamentos que correspondam ao período de carência da operação original, ora quer que tal período dele seja excluído). Até o momento, pelo menos, não existe um parâmetro jurídico explícito e inequívoco acerca de qual seria o mecanismo de equalização aderente a essa “lógica intrínseca” cujo suposto descumprimento serve de fundamento para a opinião pela irregularidade no parecer. Por conseguinte, não pode ser impugnada a conduta da Presidente da República por não corresponder ao padrão que o TCU, em sua análise *ex post* do programa individual, vem a considerar o mais correto.

Isso não significa, todavia, que tal metodologia seja a mais adequada ou que não possa ser aprimorada no sentido de se obter maior transparência na execução financeira dos pagamentos das despesas de equalização, de forma a evitar que, por meio de sucessivas portarias, os compromissos financeiros sejam postergados e reescalados, o que denota clara fragilidade do planejamento dos órgãos envolvidos, com inegável efeito no cumprimento das metas fiscais



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

anuais. Esta questão será tratada logo adiante neste relatório, quando se discute os aspectos fiscais do tema.

O não enquadramento da transação no conceito de operação de crédito

De todo o exposto, percebe-se que a sistemática de operacionalização do Programa não revela qualquer procedimento que caracterize "abertura de crédito" ou "adiantamento" de recursos para a União, ingresso de receitas decorrente da contratação de operação de crédito passível de consignação na lei orçamentária anual, como apontado pelo TCU.

Verifica-se também que o citado art. 1º da Lei nº 12.096/2009 tampouco autorizou a União a tomar recursos emprestados do BNDES ou das demais instituições financeiras operadoras no âmbito do PSI, na forma de adiantamento, abertura de crédito ou qualquer outra modalidade de empréstimo (mútuo) ou de assunção ou reconhecimento de dívidas. Ao revés, o comando legal simplesmente autorizou a União a realizar uma despesa orçamentária, a título de subvenção econômica, na modalidade de equalização de taxa de juros. Por essa razão, perde sentido o apontamento da Corte de Contas de que os gestores não observaram a "necessidade da existência de prévia e expressa autorização para a contratação (art. 32, § 1º, inciso I, da LRF)" da operação de crédito, pois, como mencionado anteriormente, a conduta destes foi pautada no estrito cumprimento da lei especial que autorizou expressamente a realização da despesa necessária à execução do PSI, a título de "subvenção econômica", e não de "operação de crédito".

Dito de outra forma, autorização legal para realizar despesas orçamentárias não se confunde com autorização para contratar operação de crédito com o objetivo de ampliar receitas para a satisfação de compromissos assumidos, cobrir déficit de caixa ou instituir fonte de financiamento. Interpretação em sentido contrário subverteria integralmente não só a vontade do legislador, mas também o sentido dos termos técnicos por ele utilizados no texto legal, no caso a classificação da despesa como subvenção econômica.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Como já assentado na seção anterior que analisou a suposta irregularidade no caso do PMCMV, os aspectos econômicos ou exigências contábeis incidentes sobre determinada transação financeira, como a necessidade de registros no ativo ou passivo das instituições envolvidas, não afastam nem se sobrepõem de maneira absoluta ao conceito e aos contornos jurídicos de operação de crédito consignados expressamente nos arts. 29, 35 e 37 da LRF, impondo claros limites ao intérprete.

No caso do PSI, sustenta o TCU que a irregularidade estaria na forma de operacionalização das subvenções, ou seja, no prazo de 24 meses para pagamento segundo a metodologia definida pelo Ministério da Fazenda. Tal procedimento estaria em desconformidade com a lógica intrínseca das operações e configuraria, em sua essência, a prática de operações de crédito entre a União e o BNDES, de forma contrária ao que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal. Confira-se (p. 846):

Tampouco se pode dizer que a estipulação de qualquer termo para quitação das subvenções seja admissível e também não configure operação de crédito. Na realidade, conforme exposto preliminarmente neste item e se demonstrará exaustivamente nos subtópicos seguintes, a forma de operacionalização das subvenções em análise, incluindo o estabelecimento de prazo em desconformidade à lógica intrínseca das operações, configuram, em sua essência, a prática de operações de crédito entre a União e o BNDES, de forma contrária ao que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em conclusão, e em face de todo o exposto, temos que:

- I. Evidentemente, a simples concessão de subvenção econômica a título de equalização de taxas de juros autorizada pela Lei nº 12.096/2009, para execução do PSI, não configura "operação de crédito", no conceito estabelecido pela LRF;
- II. o prazo de 24 meses para pagamento das despesas com equalização integra a metodologia de apuração e pagamento dessas despesas, uma vez amparado pela autorização legislativa conferida pelo art. 1º,



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

§ 6º, da Lei nº 12.096/2009, não transmuta por si mesmo a natureza da despesa, definida pelo legislador como "subvenção econômica" (e não despesa de capital, própria de amortização de dívidas), nem a transforma em "operação de crédito", nos moldes definidos pela LRF; e

III. Como não se trata de "operação de crédito", não há que se falar em consignação, na lei orçamentária anual, de receitas ou despesas de capital.

Assim, tampouco subsiste essa tipificação adicional de irregularidade que pretendeu caracterizar o Parecer Prévio

Análise – aspectos fiscais

Também neste tópico a experiência do exercício de 2014 deve ser recolhida e analisada com muitíssima atenção, pois revela fragilidades na estrutura legal existente e a necessidade de aperfeiçoamentos muito amplos no direito financeiro nacional. Isso porque as operações em exame, mesmo que não configurassem violação ao marco legal existente, colocam severos riscos fiscais.

Afinal, uma operação inteiramente conforme aos padrões autorizados por lei terminou por deixar no final do exercício um passivo referente à equalização de juros devida no âmbito do PSI no montante de R\$ 19,6 bilhões, o que compromete o planejamento e a gestão orçamentária e financeira.

É verdade que a prática não se repetiu. Ao contrário, o Parecer Prévio relativo às contas de 2015 registra ter havido a quitação da posição devedora relativa ao PSI questionando, naquela ocasião, tão somente a classificação



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

contábil-orçamentária do pagamento realizado⁹², não havendo referência ao assunto nos pareceres das contas de 2016 e 2017. Porém, a possibilidade de ocorrência similar não está descartada, pois a falta de imposição legal de limites aos débitos não foi sanada.

Não se pode atribuir à Presidenta da República omissão na matéria. De fato, diante da controvérsia suscitada nos casos sob análise, o Ministério da Fazenda editou a Portaria nº 414, de 25 de junho de 2015 (DOU 26/06/2015), regulamentando novos pagamentos de subvenções no âmbito do PSI, que contempla, em seus arts. 4º e 5º, prazo de vinte dias, após o semestre de apuração, para que o BNDES envie à STN planilhas referentes à equalização devida pela União, devendo a STN verificar sua conformidade até o final do mês de envio. O pagamento deve ocorrer a partir do primeiro dia do mês posterior à verificação da conformidade (de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras), a partir do qual incidiria atualização dos valores. No entanto, é muito frágil ainda tal mecanismo preventivo, cabendo consolidar em norma de maior hierarquia jurídica um critério mais sólido de prevenção do risco de abuso da discricionariedade de desenho dos procedimentos e fluxos de pagamento de subvenções. Cabe dizer, com toda clareza, que não se está falando de um problema introduzido pela mandatária ora em julgamento, mas de um risco macrofiscal que se arrasta literalmente há décadas, sendo um dos principais problemas das finanças públicas desde o início do período desenvolvimentista: desde pelo menos a década de 1950 do século passado, as subvenções destinadas a possibilitar tarifas mais baixas de serviço público passavam a representar um dos fatores de maior rigidez e impacto no orçamento público, sendo utilizadas como um dos mais importantes instrumentos de política anti-

⁹² BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2015**: Ministro José Múcio Monteiro, Relator. Brasília, TCU, 2016, pp. 138-140 e 494-497. <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25843950C015844409444680D>





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

inflacionária e de transferência de renda⁹³, e o próprio TCU estimava representar o maior fator de déficit orçamentário no início da década de 1960⁹⁴. Assim, deve reconhecer o Parlamento que o enfrentamento da questão é maior, muito maior do que a estigmatização de um único dirigente político, seja quem for.

O problema central, portanto, não é sequer o estoque de subvenções não pagas verificado ao final de 2014 (o qual, aliás, foi zerado em 2015). É a ausência de parâmetros claros e objetivos de fixação – inclusive por via legislativa – da razoabilidade do desenho dos mecanismos de pagamento de subvenções econômicas, o que compromete potencialmente qualquer exercício. São esses parâmetros que o TCU, de forma compreensível, tenta demonstrar que são necessários por meio da obsessiva crítica aos concretos aspectos econômico-financeiros do caso individual julgado – embora essa lacuna não possa ser suprida pela atribuição à conduta individual da primeira mandatária em 2014. Idealmente, tais critérios deveriam constar (pela sua essencialidade) na tão esperada lei complementar que venha a regulamentar de forma abrangente o novo direito financeiro, nos termos do art. 165, § 6º, da Carta Magna.

O que nos compete aqui assinalar, em plena consonância com as finalidades das ressalvas às contas, como já definido, é a não-solução do problema estrutural aqui apontado, para efeitos do correto registro e avaliação do período presidencial sob exame e, sobretudo, para demarcar a persistência de um problema que se arrasta há décadas, acumulando elementos e fatos para a sua tão esperada correção. Esta é a contribuição principal que, por meio das ressalvas, pode fazer o Congresso por meio do julgamento das contas de governo. Assim, considero necessário incluir, como "ressalva" às contas, a existência, em 2014, de compromissos financeiros vencidos e não pagos ou

⁹³ LESSA, Carlos. **Quinze anos de política econômica**. São Paulo: Brasiliense, 1981, pp. 79-81.

⁹⁴ BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República. Exercício de 1962**: Relator Min. Freitas Cavalcanti. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1963, pp. 33-34. BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República. Exercício de 1963**: Relator Min. Jurandyr Coelho. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1964, p. 17.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

pagos com atraso junto ao BNDES, relativos a subvenções econômicas de responsabilidade da União, sem que existam no ordenamento parâmetros legais capazes de orientar o desenho razoável das estruturas de pagamento de subvenções econômicas pelo poder público, em lacuna normativa que compromete fortemente os princípios do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável previstos no art. 37 da Constituição e no art. 1º da LRF.



SF/22885.85990-64

3.3.5 Irregularidade 5 – Extrapolação do montante de recursos aprovados no Orçamento de Investimentos em fontes de financiamento

5. Extrapolação do montante de recursos aprovados, no Orçamento de Investimento, para a fonte de financiamento "Recursos Próprios – Geração Própria", pelas empresas Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (AmE), Araucária Nitrogenados SA, Boa Vista Energia SA (BV Energia), Energética Camaçari Muricy I SA (ECM I) e Petrobras Netherlands BV (PNBV); para a fonte "Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido Controladora", pela empresa Telecomunicações Brasileiras SA (Telebrás); para a fonte "Operações de Crédito de Longo Prazo - Internas", pela empresa Transmissora Sul Litorânea de Energia SA (TSLE); e para a fonte "Operações de Crédito de Longo Prazo - Externas", pela empresa Furnas - Centrais Elétricas SA (itens 3.3.4 e 8.9).

Localização dos elementos⁹⁵

- identificação pela unidade técnica: itens 3.3.4, págs. 134/145 do Relatório TCU.

⁹⁵ Relatório TCU: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2014**: Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2016. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/docs/CG%202014_RelatorioParecerPrevioFinal.pdf, acesso 17/07/2019.

Contrarrrazões ao TCU: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer RA/01-2015**. Disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/projetos/proposicoes/contas-do-governo-federal/contas-2014/AGU_Contas_do_Governo.

Contrarrrazões ao Congresso Nacional: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Informações Nº AR-RA/01-2015, de 03/11/2015**, recebidas por meio do Aviso 525, de 04 de novembro de 2015. Documento impresso disponibilizado à CMO.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- defesa (AGU) junto ao TCU (RA/01-2015): págs. 63/78 das contrarrazões ao TCU.
- análise das contrarrazões pela unidade técnica: item 8.9, págs. 814/819 do Relatório TCU.
- conclusão do Ministro Relator: item 9.2.6, págs. 881 do Relatório TCU.
- inclusão como irregularidade: itens 5 e 6, pág. 23 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao Congresso: págs. 36/39 das contrarrazões apresentadas ao CN.



SF/22885.85990-64

Síntese do apontamento

A irregularidade ora em análise tem relação com a desobediência aos limites de execução, por fonte de financiamento, aprovados pela lei orçamentária. Sobre esse item 5, o relatório do Parecer Prévio esclarece (pp. 140):

Semelhante desconformidade foi apontada nos relatórios sobre as Contas de Governo de 2010, 2011, 2012 e 2013. Naquelas ocasiões, esclareceu-se que as empresas estatais não dependem de prévia solicitação de gastos, via sistema eletrônico - como ocorre via Siafi para os OFSS -, para que executem seu orçamento. Uma vez que o sistema exige apenas que se informe a realização da despesa, nada impede que elas excedam o valor do crédito aprovado.

Continua a Corte em seu arrazoado, agora às fls. 818:

Em prosseguimento, a partir dos dados evidenciados na Tabela 1 das contrarrazões (peça 200, p. 85), em que pese a redução das ocorrências, percebe-se que em nenhum dos últimos quatorze anos a execução orçamentária das empresas estatais respeitou o estabelecido na Lei Orçamentária Anual, no tocante às despesas autorizadas para o OI e, mais gravemente, ao disposto no já citado inciso II do art. 167 da CF/1988.

Análise

Como deve ficar claro, o que aqui se chama de "irregularidade" capaz de afetar as contas da Presidenta da República na verdade refere-se a excessos verificados nas fontes de financiamentos das programações do orçamento de investimento das empresas estatais, ocorrências essas de natureza



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

eminentemente técnica sob a responsabilidade dos gestores, em cada caso apontado.

Não foram desobedecidos os limites de gasto aprovado no orçamento de investimento, mas tão somente o limite interno aos orçamentos fixado por fontes de investimento. Ou seja, o total da dotação orçamentária foi obedecido, havendo, porém, desbalanceamento no detalhamento da origem do custeio de cada investimento. O próprio Tribunal reconhece a irrelevância o apontamento, ao informar que as empresas estatais não dependem de prévia solicitação de gastos para executar seus orçamentos. Exige-se apenas que informem a realização da despesa, pois "nada impede que elas excedam o valor do crédito aprovado" (p. 140).

A Corte também reconhece que a "desconformidade" fora apontada, nos relatórios das contas de 2010 a 2013, apenas como ressalva. Ou seja, nesse lapso temporal, jamais reconheceu os fatos aqui discutidos como desvio suficiente para desaprovar as contas. Em relação a 2014, registra inclusive que houve redução nas ocorrências, e que o valor total do excesso corresponde a meros 0,2% das despesas do orçamento de investimento (Relatório do TCU, p. 817).

Adicionalmente, o Tribunal reconhece o esforço de controle realizado pelo governo federal, ao expressar que, "[m]anifestamente, as medidas de organização, acompanhamento e alertas, implementadas pelo Dest demonstram a preocupação da pasta ministerial com a recorrência das desconformidades ora analisadas" (Relatório TCU, p. 818).

Já não se trata sequer de discutir segurança jurídica, mas simples coerência, pois não há aqui qualquer elemento capaz, mesmo de longe, de afetar as contas presidenciais. De fato, o objeto não é materialmente relevante; o ponto já foi reiteradamente observado e descartado como irregularidade em exercícios anteriores; as condutas não pertencem à esfera de decisão do primeiro mandatário; a própria exigência cujo descumprimento se aponta tem uma



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

inserção problemática no ordenamento jurídico, em função do confronto com outras normas, diante de lacuna legislativa de responsabilidade do Congresso Nacional.

Não sendo o objeto materialmente relevante, não nos parece razoável, de início, conferir a tal ocorrência *status* de fundamento capaz de ensejar a rejeição das contas do principal mandatário do País, diante da informação, consignada no próprio relatório do Parecer Prévio, tanto "da irrelevância" do apontamento (apenas 0,2% dos investimentos realizados pelas estatais independentes), quanto da existência de limitações nos sistemas de controle (essas empresas não dependem de prévia solicitação de autorização de gastos, via sistema eletrônico, como ocorre com os órgãos e entidades que utilizam o Siafi, para executar seus orçamentos), o que dificulta a adoção de medidas saneadoras, de forma centralizada.

As condutas não pertencem à esfera de decisão do primeiro mandatário. Registre-se que, conforme esclarecem as contrarrazões da defesa presidencial, a desconformidade ocorreu no âmbito da gestão interna de cada uma das oito empresas citadas que incorreram no desacerto, razão pela qual de nenhuma forma a Presidência da República pode ser vinculada diretamente a esses fatos. Os esclarecimentos da defesa, especificados por empresa e por situação ocorrente que levou à desconformidade (fls. 86/88 da defesa dirigida ao TCU), são razoáveis e convincentes, pois apontam inclusive os momentos vividos em cada companhia e a necessidade dos ajustes efetivados. Em outras palavras, esses administradores depararam-se com a disjuntiva de obedecer ao limite formal de realização de algumas despesas com recursos próprios das companhias ou comprometer a capacidade concorrencial ou de mercado das empresas que administravam, tendo optado pelo cumprimento do dever fiduciário de administrador estabelecido pela lei societária.

O ponto já foi reiteradamente observado e descartado como irregularidade em exercícios anteriores. O ilustre Ministro Relator, em seu voto, reconheceu, em relação aos anos anteriores, "os esforços do Dest em



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

regularizar a questão" (fls. 882), ressaltando inclusive que a impropriedade reduziu-se em relação aos exercícios anteriores. Tanto o Tribunal quanto esta Comissão já haviam apontado como ressalva nos quatro exercícios anteriores, reconhecendo que se trata de medidas administrativas de longo prazo, que vêm sendo perseguidas e que necessitam persistência e acompanhamento. Porém, em vez de manter a avaliação do apontamento como "ressalva", de forma consistente com os exercícios anteriores, o Parecer Prévio resolveu agravá-la sem apresentar nenhuma motivação para esse julgamento.

A própria exigência cujo descumprimento se aponta tem uma inserção problemática no ordenamento jurídico, em função do confronto com outras normas, diante de lacuna legislativa de responsabilidade do Congresso Nacional. Lembremos, por oportuno, que a Constituição exigiu a elaboração de um estatuto para as empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias (art. 173. § 1º), o que somente veio a ser provido, parcialmente, pelo Legislativo em 2013, com a edição da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que "Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias [...]". Essa previsão constitucional então descumprida retira muito da força do Decreto-Lei nº 200, de 1967, que fundamentou o juízo do Tribunal e fora editado muito antes da atual ordem constitucional, dado que tais empresas atuam em ambiente diferente daquele em que atuam os órgãos da administração direta, a exigir uma ponderação diferente das exigências do direito público. Mesmo com o atual estatuto legal dessas empresas, permanece ainda irresolvida a própria natureza do orçamento de investimento, cujas finalidades e princípios permanecem improvisadamente amarrados, em caráter precário, pelas leis de diretrizes orçamentárias⁹⁶, representando um simples subteto para uma categoria de despesas arbitrariamente definida, que não guarda qualquer vinculação quer com o papel

⁹⁶ Quando a matéria necessitaria estar regulada pela lei complementar geral que exige o art. 163 da Carta Maior.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

do Estado como controlador (que é muito mais amplo), quer com as necessidades de disciplina de mercado e igualdade de condições com as empresas privadas que a própria condição de empresa estatal não-dependente implica (art. 173, § 1º, inciso II da Constituição). Trata-se de lacuna normativa de responsabilidade deste Congresso Nacional, e não se pode apenar qualquer gestor público (muito menos o dirigente político que não tem qualquer papel operacional na matéria) por tal omissão legislativa.

No nosso sentimento, a questão ora tratada sequer deve constar das contas presidenciais, pois trata visivelmente de atos de gestão cujos responsáveis são precisamente identificáveis e não foi demonstrada nenhuma conduta omissiva ou comissiva da titular das contas ora analisadas. O Presidente da República, não custa lembrar, não é ordenador de despesas, razão pela qual sua atuação não abrange a prática dos atos apontados pelo TCU. A par disso, não foi apontado qualquer dano ao erário em razão da conduta em apreço, de tal modo que a presente "irregularidade" poderia, no máximo, continuar sendo registrada pela Corte como "ressalva". De fato, assim deve ser feito, para manter o papel de registro de problemas verificados e base de informação para que contribua para o contínuo aperfeiçoamento da gestão. Vejo, assim, apenas a aposição de ressalva às contas, a qual deverá, para melhor funcionalidade, ser formulada em conjunto com aquela referente ao apontamento constante da seção seguinte.

3.3.6 Irregularidade 6 – Execução de despesa sem suficiente dotação no orçamento de investimento

6. Execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento pelas empresas Araucária Nitrogenados SA, Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I) e Transmissora Sul Litorânea de Energia SA (TSLE), em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (itens 3.3.4 e 8.9).



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Localização dos elementos⁹⁷

- identificação pela unidade técnica: itens 3.3.4, págs. 134/145 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao TCU (RA/01-2015): págs. 63/78 das contrarrazões ao TCU.
- análise das contrarrazões pela unidade técnica: item 8.9, págs. 814/819 do Relatório TCU.
- conclusão do Ministro Relator: item 9.2.6, págs. 881 do Relatório TCU.
- inclusão como irregularidade: itens 5 e 6, pág. 23 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao Congresso: págs. 36/39 das contrarrazões apresentadas ao CN.

Síntese do apontamento

A irregularidade ora em análise tem relação com a desobediência aos limites das dotações aprovadas pela lei orçamentária, o que contrariaria, por conseguinte, o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal. A respeito deste item 6, o relatório do Parecer Prévio apenas afirma que (p. 140):

Três empresas, das oito que executaram valores superiores em alguma fonte de financiamento, também ultrapassaram o limite global de dotação, correspondente à soma de todas as fontes de financiamento.

[...]

Da mesma forma, tal irregularidade deve ser apontada nas presentes Contas, com fundamento nos §§ 2º e 3º do art. 37 da Lei 12.919/2013 (LDO 2014)

Adiante, a Corte faz o seguinte registro, agora às fls. 818:

⁹⁷ Relatório TCU: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2014**: Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2016. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/docs/CG%202014_RelatorioParecerPrevioFinal.pdf, acesso 17/07/2019.

Contrarrazões ao TCU: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer RA/01-2015**. Disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/projetos/proposicoes/contas-do-governo-federal/contas-2014/AGU_Contas_do_Governo.

Contrarrazões ao Congresso Nacional: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Informações Nº AR-RA/01-2015, de 03/11/2015**, recebidas por meio do Aviso 525, de 04 de novembro de 2015. Documento impresso disponibilizado à CMO.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Em prosseguimento, a partir dos dados evidenciados na Tabela 1 das contrarrazões (peça 200, p. 85), em que pese a redução das ocorrências, percebe-se que em nenhum dos últimos quatorze anos a execução orçamentária das empresas estatais respeitou o estabelecido na Lei Orçamentária Anual, no tocante às despesas autorizadas para o OI e, mais gravemente, ao disposto no já citado inciso II do art. 167 da CF/1988.

Vale realçar, desde logo, que o Eminentíssimo Ministro Relator reconheceu "os esforços do Dest em regularizar a questão" (p. 882). Porém, decidiu agravar o apontamento, em relação aos exercícios anteriores, ao incluí-lo como "irregularidade" capaz de ensejar a rejeição das contas da Presidenta da República.

Análise

Aplicam-se a este apontamento, de forma absolutamente idêntica, todos os raciocínios já apresentados ao apontamento anterior, visto que diferem tão somente na descrição contábil de sua ocorrência (enquanto o descumprimento da seção anterior dizia respeito a uma determinada fonte de financiamento, o excesso aqui apontado refere-se ao conjunto total de despesas contempladas no orçamento de investimento).

Como lá ficou exaustivamente demonstrado, a questão ora tratada sequer deve constar das contas presidenciais, pois trata visivelmente de atos de gestão cujos responsáveis são precisamente identificáveis e não foi demonstrada nenhuma conduta omissiva ou comissiva do titular das contas ora analisadas. O Presidente da República, não custa lembrar, não é ordenador de despesas, razão pela qual sua atuação não abrange a prática dos atos apontados pelo TCU. A par disso, não foi apontado qualquer dano ao erário em razão da conduta em apreço, de tal modo que a presente "irregularidade" poderia, no máximo, continuar sendo registrada pela Corte como "ressalva". De fato, assim deve ser feito, para manter o papel de registro de problemas verificados e base de informação que contribua para o contínuo aperfeiçoamento da gestão. Vejo, assim, apenas a aposição de ressalva às contas, consistindo em execução de despesa sem suficiente dotação e extrapolação do montante de recursos



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

aprovados por fonte, no orçamento de investimento, em diversas empresas estatais não-dependentes, em descumprimento aos arts. 165, § 5º, inciso II, e 167, inciso II da Constituição e ao art. 37, § 1º, da Lei nº 12.919/2013 (LDO 2014).

3.3.7 Irregularidade 7 – Ausência de contingenciamento de despesas discricionárias da União no montante de, pelo menos, R\$ 28,54 bilhões

7. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 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 (itens 3.5.3 e 8.6).

Localização dos elementos⁹⁸

- identificação pela unidade técnica: itens 3.5.3, págs. 192/204 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao TCU (RA/01-2015): págs. 91/105 das contrarrazões ao TCU.
- análise das contrarrazões pela unidade técnica: item 8.6, págs. 770/790 do Relatório TCU.
- conclusão do Ministro Relator: item 9.2.7, págs. 882-886 do Relatório TCU.
- inclusão como irregularidade: item 7, pag. 23 do Relatório TCU.

⁹⁸ Relatório TCU: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2014:** Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2016. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/docs/CG%202014_RelatorioParecerPrevioFinal.pdf, acesso 17/07/2019.

Contrarrazões ao TCU: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer RA/01-2015.** Disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/projetos/proposicoes/contas-do-governo-federal/contas-2014/AGU_Contas_do_Governo.

Contrarrazões ao Congresso Nacional: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Informações Nº AR-RA/01-2015, de 03/11/2015,** recebidas por meio do Aviso 525, de 04 de novembro de 2015. Documento impresso disponibilizado à CMO.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- defesa (AGU) junto ao Congresso: págs. 27/36 das contrarrazões apresentadas ao CN.

Síntese do apontamento

O TCU denuncia que, ao longo do exercício, ocorreu deterioração significativa da situação fiscal, com queda contínua de receitas em relação ao planejado e demonstração, a cada Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias⁹⁹, de discrepâncias sucessivas e crescentes em relação ao resultado fiscal planejado para o período. No entanto, até o último bimestre, a deliberação governamental foi de não promover aumento de empenho e contingenciamento. Nesse bimestre, já dispondo da avaliação mais atual e reconhecendo a inviabilidade de cumprimento da meta original¹⁰⁰, o Executivo teria sido omissos em aplicar a limitação de empenho e movimentação financeira, o que deveria ter ocorrido na edição do Decreto nº 8.367/2014.

[obs.: o aumento do limite significa descontingenciamento; o aumento da limitação significa maior contingenciamento]

Análise

Em relação à irregularidade em tela, que considera ilegal o não contingenciamento de dotações, a manifestação sobre a questão tem parte de seu conteúdo desdobrado na discussão dos apontamentos de irregularidades de número 8 e 12, onde se encontram outros argumentos que ajudam a entender a controvérsia. Na verdade, sequer existiria razão para o tema ser desdobrado em três irregularidades, uma vez que é único, na medida em que todos dizem respeito, na essência, ao contingenciamento orçamentário. Neste sentido,

⁹⁹ Documento divulgado bimestralmente pelas Secretarias do Tesouro Nacional (STN) e de Orçamento Federal (SOF), com base no qual os Poderes, o Ministério Público da União (MPU) e a Defensoria Pública da União (DPU) promoveu limitação de empenho e movimentação financeira.

¹⁰⁰ Situação manifesta desde o dia 05 de novembro de 2014, quando a Ministra de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão envia a Exposição de Motivos nº 0206/2014-MP à Presidente da República, propondo a alteração da meta.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

grande parte dos argumentos aqui formulados tem cabida também na seção 3.3.12, pela absoluta similaridade do raciocínio. Por conseguinte, e para evitar repetição, os argumentos são aqui enunciados de forma um pouco mais sintética, com seu pleno desenvolvimento informativo naquela seção.

Da meta como objetivo e instrumento, e não como fim em si mesmo

Inicialmente, faz-se oportuna uma breve digressão quanto à possível obrigatoriedade de atingimento bimestral, ou mesmo anual, das metas fiscais, mediante a prática do contingenciamento de dotações orçamentárias, ante o conjunto de normas que rege a execução do orçamento e a condução dos governos em face do interesse público.

É necessário reforçar a correta e meritória preocupação do Tribunal com o alcance das metas de resultado primário estabelecidas e a defesa da LRF. Não se pode contestar o entendimento da Corte, que também é o do Congresso, de que os governos devem se conduzir com responsabilidade fiscal, de que devem estar sempre conciliando as despesas com a arrecadação das receitas e de que esse procedimento deve restar transparente o tempo todo. Como as fontes são finitas, os gastos precisam se conter nessa finitude, mantendo o necessário equilíbrio entre ambos, sob pena de desorganizar o setor público e afetar o próprio equilíbrio econômico, com efeitos danosos para toda a sociedade.

No entanto, e aqui há a legítima singularidade do julgamento político, as responsabilidades dos governantes não podem restringir-se ao aspecto fiscal. Pesam também sobre quem administra a Nação a estabilidade econômica, a responsabilidade social, a distribuição de renda, o equilíbrio regional, a realização de compromissos previamente firmados, a manutenção/aumento do nível de empregos, a segurança interna e externa, a estabilidade política e todos os múltiplos desdobramentos daí decorrentes. As metas fiscais não são um fim em si mesmas. O seu atingimento é necessário na medida em que atenda a um



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

equilíbrio maior, não necessariamente aquele contabilmente definido para o curto ou curtíssimo prazo, de um bimestre ou um exercício financeiro.

De nada adianta o equilíbrio fiscal em detrimento da falência da paz social, por exemplo. Déficit momentâneo não significa necessariamente desbalanceamento duradouro, este sim a ser combatido. Desse modo, não se pode ter a responsabilidade fiscal de curto prazo fora de um conjunto de responsabilidades e fora de um contexto. De outra maneira, o equilíbrio financeiro inoportuno e a qualquer custo pode redundar em maiores desequilíbrios, inclusive financeiros.

Nessa linha de raciocínio, parece exacerbado, com o devido respeito, o entendimento manifestado no Parecer Prévio, segundo o qual a administração teria que necessária e incondicionalmente encontrar-se em equilíbrio com suas contas em cada bimestre, que em cada bimestre deveria ter feito limitações nas programações, por ser ato determinado na LRF, sem qualquer espaço no decorrer do exercício para revisões e ajustes das metas inicialmente planejadas. A LRF, apesar de rígida e intensa ao buscar o equilíbrio fiscal, não nos parece ignorar o seu caráter instrumental. O contingenciamento, por sua vez, não é neutro: implica deixar de cumprir outras responsabilidades, igualmente assumidas no âmbito dos orçamentos, muitas também fixadas sob a forma de metas e aprovadas soberanamente pelo Parlamento. Neste último caso, até mesmo fixadas na própria Carta Política (por exemplo, arts. 6º, 21, 23, 144, 194, 195 e 215). Nesse quadro, parece evidente que a observância da legalidade na execução orçamentária não se resume ao artigo específico da LDO que estabelece uma meta fiscal anual a ser perseguida pelo gestor, mas a todo o conjunto normativo que ordena a execução orçamentária.

Portanto, a exigência incondicional do alcance de metas de superávit em cada bimestre não só desconsidera tais compromissos, mas pode vir a anular as principais funções do estado, quais sejam, fomentar a estabilidade econômica e a geração de empregos, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º da Constituição). Aliás, não há valores jurídicos incondicionados.

O indicativo de frustração de receitas ou aumento de despesas obrigatórias em um bimestre, por si só, não é suficiente para que a Administração interrompa a execução de programas prioritários ou adote medidas para rever as metas fiscais fixadas para todo o exercício, sem antes analisar e ponderar toda a conjuntura econômica projetada para o período considerado, os impactos que a interrupção pode trazer para a sociedade e os horizontes temporais um pouco mais amplos para o retorno ao equilíbrio sustentado. Caso contrário, nesse desenho de aferições e bloqueios bimestrais incondicionados, a certeza para o gestor atuar somente se apresentaria no encerramento do exercício, quando definido o total da limitação necessária, porém já sem tempo hábil para implementar quaisquer políticas públicas. Esse tipo de raciocínio parece ignorar o princípio da continuidade do serviço público (art. 175, inciso IV, da Constituição combinado com o art. 6º da Lei nº 8.987, de 1995).

Nos anos de estabilidade ou crescimento econômico, o atendimento das regras de equilíbrio prescritas na LRF não ofereceria dificuldades, porquanto bastaria cumprir os programas e as metas equacionados nos orçamentos, vez que as receitas estariam em tese asseguradas. Não haveria razão para descumprimento de metas, especialmente as de obtenção de superávit, pois assegurados estariam também os demais compromissos orçados.

Não é o que ocorreu em 2014. O país viveu profundas incertezas desde o início do ano. Como o próprio Parecer Prévio reconhece, sucessivas oscilações nas expectativas de crescimento afetaram tanto as previsões governamentais quanto as do mercado, ampliando as incertezas. Hoje podemos dispor dos dados reais, retrospectivos, que em 2014 eram somente estimativas. Numa situação dessa volatilidade, em que as projeções se configuram pouco precisas e em que, na vida real, a economia visivelmente se deteriora, levando angústia para a sociedade, há de se convir que o contingenciamento exigido pode não se mostrar



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

responsável à vista dos demais compromissos estatais, até porque, na crise, as demandas se acirram.

O efeito finalístico de contingenciamentos arbitrários poderia ser, esse sim, irresponsável. Nas contrarrazões enviadas ao Congresso Nacional, fls. 30/31, a Excelentíssima Senhora Presidenta da República deixa claramente assentado que, houvesse realizado o contingenciamento de R\$ 28,7 bilhões ora em análise, gastos a exemplo dos seguintes teriam de ser cortados:

- I. dotações acrescidas na área da saúde, por ser esse valor programado além do mínimo constitucional;
- II. custeio, na forma de anulação de bolsas de pesquisa já concedidas no CNPq e Capes; vedação à aquisição de livros didáticos para 2015; eliminação ou redução ao mínimo de assistência técnica e extensão rural para reforma agrária; contribuição à ONU, no âmbito do Itamaraty; e
- III. No grupo investimentos, o contingenciamento incidiria (i) no PMCMV; (ii) na redução ou até eliminação das dotações voltadas para manutenção da malha rodoviária federal e ferrovias Norte-Sul e Oeste-Leste; (iii) na redução ou eliminação dos recursos direcionados ao desenvolvimento do cargueiro militar KC-X; (iv) na postergação da construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano e (v) em outros projetos para oferta de água no Semiárido.

Como é razoável presumir, seria drástico para a saúde pública corte na magnitude de mais de R\$ 18 bilhões, que teria sido o montante acrescido ao mínimo exigido na Constituição. Do mesmo modo, em razão dos benefícios inerentes ao interesse público, seria social, estratégica e economicamente inviável a redução nos dispêndios no custeio e investimentos informados.

Some-se a isso o fato de que os gastos obrigatórios – elementos fundamentais de proteção social e da própria vida humana em época de crise – correspondiam a aproximadamente 87,5% da despesa total prevista para 2014. Logo, a tarefa de contingenciar deveria incidir sobre a parcela restante dos



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

12,5%, que representam as despesas ditas discricionárias (das quais cerca de 7% já originalmente comprometidas com despesas inscritas em restos a pagar em 2013)¹⁰¹.

Existe também a restrição macroeconômica: em ano de baixo crescimento da produção e de redução do nível de emprego, a decisão governamental por cortar excessivamente os gastos pode agravar ainda mais o quadro. Ou seja, do ponto de vista fiscal, o simples corte, sem aferir as possíveis consequências para o erário, pode ao final redundar em maiores déficits, em razão da transmissão dos efeitos da contração do gasto público a toda a economia, fragilizando ainda mais as receitas, e do aumento de custos decorrente das paralisações de obras e serviços já contratados, e subsequente eliminação de postos de trabalho.

Aliás, em nenhum ponto o Relatório do TCU debate as consequências fáticas da exigência de contingenciamento que faz. Em nenhum ponto há análise da eficiência, da economicidade e do interesse público dos contingenciamentos (arts. 37 e 70 da Constituição) em casos tais.

Quanto ao fato de o Decreto nº 8.367, de 2014, ter sido editado considerando o envio, ao Congresso Nacional, do PL nº 36, de 2014-CN, o qual previa a redução da meta de superávit primário, remetemos aos argumentos da seção 3.3.8 que demonstram que tal técnica de elaboração legislativa, considerando os efeitos de projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional,

¹⁰¹ Com base no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias - 1º Bimestre 2014 e Quadro 9 dos Autógrafos do PLOA 2014. Segundo esses documentos, do total global das despesas primárias programadas para 2014 (R\$ 1.271,2 bilhões), 87,5% (R\$ 1.111,9 bilhões) correspondiam a despesas obrigatórias; a diferença de aproximadamente R\$ 159,30 bilhões (12,5%) destinava-se a cobrir despesas discricionárias. Desses 12,5%, no entanto, R\$ 87,7 bilhões (6,9%) já se encontravam comprometidos com despesas inscritas em restos a pagar em 2013. Ou seja, o saldo hábil para contingenciamento em 2014 se restringia a meros R\$ 71,6 bilhões (5,6%) das dotações programadas para o exercício. Mesmo considerando que não se pagariam todas as despesas obrigatórias dentro do exercício (como de fato acaba ocorrendo no final do ano, haja vista despesas que podem ser pagas no início do mês de janeiro subsequente), fato é que a margem de comprometimento das receitas é muito elevada e que os eventuais superávits alcançados estão ocorrendo meramente sob a forma de postergação de gastos, não sob a efetiva redução de dispêndios.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

é perfeitamente aceita na legislação e pela jurisprudência, nada havendo a objetar do ponto de vista jurídico.

Esta foi a escolha da alta administração federal, uma escolha política legítima: arriscar-se a gerar um resultado fiscal abaixo da meta, para não colher as consequências deletérias de uma contração econômica ainda maior para a economia e a sociedade. Por essa escolha, a Presidenta veio a responder politicamente em várias instâncias. De nossa parte, entendemos que, tendo em vista a conjuntura econômica do ano em análise, não se poderia cobrar da Chefe do Poder Executivo o cumprimento das metas previstas na LDO, sem levar em consideração os demais aspectos de interesse público, como visto nos parágrafos acima.

E tal decisão era cabível e legítima, pois, como acima expusemos, esse é o sentido do ordenamento jurídico: uma certa discricionariedade de escolha entre buscara “obtenção da meta de superávit primário”¹⁰², por meio do aumento do contingenciamento, e buscar também cumprir as metas programáticas compromissadas via orçamento, porque tudo está previsto em lei de ordem pública¹⁰³ e tudo faz parte da responsabilidade do Estado. Afinal, a LDO

¹⁰² Expressão prevista no art. 2º da LDO 2014, que de nenhum modo estabelece uma obrigação para o Estado: “Art. 2º A elaboração e aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2014, bem como a execução da respectiva Lei, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário de R\$ 116.072.000.000,00 (cento e dezesseis bilhões e setenta e dois milhões de reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e R\$ 0,00 (zero real) para o Programa de Dispendios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV, de forma a buscar obter um resultado para o setor público consolidado não financeiro de RS 167.360.000.000.00 (cento e sessenta e sete bilhões e trezentos e sessenta milhões de reais).”

¹⁰³ O clássico Carlos Maximiliano assim se expressa, quanto à obrigatoriedade do cumprimento das normas do ramo do direito público: “Consideram-se de ordem pública as disposições que se enquadram nos domínios do Direito Público”. “[...] A distinção entre prescrições de ordem pública e de ordem privada consiste no seguinte: entre as primeiras o interesse da sociedade coletivamente considerada sobrepõe a tudo, a tutela do mesmo constitui o fim principal do preceito obrigatório; [...]”. (MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 216). Outro clássico repositório jurídico registra que “[...] evidenciam-se leis ou normas de interesse público. E por isso dizem-se leis de ordem pública. Em regra, esse é o caráter das leis ordenativas, enquanto as de ordem privada são dispositivas ou facultativas”. (SILVA, De Plácido. **Vocabulário Jurídico**. Vol. III, j-p. 12 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 65).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

estabelece "metas", não obrigações. Justamente por se tratar de metas, expressam intenções, propósitos – condicionantes, influentes, mas não absolutamente imperativos. A atuação presidencial, parece-nos, ocorreu dentro desses limites em 2014, e segundo os parâmetros e o cenário econômico então projetados.

É indubitoso que em 2014 houve nas escolhas uma responsabilidade política, cuja licitude de exercício não se poderia negar à Presidenta da República. Escolhas nesse sentido acabam, de todo modo, sendo aferidas e julgadas tanto pela sociedade, mediante as eleições, quanto pelos Legislativos, mediante a apreciação anual das contas. Isto é, eventual decisão equivocada ou exacerbada, para além do que se espera na situação em que se encontrava a mandatária, não ficaria impune¹⁰⁴, seja pela sociedade, seja pelos seus representantes legítimos.

Nessa linha, não parece razoável pretender sejam absolutamente cogentes, como quer o Tribunal, os contingenciamentos bimestrais em sua expressão matemático-contábil. Repetindo o já exposto acima: pela própria dicção literal do art. 2º da LDO 2014, as metas não são enunciadas como absoluta e incondicionalmente impositivas. Pela definição do próprio vernáculo, "meta" não significa imposição, mas intenção, propósito, objetivo. Assim, pode ou não ser alcançada e, especialmente no caso das metas de resultado fiscal, seu cumprimento dependente de múltiplos fatores que não apenas a vontade do gestor.

Qualquer cidadão, parlamentar ou partido pode ter opinião diferente sobre os pesos relativos dos fatores a serem ponderados. Pode alegar que, em sua opinião, deveria ter havido contração fiscal maior, ou paralisação maior de atividades governamentais. Porém, quem estava legitimado a fazê-lo era aquela

¹⁰⁴ De certo modo, é o que se verificou em 2015-2016, em que a titular do Poder Executivo foi cobrada "politicamente" pelo Congresso Nacional em relação a temas vinculados ao controle das contas públicas, em procedimento que será abordado posteriormente neste relatório. Pretender mais do que isso é querer dar às normas uma abertura que não têm.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

que recebeu o mandato popular para decidir em qual proporção os valores – parcialmente contraditórios naquela circunstância – deveriam ser ponderados.

Não se vislumbra, no caso, senão o legítimo exercício das prerrogativas do cargo de Presidente da República. Não há, portanto, como apontar irregularidade na conduta ou na responsabilidade da mandatária.

Do caráter anual da meta fiscal

É preciso considerar ainda o horizonte temporal. Se as metas fiscais fixadas são anuais, segundo a LRF (art. 4º, § 1º, e art. 9º), não seria possível, por ausência de amparo legal (art. 5º, inciso II da Constituição), ou sequer conveniente, pelas dificuldades práticas e potenciais transtornos daí decorrentes, exigir o cumprimento de metas bimestrais a qualquer custo como se fosse esse o objetivo da lei.

Portanto, a LRF estabelece metas anuais que deverão ser monitoradas bimestralmente, pelo Poder Executivo (art. 9º, caput, da LRF), e quadrimestralmente (maio, setembro e fevereiro), oportunidades em que aquele Poder deverá demonstrar o cumprimento das metas, em audiência pública, no âmbito do Poder Legislativo (art. 9º, § 4º, da LRF). Tal sistemática de acompanhamento está em perfeita sintonia com os princípios do planejamento, da prudência e da transparência. O art. 9º da LRF¹⁰⁵ prevê o mecanismo do contingenciamento tão somente quando identificada a "necessidade", ou, porque não dizer, "possibilidade" de se efetuar as limitações de empenho e pagamento com o fito de atingir a meta fiscal estabelecida. Se o art. 9º da LRF estabelece que a limitação de empenho e pagamento deve ocorrer segundo os critérios da LDO, e se esta, conforme o art. 51 da LDO 2014, determinava o

¹⁰⁵ Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

contingenciamento bimestral apenas em caso de "necessidade", deve-se aceitar que tal contingenciamento reserva certa carga de discricionariedade. Isto porque, de um lado, conforme já exaustivamente abordado na subseção anterior, a própria meta anual não seria obrigatória a qualquer custo, haja vista a necessidade de cumprir obrigação de caráter legal ou de realizar despesa de caráter inadiável capaz de, se não executada, comprometer a segurança, a vida, a continuidade do serviço público, a conservação do patrimônio público. De outro lado, diante do que agora se expõe, mesmo que uma avaliação bimestral levante, por meio de hipóteses de desempenho para arrecadação, a possibilidade de descumprimento da meta anual, o Executivo disporá, em tese, até o último dia do exercício para dar cumprimento ao originalmente programado, ou propor a sua alteração, pela via legislativa. As avaliações bimestrais não têm poder de alterar a meta, apenas a lei de alteração da LDO o pode. Como dito anteriormente, bimestral seria apenas o monitoramento com vistas a adotar as medidas necessárias para atingir os resultados fiscais estabelecidos, as quais, todavia, não devem ser adotadas a qualquer custo.

Nesse ponto, aliás, a participação do Tribunal de Contas é de suma importância. Deve ele "alertar" os Poderes e órgãos sempre que o atingimento das metas esteja em risco (art. 59, § 1º, inciso I da LRF).

Como não consta ter havido qualquer alerta da Corte naquele ano, nem tais alertas são mencionados no Parecer Prévio sobre as contas presidenciais, é de se supor que, em 2014, nem mesmo o Tribunal tenha identificado necessidade de contingenciamento no período bimestral, considerado o cenário econômico-fiscal então diagnosticado e constante dos relatórios bimestrais de acompanhamento da receita e da despesa, regularmente publicados. Por outro lado, a fiscalização do monitoramento deve ser realizada diretamente pelo Congresso Nacional, cuja frequência do controle está formalmente estabelecida tanto na LRF (art. 9º, §§ 4º e 5º, e art. 59, inciso I), quanto na LDO (art. 51, §§ 4º a 6º da LDO 2014) e na Resolução nº 1, de 2006-CN (arts. 2º, inciso III, alíneas "d" e "c"; 22, inciso I e § 3º, inciso II; e 154, § 2º). No Congresso, no



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

âmbito desta Comissão, o Poder Executivo, após cada quadrimestre, demonstra e avalia o cumprimento das metas (art. 9º, § 4º, da LRF). Havendo necessidade, apresenta esclarecimentos adicionais solicitados pela CMO. Logo, há fiscalização sobre a questão pelo Poder titular do controle externo. Tampouco há notícia de qualquer manifestação da CMO ou do Congresso em relação a eventual descumprimento da meta. Sendo, portanto, o monitoramento da meta uma tarefa conjunta do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do TCU, alguma falha que se pudesse suscitar no descumprimento do rito prudencial não poderia ser atribuída apenas ao Executivo.

Em síntese, razão não há para a existência da irregularidade ora apontada, considerando que (i) as decisões de não contingenciamento foram adotadas com apoio nos relatórios de avaliação de receitas e despesas primárias regularmente publicados e elaborados pelos próprios órgãos técnicos competentes do Poder Executivo, cuja finalidade é, exatamente, orientar essas decisões, nos termos do art. 9º da LRF e do art. 51 da LDO/2014, e (ii) o contingenciamento não é obrigatório, de forma absoluta, como descrito nesta seção, diante de outros elementos de igual significação fática e jurídica.

Isto tudo não significa que o Poder Executivo está, ou esteve, isento de demonstrar os dados sobre receita e despesa tal como previstas nas épocas determinadas pela LRF. Não houve a total transparência sobre o que de fato acontecia em 2014. As reais fragilidades e ameaças que pairavam sobre as contas públicas somente ficaram conhecidas com a publicação do relatório de acompanhamento do 5º bimestre. Tal transparência se mostrava ainda mais necessária (art. 37 da Constituição; art. 48 da LRF; art. 51, §§ 4º a 6º, da LDO 2014), tendo em vista tratar-se de ano eleitoral.

O fato de não entender cabível a rejeição das contas pela ausência de contingenciamento para atingir as metas estabelecidas, ou, ainda, de não considerar que tais metas sejam obrigatórias a qualquer custo não significa liberar aquele Poder de ser transparente quanto a situação do Erário ou de prestar as devidas justificativas que o impediram de cumprir as metas



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

regularmente fixadas pelo Legislativo. E nisto tem toda a razão a Corte de Contas. Ainda que o Congresso Nacional não tenha fiscalizado como devido, ou que a Corte não tenha emitido o devido "alerta", não houve a clareza e publicidade ante o grau de deterioração das contas públicas durante o exercício, uma vez que esta somente foi explicitada no final do exercício analisado. A solução para essa grave lacuna será a adoção de critérios mais precisos e adequados na construção dos relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas, conforme proposta apresentada na seção 3.3.11 deste relatório.

3.3.8 Irregularidade 8 – Utilização da execução orçamentária para influir na apreciação legislativa do Projeto de Lei nº 36/2014-CN

8. Inobservância dos princípios da legalidade e da moralidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 118 da Lei 12.919/2013, em face da utilização da execução orçamentária de 2014 para influir na apreciação legislativa do Projeto de Lei PLN 36/2014, nos termos do art. 4º do Decreto 8.367/2014 (itens 3.5.3 e 8.6).

Localização dos elementos¹⁰⁶

- identificação pela unidade técnica: itens 3.5.3 e 3.5.5, págs. 192/204 e 209-224 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao TCU (RA/01-2015): págs. 91/105 das contrarrazões ao TCU.

¹⁰⁶ Relatório TCU: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2014:** Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2016. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/docs/CG%202014_RelatorioParecerPrevioFinal.pdf, acesso 17/07/2019.

Contrarrazões ao TCU: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer RA/01-2015.** Disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/projetos/proposicoes/contas-do-governo-federal/contas-2014/AGU_Contas_do_Governo.

Contrarrazões ao Congresso Nacional: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Informações Nº AR-RA/01-2015, de 03/11/2015,** recebidas por meio do Aviso 525, de 04 de novembro de 2015. Documento impresso disponibilizado à CMO.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- análise das contrarrazões pela unidade técnica: item 8.6, págs. 770/790 do Relatório TCU.
- conclusão do Ministro Relator: item 9.2.7, págs. 882-886 do Relatório TCU.
- inclusão como irregularidade: item 8, pág. 23 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao Congresso: págs. 27/36 das contrarrazões apresentadas ao CN.

Análise

No presente item, como se percebe desde logo, não há análise de contas. A Corte aponta possíveis irregularidades na tramitação legislativa de matérias orçamentárias, o que fatalmente foge ao escopo de um julgamento sobre a regularidade da execução orçamentária, financeira, patrimonial, contábil, bem assim a eficiência e economicidade do gasto em determinado ano (critérios do próprio art. 228 do Regimento Interno do TCU, além dos mais abrangentes princípios contemplados nos arts. 70 e 71, inciso I, da Constituição). A fundamentação do Parecer Prévio considerou suficientes, para a conclusão ofertada, os seguintes fatos:

- I) envio pela Senhora Presidenta da República, em 10/11/2014, ao Congresso Nacional, do Projeto de Lei nº 36, de 2014 (PLN nº 36, de 2014-CN). Referido Projeto visava a alteração da possibilidade de abatimento da meta de superávit primário estabelecida no art. 2º da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 - LDO 2014 (Lei nº 12.919, de 24/12/2013); o mencionado PLN nº 36, de 2014-CN, converteu-se na Lei nº 13.053, de 15/12/2015; e
- II) edição, pela Senhora Presidenta da República, em 28/11/2014, do Decreto nº 8.367, de 28/11/2014, que ampliou os limites de movimentação e empenho (descontingenciamento) no valor de R\$ 10,0 bilhões; porém, simultaneamente, bloqueou o uso desses recursos até que fosse publicada a lei decorrente do PLN nº 36, de 2014-CN.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Não há, aqui, qualquer elemento objetivo de avaliação da conduta. A suposição de que o Decreto em estudo pudesse ter sido adotado para “influir” na apreciação do PLN até poderia ter sido levantada pelos congressistas, no âmbito do debate político típico do Parlamento, que funciona como caixa de ressonância de todas as correntes de pensamento, de interesses e de segmentos da sociedade (art. 53da Constituição), mas é completamente fora de propósito em uma avaliação – quer técnica, quer de julgamento político – das contas de um titular de Poder.

No que aqui importa, estabeleceu referido Decreto:

Art. 1º Os limites de movimentação e empenho constantes do Anexo I do Decreto nº 8.197, de 20 de fevereiro de 2014, ficam ampliados no montante de R\$ 10.032.697.201,00 [...].

Art. 2º O montante de que trata o inciso I do art. 8º do Decreto nº 8.197, de 2014, fica acrescido de 10.032.697.201,00 [...].

[...]

Art. 4º A distribuição e a utilização do valor da ampliação a que se referem os arts. 1º e 2º deste Decreto ficam condicionadas à publicação da lei resultante da aprovação do PLN nº 36, de 2014-CN, em tramitação no Congresso Nacional.

Parágrafo único. Não aprovado o PLN de que trata o caput, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministério da Fazenda elaborarão novo relatório de receitas e despesas e encaminharão nova proposta de decreto.

Ou seja, concomitantemente à ampliação do limite de empenho (art. 1º), o Decreto impediu o uso desse limite (art. 4º). A utilização somente seria permitida se e quando o PLN nº 36, de 2014-CN, fosse aprovado. A administração ficou impedida, portanto, de emitir empenhos até a publicação da lei correspondente ao PLN. Se o projeto não fosse aprovado, outro relatório de receita e despesa deveria ser elaborado e encaminhado para decisão presidencial. De qualquer modo, seriam múltiplas as alternativas à disposição do Governo, caso o PLN não fosse aprovado, inclusive o bloqueio de pagamento no montante necessário para cumprir formalmente a meta de superávit. Sendo assim, verifica-se que haveria alternativa para o cumprimento da meta, no mero



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

aspecto formal aparentemente exigido pelo parecer, na eventualidade de não aprovação do PLN.

Conforme se depreende da conclusão do Tribunal, esses dois atos da Presidenta da República (PLN e Decreto), combinados, provam o uso dos orçamentos públicos para “influenciar” (no sentido pejorativo) os trabalhos do Parlamento. Nos fundamentos do Parecer Prévio, ficou textualmente registrado que (p. 200):

Ao oferecer a liberação de limites orçamentários e financeiros como contrapartida à alteração legislativa que autorizaria a redução da meta fiscal pela totalidade das despesas do PAC e das desonerações tributárias, o Poder Executivo utilizou-se da execução orçamentária, condicionando-a a apreciação da proposição que se encontrava em tramitação no Congresso Nacional. Tal uso ocorreu, inclusive, mediante a adoção da cláusula resolutiva, nos termos do parágrafo único do art. 4º do Decreto 8.367/2014: “não aprovado o PLN de que trata o caput, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministério da Fazenda elaborarão novo relatório de receitas e despesas e encaminharão nova proposta de decreto”.

Considerando que a aprovação do PLN 36/2014 foi consumada na forma da Lei 13.053/2014, a condicionante orçamentária imposta pelo Poder Executivo no Decreto 8.367/2014 surtiu o efeito desejado pelo governo federal, qual seja, a alteração promovida na redação do caput do art. 30 da LDO 2014, que extinguiu o valor de referência de R\$ 67 bilhões como limite para dedução da meta de resultado primário da União. Contudo, tal mudança deu-se à custa da infringência, pelo governo, dos princípios constitucionais da legalidade e da moralidade, dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável, bem como do art. 118 da mesma LDO 2014, o que enseja a emissão de alerta nestas Contas.

Apesar de a fundamentação do Parecer Prévio discorrer sobre necessidades de contingenciamento e outras questões diversas, tratadas em outros itens deste relatório, a irregularidade neste ponto foi registrada unicamente “em face da utilização da execução orçamentária de 2014 para influir na apreciação legislativa do Projeto de Lei PLN 36/2014”. Logo, se desconstituída essa utilização da execução para influir na tramitação legislativa, o apontamento fica sem sentido.

Na nossa interpretação dos fatos e dos textos normativos apresentados, nem de longe é possível chegar à mesma conclusão do Tribunal. As conclusões



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

do Parecer Prévio não guardam lógica sequer com o andamento dos acontecimentos.

É evidente que a tramitação legislativa do PL nº 36, de 2014-CN, foi acompanhada de intensos debates e embates políticos, como é da essência do Parlamento. Máxime quando se tem em conta que o projeto em referência interfere e é influenciado por um quadro econômico e fiscal de profunda incerteza interna e externa.

Mas é exatamente isso que se espera de qualquer proposição legislativa, nos exatos termos da Constituição. É legítimo ao Poder Executivo iniciar o processo legislativo, cabendo o juízo de conveniência e oportunidade unicamente ao próprio Presidente. A eventual impropriedade da iniciativa é objeto de avaliação do Legislativo. Identificada pela titular do Poder Executivo a conveniência de ajuste nas metas programadas, é natural, constitucional e legítimo que iniciasse o processo legislativo com tal finalidade. Portanto, nenhuma mácula está evidenciada nesse ato, até porque, conforme a Constituição, é de iniciativa privativa do Presidente da República (arts. 84, inciso III, e 165, inciso II, da Constituição).

Ao Congresso Nacional, exclusivamente, cabe a apreciação da matéria, podendo alterá-la, rejeitá-la ou modificá-la, sendo descabida a conclusão (implícita ou explícita) da Corte segundo a qual, na ocasião, somente a rejeição seria aceitável. O PLN original previa a redução da "meta de superávit"¹⁰⁷, o que permitia considerar que a meta superavitária de R\$ 116,0 bilhões poderia ser reduzida a valor próximo a zero. O Congresso Nacional, no entanto, fazendo sua avaliação soberana sobre a gravidade da situação das contas públicas, aprovou-o autorizando mais do que solicitado, já que a lei promulgada contemplou a

¹⁰⁷ Art. 3º **A meta de superávit a que se refere o art. 2º poderá ser reduzida no montante das desonerações de tributos e dos gastos relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, cujas programações serão identificadas no Projeto e na Lei Orçamentária de 2014 com identificador de Resultado Primário previsto na alínea "c" do inciso II do § 4º do art. 7º desta Lei.**





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

redução "da meta de resultado"¹⁰⁸, o que deixaria claro que o Poder Executivo poderia até mesmo trabalhar com meta deficitária (menor que zero). Na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, órgão competente para apreciar e emitir parecer sobre a matéria, referido projeto deu entrada em 12/11/2014 e recebeu 80 emendas. Foi aprovado doze dias depois, em 24/11/2015, tendo subido à apreciação do Plenário do Congresso Nacional no dia seguinte (25/11/2015). Portanto, em 25 de novembro do ano cujas contas são ora julgadas o PLN nº 36/2014 já havia sido aprovado neste Colegiado. Como se sabe, todas as reuniões desta Comissão e de qualquer outra no âmbito do Congresso Nacional são públicas. Transparência não falta aqui. Os olhos da sociedade e da imprensa nos acompanham 24 horas por dia. Qualquer do povo pode presenciar, acompanhar e criticar os nossos trabalhos.

A Presidência da República, cumprindo uma competência que também é somente sua, editou o Decreto nº 8.367, de 2014, apenas em 28/11/2014, dezoito dias após o envio do PLN nº 36/2014 ao Congresso e quatro dias após a CMO já tê-lo aprovado. Tal Decreto, aliás, é ato vinculado, pois deve ser editado com a finalidade específica de alterar o contingenciamento das dotações em função da avaliação bimestral de receitas e despesas. Como tal, tinha prazo legal para ser editado do modo que melhor se pudesse aproveitar os recursos, prazo esse que se findaria em 30/11/2014, domingo (inciso I do § 12 do art. 51 da LDO 2014). Logo, foi editado no último dia útil possível. Destinou-se, como não poderia ser diferente, a regular atos administrativos a serem realizados, posteriormente, no âmbito de cada órgão gestor.

Ora, se o PLN nº 36/2014 já havia sido aprovado no Colegiado competente para emitir parecer, demonstrando a clara intenção do Congresso Nacional, não haveria sequer como o Decreto influir na sua votação, pois

¹⁰⁸Art. 3º **A meta de resultado a que se refere o art. 2º poderá ser reduzida até o montante das desonerações de tributos e dos gastos relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, cujas programações serão identificadas no projeto e na Lei Orçamentária de 2014 com o identificador de resultado primário previsto na alínea "c" do inciso II do § 4º do art. 7º desta Lei.**





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

dispunha até mesmo do pronunciamento de mérito favorável do órgão técnico do Congresso Nacional com a competência para tal (art. 166, § 1º, da Constituição).

Porém, apenas para argumentar, ainda que tivesse sido formulado com alguma intenção de influir de alguma maneira no posicionamento do Plenário do Congresso Nacional, caberia apenas ao Parlamento deliberar sobre a matéria, na defesa de suas prerrogativas, se assim entendesse necessário (art. 49, incisos X e XI, da Constituição).

Não existem, no entanto, quaisquer elementos que permitam concluir que a edição do decreto foi destinada a interferir nas decisões do Congresso Nacional, como sugere o TCU. Ao contrário, do ponto de vista temporal, havia prazo para o ato ser editado. Do ponto de vista do conteúdo, talvez existisse outra fórmula de aproveitar a margem orçamentária a ser aberta pelo PLN nº 36/2014, para pôr em marcha, após ele ter sido aprovado e antes do encerramento do exercício, os procedimentos executórios das despesas que estavam pendentes e que seriam por ele aprovadas. Mas a Presidência decidiu adotar o decreto como a mais apropriada alternativa para a situação. Não poderia liberar a execução, porque os recursos pendiam de aprovação do PLN, mas também não poderia aguardar outro momento para editá-lo, tanto porque havia prazo estipulado, quanto porque corria-se o risco de extemporaneidade para melhor implementar as ações necessárias ao cumprimento do quanto aprovado no próprio PLN, já que não se sabia a data de sua entrada em vigor. A Senhora Presidenta optou por um caminho que condicionou a eficácia do Decreto à aprovação do PLN nº 36/2014. Foi decisão apropriada, porque o decreto devia ser editado para a melhor administração orçamentária, mas os recursos não poderiam ser ainda liberados. Mais do que isso, o suposto “condicionamento” dos termos do Decreto não é mais do que uma platitude: é evidente que não poderia ser liberado qualquer montante de despesas sem que tivesse sido aprovado o PLN nº 36/2014, e jamais um ato administrativo poderia dispor o contrário. De outra sorte, uma vez que o Projeto tivesse sido aprovado,



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

é inteiramente legítimo – na verdade, obrigatório – que o Decreto regulamentador dispusesse exatamente sobre a execução das despesas nos termos em que o PLN as caracterizasse. O Decreto não faz mais que expressar o óbvio: sem a aprovação do PLN, qualquer despesa que dele dependa não pode ser realizada. Após a sua aprovação, todas as despesas por ele contempladas poderão ser tornadas disponíveis à Administração.

Diante de tudo disso, não é mais que suposição do Parecer Prévio, desprovida de qualquer fundamento fático ou lógico, considerar que esse normativo tenha sido exarado para influir nas votações do Plenário do Congresso (reunião de 513 Deputados e 81 Senadores) e que a influência restaria comprovada pelo fato de a matéria ter sido aprovada (até porque a aprovação era uma das alternativas lícitas ao Parlamento em relação à proposta a ele apresentada). O Parecer da Corte de Contas alega, ainda, que a Presidenta da República não poderia vincular a liberação das dotações à aprovação de eventual projeto em tramitação do Congresso, porque projeto não é lei. Ora, essa era exatamente a obrigação da Chefe do Executivo: as dotações não poderiam ser vinculadas a outra causa que não, precisamente, a aprovação do projeto de lei em referência.

Conforme dito acima, a fixação de condição para o início regular do uso dos limites orçamentários foi a única maneira de viabilizar a publicação do Decreto no prazo estabelecido. Porém, mesmo que assim não fosse, não há nenhuma vedação legal para condicionar a liberação da execução à aprovação de propostas legislativas. Essa prática, na verdade, é corriqueira e necessária, pois um planejamento escorreito deve considerar os possíveis impactos de futuras normas, seja de aumento seja de redução de receita ou de despesa, haja vista que o planejamento é imposto ao poder público (art. 174, caput, da Constituição).

O gestor não pode ficar alheio aos fatos futuros, especialmente em relação às receitas e despesas de ocorrência iminente, em respeito ao princípio da universalidade orçamentária (art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964). Os orçamentos



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

públicos são elaborados considerando estimativas de arrecadação e de despesa, e a avaliação bimestral de receitas e despesas (art. 9º da LRF e art. 51 da LDO 2014) utiliza a mesma técnica. A própria LDO 2014 autorizou, por exemplo, a programação de gastos na pendência de aprovação de projetos de lei. A propósito, o disposto na LDO vigente em 2014:

Art. 96. Na estimativa das receitas e na fixação das despesas do Projeto de Lei Orçamentária de 2014 e da respectiva Lei, poderão ser considerados os efeitos de propostas de alterações na legislação tributária e das contribuições, inclusive quando se tratar de desvinculação de receitas, que sejam objeto de proposta de emenda constitucional, de projeto de lei ou de medida provisória que esteja em tramitação no Congresso Nacional.

§ 1º Se estimada a receita, na forma deste artigo, no Projeto de Lei Orçamentária de 2014:

I - serão identificadas as proposições de alterações na legislação e especificada a variação esperada na receita, em decorrência de cada uma das propostas e seus dispositivos;

II - será identificada a despesa condicionada à aprovação das respectivas alterações na legislação.

§ 2º Caso as alterações propostas não sejam aprovadas, ou o sejam parcialmente, até sessenta dias após a publicação da Lei Orçamentária de 2014, de forma a não permitir a integralização dos recursos esperados, as dotações à conta das referidas receitas serão canceladas, mediante decreto, nos trinta dias subsequentes, observados os critérios a seguir relacionados, para aplicação sequencial obrigatória e cancelamento linear, até ser completado o valor necessário para cada fonte de receita:

I - de até 100% (cem por cento) das dotações relativas aos novos subtítulos de projetos;

II - de até 60% (sessenta por cento) das dotações relativas aos subtítulos de projetos em andamento;

III - de até 25% (vinte e cinco por cento) das dotações relativas às ações de manutenção;

IV - dos restantes 40% (quarenta por cento) das dotações relativas aos subtítulos de projetos em andamento; e

V - dos restantes 75% (setenta e cinco por cento) das dotações relativas às ações de manutenção.

§ 3º A troca das fontes de recursos condicionadas, constantes da Lei Orçamentária de 2014, pelas respectivas fontes definitivas, cujas alterações na legislação foram aprovadas, será efetuada até trinta dias após a publicação da mencionada Lei ou das referidas alterações.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

§ 4º No caso de não aprovação das propostas de alteração previstas no caput, poderá ser efetuada a substituição das fontes condicionadas por excesso de arrecadação de outras fontes, antes do cancelamento previsto no § 2º.

§ 5º O atendimento de programação cancelada nos termos do § 2º far-se-á por intermédio da abertura de crédito suplementar.

Art. 97. Sem prejuízo do disposto no art. 96, as estimativas de receita constantes do Projeto de Lei Orçamentária e da respectiva Lei poderão considerar as desonerações fiscais que serão realizadas e produzirão efeitos no exercício de 2014.

A jurisprudência também é nessa linha. Em situação semelhante, o Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de se manifestar. O partido Democratas questionou, no âmbito da ADI 3949-MC/DF¹⁰⁹, a utilização, na programação da despesa, de fontes condicionadas à aprovação de projetos de lei. A Suprema Corte deixou assim assentado:

3. Consideração dos efeitos de propostas de alterações na legislação tributária e das contribuições, inclusive quando se tratar de desvinculação de receita, que sejam objeto de proposta de emenda constitucional, de projeto de lei ou de medida provisória que esteja em tramitação no Congresso Nacional, na estimativa das receitas do Projeto de Lei Orçamentária de 2008 e da respectiva lei.

[...]

7. A previsão das alterações na legislação tributária deve basear nos projetos legislativos em tramitação no Congresso Nacional.

8. Apesar da existência de termo final de vigência da CPMF e da DRU (31 de dezembro de 2007), não seria exigível outro comportamento do Poder Executivo, na sua aprovação, que não o de levar em consideração, na estimativa de receitas, os recursos financeiros provenientes dessas receitas derivadas, as quais já eram objeto de proposta de Emenda Constitucional (PEC nº 50, de 2007). O princípio da universalidade em matéria orçamentária exige que todas as receitas sejam previstas na lei orçamentária, sem possibilidade de qualquer exclusão.

Portanto, não apenas pode, mas deve o gestor levar em consideração, no seu plano de ação, os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, de modo a ter e revelar uma visão completa do que poder vir a arrecadar e executar.

¹⁰⁹ Relatoria do Ministro Gilmar Mendes, decisão do Plenário, julgamento em 14/08/2008.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Enfim, haja vista a intensidade e força das expressões empregadas, alegou-se na fundamentação do Parecer Prévio que a Presidência da República teria afrontado também, por meio do Decreto nº 8.367, de 28/11/2014, o art. 118 da LDO 2014, que assim dispõe:

Art. 118. A execução da Lei Orçamentária de 2014 e dos créditos adicionais obedecerá aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na administração pública federal, não podendo ser utilizada para influir na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional.

Quanto à possível interferência nos trabalhos do Legislativo, acima já se viu que não há qualquer evidência de que tenha ocorrido. Logo, o argumento não tem consistência. Ademais, tomando-se, *ad argumentandum tantum*, a conjectura de que se imagine como fundamento implícito da posição do Parecer a tão discutida barganha de liberações de dotações por votos¹¹⁰ no presidencialismo brasileiro, há de se apontar o equívoco factual ao confundir decreto de descontingenciamento com atos de execução da lei orçamentária. Aquele, ato formal, antecedente e praticado em instância política diversa (a Presidência), disponibiliza genericamente programações/dotações para a execução, enquanto estes, que são atos materiais específicos, subsequentes e praticados no âmbito de cada órgão/ministério, correspondem a empenho, liquidação e pagamento, verdadeiros atos de execução da despesa. Não se confundem. O decreto citado é ato-condição¹¹¹, é prévio, que habilita os posteriores atos de execução. Compete ao Chefe do Poder Executivo. A execução é ato de gestão, que somente pode ocorrer após a regular

¹¹⁰ Veja-se, por exemplo, a descrição da lógica clientelista subjacente a esse argumento em PEREIRA, Carlos; MULLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, 46 (4), 2003, pp. 735-771.

¹¹¹ Para Hely Lopes Meirelles: "Ato-condição: é todo aquele que se antepõe a outro para permitir a sua realização. O ato-condição destina-se a remover um obstáculo à prática de certas atividades públicas ou particulares, para as quais se exige a satisfação prévia de determinados requisitos" (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**: 25. ed.: atualiz. Eurico de A. Azevedo, Dêlcio B. Aleixo e José E. Burle Filho, São Paulo: Malheiros, 2000, p. 166).



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

disponibilização das dotações por decreto (ou lei, conforme o caso). É ato praticado pelo gestor, pelo ordenador de despesas, no âmbito de cada Ministério ou órgão, não pelo Chefe do Poder Executivo. A execução obedece a normas próprias, inclusive aos limites orçamentários e financeiros determinados pelo contingenciamento.

Como se vê, a Presidenta somente praticou, legitimamente, o primeiro ato, o ato-condição universal, mesmo assim condicionando sua eficácia à aprovação do PLN em tramitação no Congresso. Previdente, já estabeleceu também as consequências da não-aprovação do referido PLN. Nada se poderia vislumbrar acerca do uso da “execução” dos orçamentos para influir na apreciação de proposições (art. 118 da LDO 2014), pois sequer poderia ser praticado qualquer ato executório pela Chefe do Executivo.

Assim sendo, por qualquer ângulo que se observe, não se tem como considerar que o envio de projeto de lei à deliberação do Congresso Nacional, dentro da previsão constitucional, pode redundar em ofensa ao princípio da legalidade. O que ressalta é justamente o contrário, porquanto ilegal seria a Chefe do Executivo adotar medidas sem os cuidados que teve. Nessa toada, nada de imoral na vinculação, mediante decreto, da ampliação dos limites de gasto à aprovação de normas pelo Parlamento. Tal procedimento, como já visto, é usual e acolhido ano após ano no âmbito da LDO e da LOA. Na verdade, não haveria outra conduta admissível à Presidenta senão enunciar clara e formalmente, como o fez, que a realização do gasto se sujeita à deliberação do Legislativo. Para nós, parece comprometimento e responsabilidade com a coisa pública. Imoral seria permitir a realização do gasto desconsiderando a necessária autorização legislativa.

Sendo assim, inexistindo qualquer atentado às regras legais, institucionais e éticas, a presente "irregularidade" sequer tem assento como suposta "ressalva" às contas presidenciais de 2014.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

3.3.9 Irregularidade 9 – Inscrição irregular em restos a pagar de R\$ 1,367 bilhão referentes a despesas do Programa Minha Casa Minha Vida

9. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 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 (itens 3.5.4.1 e 8.3).

Localização dos elementos¹¹²

- identificação pela unidade técnica: itens 3.5.4.1, págs. 207/209 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao TCU (RA/01-2015): págs. 53/63 das contrarrazões ao TCU.
- análise das contrarrazões pela unidade técnica: item 8.3.2.3, págs. 672/675 do Relatório TCU.
- conclusão do Ministro Relator: item 9.2.3, págs. 874-878 do Relatório TCU.
- inclusão como irregularidade: item 9, pág. 23 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao Congresso: págs. 20/25 das contrarrazões apresentadas ao CN.

Análise

¹¹² Relatório TCU: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2014**: Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2016. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/docs/CG%202014_RelatorioParecerPrevioFinal.pdf, acesso 17/07/2019.

Contrarrazões ao TCU: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer RA/01-2015**. Disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/projetos/proposicoes/contas-do-governo-federal/contas-2014/AGU_Contas_do_Governo.

Contrarrazões ao Congresso Nacional: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Informações Nº AR-RA/01-2015, de 03/11/2015**, recebidas por meio do Aviso 525, de 04 de novembro de 2015. Documento impresso disponibilizado à CMO.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

O caso em apreço está totalmente integrado à "irregularidade 3", supra analisada (seção 3.3.3 deste relatório), tendo em vista a agregação original realizada pelo próprio Tribunal de Contas. Portanto, as conclusões lá alcançadas se aplicam integralmente a este apontamento, de modo que a suposta "irregularidade" tratada neste tópico sequer deve constar como isolada discussão ou "ressalva" nas contas presidenciais.



SF/22885.85990-64

3.3.10 Irregularidade 10 – Omissão de transações primárias deficitárias da União nas estatísticas dos resultados fiscais de 2014

10. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 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 (itens 3.5.5.2 e 8.5).

Localização dos elementos¹¹³

- identificação pela unidade técnica: itens 3.5.5.2, págs. 223/225 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao TCU (RA/01-2015): págs. 17/32 das contrarrazões ao TCU.
- análise das contrarrazões pela unidade técnica: item 8.5, págs. 715/770 do Relatório TCU.

¹¹³ Relatório TCU: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2014**: Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2016. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/docs/CG%202014_RelatorioParecerPrevioFinal.pdf, acesso 17/07/2019.

Contrarrazões ao TCU: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer RA/01-2015**. Disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/projetos/proposicoes/contas-do-governo-federal/contas-2014/AGU_Contas_do_Governo.

Contrarrazões ao Congresso Nacional: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Informações Nº AR-RA/01-2015, de 03/11/2015**, recebidas por meio do Aviso 525, de 04 de novembro de 2015. Documento impresso disponibilizado à CMO.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- conclusão do Ministro Relator: item 9.2.1, págs. 862-866 do Relatório TCU.
- inclusão como irregularidade: item 10, pp. 23-24 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao Congresso: págs. 6/16 das contrarrazões apresentadas ao CN.

Análise

O caso em apreço está totalmente integrado à "irregularidade 1", supra analisada (seção 3.3.1 deste relatório), tendo em vista a agregação original realizada pelo próprio Tribunal de Contas. Portanto, as conclusões lá alcançadas se aplicam integralmente a este apontamento, de modo que a suposta "irregularidade" tratada neste tópico sequer deve constar como isolada discussão ou "ressalva" nas contas presidenciais.

3.3.11 Irregularidade 11 – edição do Decreto nº 8.197, de 2014, sem considerar a manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE

11. Edição do Decreto 8.197, de 20/2/2014, e alterações subsequentes, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e fixou o cronograma mensal de desembolso para 2014, sem considerar a manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego quanto à elevação de despesas primárias obrigatórias (Seguro Desemprego e Abono Salarial), no valor de R\$ 9,2 bilhões, e quanto à frustração de receitas primárias do Fundo de Amparo ao Trabalhador, no valor de R\$ 5,3 bilhões, nos termos do Ofício 35/2014/SE-MTE, de 17/2/2014, em desacordo com os arts. 8º e 9º da Lei Complementar 101/2000 (item 8.7 do Relatório).

Localização dos elementos¹¹⁴

¹¹⁴ Relatório TCU: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2014:** Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2016. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/docs/CG%202014_RelatorioParecerPrevioFinal.pdf, acesso 17/07/2019.

Contrarrazões ao TCU: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer RA/02-2015.** Disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/projetos/proposicoes/contas-do-governo-federal/contas-2014/AGU_Contas_do_Governo.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- identificação pela unidade técnica: item 8.7, págs. 790/797 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao TCU (RA/02-2015): págs. 8/23 das contrarrazões ao TCU.
- análise das contrarrazões pela unidade técnica: item 8.7.2, págs. 792/797 do Relatório TCU.
- conclusão do Ministro Relator: item 9.2.1, págs. 887-889 do Relatório TCU.
- inclusão como irregularidade: item 11, pág. 24 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao Congresso: págs. 39/43 das contrarrazões apresentadas ao CN.



SF/22885 85990-64

Síntese do apontamento

O tópico cuida de irregularidade apontada pelo TCU no que diz respeito a procedimento adotado pelo Poder Executivo de não considerar, nos relatórios de avaliação de receitas e despesas, informação apresentada pelo Ministério do Trabalho e Emprego - MTE (Ofício nº 35/2014/SE-MTE, de 17/02/2014), que registrava expectativa de aumento das despesas obrigatórias com Seguro-Desemprego e Abono Salarial, no valor de R\$ 9,2 bilhões, assim como estimativa de frustração da arrecadação das receitas do PIS/PASEP no valor de R\$ 5,3 bilhões. Segundo o TCU, tal procedimento culminou na realização de despesas acima dos limites necessários para cumprimento da meta de superávit primário inicialmente fixada, uma vez que o Decreto nº 8.197, de 20/2/2014, e alterações posteriores, não promoveram o contingenciamento necessário das despesas discricionárias, fato que levou ao agravamento da situação fiscal da União.

Contrarrazões de defesa

As contrarrazões apresentadas pela AGU ao TCU e também ao Congresso Nacional argumentam, em síntese, que:

- I. O pedido de suplementação orçamentária das verbas destinadas ao pagamento do Seguro-Desemprego e Abono Salarial, formulado pelo

Contrarrazões ao Congresso Nacional: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Informações Nº AR-RA/01-2015, de 03/11/2015**, recebidas por meio do Aviso 525, de 04 de novembro de 2015. Documento impresso disponibilizado à CMO.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

MTE, foi realizado em 17/02/2014¹¹⁵ e o Decreto nº 8.197 foi assinado em 20/02/2014. As datas muito próximas impossibilitaram que as informações do MTE fossem consideradas quando da edição do Decreto;

- II. A Administração tem todo o exercício financeiro para realizar as suplementações orçamentárias necessárias. O fato de não ter providenciado a suplementação no mês de fevereiro não configurou qualquer irregularidade ou descumprimento da LRF;
- III. Durante o exercício, não houve prejuízo aos beneficiários do Abono Salarial e nem aos do Seguro-Desemprego, de modo que não há que se falar em dano. Ou seja, não houve atraso, nem insuficiência de dotação orçamentária que inviabilizassem o empenho das mesmas com a prestação necessária ao seu pagamento;
- IV. As informações do MTE sobre a elevação de despesas obrigatórias foram consideradas, mas não eram as únicas informações das quais o Poder Executivo dispunha, de modo que se somaram a outras informações utilizadas nas projeções bimestrais;
- V. Conforme a interpretação consagrada do art. 9º da LRF, avaliações bimestrais de receita e despesa devem considerar uma situação retrospectiva e prospectiva do comportamento da receita e da despesa, portanto, deve-se levar em consideração todas as informações disponíveis quando da elaboração do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas, e não apenas uma visão setorial;
- VI. Em fevereiro de 2014, havia intenção de alterações legislativas e dos regulamentos do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial que

¹¹⁵ A informação da data não coincide com o informado pelo TCU na sua análise de contrarrazões, quando aponta que tal comunicação teria ocorrido em 12/02/2014. Com efeito, o documento original (peça 238 do TC 005.335/2015-9, fls. 52, a partir da íntegra processual recebida pela CMO) confirma que a data da mensagem eletrônica corresponde a 17/02/2014.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

alterariam a necessidade orçamentária e financeira para cobrir estas despesas. Como foi noticiado e de forma transparente, os assuntos estavam em discussão entre o governo e segmentos da sociedade civil, com reuniões importantes em novembro de 2013 e durante 2014;

VII. Pelas projeções das áreas técnicas da equipe econômica, se implementadas tais medidas, a disponibilidade orçamentária seria mais do que suficiente para cobrir estas despesas, de modo que não era necessária a edição de decreto para abertura de crédito suplementar, naquela oportunidade;

VIII. O próprio MTE, em setembro de 2014, projetava, para o ano, geração líquida de emprego da ordem de um milhão de postos, com perspectiva positivas para o segundo semestre daquele ano. Todavia, em razão das mudanças no cenário macroeconômico, as projeções não se confirmaram e o resultado final do ano foi geração de apenas 623 mil vagas;

IX. A despesa decorrente do Seguro-Desemprego é variável e se encontra diretamente relacionada ao nível de emprego e da rotatividade dos trabalhadores empregados. Houve crescimento significativo no pagamento do Seguro-Desemprego do pescador artesanal, em torno de 26%, sem razões aparentes para tal;

X. Quanto à frustração de receitas primárias do FAT, no montante de R\$ 5,3 bilhões, registra que a frustração ou excesso de arrecadação de receitas em relação aos valores previstos na LOA durante o exercício são ocorrências frequentes, dado que a estimativa é feita mais de um ano antes da execução, e depende do cenário macroeconômico de curto prazo; e

XI. Após o levantamento das informações relativas às receitas em setembro e novembro de 2014, foram apuradas as reais necessidades de ajustes nas fontes de financiamento do FAT e



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

realizadas as trocas de fontes e suplementações de dotações necessárias.

Em resposta às contrarrazões, o TCU assevera que:

I. Além do pedido inicial (Ofício nº 35/2014/SE-MTE, de 17/02/2014), o MTE encaminhou outros expedientes à Secretaria de Orçamento Federal – SOF informando a necessidade de suplementação orçamentária, caso do Ofício 209/2014/SE-MTE, de 05/08/2014, e do Ofício nº 254/2014/SE-MTE, de 08/09/2014, nos valores de R\$ 8,8 bilhões e R\$ 13,3 bilhões, respectivamente. Mesmo assim, os Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas do 1º ao 4º bimestres, publicados nos meses de março, maio, julho e setembro, mantiveram as projeções originais da Lei Orçamentária Anual;

II. A SOF encaminhou ao MTE, por mensagem eletrônica, solicitação de projeção de despesas obrigatórias do FAT em 21/01/2014. Em resposta, o MTE enviou à SOF as projeções das despesas obrigatórias do FAT relativas a Seguro-Desemprego e Abono Salarial em 12/2/2014, o que evidencia que o Poder Executivo manteve, no Decreto nº 8.197/2014, o valor inicialmente previsto na LOA referente às referidas despesas obrigatórias do FAT, não por falta de tempo para apreciar a solicitação do MTE, tendo em vista que o valor atualizado das despesas com Abono Salarial e Seguro-Desemprego foi informado à SOF em 12/2/2014, sendo que o decreto é do dia 20/02/2014;

III. O indício de irregularidade levantado não está relacionado ao momento da efetiva suplementação orçamentária, mas sim ao fato de o reconhecimento da necessidade de ajuste nas projeções das despesas com Abono Salarial e Seguro-Desemprego ter sido realizado apenas em novembro/2014, por ocasião da publicação do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 5º bimestre, mesmo diante dos três ofícios encaminhados pelo MTE em 17/02/2014, 05/08/2014 e 08/09/2014. Para o TCU, a omissão transmitiu uma falsa impressão da situação fiscal do governo federal, de modo a ocultar a real necessidade de contingenciamento. Desse modo, a



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

situação fiscal teria ficado ainda mais deteriorada, o que culminou na realização de um resultado primário deficitário de R\$ 22,4 bilhões em 2014;

IV. Afirma ser notório que a mera intenção de diminuir uma despesa não é suficiente para que se incorpore tal redução nas projeções do exercício. Esse argumento atentaria contra o § 1º do art. 1º da LRF, o qual trata da importância de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Admitir essa prática seria uma afronta ao princípio da prudência, visto que, de acordo com esse raciocínio, poderia o gestor deixar de prever uma despesa obrigatória com base na intenção de que essa despesa fosse reduzida futuramente; conclui que, enquanto não fossem aprovadas as alterações legislativas que impactariam no montante dessas despesas, "o parâmetro para a tomada de decisão deveria ser a norma que estava em vigor" (p. 794);

V. Entende que é certo que as estimativas de despesas devem considerar uma análise conjunta, e não apenas setorial das necessidades, entretanto, não há na peça de defesa indicação de qualquer ação que justifique a previsão de despesas obrigatórias do FAT já considerando o impacto de eventual implementação de medidas que diminuiriam o montante das referidas despesas; e

VI. O resultado da gestão, marcada por reiteradas omissões quanto às projeções atualizadas do próprio MTE, ao longo de todo o exercício, contribuiu para que o montante de despesas discricionárias contingenciadas no início do ano, por ocasião dos Decretos nº 8.197/2014 (Programação Financeira) e nº 8.216/2014 (avaliação do 1º bimestre) ficasse aquém do necessário.

Análise

Dessa breve síntese dos argumentos, percebe-se que o questionamento levantado pelo TCU está centrado na omissão, por parte do Poder Executivo, em demonstrar, nos relatórios bimestrais de Avaliação de Receitas e Despesas, a expectativa de aumento de gastos com Abono Salarial e Seguro-Desemprego e de frustração das receitas do PIS/PASEP informada pelo MTE. Em decorrência,



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

não teria sido promovido o necessário contingenciamento das despesas discricionárias, o que teria deteriorado ainda mais a situação fiscal da União no exercício de 2014. O montante dessa distorção é estimado em R\$ 14,5 bilhões.

A publicização da análise bimestral do comportamento da receita, como também da despesa, ocorre por meio do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas. Nele são demonstradas as projeções de receitas e despesas atualizadas em função das mudanças ocorridas no cenário econômico ao longo do exercício financeiro. Com base em tal acompanhamento, devem ser tomadas as medidas necessárias para promoção do equilíbrio fiscal. Referido Relatório bimestral é elaborado sob a coordenação técnica da Secretaria de Orçamento Federal – SOF, órgão à época vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, juntamente com o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais/MPOG, a Secretaria do Tesouro Nacional/MF, a Secretaria da Receita Federal do Brasil/MF e a Secretaria de Política Econômica/MF¹¹⁶.

Nesse cenário, verifica-se que a irregularidade apontada pelo TCU tem como pressupostos dois argumentos centrais:

- I. conduta omissiva dos órgãos técnicos do Poder Executivo ao não considerarem, nas avaliações bimestrais, a informação apresentada pelo MTE, que apontava expectativa de aumento das despesas obrigatórias com Seguro-Desemprego e Abono Salarial e redução de receitas do PIS/PASEP; e
- II. improcedência das alegações apresentadas pela defesa no sentido de que as decisões foram tomadas com base nas negociações então empreendidas para aprovação de novas regras para o pagamento

¹¹⁶ Relatórios disponíveis para todos os exercícios em <http://planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais>. Para 2014, na página http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-2014/orcamentos_anuais_view?anoOrc=2014. (Acesso 31/7/2019)





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

dos benefícios sociais. Para o TCU, "a mera intenção de diminuir uma despesa não é suficiente para que se incorpore tal redução nas projeções do exercício, tal prática atenta contra o § 1º do art. 1º da LRF, o qual trata da importância de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas" (p. 837).

A classificação de uma conduta como omissiva pressupõe que o gestor deixou de agir de ofício ou de cumprir determinação expressa em lei ou regulamento. É possível que seja este o caso, pois os órgãos responsáveis pela elaboração dos boletins bimestrais, especificamente a SOF/MPOG e a STN/MF, na condição de órgãos centrais dos Sistemas de Planejamento e Orçamento Federal e de Administração Financeira Federal, nos termos estabelecidos na Lei nº 10.180, de 2001, efetivamente receberam o subsídio das informações prestadas pelo MTE. No entanto, mesmo essa premissa é apenas uma possibilidade, ainda não comprovada. Analisemos passo a passo este caso.

Em primeiro lugar, observe-se que são esses dois órgãos administrativos, de execução e normatização técnica, os responsáveis pela avaliação. É de se ver que, em matéria orçamentária e financeira, compete aos referidos órgãos centrais coordenar, consolidar, supervisionar, estabelecer normas, realizar estudos e pesquisas e acompanhar e avaliar a execução orçamentária e financeira dos orçamentos federais, zelar pelo equilíbrio financeiro e elaborar a programação financeira do Tesouro Nacional, entre muitas outras competências relacionadas, nos exatos termos estabelecidos pelos arts. 8º e 12 da Lei nº 10.180, de 2001¹¹⁷.

¹¹⁷ Art. 8º Compete às unidades responsáveis pelas atividades de orçamento:

I - coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração dos projetos da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União, compreendendo os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais;

II - estabelecer normas e procedimentos necessários à elaboração e à implementação dos orçamentos federais, harmonizando-os com o plano plurianual;

III - realizar estudos e pesquisas concernentes ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento do processo orçamentário federal

IV - acompanhar e avaliar a execução orçamentária e financeira, sem prejuízo da competência atribuída a outros órgãos;





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Pois bem, o que fizeram tais órgãos no exercício de sua competência?

No dizer da AGU, as informações do MTE foram consideradas, mas não eram as únicas das quais o Poder Executivo dispunha, de forma que a visão setorial (do MTE) não poderia se sobrepor à visão do conjunto de receitas e despesas tratado no relatório bimestral. O órgão central não só solicitou a manifestação do MTE (e-mail de 21/01/2014), mas também, após receber as informações, optou por manter as projeções constantes da LOA. Informou tal decisão ao MTE, por meio do Ofício 9/SOF/MP, de 21/03/2014, registrando, contudo, que, caso houvesse majoração das referidas despesas, aquela Secretaria adotaria as providências cabíveis para as suplementações devidas. O resultado da avaliação das receitas e despesas feita pelos órgãos centrais, os parâmetros utilizados e as memórias de cálculo que motivaram e fundamentaram a decisão então tomada constam do próprio Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 1º bimestre de 2014, divulgado em 20/03/2014.

V - estabelecer classificações orçamentárias, tendo em vista as necessidades de sua harmonização com o planejamento e o controle;

VI - propor medidas que objetivem a consolidação das informações orçamentárias das diversas esferas de governo.

[...]

Art. 12. Compete às unidades responsáveis pelas atividades do Sistema de Administração Financeira Federal:

I - zelar pelo equilíbrio financeiro do Tesouro Nacional;

II - administrar os haveres financeiros e mobiliários do Tesouro Nacional;

III - elaborar a programação financeira do Tesouro Nacional, gerenciar a Conta Única do Tesouro Nacional e subsidiar a formulação da política de financiamento da despesa pública;

IV - gerir a dívida pública mobiliária federal e a dívida externa de responsabilidade do Tesouro Nacional;

V - controlar a dívida decorrente de operações de crédito de responsabilidade, direta e indireta, do Tesouro Nacional;

VI - administrar as operações de crédito sob a responsabilidade do Tesouro Nacional;

VII - manter controle dos compromissos que onerem, direta ou indiretamente, a União junto a entidades ou organismos internacionais;

VIII - editar normas sobre a programação financeira e a execução orçamentária e financeira, bem como promover o acompanhamento, a sistematização e a padronização da execução da despesa pública;

IX - promover a integração com os demais Poderes e esferas de governo em assuntos de administração e programação financeira.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

O segundo argumento central do TCU, para fundamentar a irregularidade, é que não poderiam os órgãos técnicos terem baseado sua decisão nas medidas e negociações então em curso ou na “mera intenção” de reduzir despesas, conforme alegado pela AGU. Para a Corte de Contas esse argumento atentaria contra o § 1º do art. 1º da LRF, o qual trata da importância de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Também neste caso não nos parece correta a conclusão do Tribunal. Não há nenhuma vedação legal para condicionar a elaboração ou execução orçamentária à aprovação de propostas legislativas ou de outras medidas eventualmente em curso no âmbito da Administração ou do Poder Legislativo. Essa prática, na verdade, é corriqueira e necessária, pois uma programação escoreta deve considerar os possíveis impactos de futuras normas, seja de aumento seja de redução de receita ou de despesa. Aliás, essa é a justificativa e importância do planejamento e dos orçamentos, haja vista que em ambos os casos trabalha-se com cenários e projeções, de modo a prevenir riscos e antever soluções. O gestor não pode e nem deve ficar alheio a eventos futuros, com razoável probabilidade de concretização, em respeito ao planejamento e ao princípio da universalidade orçamentária (art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964). Não custa lembrar que os orçamentos públicos são elaborados considerando estimativas de arrecadação e de despesa. Tanto é assim que, segundo os argumentos desenvolvidos na “irregularidade” 8, as próprias leis de diretrizes orçamentárias trazem orientação no sentido de que os efeitos de propostas de alterações na legislação tributária devem ser considerados tanto na elaboração dos projetos de leis orçamentárias quanto na própria lei (art. 96 da LDO 2014). Tais expectativas, aliás, não foram desprovidas de realismo, pois a alteração na legislação do Seguro Desemprego e do Abono Salarial foi afinal viabilizada em 30/12/2014, com a edição das Medidas Provisórias nºs 664/2014 e 665/2014, quando então passou a ser efetiva a almejada redução de gastos.

Em suma, o simples fato de o órgão técnico do Poder Executivo ter orientado programação orçamentária e financeira tomando por base cenário



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

decorrente de possível mudança das regras relativas aos custos de benefícios sociais não constitui, por si só, nenhuma irregularidade, não atenta contra o § 1º do art. 1º da LRF, como quer o Tribunal, e está absolutamente em consonância com procedimentos usualmente adotados para a gestão orçamentária e financeira. Considerar o efeito de eventos futuros, sejam eles decorrentes de alteração da legislação tributária ou de regras que repercutem nas receitas ou despesas públicas, revela-se, assim, medida adequada ao planejamento dos gastos e ao plano de ação de cada gestor para executar as políticas públicas sob sua responsabilidade.

Digo mais: ao incorporarem os ajustes apenas no último bimestre de 2014, os órgãos centrais de planejamento, orçamento e administração financeira seguiram rigorosamente o procedimento formalmente acolhido para essa implementação técnica, com validação do próprio TCU¹¹⁸. Isto porque a imprecisão das estimativas trabalhadas nos relatórios de avaliação foi contestada em 2010 na forma de ressalva às contas daquele ano, ensejando recomendação para normatização da matéria no âmbito do Executivo. Tal recomendação foi atendida na forma da Nota Conjunta nº 13/STN/SOF, de 28/10/2011, que contemplava em seus parágrafos 2 e 3 um mecanismo de recolhimento de informações atualizadas sobre o fluxo de execução de cada fonte de recursos em setembro e novembro de cada exercício, e da utilização dessas informações para a adequação de trocas de fontes e revisão de despesas. Assim, o procedimento padronizado de revisão a partir de tais dados contemplava a sua incorporação após setembro e novembro, quando viessem a ser recebidas informações mais atualizadas. Este procedimento mereceu do TCU, em seu Parecer Prévio relativo às contas de governo do exercício de 2011, a menção de “controles adequados” para a matéria. Assim, ao utilizar as

¹¹⁸ Todas as informações desse parágrafo foram colhidas das contrarrazões da AGU dirigidas ao Congresso Nacional, pp. 21-23.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

informações do MTE no último bimestre, os órgãos centrais cumpriram a rotina técnica anteriormente estabelecida com a aprovação do próprio Tribunal.

Há mais sobre a conduta dos órgãos centrais: a execução das projeções de receita e despesa não é matéria trivial ou pacífica, e encontra-se sujeita a permanentes incertezas e à necessidade de contínuos ajustes. Convivemos periodicamente com essas incertezas, quando dos notórios debates sobre o assunto promovidos por esta Comissão nas audiências públicas, previstas para realização nos meses de maio, setembro e fevereiro de cada ano, nos termos § 4º do art. 9º da LRF. Nessas oportunidades, os representantes do Poder Executivo devem demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais em cada quadrimestre, e compete à CMO e demais comissões envolvidas fazer-lhes a crítica construtiva. Porém, nem esse mecanismo tem conseguido superar os problemas de previsão. Com efeito, as Consultorias de Orçamento e Fiscalização Financeira do Congresso Nacional têm apontado falhas e excessos de otimismo na elaboração dos cenários macroeconômicos do País, base para as projeções de receitas e despesas públicas. Confira-se, para tomar um exemplo contemporâneo aos atos julgados, o contido na Nota Técnica nº 17/2014-COFF, de 10/11/2014, disponível na página eletrônica da CMO¹¹⁹:

1. Parâmetros superados A proposta orçamentária chega ao Congresso sujeita às críticas que se tornaram comuns: subestima a inflação e superestima o crescimento real deste ano e do próximo. Outras hipóteses estão desatualizadas.

2. Expectativas positivas As hipóteses de comportamento dos vários indicadores econômicos em demonstrativos produzidos pelo governo para atender a LRF e acompanhar os projetos de lei do ciclo orçamentário servem também ao Executivo para disseminar expectativas positivas. O aspecto desfavorável desse otimismo é que, com base nele, fazem-se estimativas de receitas e de despesas que podem não refletir a situação das contas públicas. Chamam a atenção na Tabela a seguir e no Gráfico da próxima página como têm sido discrepantes as hipóteses da lei orçamentária com o realizado (reestimado, no caso de 2014) e o otimismo em queda quanto ao PIB depois do recorde de crescimento recente, de 2010 (pouco mais de 7,5%).

¹¹⁹

Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2014/NT17_14.pdf. Acesso em 31/07/2019.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

No que diz respeito especificamente às despesas relacionadas ao Seguro Desemprego e ao Abono Salarial, verifica-se que não é incomum diferença entre o valor inicialmente projetado e aquele executado ao final do exercício. Em 2014, essa diferença foi de 20,6%, somente inferior àquela observada no exercício de 2006, que foi de 25,0%. A tabela seguinte demonstra esse fato no período de 2004 a 2014.

DESPESAS COM SEGURO DESEMPREGO E ABONO SALARIAL

R\$ bilhões - Valores nominais

Ano	LOA	Autorizado	Liquidado	Pago	Variação Autorizado / LOA
2004	9,10	9,77	9,47	9,36	7,36%
2005	10,61	11,46	11,38	11,37	8,01%
2006	11,93	14,94	14,91	14,75	25,23%
2007	15,60	18,03	17,96	17,83	15,58%
2008	19,34	21,17	20,69	20,28	9,46%
2009	24,35	27,98	27,14	26,85	14,91%
2010	28,80	29,23	29,20	29,20	1,49%
2011	30,09	35,31	34,17	34,17	17,35%
2012	39,58	40,26	39,95	39,55	1,72%
2013	40,31	46,75	46,56	44,81	15,98%
2014	42,99	51,84	51,83	50,68	20,59%

Fonte: SIAFI/Siga Brasil

Obs.: PLOA = Projeto de Lei Orçamentária Anual

Ora, é possível que os órgãos centrais pudessem ter agido de forma tecnicamente mais adequada? Certamente que sim, e qualquer ação decorrente destas contas que puder evidenciá-lo será contribuição ao aperfeiçoamento da gestão. Chama a atenção, por exemplo, que no exercício de 2014 a correção nas dotações somente foi realizada a partir do mês de outubro daquele ano, ou seja, um ano depois de iniciadas as negociações para alteração das regras "legais e gerenciais" de pagamento dos benefícios sociais, que teriam iniciado em 31/10/2013, conforme informado pela AGU ao Congresso Nacional (RA/01-



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

2015, p. 41). Naquela oportunidade (outubro/2014), era certo que o impacto das mudanças das regras nas despesas do exercício, se afinal aprovadas, seria apenas residual, pois já havia transcorrido a maior parte do ano sem a aprovação das mudanças legislativas pretendidas. Essa demora em ajustar as programações orçamentárias de modo a torná-las mais consentâneas com a realidade das negociações então em andamento indica, sem dúvidas, a necessidade de aperfeiçoamento da metodologia e das práticas adotadas pelo Executivo na gestão financeira e orçamentária.

Porém, uma coisa é que tenha havido, por hipótese de raciocínio, erro técnico ou insuficiência dos recursos de informação e conhecimento aplicados ao exercício da prospecção de receitas e despesas necessárias à gestão fiscal prevista na LRF. Esta possibilidade existe, e necessitaria um longo debate técnico nos autos do TCU, lançando mão de toda a riqueza cognitiva que nessa esfera permite o princípio do contraditório, para que se alcancem propostas de melhor condução desse trabalho técnico-administrativo. Outra coisa é pressupor que essa deficiência técnica tenha a ver com condutas omissivas ou comissivas no sentido de incorporar ilegalidades ou atentados aos princípios da Administração Pública. Não há como pressupor esse *tour de force* lógico: os órgãos técnicos seguiram o procedimento e o cronograma há vários exercícios adotado, utilizaram efetivamente as informações dentro do exercício relevante, tinham indícios plausíveis em relação às mudanças de legislação (os quais se confirmaram, ainda que a destempo). Não tem o Congresso Nacional, com os elementos até ele trazidos, qualquer fragmento de razão para colocar a questão sob uma ótica de irregularidade de atuação administrativa.

Porém, o elemento mais importante no juízo que ora se faz sequer foi suscitado ainda: estamos discutindo em profundidade os erros e acertos dos órgãos técnicos da administração, dos órgãos centrais de planejamento e orçamento, no exercício de suas competências legais, ou seja, atos de responsabilidade dos respectivos gestores, atos que suscitam, se tanto, as competências do julgamento pelo TCU de contas individuais previstas no art. 71,



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

inciso II, da Constituição Federal. Nada, absolutamente nada, existe aqui que permita presumir um direcionamento político ou estratégico proveniente da Presidenta da República, ou sequer de seu conhecimento desse aspecto absolutamente técnico de implementação das políticas públicas. Relembro aqui o que já apontei na seção 3.2.4 acerca do que corresponderia à responsabilidade pessoal do Chefe do Executivo:

- a) ato que represente o exercício formal de qualquer das prerrogativas privativas do presidente da república ou de titular de poder nos termos da constituição e das leis;
- b) conduta tipificada em lei como de responsabilidade pessoal do presidente da república ou de titular de poder;
- c) ato ou conjunto de atos que, ainda que praticados por subordinado hierárquico, representem a concretização de ação de governo de gravidade, materialidade e relevância tais que não permitam a presunção de que fossem desconhecidos pelo mandatário (especialmente se de conhecimento público e discutidos pela opinião pública), circunstância da qual se deduz a sua anuência às práticas ou a inobservância da diligência mínima exigível de qualquer exercente de tão altas funções¹²⁰.

Ora, nada disso existe no caso em concreto. A responsabilidade e a competência pelos relatórios inquinados pertencem, por lei, aos diferentes órgãos centrais de planejamento e orçamento, de seus titulares e, no máximo, de seus ministros hierarquicamente superiores. Quanto a gravidade e materialidade da ação de governo, não se trata por certo de bagatelas (são cerca de 14 bilhões de reais envolvidos), mas não há qualquer evidência, nem nos autos presentes nem em qualquer outra referência que pudéssemos localizar, de discussão pública, debate interministerial ou outro conduto pelo qual pudesse uma questão dessa natureza altamente técnica e operacional ter chegado à esfera de deliberação (ou mesmo de conhecimento) da titular do Executivo. Ao contrário, a própria anotação feita pelo TCU decorre de seu exame, *ex post*, de

¹²⁰ BIJOS, Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. **Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República**. Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015, pp. 10-11.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

correspondências trocadas dentro da burocracia ministerial. Não há o mais leve traço de ligação entre o caso e a intervenção presidencial, o que afasta por completo a possibilidade de levar esse apontamento à responsabilidade da Chefe do Executivo nas presentes contas.

Persiste tão somente a necessidade de melhoria dos procedimentos, para que se tenha meios de incorporar com mais presteza e confiabilidade as informações setoriais aos relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas. Nas contas dos exercícios posteriores, não localizamos a repetição da prática aqui apontada, mas tampouco o registro de solução da limitação técnica apontada. Contribuir para essa solução, como repetidamente apontamos, é o sentido das “ressalvas” às contas. Assim, devemos propor que o Congresso registre, como “ressalva”, a edição de decretos de programação orçamentária e financeira, nos termos do art. 8º e 9º da Lei Complementar nº 101/2000, com metodologia inadequada para incorporação de informações setoriais dos órgãos finalísticos às projeções de receitas e despesas, especialmente em relação aos prazos em que tais informações devem impactar as projeções e em relação aos critérios e condições em que devam ser consideradas, nas mencionadas projeções, eventuais expectativas de alteração normativa que possam afetar receitas, despesas e até mesmo as próprias metas ao longo do exercício.

3.3.12 Irregularidade 12 – Abertura de crédito suplementar incompatível com a obtenção da meta de resultado primário

11. Abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio dos Decretos Não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2014, infringindo por consequência, o art. 167, inciso V, da Constituição Federal (item 8.8 do Relatório).





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Localização dos elementos¹²¹

- identificação por Membro do MP: memorial apresentado pelo Procurador do MPTCU, peça 206 do Processo TC 005.335/2015-9.
- despacho do Ministro Relator para a manifestação presidencial: item 17.1.2, peça 205 do Processo TC 005.335/2015-9.
- defesa (AGU) junto ao TCU (RA/02-2015): págs. 23/36 das contrarrazões ao TCU.
- análise das contrarrazões pela unidade técnica: item 8.8, págs. 797/814 do Relatório TCU.
- conclusão do Ministro Relator: item 9.2.10, págs. 889-892 do Relatório TCU.
- inclusão como irregularidade: item 12, pág. 24 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao Congresso: págs. 43/48 das contrarrazões apresentadas ao CN.

Síntese do apontamento

Antes da definição como "irregularidade", o presente apontamento era mais abrangente. Versava também sobre a possibilidade de abertura de crédito com amparo em fonte vinculada oriunda de excesso de arrecadação ou de superávit financeiro. Fora tratado no item 17.1.2 do "despacho" do Relator, para ciência e manifestação da Senhora Presidenta da República, nos seguintes termos:

17.1.2. Abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio dos Decretos Não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da

¹²¹ Relatório TCU: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2014:** Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2016. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/docs/CG%202014_RelatorioParecerPrevioFinal.pdf, acesso 17/07/2019.

Contrarrazões ao TCU: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer RA/02-2015.** Disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/projetos/proposicoes/contas-do-governo-federal/contas-2014/AGU_Contas_do_Governo.

Contrarrazões ao Congresso Nacional: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Informações Nº AR-RA/01-2015, de 03/11/2015,** recebidas por meio do Aviso 525, de 04 de novembro de 2015. Documento impresso disponibilizado à CMO.



SF/22885 85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Lei Orçamentária Anual de 2014, infringindo por consequência, o art. 167, inc. V da Constituição Federal, e com a estrita vinculação dos recursos oriundos de excesso de arrecadação ou de superávit financeiro, contrariando o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Convencendo-se o ilustre Relator, e nisso o acompanhou o Tribunal, de que a questão das fontes vinculadas demandava exame mais aprofundado, resolveu restringir a irregularidade ora em estudo somente à possível incompatibilidade da abertura de crédito com a obtenção da meta de resultado primário (pp. 812-814 do Relatório TCU).

Persistiu a menção a eventual irregularidade na abertura de créditos suplementares que montavam a R\$ 13,7 bilhões (R\$ 3,9 bilhões financiados com superávit financeiro acumulado, R\$ 8,2 bilhões com base em excesso de arrecadação nas fontes respectivas, e R\$ 1,5 bilhão custeado com emissão de títulos). O marco temporal do apontamento abrange de 5/11/2014 (quando o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 36/2014-CN para alteração da meta de resultado primário da LDO) e 14/12/2014 (véspera da aprovação da Lei nº 13.053/2014, que efetivamente alterou a LDO 2014). Desse universo, R\$ 12,9 bilhões referem-se a despesas primárias obrigatórias, e R\$ 801 milhões a despesas primárias discricionárias (pp. 788-789 do Relatório TCU).

Análise

A questão objeto da irregularidade tem por objeto dirimir se a "abertura" dos créditos mencionados era incompatível com a obtenção da meta de resultado primário então vigente e se estava em desacordo com o art. 4º da LOA 2014 (Lei nº 12.952, de 2014). Se contrariasse a LOA 2014, norma onde se autoriza a abertura, consequentemente, contrariaria o inciso V do art. 167 da Constituição Federal, pela ausência de autorização legislativa prévia. Veja-se



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

que o apontamento não discute o teor dos créditos, mas tão somente a "abertura" deles.

Da meta como objetivo e instrumento, e não como fim em si mesmo

Inicialmente, faz-se oportuna uma breve digressão quanto à possível obrigatoriedade de atingimento bimestral, ou mesmo anual, das metas fiscais, mediante a prática do contingenciamento de dotações orçamentárias, ante o conjunto de normas que rege a execução do orçamento e a condução dos governos em face do interesse público.

É necessário reforçar a correta e meritória preocupação do Tribunal com o alcance das metas de resultado primário estabelecidas e a defesa da LRF. Não se pode contestar o entendimento da Corte, que também é o do Congresso, de que os governos devem se conduzir com responsabilidade fiscal, de que devem estar sempre conciliando as despesas com a arrecadação das receitas e de que esse procedimento deve restar transparente o tempo todo. Como as fontes são finitas, os gastos precisam se conter nessa finitude, mantendo o necessário equilíbrio entre ambos, sob pena de desorganizar o setor público e afetar o próprio equilíbrio econômico, com efeitos danosos para toda a sociedade.

A LRF foi um marco na legislação brasileira, e por isso detém evidente respaldo popular, não apenas por ser instrumento de forte apoio ao controle, fiscalização e transparência dos gastos, mas também e especialmente por balizar a conduta de administrações despreocupadas com o equilíbrio entre o que se gasta e o que se arrecada.

É oportuno trazer a lume o registro histórico de Aliomar Baleeiro¹²² sobre a anterior desorganização das contas públicas em nosso País:

¹²² BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 18. ed. rev. e atual. por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 541. Em nota de rodapé, o autor



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Em 83 exercícios entre 1890 e 1973, no Brasil, houve superávit em 15 e déficit nos outros 68. Não é difícil demonstrar que, pelo menos em alguns, esse superávit está longe da realidade, porque corresponde a dívidas proteladas.

Nos registros da Secretaria do Tesouro Nacional¹²³, é possível observar que maior cuidado em manter o equilíbrio das contas públicas se instalou após a redemocratização. Conforme aqueles registros, no período de 1995 a 2000, houve déficit apenas no exercício de 1997 (R\$ 2,37 bilhões). Com base nos mesmos registros, verifica-se que essa vigilância fiscal se acentuou após a aprovação da LRF, pois o único exercício, após 2000, em que se registra déficit, é justamente 2014 (R\$ 20,47 bilhões)¹²⁴. Assim, deve-se reconhecer, a LRF é um marco que merece seu espaço e prestígio na condução dos negócios públicos. Foi na vigência desta Lei que o país subiu seu conceito nas agências internacionais de análises de risco, obtendo o grau de investimento¹²⁵.

No entanto, e aqui há a legítima singularidade do julgamento político, as responsabilidades dos governantes não podem restringir-se ao aspecto fiscal. Pesam também sobre quem administra a Nação a estabilidade econômica, a responsabilidade social, a distribuição de renda, o equilíbrio regional, o a realização de compromissos previamente firmados, a manutenção/aumento do

esclarece que o superávit de 1973 foi alcançado depois de 20 anos seguidos de déficits (desde 1952) e que tal superávit se manteve pelo menos até 1978. Comparativamente, menciona, embora sem precisar datas, que nos Estados Unidos, em 163 anos de vida política intensa e grande progresso, 95 registram equilíbrio e 67 déficits: porém, nos últimos 24 anos, 21 teriam sido deficitários.

¹²³ <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>, acesso 31/07/2019.

¹²⁴ Déficit segundo o critério “abaixo da linha” calculado pelo Banco Central. O atingimento das metas após 2000, com registro de superávits, não necessariamente cumpriu a totalidade do propósito da LRF manifestado pelas metas fixadas nas LDOs, pois apenas no exercício de 2004 deixou-se de ampliar o estoque de restos a pagar. Como soa claro, embora as despesas inscritas em restos a pagar não impactam as metas do exercício da inscrição, representam obrigação a ser cumprida nos exercícios seguintes (são despesas postergadas). Nesse sentido, o montante da meta realizado não representou efetiva economia de recursos, havendo que se desconsiderar do valor apurado a parcela do gasto que restou para ser paga em exercícios futuros, com a possível finalidade de que se atingissem as metas fiscais do presente.

¹²⁵ O grau de investimento foi perdido, lamentavelmente, em 2015, por decisão de uma das agências privadas de risco que emitem esse parecer (a propósito: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/12/fitch-tira-grau-de-investimento-do-brasil.html> - acesso em 31/07/2019).



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

nível de empregos, a segurança interna e externa, a estabilidade política, e todos os múltiplos desdobramentos daí decorrentes. As metas fiscais não são um fim em si mesmas. O seu atingimento é necessário na medida em que atenda a um equilíbrio maior, não necessariamente aquele contabilmente definido para o curto ou curtíssimo prazo, de um bimestre ou um exercício financeiro.

De nada adianta o equilíbrio fiscal em detrimento da falência da paz social, por exemplo. Déficit momentâneo não significa necessariamente desbalanceamento duradouro, este sim a ser combatido. Desse modo, não se pode ter a responsabilidade fiscal de curto prazo fora de um conjunto de responsabilidades e fora de um contexto. De outra maneira: o equilíbrio financeiro inoportuno e a qualquer custo pode redundar em maiores desequilíbrios, inclusive financeiros.

Nessa linha de raciocínio, parece exacerbado, com o devido respeito, o entendimento manifestado no Parecer Prévio, segundo o qual a administração teria que necessária e incondicionalmente encontrar-se em equilíbrio com suas contas em cada bimestre, que em cada bimestre deveria ter feito limitações nas programações, por ser ato determinado na LRF, sem qualquer espaço no decorrer do exercício para revisões e ajustes das metas inicialmente planejadas. A LRF, apesar de rígida e intensa ao buscar o equilíbrio fiscal, não nos parece ignorar o seu caráter instrumental. O contingenciamento, por sua vez, não é neutro: implica deixar de cumprir outras responsabilidades, igualmente assumidas no âmbito dos orçamentos, muitas também fixadas sob a forma de metas e aprovadas soberanamente pelo Parlamento. Neste último caso, até mesmo fixadas na própria Carta Política (por exemplo, arts. 6º, 21, 23, 144, 194, 195 e 215). Nesse quadro, parece evidente que a observância da legalidade na execução orçamentária não se resume ao artigo específico da LDO que estabelece uma meta fiscal anual a ser perseguida pelo gestor, mas a todo o conjunto normativo que ordena a execução orçamentária.

Portanto, a exigência incondicional do alcance de metas de superávit em cada bimestre não só desconsidera tais compromissos, mas pode vir a anular as



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

principais funções do estado, quais sejam, fomentar a estabilidade econômica e a geração de empregos, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º da Constituição). Aliás, não há valores jurídicos incondicionados.

O indicativo de frustração de receitas ou aumento de despesas obrigatórias em um bimestre, por si só, não é suficiente para que a Administração interrompa a execução de programas prioritários ou adote medidas para rever as metas fiscais fixadas para todo o exercício, sem antes analisar e ponderar toda a conjuntura econômica projetada para o período considerado, os impactos que a interrupção pode trazer para a sociedade e os horizontes temporais um pouco mais amplos para o retorno ao equilíbrio sustentado. Esse tipo de raciocínio parece ignorar o princípio da continuidade do serviço público (art. 175, inciso IV, da Constituição combinado com o art. 6º da Lei nº 8.987, de 1995).

Nos anos de estabilidade ou crescimento econômico, o atendimento das regras de equilíbrio prescritas na LRF não ofereceria dificuldades, porquanto bastaria cumprir os programas e as metas equacionados nos orçamentos, vez que as receitas estariam em tese asseguradas. Não haveria razão para descumprimento de metas, especialmente as de obtenção de superávit, pois assegurados estariam também os demais compromissos orçados.

Não é o que ocorreu em 2014. O país viveu profundas incertezas desde o início do ano. Basta, para demonstrá-lo, a tabela desenhada às fls. 789 do relatório do Parecer Prévio, abaixo reproduzida. São demonstradas as estimativas de crescimento para o PIB de 2014, comparadas as do Governo com as do mercado veiculadas pelo relatório Focus do Banco Central. Como se observa na tabela, o Governo errou bastante a estimativa do PIB, mas também errou muito o mercado, sinal de que as incertezas viam-se generalizadas.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Taxa de Crescimento Real do PIB – Estimativas da LOA, dos Decretos de Programação e Valor Realizado

	20/jan	20/fev	28/mar	30/mai	30/jul	30/set	28/nov	Realizado
Normativo	Lei 12.952 LOA 2014	Decreto 8.197 Programação Financeira Inicial	Decreto 8.216 1ª Avaliação Bimestral	Decreto 8.261 2ª Avaliação Bimestral	Decreto 8.290 3ª Avaliação Bimestral	Decreto 8.320 4ª Avaliação Bimestral	Decreto 8.367 5ª Avaliação Bimestral	2014
Estimativa de PIB - Governo Federal	3,8%	2,5%	2,5%	2,5%	1,8%	0,9%	0,5%	0,1%
Estimativa PIB - Pesquisa Focus	2,0%	1,8%	1,7%	1,6%	0,9%	0,3%	0,2%	

Fontes: LOA 2014, Decretos de Programação Financeira e Relatórios de Avaliação do Cumprimento de Metas Fiscais, Bacen Pesquisas Focus (17/1; 14/2; 21/3; 23/5; 25/7; 26/9; 21/11), IBGE.

Num quadro de incertezas econômicas, como ocorreu em 2014 (e em todos os exercícios posteriores, de forma ainda mais acentuada), os parâmetros projetados não permitem qualquer grau de segurança para a tomada de decisões. Mais ainda quando, no caso da LDO, os parâmetros são elaborados no primeiro quadrimestre do ano anterior ao do exercício em que devem orientar o comportamento do gestor¹²⁶.

Segundo a tabela, considerando-se o PIB nominal apurado em 2013, de R\$ 5.153,5 bilhões, em vez de apresentar crescimento R\$ 195,8 bilhões (3,8%), conforme a estimativa inicial do Governo na LOA 2014, ou R\$ 103,0 bilhões (2%), previsto pelo mercado, cresceu apenas R\$ 4,8 bilhões (0,1%) em 2014. Nesse ambiente econômico, as receitas primárias foram estimadas em R\$ 1.315,3 bilhões no PLOA 2014, mas a arrecadação atingiu somente R\$ 1.221,4 bilhões, configurando-se uma frustração de R\$ 93,9 bilhões (7,13%)¹²⁷.

Estamos hoje, como já dissemos nos capítulos introdutórios, com a vantagem de olhar os dados reais, retrospectivos: em 2014, eram somente estimativas! Hoje, pode-se dizer o que poderia ter sido feito. Durante a execução,

¹²⁶ Não nos esqueçamos que a LDO 2014 foi aprovada em dez/2013, porém com os parâmetros elaborados em abril daquele ano, cuja previsão para crescimento do PIB era de 4,5%. Quando da sanção da LOA 2014, em janeiro desse exercício, a previsão de crescimento foi ajustada para 3,8%.

¹²⁷ Veja o Quadro 9 do PLOA 2014 e do PLOA 2016.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

no entanto, trabalhou-se meramente com cenários, estimativas e indícios, variáveis que se reformulavam a cada dia. Numa situação dessa volatilidade, em que as projeções se configuram pouco precisas e em que, na vida real, a economia visivelmente se deteriora, levando angústia para a sociedade, há de se convir que o contingenciamento exigido pode não se mostrar responsável à vista dos demais compromissos estatais, até porque, na crise, as demandas se acirram.

O efeito finalístico de contingenciamentos arbitrários poderia ser, esse sim, irresponsável. Os gastos obrigatórios, elementos fundamentais de proteção social e da própria vida humana em época de crise, correspondiam a aproximadamente 87,5% da despesa total prevista para 2014. Logo, a tarefa de contingenciar deveria incidir sobre a parcela restante dos 12,5%, que representam as despesas ditas discricionárias. Contudo, desses 12,5%, cerca de 7% já estavam originalmente comprometidos com despesas inscritas em restos a pagar em 2013, o que deixou a diminuta fração de 5,5% (em torno de R\$ 71,6 bilhões) de todo o orçamento para responder pelos contingenciamentos¹²⁸. Ainda assim, a maior parte do que se considera formalmente "despesa discricionária" é composta, em verdade, de gastos que na prática também são de natureza obrigatória para o Governo, os quais não podem ser simplesmente contingenciados sob pena de paralisação de suas atividades. Isso porque estão relacionados com o funcionamento da máquina

¹²⁸ Com base no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias - 1º Bimestre 2014 e Quadro 9 dos Autógrafos do PLOA 2014. Segundo esses documentos, do total global das despesas primárias programadas para 2014 (R\$ 1.271,2 bilhões), 87,5% (R\$ 1.111,9 bilhões) correspondiam a despesas obrigatórias. A diferença de aproximadamente R\$ 159,30 bilhões (12,5%) destinava-se a cobrir despesas discricionárias. Desses 12,5%, no entanto, R\$ 87,7 bilhões (6,9%) já se encontravam comprometidos com despesas inscritas em restos a pagar em 2013. Ou seja, o saldo hábil para contingenciamento em 2014 se restringia a meros R\$ 71,6 bilhões (5,6%) das dotações programadas para o exercício. Mesmo considerando que não se pagariam todas as despesas obrigatórias dentro do exercício (como de fato acaba ocorrendo no final do ano, haja vista despesas que podem ser pagas no início do mês de janeiro subsequente), fato é que a margem de comprometimento das receitas é muito elevada e que os eventuais superávits alcançados estão ocorrendo meramente sob a forma de postergação de gastos, não sob a efetiva redução de dispêndios.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

administrativa, pagamento a fornecedores (água, energia, telefonia, limpeza e conservação, manutenção de máquinas e imóveis, segurança do patrimônio etc.), inclusive compromissos financeiros decorrentes de contratos e convênios previamente firmados. É nesse reduzido espaço fiscal que o Governo tem também de administrar todas as legítimas necessidades sociais que justificam sua existência – mesmo que, em sacrifício profundo, contenha novos investimentos e reduza o nível de prestação de serviços públicos, sem falar em casos imprevisíveis como as calamidades públicas. São compromissos do Estado, e até deveres constitucionais, cujo atendimento é relevante fator jurídico e político a ser sopesado em relação a paralisações abruptas, mesmo que sejam indicadas pela legislação procedimental fiscal. Em relação a esse aspecto político, deve-se lembrar de que as próprias iniciativas deste Parlamento muitas vezes aumentam despesas ou reduzem receitas, sobrepondo-se aos critérios de gestão financeira, como por exemplo, a aprovação – contra o veto presidencial - do aumento do gasto com as eleições, em decorrência da obrigatoriedade de impressão do voto¹²⁹.

Existe também a restrição macroeconômica: em ano de baixo crescimento da produção e de redução do nível de emprego, a decisão governamental por cortar excessivamente os gastos pode agravar ainda mais o quadro. Esta é, aliás, a abordagem consagrada pela teoria econômica: os exóticos argumentos da “contração fiscal expansionista”, mencionados pelo Tribunal na página 785 como justificativa macroeconômica em si mesma, representam apenas uma vertente minoritária da posição da ciência econômica, ainda a requerer testes de sua própria validade e adequação às circunstâncias, frente a prática de décadas da macroeconomia keynesiana. Ou seja, do ponto de vista fiscal, o simples corte, sem aferir as possíveis consequências para o

¹²⁹ Nesse caso específico, a Presidência da República vetou o art. 12 ao Projeto de Lei que redundou na Lei nº 13.165, de 2015. O dispositivo foi inserido pelo Congresso Nacional, cujo veto foi derrubado na sessão do dia 18/11/2015. A justificativa apresentada para a oposição do veto registra que a providência relacionada com a impressão do voto redundará em uma despesa adicional de R\$ 1,8 bilhão por eleição.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

erário, pode ao final redundar em maiores déficits, em razão da transmissão dos efeitos da contração do gasto público a toda a economia, fragilizando ainda mais as receitas, e do aumento de custos decorrente das paralisações de obras e serviços já contratados.

Disso se extrai que essa concepção de um suposto equilíbrio bimestral é mais drástica que a própria ultrapassada doutrina do orçamento equilibrado a qualquer custo. Antes da grande depressão americana de 1929, o princípio do equilíbrio orçamentário se impunha como verdadeiro axioma. Tomavam-se todas as medidas para manter anualmente o orçamento em equilíbrio. Depois daquele traumático evento mundial, a tese do equilíbrio anual passou a ser questionada. Segundo a percepção de José Afonso da Silva¹³⁰:

Desde a grande depressão de 1929, a tese do orçamento anualmente equilibrado passou a sofrer vigorosa contestação, até porque se concluiu que conseguir o equilíbrio anual se afigurava coisa impossível, e porque aspirar "a ter nivelado o orçamento anualmente, tanto nos anos bons como nos maus, originaria grandes flutuações nos programas governamentais de gastos, seguidos de variações muitas vezes perturbadoras nas alíquotas dos tributos, agravando as flutuações da atividade econômica privada, com todas as implicações".

A doutrina moderna concebeu outros princípios, com fundamento na análise dos ciclos econômicos, firmando a premissa básica de que não é a economia que deve equilibrar o orçamento, mas o orçamento é que deve equilibrar a economia. Alvin H. Hansen coloca bem a questão em termos de política fiscal, quando se exprime *in verbis*: "Se adotamos sem preconceito o princípio de que as operações financeiras dos Estados devem considerar-se exclusivamente como instrumentos de política pública e econômica, o conceito de equilíbrio do orçamento, como quer que se defina, não pode ter qualquer influência na determinação destas políticas. Não se pode examinar com uma mente clara e livre de preconceitos a validade de um programa de gastos, empréstimos e impostos, se estivermos sob a influência do dogma de que o orçamento deve estar em equilíbrio".

¹³⁰ SILVA, José Afonso. Orçamento-programa no Brasil. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1973, pp. 125/126.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Ainda em seus pertinentes ensinamentos, Aliomar Baleeiro¹³¹ pondera que:

O equilíbrio orçamentário é desejável em certos casos. Pode ser impossível e inelutável noutros. E será nocivo em circunstâncias especiais. Os Estados Unidos, em 163 anos de sua existência política marcada por progresso espetacular, registram 95 exercícios equilibrados contra 67 em déficit, sendo que, dos últimos 24 anos, 21 foram deficitários.

[...]

O equilíbrio orçamentário, por exemplo, era a pedra de toque dos estadistas. Hoje, é condenado nos períodos de depressão. Gael Fain já chega a afirmar que o corte de despesas jamais curou inflações graves em qualquer país, o que retira o prestígio àquele princípio até na fase de pleno emprego.

Voltamos a enfatizar: não estamos, de modo algum, discutindo a necessidade do equilíbrio financeiro do Estado dentro de um período, tampouco a necessidade de controle rígido do endividamento público. Apenas achamos que a regra do contingenciamento previsto no art. 9º da LRF deve ser interpretada tendo presente o conjunto das disciplinas relativas à gestão fiscal responsável e o interesse público que, por vezes, exigirá a flexibilização temporária e pontual das metas fixadas para o período considerado.

Nesse sentido, parece relevante evitar interpretações que levem à disfuncionalidade dos mecanismos de acompanhamento das metas fiscais, cujo resultado poderá ser potencialmente desastroso para a administração pública.

A Constituição não contempla explicitamente o princípio do equilíbrio orçamentário anual. Segundo Ricardo Lobo Torres¹³², ainda quando inscrito no texto constitucional, tal princípio seria meramente formal, aberto e destituído de eficácia vinculante. Mesmo a LRF não quis ser taxativa quanto ao ponto. Deixou a critério da LDO de cada exercício financeiro estabelecer o equilíbrio necessário

¹³¹ BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 14. ed. rev. e atual. por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1996, pp. 541/542.

¹³² TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 109.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

(art. 4º, inciso I, alínea "a"). A LDO nunca se dedicou explicitamente ao tema. A própria Lei nº 4.320, de 1964, que não foi revogada pela LRF, faz a ressalva no sentido de que o equilíbrio entre receitas e despesas seja alcançado "na medida do possível" (art. 48, alínea "b"). Interpretar sem considerar essa clara e explícita prudência dos textos legais é pretender impor as próprias convicções ideológicas como critério de justa conduta, o que é incompatível com um julgamento isento como o que nos cabe praticar.

A LOO de cada ano estabelece uma meta fiscal do exercício subsequente (art. 2º, no caso da LDO 2014), não uma obrigação fiscal. Tal lógica decorre da própria LRF, que exige a fixação de metas que devem ser monitoradas (arts. 4º, § 1º, e 9º, § 4º). As metas, como já se disse, são traçadas com amparo em determinado quadro estimado para crescimento do PIB, arrecadação de receitas, taxa de câmbio, inflação e taxa de juros. Nenhum desses parâmetros estão sob controle, pelo menos total, do Governo. E é exatamente por essa razão que as metas não podem ser uma obrigação fiscal absoluta e incondicionada. Se tais parâmetros não se confirmam, mas ao contrário, se realizam de forma totalmente adversa, não há razão lógica ou legal para exigir a meta com base neles traçada. Se os parâmetros se deterioram, a meta com base neles estabelecida pode tornar-se inalcançável, como de fato ocorreu em 2014 – ou seu cumprimento imporá consequências sociais e econômicas demasiadamente pesadas, o que indicará irresponsabilidade institucional no atendimento nas necessidades públicas.

Aliás, em nenhum ponto o Relatório do TCU debate as consequências fáticas da exigência. Em nenhum ponto há análise da eficiência, da economicidade e do interesse público dos contingenciamentos (arts. 37 e 70 da Constituição) em casos tais.

Esta foi a escolha da alta administração federal, uma escolha política legítima: arriscar-se a gerar um resultado fiscal abaixo da meta, para não colher as consequências deletérias de uma contração econômica ainda maior para a economia e a sociedade. Por essa escolha, a Presidenta veio a responder



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

politicamente em várias instâncias. De nossa parte, entendemos que, tendo em vista a conjuntura econômica do ano em análise, não se poderia cobrar da Chefe do Poder Executivo o cumprimento das metas previstas na LDO, sem levar em consideração os demais aspectos de interesse público, com o visto nos parágrafos acima.

E tal decisão era cabível e legítima, pois, como acima expusemos, esse é o sentido do ordenamento jurídico: uma certa discricionariedade de escolha entre buscar a “obtenção da meta de superávit primário”¹³³, por meio do aumento do contingenciamento, e buscar também cumprir as metas programáticas compromissadas via orçamento, porque tudo está previsto em lei de ordem pública¹³⁴ e tudo faz parte da responsabilidade do Estado. Afinal, a LDO estabelece “metas”, não obrigações. Justamente por se tratar de metas, expressam intenções, propósitos – condicionantes, influentes, mas não absolutamente imperativos. A atuação presidencial, parece-nos, ocorreu dentro desses limites em 2014, e segundo os parâmetros e o cenário econômico então projetados.

¹³³ Expressão prevista no art. 2º da LDO 2014, que de nenhum modo estabelece uma obrigação para o Estado: “Art. 2º A elaboração e aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2014, bem como a execução da respectiva Lei, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário de R\$ 116.072.000.000,00 (cento e dezesseis bilhões e setenta e dois milhões de reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e R\$ 0,00 (zero real) para o Programa de Dispendios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV, de forma a buscar obter um resultado para o setor público consolidado não financeiro de RS 167.360.000.000.00 (cento e sessenta e sete bilhões e trezentos e sessenta milhões de reais).”

¹³⁴ O clássico Carlos Maximiliano assim se expressa, quanto à obrigatoriedade do cumprimento das normas do ramo do direito público: “Consideram-se de ordem pública as disposições que se enquadram nos domínios do Direito Público”. “[...] A distinção entre prescrições de ordem pública e de ordem privada consiste no seguinte: entre as primeiras o interesse da sociedade coletivamente considerada sobrepõe a tudo, a tutela do mesmo constitui o fim principal do preceito obrigatório; [...]”. (MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 216). Outro clássico repositório jurídico registra que “[...] evidenciam-se leis ou normas de interesse público. E por isso dizem-se leis de ordem pública. Em regra, esse é o caráter das leis ordenativas, enquanto as de ordem privada são dispositivas ou facultativas”. (SILVA, De Plácido. **Vocabulário Jurídico**. Vol. III, j-p. 12 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 65).





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Em conformidade com o aqui exposto, as conclusões de Victor Carvalho Pinto¹³⁵:

As metas fiscais não são regras jurídicas propriamente ditas, a serem cumpridas em quaisquer circunstâncias. São parâmetros de planejamento e transparência, a serem observados na elaboração da lei orçamentária anual e na execução orçamentária.

Esse entendimento fica evidenciado quando a LRF determina que o Anexo da LDO contenha avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior e a demonstração e avaliação do cumprimento das metas de cada quadrimestre perante o Congresso Nacional. Se seu cumprimento deve ser avaliado, presume-se aceitável que a meta não seja alcançada.

Tanto é assim que nem a Constituição (art. 85, inciso VI) nem a Lei nº 10.028/2000 tipificaram como crime comum ou de responsabilidade o descumprimento das metas fiscais da LDO. Todos os crimes dizem respeito exclusivamente à violação da lei orçamentária. Outro não pode ser o raciocínio quando se considera a natureza das metas a serem fixadas: "receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública". Desses itens, apenas as despesas estão sob o controle do poder público. Ainda assim, não se trata de um controle absoluto, pois há despesas obrigatórias (art. 17 da LRF), cuja não realização seria ilegal. As receitas dependem da conjuntura econômica, que é influenciada por fatores alheios ao controle do Estado, como o desempenho da economia mundial e intempéries climáticas. O mais adequado seria falar-se em "previsão de receita", como faz a Constituição Federal (art. 165, § 8º), em lugar de meta de receitas, como consta da LRF. Os resultados nominal e primário, por sua vez, dependem das receitas e despesas e o montante da dívida pública depende do resultado nominal.

O alcance das metas é influenciado, portanto, apenas parcialmente pelo governo, não se podendo responsabilizá-lo automaticamente por eventual descumprimento. O que se exige é que o cumprimento das metas seja avaliado no Anexo de Metas Fiscais da LDO subsequente, mediante indicação dos fatores

¹³⁵ PINTO, Victor Carvalho. **Qual é o valor jurídico das metas fiscais? O caso da LDO 2014.** Disponível em <http://www.brasil-economia-governo.org.br/wp-content/uploads/2015/02/qual-e-o-valor-juridico-das-metas-fiscais-o-caso-da-ldo-2014.pdf> - acesso em 31/07/2019. Contraditoriamente, o autor conclui seu raciocínio entendendo que o encaminhamento ao Congresso Nacional do PL nº 36, de 2014-CN, que resultou na Lei nº 13.053, de 2014 (que alterou a meta de resultado primário para 2014), caracterizou a infração administrativa prevista no art. 5º, III, da Lei nº 10.028, de 2000 (deixar de expedir ato determinado limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei). Isto porque só o fato de enviar o PLN ao Congresso indica que ou não haveria planejamento fiscal ou ele existiria, porém estaria sendo ocultado da opinião pública. Ora, mas se a meta não seria obrigatória, qual seria o impedimento de propor sua modificação, emprestando-lhe maior seriedade e aderência com a conjuntura? No mesmíssimo sentido, com ainda maior eloquência diante da ponderação necessária entre regras fiscais e obrigações estatais em sentido amplo, vide SCAFF, Fernando Facury. **O que vale mais: a Constituição ou o Anexo de Metas Fiscais da LRF?** Consultor Jurídico, 29 de novembro de 2016. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2016-nov-29/contas-vista-vale-constituicao-ou-anexo-metas-fiscais-lrf>, acesso 31/07/2019.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

que impediram seu atingimento e a fixação de novas metas compatíveis com a nova conjuntura econômica.

É indubitável que em 2014 houve nas escolhas uma responsabilidade política, cuja litude de exercício não se poderia negar à Presidenta da República. Escolhas nesse sentido acabam, de todo modo, sendo aferidas e julgadas tanto pela sociedade, mediante as eleições, quanto pelos Legislativos, mediante a apreciação anual das contas. Isto é, eventual decisão equivocada ou exacerbada, para além do que se espera na situação em que se encontrava a mandatária não ficaria impune¹³⁶, seja pela sociedade, seja pelos seus representantes legítimos.

Nessa linha, não parece razoável pretender sejam absolutamente cogentes, como quer o Tribunal, os contingenciamentos bimestrais em sua expressão matemático-contábil. Repetindo o já exposto acima: pela própria dicção literal do art. 2º da LDO 2014, as metas não são enunciadas como absoluta e incondicionalmente impositivas. Pela definição do próprio vernáculo, "meta" não significa imposição, mas intenção, propósito, objetivo. Assim, pode ou não ser alcançada e, especialmente no caso das metas de resultado fiscal, seu cumprimento dependente de múltiplos fatores que não apenas a vontade do gestor.

Chamo em apoio a este entendimento a conclusão da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, em seu Estudo juntado ao processado destas contas, que alerta de forma bastante clara sobre as restrições reais que pesam sobre as decisões de ajuste fiscal a curto prazo na moldura da LRF:

2) Classificação das despesas primárias. A crise fiscal de 2015 mostrou o esgotamento do modelo de ajuste fiscal baseado unicamente na

136 De certo modo, é o que se verificou em 2015-2016, em que a titular do Poder Executivo foi cobrada "politicamente" pelo Congresso Nacional em relação a temas vinculados ao controle das contas públicas, em procedimento que será abordado posteriormente neste relatório. Pretender mais do que isso é querer dar às normas uma abertura que não têm.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

contenção de despesas discricionárias, tal como hoje classificadas, e que representa uma espécie de seguro para garantir o atingimento da meta fiscal. Esse valor é cada vez menor, sendo que existem despesas desse grupo de difícil redução, inclusive do ponto de vista jurídico, porque afetam direitos e garantias constitucionais. De outro lado, alguns gastos, ainda que classificados na LDO como “obrigatórios”, não geram direito subjetivo, podendo ser reduzidos pela restrição orçamentária. São despesas de natureza discricionária cuja obrigatoriedade de execução está circunscrita aos montantes aprovados no orçamento, e que poderiam, teoricamente, estar submetidas a um processo de restrição.

[...]

4) Aperfeiçoamento normativo na definição de metas fiscais. As metas de resultado (primário), fixadas na LDO, adquiriram caráter cogente. Medida pela diferença entre receita e despesa primária (obrigatória ou discricionária), as hipóteses de déficit no atingimento da meta durante a execução da LOA podem advir da queda na receita estimada, e/ou do aumento de despesas obrigatórias. A limitação do empenho e pagamento (contingenciamento) somente é possível nas despesas discricionárias, variável de controle do sistema.

Esse modelo tem se mostrado funcional dentro do curso normal ou planejado das finanças públicas, ou seja, desde que haja volume considerável de despesas discricionárias a serem contingenciadas e que não se verifiquem grandes desvios em relação às premissas e parâmetros adotados na elaboração do Anexo de Metas Fiscais.

De outro lado, podem ocorrer situações imprevisíveis ou de difícil previsão. Admite-se genericamente, no campo do direito, que eventos caracterizados pela sua inevitabilidade e que independem da vontade das partes possam diferir ou mesmo afastar obrigações. São fatos que geram efeitos ou consequências inevitáveis, daí inexigível conduta diversa do agente. Obviamente não basta, nesses casos, a alegação da parte interessada. Cada fato e suas circunstâncias, o dano ocorrido e a eventual culpabilidade devem ser sempre analisados e interpretados de forma ponderada pelo juiz.

Em relação à obediência das regras fiscais, cabe ao Legislativo, com base no parecer prévio do TCU, fiscalizar o seu cumprimento e especialmente julgar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, examinando a relevância dos eventos do ponto de vista técnico e também político, e eventuais circunstâncias excludentes, quando escapam do controle do gestor.¹³⁷

Qualquer cidadão, parlamentar ou partido pode ter opinião diferente sobre os pesos relativos dos fatores a serem ponderados. Pode alegar que, em sua

¹³⁷ Estudo Técnico nº 05/2016 - Subsídios à Apreciação dos Itens 8.6 e 8.8 do Parecer Prévio TCU - Contas 2014, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização da Câmara dos Deputados, juntado ao processado e também disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et05-2016>, pp. 32-33. Acesso 05/08/2019.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

opinião, deveria ter havido contração fiscal maior, ou paralisação maior de atividades governamentais. Porém, quem estava legitimado a fazê-lo era aquela que recebeu o mandato popular para decidir em qual proporção os valores – parcialmente contraditórios naquela circunstância – deveriam ser ponderados. Com a vantagem dos quase cinco anos desde então decorridos, podemos demonstrar que as opções então adotadas pecavam, se tanto, de uma certa ingenuidade, de uma esperança e uma sinalização quase idealistas em ainda perseguir parâmetros rigorosos de equilíbrio fiscal, mesmo expondo-se a descumprimentos parciais. Isto porque outros governos, de signo político contrário, tampouco mantiveram o suposto equilíbrio que se exige à Presidenta de 2014. Ao contrário, protegeram-se com a explicitação (coonestada pelo Congresso) de uma explosão da dívida pública e dos déficits primários, de forma contínua, o que demonstra, no mínimo, a impossibilidade fática de manter o Estado dentro dos limites contábeis que se pretende impor como exigíveis em 2014. Veja-se na tabela abaixo a quase espantosa transformação das metas fiscais desde 2014.

METAS FISCAIS – 2014/2021

Ano	R\$ milhões	
	Meta inicial	Meta final
2014	49.072	10.072
2015	-19.155	-19.155
2016	30.554	-163.942
2017	-143.100	-163.100
2018	-131.300	-161.300
2019	-132.000	-132.000
2020	-118.910	-124.100
2021	-247.118	-247.118

*Obs.: Meta inicial: LDO aprovada.
Meta Final: LDO aprovada mais alterações legislativas ao longo do exercício.
Fonte: Leis de diretrizes orçamentárias federais e leis que as alteraram¹³⁸.*

¹³⁸ 2014 - Lei nº 12.919, de 24 dezembro de 2013, art. 2º e 3º (alt. Lei nº 13.053, de 15 de dezembro de 2014, com estimativa de abatimento de R\$ 106 bilhões em função dessa alteração, cfe. RARDP do quinto bimestre, datado de 21/11/2014 (transcrita a p. 807 do Relatório TCU);

2015 - Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, art. 2º;

2016 - Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015, art. 2º (alt. Lei nº 13.291, de 25 de maio de 2016) 2017 - Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016, art. 2º (alt. Lei nº 13.480, de 13 de setembro de 2017);

2018 - Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017, art. 2º (alt. Lei nº 13.480, de 13 de setembro de 2017);

2019 - Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018;



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Os números acima mostrados deixam claro o profundo desequilíbrio estrutural das finanças públicas e a virtual impossibilidade de cumprimento da meta inicialmente definida para 2014 (não pelo Executivo, mas pelo Congresso ao aprovar a LDO respectiva). Esse desequilíbrio não encontra raízes apenas no exercício de 2014, nem tem como motivo apenas a ação da mandatária nesse exercício: se cumprir metas positivas de resultado primário dependesse apenas da vontade presidencial, isso teria sido realizado por seus sucessores a partir de 2016. O que se viu foi o contrário: um mergulho cada vez maior em déficits primários, em proporções incomparavelmente maiores que em 2014. Se esta capitulação à realidade fiscal não é condenável nesses sucessores, muito menos o será na conduta da Presidenta que, em 2014, ainda buscou conter, no limite do quase impossível, a execução de déficits primários.

Vendo tais sucessivos déficits posteriores a 2014, superiores a 130 bilhões de reais, os pouco mais de 13 bilhões de possível descumprimento de meta fiscal por conta dos decretos de crédito suplementar tornam-se quase risíveis: a Presidenta arriscou, sim, não atender à meta fiscal (e responder politicamente por isso), em função do terrível quadro macroeconômico que começou a dar sinais em 2014, e que se prolonga até hoje, como uma legítima opção de política econômica. Poderia não tê-lo feito, optando por arriscar um agravamento da redução da atividade econômica ou a desproteção social da população mais pobre. Fez, naquelas duas semanas, a opção política que julgou consentânea com o compromisso assumido com os eleitores, a qual, do ponto de vista formal, sequer implicou irregularidade contábil, eis que ao final do exercício a execução compatibilizou-se com a meta. Não se vislumbra, no caso, senão o legítimo exercício das prerrogativas do cargo de Presidenta da

2020 – Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, art. 2º (alt. Lei nº 13.983, de 3 de abril de 2020);
2021 – Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

República. Não há, portanto, como apontar irregularidade na conduta ou na responsabilidade da mandatária.

Do caráter anual da meta fiscal

É preciso considerar ainda o horizonte temporal. Se as metas fiscais fixadas são anuais, segundo a LRF (art. 4º, § 1º, e art. 9º), não seria possível, por ausência de amparo legal (art. 5º, inciso II, da Constituição), ou sequer conveniente, pelas dificuldades práticas e potenciais transtornos daí decorrentes, exigir o cumprimento de metas bimestrais a qualquer custo como se fosse esse o objetivo da lei. Do ponto de vista estritamente legal, não subsiste qualquer dúvida de que a meta fiscal é anual, pois a LRF define, textualmente, no art. 4º, §§ 1º e 2º, que o anexo de metas fiscais constante da LDO deverá estabelecer as metas anuais, conter a avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior e o demonstrativo das metas anuais pretendidas. A saber:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

[...]

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

Portanto, a LRF estabelece metas anuais que deverão ser monitoradas bimestralmente, pelo Poder Executivo (art. 9º, caput, da LRF), e quadrimestralmente (maio, setembro e fevereiro), oportunidades em que aquele Poder deverá demonstrar o cumprimento das metas, em audiência pública, no



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

âmbito do Poder Legislativo (art. 9º, § 4º, da LRF). Tal sistemática de acompanhamento está em perfeita sintonia com os princípios do planejamento, da prudência e da transparência.

A percepção de que as metas fiscais estabelecidas na LDO não desconsideram potenciais cenários de turbulência econômica pode ser observada na opinião de especialistas no assunto (os quais expressaram, inclusive, posição muito crítica em relação à gestão fiscal da presidenta em várias ocasiões):

A inovação de fixar metas em valores nominais veio com a LDO da União para 2011. Na prática, se a meta que constou no projeto do Executivo (elaborado nos primeiros meses do exercício anterior ao que ele se refere) for aceita pelo Congresso (a LDO deve ser aprovada antes do recesso do meio do ano anterior) e não mais for alterada até o encerramento do exercício a que se refere, significa supor correto e perfeito um cenário macroeconômico traçado quase vinte meses antes do fechamento do exercício. Por mais estabilidade que tenha ganhado a economia brasileira, em relação ao seu passado mais distante, essa ainda está muito longe de um cenário típico de economias avançadas. Ainda mais em tempos de fortes turbulências internacionais, é difícil, para não dizer impossível, que a evolução efetiva de preços e produto fique muito próxima da projetada com tanta antecedência.

Nesse contexto institucional e econômico, reprogramar metas seria mais do que natural, quando elas forem fixadas em valores correntes, e não indexadas ao IPCA ou ao PIB. É um processo corriqueiro no âmbito dos orçamentos estaduais e municipais e nunca se teve notícia de maior polêmica ou debate público quando se processa, nem sendo chamado de revisão, mas de reprogramação da meta de resultado fiscal e de saldo de dívida¹³⁹.

A LRF não se descuidou desse aspecto. Veja-se que o art. 66 daquela Lei¹⁴⁰ estabelece que os prazos previstos para enquadramento dos entes da

¹³⁹ BARROS, Gabriel Leal de; AFONSO, José Roberto. **Sobre "fazer o cumprimento" da meta de superávit primário de 2012**. Texto para Discussão: FGVIBRE, Jun/2013. Disponível <https://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumPagelId=8A7C82C53B9D2561013BB36110F5309F&lumIteMId=8A7C82C53CAC196A013CF2AE9E443197>. Acesso em 31/07/2019.

¹⁴⁰ Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

§ 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Federação nos limites de despesa com pessoal e dívida poderão ser duplicados, no caso de crescimento real baixo (inferior a 1%) ou negativo do PIB nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres. No caso específico de a dívida ultrapassar os limites, o § 4º do mesmo artigo dispõe que o prazo para ajustamento ao limite pode passar de três para até sete quadrimestres, se forem verificadas mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado Federal. Na mesma linha, o art. 4º, § 2º, inciso II, da LRF¹⁴¹, ao estabelecer os critérios a serem observados na definição das metas fiscais anuais, destaca que estas deverão ser consistentes "com as premissas e os objetivos da política econômica nacional".

Todos esses dispositivos legais revelam, com clareza, que a análise integrada e contextualizada do cenário econômico do País deve fazer parte da avaliação e da gestão fiscal responsável. O art. 9º da LRF¹⁴² prevê o mecanismo do contingenciamento tão somente quando identificada a "necessidade", ou, porque não dizer, "possibilidade" de se efetuar as limitações de empenho e pagamento com o fito de atingir a meta fiscal estabelecida. Se o art. 9º da LRF

§ 2º A taxa de variação será aquela apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou outro órgão que vier a substituí-la, adotada a mesma metodologia para apuração dos PIB nacional, estadual e regional.

§ 3º Na hipótese do caput, continuarão a ser adotadas as medidas previstas no art. 22.

§ 4º Na hipótese de se verificarem mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado Federal, o prazo referido no caput do art. 31 poderá ser ampliado em até quatro quadrimestres.

¹⁴¹ Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

[...]

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

[...]

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

¹⁴² Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

estabelece que a limitação de empenho e pagamento deve ocorrer segundo os critérios da LDO, e se esta, conforme o art. 51 da LDO 2014, determinava o contingenciamento bimestral apenas em caso de "necessidade", deve-se aceitar que tal contingenciamento reserva certa carga de discricionariedade. Isto porque, de um lado, e conforme já exaustivamente abordado na subseção anterior, a própria meta anual não seria obrigatória a qualquer custo, haja vista a necessidade de cumprir obrigação de caráter legal ou de realizar despesa de caráter inadiável capaz de, se não executada, comprometer a segurança, a vida, a continuidade do serviço público, a conservação do patrimônio público. De outro lado, diante do que agora se expõe, mesmo que uma avaliação bimestral levante, por meio de hipóteses de desempenho para arrecadação, a possibilidade de descumprimento da meta anual, o Executivo disporá, em tese, até o último dia do exercício para dar cumprimento ao originalmente programado, ou propor a sua alteração, pela via legislativa. As avaliações bimestrais não têm poder de alterar a meta, apenas a lei de alteração da LDO o pode. Como dito anteriormente, bimestral seria apenas o monitoramento com vistas a adotar as medidas necessárias para atingir os resultados fiscais estabelecidos, as quais, todavia, não devem ser adotadas a qualquer custo.

Nesse ponto, aliás, a participação do Tribunal de Contas é de suma importância. Deve ele "alertar" os Poderes e órgãos sempre que o atingimento das metas esteja em risco (art. 59, § 1º, inciso I, da LRF).

Como não consta ter havido qualquer alerta da Corte naquele ano, nem tais alertas são mencionados no Parecer Prévio sobre as contas presidenciais, é de se supor que, em 2014, nem mesmo o Tribunal tenha identificado necessidade de contingenciamento no período bimestral, considerado o cenário econômico-fiscal então diagnosticado e constante dos relatórios bimestrais de acompanhamento da receita e da despesa, regularmente publicados. Por outro lado, a fiscalização do monitoramento deve ser realizada diretamente pelo Congresso Nacional, cuja frequência do controle está formalmente estabelecida tanto na LRF (art. 9º, §§ 4º e 5º, e art. 59, inciso I), quanto na LDO (art. 51, §§



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

4º a 6º, da LDO 2014) e na Resolução nº 1, de 2006-CN (arts. 2º, inciso III, alíneas "d" e "c"; 22, inciso I e § 3º, inciso II; e 154, § 2º). No Congresso, no âmbito desta Comissão, o Poder Executivo, após cada quadrimestre, demonstra e avalia o cumprimento das metas (art. 9º, § 4º, da LRF). Havendo necessidade, apresenta esclarecimentos adicionais solicitados pela CMO. Logo, há fiscalização sobre a questão pelo Poder titular do controle externo. Tampouco há notícia de qualquer manifestação da CMO ou do Congresso em relação a eventual descumprimento da meta.

Sendo, portanto, o monitoramento da meta uma tarefa conjunta do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do TCU, alguma falha que se pudesse suscitar no descumprimento do rito prudencial não poderia ser atribuída apenas ao Executivo.

A natureza orçamentária das metas fiscais e a mudança de cultura institucional

Ao discutir os pontos anteriores, estamos partindo sempre de uma premissa de que a compatibilidade do regime fiscal com as metas traçadas na LDO deve verificar-se tanto na programação orçamentária (medida pelas dotações autorizadas) quanto na execução (medida na execução por caixa). Não se deve criar autorizações superiores aos quantitativos associados à meta, para remeter à execução financeira uma suposta “escolha” entre possíveis alternativas de gasto, limitada na execução à observância dos limites de empenho e de pagamento. Dessa forma, o orçamento passa a ser a primeira linha de defesa do equilíbrio fiscal, e o instrumento político e gerencial das verdadeiras escolhas do gasto público.

É uma premissa correta. Concorro com essa interpretação. É um avanço institucional.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Porém, não se pode esquecer que escrevemos e julgamos em 2022, com o benefício de mais de sete anos de experiências e aprendizados acumulados desde o exercício que se pretende avaliar. Esse avanço institucional de que desfrutamos hoje foi construído a partir de uma longa e sofrida evolução do ambiente político, técnico e institucional. Em 2014, essa clareza estava longe de ser uma realidade. Ao contrário, a cultura prevalecente acolhia, em grande medida, a visão – que hoje chamamos convictamente de retrógrada – de que as metas fiscais se veem exigíveis apenas na execução financeira.

A começar, existia na época – como ainda subsiste, infelizmente – uma disseminada e injustificável percepção de que os orçamentos públicos no Brasil não são impositivos¹⁴³, de modo que as programações orçamentárias serão sempre possibilidades de execução (ressalvados os casos de execução obrigatória). Era – e segue sendo, para detrimento da boa gestão pública – a “falácia do orçamento autorizativo”, que tão somente agora começa a ser questionada frontalmente em termos doutrinários e técnicos, ainda sem uma explicitação normativa completa¹⁴⁴. Como decorrência desse modelo autorizativo, surgia a percepção de que o Chefe de Governo sempre pode discricionariamente, nos limites legais, adaptar as programações às

¹⁴³ A propósito, a excelente monografia de Eduardo Mendonça (MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de: **A Constitucionalização das finanças públicas no Brasil: devido processo orçamentário e democracia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010), onde se conclui que as programações orçamentárias deveriam ter força imperativa. Foi nesse alentado estudo que se baseou o STF, mediante a ADI 4663, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, para afirmar que: “as normas orçamentárias ostentam, segundo a lição da moderna doutrina financista, a denominada *força vinculante mínima*, a ensejar a imposição de um dever *prima facie* de acatamento, ressalvada a motivação administrativa que justifique o descumprimento com amparo no postulado da razoabilidade, sejam elas emanadas da proposta do Poder Executivo ou fruto de emenda apresentada pelo Poder Legislativo [...]”

¹⁴⁴ Para uma discussão atualizada da inadequação técnica e institucional desse modelo, cf. SILVA, Fernando Veiga Barros; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Entre o mar do “autorizativo” e a pedra do “impositivo das emendas”: sobre a possibilidade de resgate institucional do orçamento brasileiro. *Série Orçamento em Discussão*, nº 44. Brasília: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-44-2019-entre-o-mar-do-201cautorizativo201d-e-a-pedra-do-201cimpositivo-das-emendas201d-sobre-a-possibilidade-de-resgate-institucional-do-orcamento-brasileiro>.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

circunstâncias. Por isso, o agravamento da queda na arrecadação poderia até ocorrer, mas sem impedir o ajuste nas programações. Nessa interpretação, o ato de abertura de crédito somente faz isso: redefine alocações a serem, posteriormente, executadas, o que se torna mais imperativo ainda nos momentos de escassez de recursos, ante a necessidade de se focar prioridades: uma coisa seria a abertura do crédito, enquanto outra, completamente distinta, o seu limite de execução. O ato presidencial questionado realiza, por imposição legal (art. 42 da Lei nº 4.320, de 1964), apenas o primeiro (a abertura), para disponibilizar ou reorganizar os créditos.

Segundo essa visão superada – mas então vigente, a abertura de crédito pode implicar aumento nas autorizações de despesa, quando, por exemplo, embasada em excesso de arrecadação, o que pode redundar em possível excesso de autorizações¹⁴⁵, mas não existiria vedação legal para isso, nem afetaria o limite de execução (este fixado por normativo distinto). Trata-se de fenômeno já antigo: o excesso de autorizações é um fenômeno já há muito identificado pelas Consultorias de Orçamentos do Senado e da Câmara dos Deputados. É negativo porque sinaliza para a sociedade um nível de ações estatais acima do que de fato poderá, em face das limitações fiscais, ser realizado. Porém, é uma falha ainda hoje não superada de todo no processo de elaboração orçamentária, que dirá em um exercício, 2014, em que a questão começava a surgir à luz pública exatamente em função dos apontamentos que ora discutimos. A prática de ampliar as autorizações/programações necessita reparos, mas não se poderia pressupor que essa condição fosse internalizada naquele momento com a convicção de que desfruta hoje.

Até porque essa interpretação hoje construída é fruto de um longo aprendizado que resultou na ressignificação técnico-política dos conceitos: dista muito de ser óbvia ou literal. Ao contrário, há fortes razões fáticas e jurídico-

¹⁴⁵ Veja que o excesso de arrecadação pode ser projetado para determinada fonte de recursos ao mesmo tempo em que se espera frustração da receita global (considerando-se o conjunto das fontes de recursos).





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

formais para uma leitura muito distinta dos conceitos, que somente agora começam a ser superadas no entendimento técnico, político e social. Pelo lado fático, é evidente que não é possível determinar, a priori, o nível exato de programações a serem executadas com o nível estimado das receitas, cuja realização varia significativamente. As autorizações de despesa são, também, também baseadas em estimativas, de modo que nem tudo que é programado torna-se possível de ser realizado (nem todas as programações vingam, nem todos os contratos e convênios previstos são confirmados, as próprias prioridades podem mudar de forma imprevista em emergências). Do ponto de vista do aumento da despesa, também existe a possibilidade de abertura obrigatória de créditos adicionais, como os necessários para distribuir o excesso de arrecadação de tributos que são objeto de partição nos termos da Constituição (arts. 158 a 162 da Constituição)¹⁴⁶ ou para atender outros gastos obrigatórios (art. 17 da LRF). Deste modo, o próprio mecanismo de contingenciamento tem, mesmo hoje, algum papel inevitável de “ajuste fino” do incontornável desalinhamento *ex post* de mais autorizações do que capacidade de execução, ainda que tal papel seja residual e inercial, não incondicional e *ex ante* como se sustentava anteriormente. Já do ponto de vista formal, o texto literal da LRF exige contenção apenas no momento subsequente à abertura do crédito, pois descreve o mecanismo prudencial taxativamente como “limitação de empenho e movimentação financeira”, e não como limitação à programação ou à reprogramação das ações orçamentárias, nos termos dos arts. 9º e 17 da LRF, e, em 2014, em conformidade com o art. 51 da LDO 2014. Estes contornos legais definem os limites de execução, com base nas programações disponibilizadas, mas não proíbem a programação ou reprogramação, apenas têm por efeito restringir os valores que serão executados, pagos (art. 50, § 13,

¹⁴⁶ Imagine-se a potencialidade de conflito federativo, em termos jurídicos, no caso de, por qualquer que seja a razão, coibir-se a abertura de crédito que vise incorporar excesso de tributos para viabilizar sua distribuição aos demais entes da Federação, sendo que tais tributos são receita própria devida a esses entes de forma incondicional pela própria letra da Constituição.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

da LDO 2014). Visa-se nesses instrumentos legais, portanto, o alcance da meta de resultado fixada, que é aferida afinal pelo regime de caixa.

É admissível, portanto, à luz do que se dispunha no debate técnico e político em 2014, que se conservasse o entendimento de não ser a sanção da lei (ou edição do decreto) de abertura de crédito o que coloca em risco o alcance das metas previstas, mesmo que na sua elaboração não se tenha empregado a melhor técnica na estimação das receitas ou na fixação das despesas (se essa premissa fosse adotada incondicionalmente, a própria lei orçamentária não poderia ser sancionada para abrir os créditos nela contidos, pois a experiência é que sempre é insuficiente para compatibilizar a arrecadação com as despesas do ano somadas ao montante de restos a pagar, o que fica demonstrado pelos sucessivos decretos de contingenciamento editados no início de cada exercício financeiro. Nesse diapasão, somente a execução pode ser incompatível, ou não, com o alcance da meta pretendida e nunca, como pretendeu a Corte, a abertura de crédito. A execução se verifica em três etapas (empenho, liquidação e pagamento), as quais são posteriores ao ato de abertura do crédito, e ocorrem no âmbito de cada órgão e ministério.

Essa foi a lógica então utilizada pela Administração. Passemos ao estudo literal da disposição legal constante da LOA 2014 quanto à autorização para abertura de crédito:

Art. 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:

I - em cada subtítulo, até o limite de 20% (vinte por cento) do respectivo valor, mediante a utilização de recursos provenientes de:

a) anulação parcial de dotações, limitada a 20% (vinte por cento) do valor do subtítulo objeto da anulação;



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- b) reserva de contingência, inclusive à conta de recursos próprios e vinculados, observado o disposto no art. 5º, inciso III, da LRF;
- c) excesso de arrecadação de receitas próprias, nos termos do art. 43, §§ 1º, inciso II, 3º e 4º, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964;
- d) excesso de arrecadação das receitas do Tesouro Nacional; e
- e) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2013, nos termos do art. 43, §§ 1º, inciso I, e 2º, da Lei nº 4.320, de 1964;

No ponto controvertido, o artigo autorizava a abertura de crédito suplementar, desde que a alteração nas programações fosse conciliável, harmonizável, compatível com a obtenção da meta de resultado primário de 2014. Para ser incompatível com a obtenção da meta, segundo o paradigma da época que acima exaustivamente explanamos, o crédito aberto teria de impactar a execução financeira do orçamento, pois o mero ato de abertura (assim como a sanção da LOA) não teria qualquer impacto sobre a execução, porque é ato prévio a esta. Poder-se-ia alegar que o art. 4º esteja se referindo à meta meramente programada, a formal. Mas não é disso que o texto literal do artigo trata, pois refere-se à obtenção da meta, e a meta somente é obtida na execução financeira do orçamento. Por consequência, o dispositivo não tem nexo direto com a programação e sim com a "execução" orçamentária (como se viu, a obtenção da meta estabelecida para o exercício foi plenamente preservada, não obstante a abertura de tais créditos, pois em todos os casos a execução correspondente ficou condicionada aos limites impostos pelo contingenciamento. O que hoje se tem, com o benefício do tempo decorrido, é uma interpretação ampliativa desses dispositivos, um entendimento de que "compatível com a obtenção da meta" significa, por interpretação sistêmica, "reprogramação formal das dotações e controle da execução financeira, ambos, compatíveis com um resultado numérico final aderente à meta". Nada a objetar a essa ampliação da interpretação feita desde então. Não é tolerável, porém, pretender culpabilizar a Presidenta da República por não ter, em 2014, adotado essa interpretação ampliativa quando ninguém, nem nos órgãos técnicos do Executivo, nem no TCU, nem no Congresso, havia sequer articulado essa possibilidade.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

De outro lado, verifica-se que o TCU fundamenta sua conclusão para caracterizar como irregular a abertura dos citados créditos suplementares diante do fato de que, no período de 5/11 a 14/12/2014, quando os decretos foram publicados, já se tinha "certeza" de que a meta fiscal anual fixada pelo art. 2º da LDO 2014 não seria cumprida¹⁴⁷. Confira-se (p. 802 do Relatório TCU):

De acordo com a legislação já apresentada, quando há expectativa de não atingimento da meta de superávit primário, o Poder Executivo deve proceder à limitação de empenho e movimentação financeira, com fulcro nos princípios da gestão fiscal responsável. Porém, no período de 5/11 a 14/12/2014, não havia somente expectativa, mas a certeza do não cumprimento da meta fixada no art. 2º da LDO 2014, haja vista o envio do PLN 36/2014 ao Congresso Nacional prevendo sua redução, e, posteriormente, a edição do RARDP do 5º bimestre, no qual já constou a necessidade de ampliação do espaço fiscal.

Todavia, mesmo ciente de que a meta de resultado primário não seria alcançada, o Poder Executivo não realizou limitação de empenho e movimentação financeira, omissão que afronta o art. 9º da LRF c/c o art. 51 da LDO 2014.

[...]

Como é possível depreender a partir do arcabouço legal pertinente, naquela ocasião, a abertura de qualquer crédito suplementar, que não por anulação de dotação, destinado à cobertura de despesas primárias seria incompatível com a obtenção da meta de resultado primário, porque simplesmente o alcance da meta de superávit fixada na LDO já se encontrava comprometido.

[...]

Imprescindível enfatizar que uma responsável e tempestiva atuação do Poder Executivo, no que se refere à frustração de receitas e aumento das despesas obrigatórias no decorrer do exercício, implicaria limitação de empenho e movimentação financeira em data anterior ao RARDP do 5º bimestre e à edição dos decretos não numerados em comento.

As contas do Poder Executivo em 2014 se encontravam em um ambiente de resultados fiscais bimestrais desfavoráveis e com alto risco de não atingimento das metas, como já relatado e também detalhado na análise das irregularidades 9.2.9 e 9.2.10 (item 8.6). Por essa razão, a compreensão do cenário e das circunstâncias em que os decretos não numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, foram

¹⁴⁷ É inadequado afirmar simplesmente, como o fez o TCU, antes do encerramento do exercício, que a meta de resultado estabelecida não seria alcançada. Sendo a meta anual aferida pelo regime de caixa, em que os pagamentos podem ser controlados de modo a entregar a meta prevista, só se pode falar em atingimento ou não da meta após o término do ano respectivo e concluída a respectiva contabilização. Antes disso, há mera possibilidade, expectativa, projeção, conjectura, especulação.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

editados é fator primordial para que se alcance a significância da irregularidade ora tratada.

Tal conclusão, todavia, não corresponde ao cenário prospectivo de receitas, despesas e meta fiscal prevista para o exercício, segundo consignado nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, cuja finalidade é, exatamente, orientar a necessidade ou não de contingenciamentos, nos termos do art. 9º da LRF e do art. 51 da LDO 2014. Consta do Relatório de Avaliação do 5º bimestre de 2014 (divulgado em 21/11/2014), por exemplo, que, nada obstante o agravamento da crise econômica, o cenário então considerado já contemplava a revisão da meta do exercício, objeto do PLN nº 36/2014, e que, portanto, o abatimento da meta previsto de R\$ 106,0 bilhões seria "compatível com a obtenção de um resultado primário de R\$ 10,1 bilhões". Assinala ainda referido Relatório que, diante da "combinação de fatores citados", seria possível a ampliação dos limites de empenho e pagamento das despesas discricionárias em relação aos limites constantes do Relatório de Avaliação do 4º bimestre¹⁴⁸:

12. Nesse contexto, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 365, de 10 de Novembro de 2014, Projeto de Lei que altera a LDO-2014 (PLN nº 36/2014) no sentido de ampliar a possibilidade de redução da meta de resultado primário no montante dos gastos relativos às desonerações de tributos e ao PAC. Ou seja, em caso de aprovação do referido projeto, o valor que for apurado, ao final do exercício, relativo a desonerações e a despesas com o PAC, poderá ser utilizado para abatimento da meta fiscal. O presente relatório já considera o projeto de lei em questão, indicando aumento de R\$ 70,7 bilhões na projeção do abatimento da meta fiscal. Isso posto, o abatimento previsto, neste Relatório, é de R\$ 106,0 bilhões, o que é compatível com a obtenção de um resultado primário de R\$ 10,1 bilhões. [...]

23. Diante da combinação dos fatores citados, mostra-se possível a ampliação dos limites de empenho e pagamento das despesas discricionárias em relação aos limites constantes da Avaliação do 4º Bimestre, conforme demonstrado a seguir:

¹⁴⁸ BRASIL. **Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias: 5º bimestre de 2014**. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília. Novembro de 2014.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

O próprio TCU reconhece que os "Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do terceiro e quarto bimestres consignaram não haver necessidade de contingenciamento e nem de alteração da meta de resultado, alegando redução na previsão de receitas combinada a decréscimo na projeção de despesas" (p. 802 do Relatório TCU).

Portanto, a abertura dos créditos suplementares foi realizada em estrita consonância com o cenário fiscal projetado nos instrumentos de monitoramento e avaliação do cumprimento das metas previstas na LDO. Como já se disse à exaustão nos parágrafos acima, a meta fiscal é anual, o monitoramento e a avaliação são bimestrais e quadrimestrais e a necessidade de contingenciamento é determinada exatamente pelas avaliações formalmente expressas nos relatórios periódicos de avaliação. Como os decretos não infringiram, sob nenhuma forma, o cenário fiscal projetado para o exercício, não há que se falar em ilegalidade, ofensa à lei orçamentária ou descumprimento da LRF. Outra coisa será a crítica técnica à precisão das estimativas: na verdade, o que se pode extrair das observações da Corte, é que esta se insurge especialmente contra a consistência dos relatórios de avaliação elaborados pelo Poder Executivo e também quanto ao critério utilizado de considerar, na avaliação bimestral, a redução da meta fiscal proposta pelo PLN n° 36/2014, posto que este estava pendente de aprovação pelo Congresso Nacional.

Disse o TCU, no que toca à dissonância dos relatórios com a realidade fiscal do País (p. 801):

Na verdade, o RARDP do quarto bimestre não apontou a necessidade de se realizar novos contingenciamentos para o cumprimento da meta de resultado primário ao apresentar um cenário totalmente dissonante da realidade demonstrada no Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do segundo quadrimestre de 2014 e ignorar a necessidade de adoção de medidas corretivas.

E com relação ao PLN n° 36/2014:

[...] Ora, o Poder Executivo não pode deixar de cumprir a obrigação de fazer contingenciamento e, ao revés, ampliar a capacidade de empenho,



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

justificando que vedou a utilização do valor ampliado até que fosse aprovado projeto de lei alterando a meta fiscal.

Em regra, uma lei para entrar em vigor precisa ser aprovada pelo parlamento, sancionada e publicada. Não havendo período de vacância a ser observado, a lei terá vigência imediatamente após sua publicação. Ou seja, o PLN 36/2014 se constituía mera proposta, não tendo validade no mundo jurídico até que, no dia 15/12/2015, após rito pertinente, foi transformado na Lei 13.053/2014, publicada em edição extra do Diário Oficial da União.

Assiste razão à Corte de Contas no que diz respeito à utilização, pelo Poder Executivo, de cenários econômicos e fiscais pouco consistentes com a conjuntura, o que acabou comprometendo, em alguma medida, a confiabilidade dos números e projeções apresentados nas publicações e mesmo na elaboração do orçamento. Este, sem dúvida, é um aspecto que precisa ser melhorado, o que reforça o cabimento da "ressalva" sugerida na seção 3.3.11 deste relatório, que trata exatamente da matéria.

Quanto ao segundo argumento do TCU, de que os efeitos da alteração da meta fiscal do ano proposta pelo PLN nº 36/2014 não poderiam ter sido considerados nos relatórios de avaliação, não nos parece deva prosperar. Isto porque a meta fiscal é um instrumento do planejamento e este não pode e não deve ignorar os efeitos, positivos e negativos, de todos os fatores relevantes com razoável probabilidade de ocorrência. Além disso, não existe nenhuma vedação legal para condicionar a elaboração ou execução orçamentária à aprovação de propostas legislativas ou de outras medidas eventualmente em curso no âmbito da Administração ou do Poder Legislativo. Essa prática é, na verdade, corriqueira, eis que as próprias leis de diretrizes orçamentárias trazem orientação no sentido de que os efeitos de propostas de alterações na legislação tributária devem ser considerados tanto na elaboração dos projetos de leis orçamentárias quanto na própria lei (veja-se o art. 96 da LDO 2014, transcrito quando da análise da "irregularidade" 8). É certo que faltaram critérios adequados acerca de como, quando e em que medida esta informação relevante poderia ou deveria impactar o cenário prospectivo dos relatórios de avaliação de receitas e despesas, o que



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

demanda aperfeiçoamento técnico-normativo, matéria já enfrentada na seção 3.3.11 e sua proposta de ressalva.

Impende acrescentar que, mesmo no entendimento ampliativo atual de que deve haver uma meta orçamentária, em algumas situações o Presidente da República sequer poderia negar a abertura, como no caso dos créditos relativos aos demais Poderes. Negar a abertura, aqui, configuraria interferência indevida naqueles Poderes (art. 2º da Constituição). Por sua vez, os demais Poderes, em caso de excesso de arrecadação de receitas próprias, também estão autorizados a abrir crédito por ato próprio (art. 40, § 10, da LDO 2014 combinado com o art. 4º da LOA 2014). Nem por isso se pode dizer que, em 2014, os chefes desses Poderes incorreram em ilegalidades ou que seus atos eram incompatíveis com o alcance da meta de superávit estabelecida. Foi o que ocorreu, por exemplo, no primeiro decreto não numerado citado pela Corte (14028), no qual se reflete a circunstância de que a Justiça Eleitoral projetou aumento em sua receita própria decorrente de taxas e multas pelo exercício do poder de polícia (fonte 174) no total de R\$ 7,6 milhões (primeira linha com primeira coluna). Com base nesse excesso, que, nos termos do art. 41 da LDO 2014, foi corroborado pelo Conselho Nacional de Justiça¹⁴⁹ e cuja aplicação visava a manutenção e propaganda dos partidos políticos, requereu ao Executivo a abertura do crédito correspondente – a qual, pelas razões político-institucionais acima mencionadas, não poderia ser recusada. Com a mesma lógica econômico-administrativa, embora sem envolver a autonomia de Poderes, órgãos do Poder Executivo demonstraram, na mesma fonte de recursos, projeções de excesso de arrecadação de R\$ 25,7 milhões em receitas que lhes são vinculadas, cuja aplicação visava basicamente atender serviços e comprar mobiliários no âmbito da Polícia Rodoviária Federal e da Polícia Federal. Assim, também solicitaram a abertura do crédito respectivo. Segundo a posição do parecer da Corte, nenhum desses créditos poderia ser

¹⁴⁹ Conforme os Pareceres de Mérito nº 0005624-69.2014.2.000.0000 e 0005377-88.2014.2.00.0000, encaminhados à Secretaria de Orçamento Federal por meio do Ofício nº 481/SG/2014, de 29/09/2014.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

aberto, em qualquer das hipóteses, tendo em vista que a "meta" global já estava comprometida. Ou seja, segundo essa mesma posição, eventual excesso de arrecadação teria necessariamente de compensar déficits globais, mesmo que a fonte respectiva estivesse vinculada em termos financeiros (em outras palavras, as fontes de recursos vinculados teriam que ficar represadas no caixa do Tesouro, obrigatoriamente, como compensação à insuficiência financeira das demais fontes), ou mesmo que a deliberação de uso desse excesso de arrecadação viesse de Poder ou órgão constitucionalmente autônomo. Nesse último caso, a própria Constituição dá guarida à conduta presidencial, pois, tendo em conta a independência dos Poderes prevista no art. 2º da Constituição, a Chefe do Executivo não poderia negar a abertura requerida por órgãos dos demais Poderes, como o foi o caso da Justiça Eleitoral, para manutenção dos partidos políticos. No mesmo sentido, por uma questão de razoabilidade e necessidade de tratamento isonômico, também teria pouca plausibilidade a negativa a ser feita aos órgãos que lhe são subordinados para uma utilização que se afigura exatamente a mesma em seus efeitos econômicos, orçamentários e fiscais.

Observa-se, ademais, que o Parecer Prévio cuidou apenas de aspectos meramente formais atribuíveis à Presidenta da República. No que tange à materialidade, à efetiva execução das programações objeto dos decretos citados, no âmbito do devido exercício de acompanhamento concomitante e a posteriori, nada foi analisado. No que tange ao controle concomitante, diz o art. 59, § 1º, inciso V, da LRF, que as Cortes de Contas devem alertar os Poderes e órgãos, quando constatarem fatos que comprometem os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades. Entretanto, não consta no Parecer Prévio nenhuma observação ou alerta que a Corte tenha feito aos órgãos a esse respeito, quando da edição dos decretos. Mas é aceitável o argumento de que nem todos os vícios sejam possíveis de detectar durante sua ocorrência. No entanto, em relação ao controle a posteriori, colhe-se da Constituição Federal (arts. 37, caput, e 70) que deve ser realizado sob os aspectos da impessoalidade,



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

eficiência, legitimidade, economicidade. Mas também aqui, o que deveria constar do Parecer Prévio, não há qualquer detalhe ofertado ao Parlamento que ajude a compreender a necessidade do apontamento em análise.

Enfim, o Parecer Prévio deveria, em decorrência da recomendação que fez pela rejeição das contas presidenciais e como paradigma em relação às contas para as quais a Corte é competente para julgar (art. 16 da Lei nº 8.443, de 1993, e arts. 208 e 209 do seu Regimento Interno), ter demonstrado o menor dano ao erário que fosse, o locupletamento de agentes, o desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos. Mais uma vez, o Relatório do TCU é silente quanto a esse essencial aspecto.

O ato de abertura de crédito (por lei ou decreto) é mero ato-condição, de natureza formal, para que a despesa possa posteriormente ocorrer. Apenas disponibiliza as dotações, para que, nos casos concretos que se apresentem, os órgãos e ministérios, dentro da respectiva competência e discricionariedade, possam realizar a execução orçamentária, observando todas as normas que lhe são próprias, inclusive os limites impostos pelo contingenciamento. Os atos de execução são adotados no âmbito de cada órgão gestor, portanto em outra instância político-administrativa (no caso da Justiça Eleitoral, por exemplo, no âmbito de outro Poder, onde a titular do Executivo não tem qualquer ingerência). Desta forma, o máximo que se pode esperar desse ato-condição, aquilo que com o benefício do tempo decorrido foi incorporando-se à cultura administrativa federal, seria exatamente a sua inserção em um mecanismo mais amplo de “duas camadas” prudenciais (a orçamentária e a financeira) alinhadas na busca pela meta fiscal. Uma expectativa legítima de aperfeiçoamento, um raciocínio sofisticado que resultou de uma longa maturação institucional (de todos os Poderes da República, frise-se), e que jamais poderia ser imposta como critério de conduta quando tal maturação não havia atingido nenhum dos agentes envolvidos (tanto que a suposta irregularidade não foi objeto de alerta prévio em qualquer das instâncias de controle, quer pelo TCU, quer pelo Congresso



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Nacional, em seus exames periódicos das contas públicas que – fossem tais condutas reprimíveis – deveriam tê-las detectado).

Opositores mais exaltados à alternativa política que representa a autoridade julgada poderão dizer aqui que não há elementos concretos para sustentar essa afirmação de mudança de cultura ao longo do período 2014/2022. Pois bem, trago em comprovação desse raciocínio o estado da arte do conhecimento sobre a matéria detido por este mesmo Poder Legislativo em 2016, quando já tinham decorrido dois anos de intenso debate sobre as questões aqui suscitadas: o laudo pericial da junta formada pelo Senado Federal para julgamento da Denúncia por Crime de Responsabilidade 01/2015. Inicialmente, observa-se uma longa colação de respostas a diferentes quesitos, todos inquirindo acerca do momento e da esfera onde se desenvolve a gestão da meta e dos respectivos efeitos, com todas as respostas usando penosos raciocínios indiretos que, com muita dificuldade, caracterizam que a concepção vigente de uma meta estritamente de execução de caixa deveria dar lugar a uma interpretação ampliada em que a meta seja também contabilizada em termos estritamente orçamentários:

4. Quais as distinções entre a gestão financeira e a gestão orçamentária, no que tange às condições para abertura de créditos suplementares na LOA/15?

[...]

Assim, a instrumentalização da gestão fiscal, nos termos da LRF, torna-se indissociável do alcance das metas de resultado fiscal, e é perpassada pela eficiência da gestão orçamentária e da gestão financeira, fatores condicionantes para a sustentabilidade da dívida pública, como demonstra Costa:

O endividamento público é um instrumento fundamental para a distribuição intertemporal ótima das políticas públicas. É por meio dele que a provisão dos bens públicos pode ser temporalmente dissociada da arrecadação dos recursos para lhe fazer face. Para que o instrumento do endividamento possa cumprir de forma adequada seu papel, faz-se necessário que o emissor adote uma política crível, em que os valores contratualmente estipulados sejam honrados. Em outras palavras, a política fiscal tem de ser sustentável. 36 (COSTA, Carlos Eugênio Ellery Lustosa da. **Parte 1: entendendo a dívida pública brasileira**. In: SILVA,



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Anderson Caputo et al. (Org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. 1 ed. Brasília: Estação Gráfica, 2009, p. 81).¹⁵⁰

19. A abertura de créditos suplementares constitui autorização para afastamento dos limites de contingenciamento orçamentário?

Não há previsão legal que possa legitimar o afastamento dos limites de contingenciamento orçamentário, comandados pelo art. 9º da LRF. Ao revés, o que o artigo determina é justamente a limitação de empenho e movimentação financeira, diante da tendência de não atingimento das metas fiscais:

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

[...]

Não somente a abertura de créditos suplementares, mas toda a gestão orçamentária vincula-se aos comandos da LRF, deles não se dissociando para compor elemento de análise isolada. A responsabilidade fiscal, tutelada pelos princípios da LRF, revela-se inserida num contexto macroeconômico, que permeia tanto a gestão orçamentária quanto a financeira. E é nesse contexto que a LOA/2015 condiciona a abertura de créditos suplementares à compatibilidade com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício, subsumindo-se na premissa de que a abertura desses créditos comprime a execução fiscal.

E é no adstrito cumprimento das exigências legais da LDO, notadamente do seu art. 52, caput, e da LRF, art. 9º, que o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, de confecção bimestral, debruça-se sobre a análise de evolução do cenário fiscal, que desponta durante a execução orçamentária, para lhe definir rumos que se alinhem à persecução da meta fiscal aprovada, propondo, se necessário, os limites de contingenciamento.

Nos decretos de abertura de créditos suplementares, objeto da denúncia, não foram observadas orientações normativas que autorizassem as gestões orçamentárias e financeiras a declinar dos

¹⁵⁰ BRASIL. SENADO FEDERAL. Senado Federal como Órgão Judiciário. Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do Impeachment 2016. **Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2016 (DRC nº 1, de 2015, na origem). Laudo Pericial**. Brasília: Senado Federal, 2016, pp. 80-86. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4652811&ts=1553279806249&disposition=inline>, acesso 18/07/2019.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

comandos do art. 9º da LRF e, por assim proceder, afastarem-se dos limites de contingenciamento orçamentário.¹⁵¹

20. A abertura de créditos suplementares leva necessariamente ao aumento dos gastos ou ao descumprimento da meta primária?

Preliminarmente, no campo pericial, a pergunta requer uma delimitação de escopo, pois o descumprimento da meta primária pode ensejar a existência de outros fatores não subjacentes aos créditos suplementares abertos, escapando do objeto da perícia. É o caso, por exemplo, de um cenário que comporta sucessivos declínios na arrecadação da receita, no período da execução orçamentária, sem que tenha havido a abertura de créditos adicionais.

Considerando-se essa premissa, não se pode afirmar que a abertura de créditos suplementares leva necessariamente ao aumento dos gastos, os quais se subordinam, em última instância, aos limites de contingenciamento e de movimentação financeira. E se, a despeito de terem sido abertos, não forem executados, não causarão impacto na meta fixada. Entretanto, em que pese essa lógica, é cediço que os créditos suplementares, no momento da sua abertura, aumentam a dotação orçamentária e pressionam o atingimento da meta fiscal, uma vez que o cálculo dessa meta resulta da confrontação entre receitas primárias e despesas primárias, contexto em que se inserem os novos gastos autorizados.

Assim, emergem da pergunta duas abordagens: a primeira, para aferir o impacto sobre a projeção da meta fiscal, no momento da abertura de créditos suplementares, e a segunda, para mensurar o impacto efetivo, sobre a meta de resultado primário, ao final do exercício.

Antes de discorrer sobre o alcance da primeira abordagem, torna-se necessário observar a metodologia atual de cálculo da meta de resultado primário, demonstrada nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, elaborados pela SOF. No demonstrativo do 2º bimestre, observa-se, implicitamente, a medida da relação entre os créditos suplementares e o impacto sobre o atingimento da meta prevista.

Tabela 32: Avaliação do cumprimento da meta em 2015 (2º bimestre)
<imagem no original>

Nessa metodologia de cálculo, percebe-se que qualquer ampliação da despesa, como a que se opera na abertura de créditos suplementares, aumenta a projeção de gastos e, por conseguinte, reduz a perspectiva de alcance da meta fixada.

¹⁵¹ BRASIL. SENADO FEDERAL. Senado Federal como Órgão Judiciário. Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do Impeachment 2016. **Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2016 (DRC nº 1, de 2015, na origem). Laudo Pericial.** Brasília:Senado Federal, 2016, pp. 114-116. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4652811&ts=1553279806249&disposition=inline>, acesso 18/07/2019.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Nesse momento, surge a contrapartida, na proposta de contingenciamento, que busca compensar os efeitos do aumento nos gastos e, simultaneamente, a redução das receitas, retornando a previsão ao nível de alcance da meta fixada. O entendimento fixado, no art. 4º da LOA/2015, assenta-se na premissa de que os créditos suplementares ampliam a pressão sobre o alcance do resultado fiscal, exigindo, para a sua consecução, a compatibilidade com as metas autorizadas na LDO. Se o ato de abertura de créditos suplementares ocorresse à revelia do cenário fiscal presente à época da sua edição, para, em momento futuro, ser convalidado pela limitação expressa nos decretos de contingenciamento, a letra da lei tomar-se-ia inócua, pois, caso o contingenciamento não pudesse ser efetivado, numa análise *ceteris paribus*, a meta fiscal terminaria por ser afetada ao final do exercício. Ademais, a legislação orçamentária vigente é correlata, inserindo-se num contexto sistêmico. Nesse sentido, se as condições preconizadas pelo artigo 4º da LOA/2015 não se verificam, a abertura de crédito suplementar pode ser submetida à aprovação legislativa, nos termos do art. 167, inciso V, da CF/88:

Art. 167. São vedados:

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

Na segunda abordagem, percebe-se que o cumprimento da meta primária, tomando-se por referência a metodologia atual do cálculo, depende da sinergia entre a evolução das receitas primárias e das despesas primárias, efetivando-se ou não ao final do exercício. Durante a execução, fundem-se a gestão orçamentária e a gestão financeira, para o monitoramento dos elementos que possam cercear o alcance dessa meta.

Pelos elementos de resposta ao quesito, conclui-se que os momentos da abertura e da execução dos créditos suplementares são distintos nesse processo de controle e o seu impacto depende do tipo de abordagem que se adota como referencial. Sem embargo, a responsabilidade do gestor não se exaure, no momento de aferição da compatibilidade de abertura do crédito suplementar com a meta de resultado primário, mas se consolida durante toda a execução orçamentária¹⁵².

22. A edição do decreto suplementar amplia a autorização do gasto financeiro?

Em síntese, o ato que edita o decreto suplementar apenas consigna o aumento de dotação orçamentária, autorizando a sua inserção no SIAFI, que passa a refletir a dotação atualizada. Por essa percepção, nesse

¹⁵² BRASIL. SENADO FEDERAL. Senado Federal como Órgão Judiciário. Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do Impeachment 2016. **Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2016 (DRC nº 1, de 2015, na origem). Laudo Pericial.** Brasília: Senado Federal, 2016, pp. 116-118. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4652811&ts=1553279806249&disposition=inline>, acesso 18/07/2019.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

estágio, o órgão passa a contar com autorização para executar a respectiva ação do planejamento orçamentário. Pela ótica operacional, a execução efetiva dessa ação depende do aporte de recursos financeiros, o qual obedece ao cronograma previsto na programação financeira mencionada pelo art. 8º da LRF:

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

Na União, o Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011, regulamenta as competências da Secretaria do Tesouro Nacional. Especificamente, o art. 21 estipula, dentre outras:

I - elaborar a programação financeira mensal e anual do Tesouro Nacional, gerenciar a Conta Única do Tesouro Nacional e subsidiar a formulação da política de financiamento da despesa pública;

Essa Secretaria menciona alguns atributos das suas atividades:

A Programação Financeira compreende um conjunto de atividades com o objetivo de ajustar o ritmo de execução do orçamento ao fluxo provável de recursos financeiros, assegurando a execução dos programas anuais de trabalho, realizados por meio do SIAFI, com base nas diretrizes e regras estabelecidas pela legislação vigente. Logo após a sanção presidencial à Lei Orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional, o Poder Executivo mediante decreto estabelece em até trinta dias a programação financeira e o cronograma de desembolso mensal por órgãos, observadas as metas de resultados fiscais dispostas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A legislação de amparo, além da LRF, passa pelo Decreto nº 8.434, de 22 de abril de 2015, que dispôs sobre o empenho de despesas pelos órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo federal até o estabelecimento do cronograma de que trata o caput do art. 82 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, alterando os Anexos I e II ao Decreto nº 8.412, de 26 de fevereiro de 2015.

A STN estabelece as diretrizes para a elaboração e formulação da programação financeira mensal e anual, bem como adota os procedimentos necessários para a sua execução. Os recursos financeiros repassados pela STN, órgão central do sistema, são direcionados às Unidades Gestoras Executoras pelos Órgãos Setoriais. Em que pese todo o processo de desdobramento da execução da ação orçamentária, desde a origem da dotação até a disponibilidade financeira, o decreto de crédito suplementar, de forma reflexa, autoriza a execução do gasto financeiro, resguardados eventuais óbices que possam impelir a adoção de limites por contingenciamento. Giacomoni enfrenta o assunto:

As dotações consignadas aos créditos orçamentários e adicionais representam autorizações de despesas válidas para utilização no período de vigência da lei orçamentária anual.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Se o ato de abertura do crédito suplementar, em primeira análise, não consubstancia gasto financeiro imediato, também é certo que o gasto financeiro prescinde de nova autorização orçamentária, amparando-se na autorização que fora concedida no decreto.¹⁵³

Por fim, recorro à manifestação explícita daquela junta pericial (recordando sempre: os depositários da melhor *expertise* detida pelo Congresso Nacional à época) quando expressa, de forma inequívoca, que em 2016 (dois anos depois do exercício referente às contas sob julgamento) havia uma presunção de legitimidade na interpretação então adotada, que convivia com “inquietações” esboçadas ainda em caráter preliminar pelo próprio TCU apenas em 2015 (ou seja, posteriormente ao exercício questionado):

38. No momento dos fatos ora tratados, qual era o entendimento sobre sua legalidade?

Os fatos ora tratados - as equalizações devidas pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, ao longo de 2015, e os quatro decretos de créditos suplementares, editados em julho e agosto de 2015 - ocorreram sob a presunção de legitimidade, aos olhos daqueles que o praticaram. Contudo, eventos similares eram objeto de controvérsia, por parte de outros agentes sociais, a exemplo dos indícios de irregularidades levados a conhecimento do Congresso Nacional, em decorrência do Acórdão nº 1464/2015 - TCU - Plenário, de 17 de junho de 2015.

As subseqüentes mudanças de entendimentos acerca desses fatos decorrem dessas controvérsias e são marcadas de maneira objetiva por alterações normativas que avançam nos incentivos à boa-fé processual e procedimental das partes.

[...]

Algo semelhante ocorreu com os decretos, em que normas e procedimentos então estabelecidos foram objeto de questionamentos. Neste caso, as mudanças são menos evidentes. Por exemplo, a Secretaria de Orçamento Federal, demandada a compartilhar com a Comissão Especial de Impeachment documentos de alerta, sobre a incompatibilidade das solicitações de créditos com a meta fiscal, confessou que

¹⁵³ BRASIL. SENADO FEDERAL. Senado Federal como Órgão Judiciário. Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do Impeachment 2016. **Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2016 (DRC nº 1, de 2015, na origem). Laudo Pericial.** Brasília: Senado Federal, 2016, p. 119. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4652811&ts=1553279806249&disposition=inline>, acesso 18/07/2019.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

[...] não houve alerta de incompatibilidade, pois o encaminhamento dos créditos em questão feito, à época, pela SOF, ocorreu conforme entendimento vigente naquele momento, de que os créditos estavam de acordo com os relatórios de avaliação das receitas e despesas primárias do 3º e 4º bimestres, os quais, por sua vez, estavam de acordo com a meta proposta por meio do PLN nº 5 de 2015.

Mostra-se incontroverso o fato de que a meta proposta pelo PLN 5/2015 divergia da meta estabelecida pelas diretrizes orçamentárias então vigentes para aquele ano. Pelo princípio constitucional da legalidade, as metas da LDO/2015 foram alteradas apenas em dezembro, pela Lei nº 13.199, de 3 de dezembro de 2015, que "Altera os dispositivos que menciona da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015". É, pois, também incontestado que os créditos em questão não estavam de acordo com as metas vigentes.

Em suma, no momento dos fatos, a presunção de legitimidade dos agentes que praticavam os atos em apreço convivia com inquietações já esboçadas, especialmente, pelos agentes do controle externo, acerca de impropriedades vislumbradas.¹⁵⁴

Em razão de todo o exposto, concluímos que a suposta irregularidade apontada pelo TCU não deve ser acolhida pelo Congresso Nacional, pois a Presidenta da República, ao realizar abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio dos Decretos não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, não infringiu o art. 167, inciso V, da Constituição Federal, tampouco o art. 4º da LOA 2014, tendo em vista que os créditos foram abertos:

I. no exercício de uma legítima opção de política econômica por arriscar o não-cumprimento exato da meta-objetivo traçada, com a consequente assunção da responsabilidade política pelo resultado, com o objetivo de minimizar, pela via da política fiscal, os efeitos sociais e econômicos negativos

¹⁵⁴ BRASIL. SENADO FEDERAL. Senado Federal como Órgão Judiciário. Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do Impeachment 2016. **Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2016 (DRC nº 1, de 2015, na origem). Laudo Pericial.** Brasília: Senado Federal, 2016, pp. 140-141. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4652811&ts=1553279806249&disposition=inline>, acesso 18/07/2019.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

da desaceleração econômica (risco este que, ao final do exercício, não se materializou);

II. levando em conta uma perspectiva anual para a gestão das metas fiscais, nos termos dos arts. 4º, § 1º, e 9º da LRF;

III. com apoio nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, cuja finalidade é, exatamente, orientar a necessidade ou não de contingenciamentos, nos termos do art. 9º da LRF e do art. 51 da LDO 2014;

IV. em parte, para atender a demandas de Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos relativas a excesso de arrecadação de seus recursos próprios diretamente arrecadados, em conformidade com as prescrições específicas da lei de diretrizes orçamentárias, cuja recusa teria implicado violação das prerrogativas constitucionais desses entes;

V. com base na interpretação sobre a natureza das metas da LRF que prevalecia na época em todas as instâncias técnicas (inclusive no TCU e no Congresso Nacional), segundo a qual a abertura dos créditos em questão se fez nas condições e limites autorizados pelo Congresso Nacional, nos exatos termos do art. 4º da LOA 2014.

Isto tudo não significa que o Poder Executivo está, ou esteve, isento de demonstrar os dados sobre receita e despesa tal como previstas nas épocas determinadas pela LRF. Não houve a total transparência sobre o que de fato acontecia em 2014. As reais fragilidades e ameaças que pairavam sobre as contas públicas somente ficaram conhecidas com a publicação do relatório de acompanhamento do 5º bimestre. Tal transparência se mostrava ainda mais necessária (art. 37 da Constituição; art. 48 da LRF; art. 51, §§ 4º a 6º, da LDO 2014), tendo em vista tratar-se de ano eleitoral.

O fato de não se entender cabível a rejeição das contas pela ausência de contingenciamento para atingir as metas estabelecidas, ou, ainda, de não se considerar tais metas obrigatórias a qualquer custo não significa liberar aquele Poder de ser transparente quanto à situação do Erário ou de prestar as devidas



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

justificativas que o impediram de cumprir as metas regularmente fixadas pelo Legislativo. E nisto tem toda a razão a Corte de Contas. Ainda que o Congresso Nacional não tenha fiscalizado como devido, ou que a Corte não tenha emitido o devido "alerta", não houve a clareza e publicidade ante o grau de deterioração das contas públicas durante o exercício, uma vez que esta somente foi explicitada no final do exercício analisado. A solução para essa grave lacuna será a adoção de critérios mais precisos e adequados na construção dos relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas, conforme proposta apresentada na seção 3.3.11 deste relatório.

3.3.13 Efeito cruzado das medidas apontadas como irregularidades de números 1, 3, 4, 7, 10 e 12

Localização dos elementos

- Conforme campo correspondente nas seções 3.3.1, 3.3.3, 3.3.4, 3.3.7, 3.3.10, 3.3.12.

Síntese do apontamento

Este relatório não estaria cumprindo sua missão de expor e orientar o voto dos parlamentares no Congresso Nacional se não enfrentasse de forma explícita um raciocínio crítico formulado no Parecer do TCU, o qual não foi veiculado como apontamento explícito de irregularidade mas perpassa, como censura velada, todas e cada uma das ponderações que faz a Corte. Trata-se de um suposto efeito cruzado dos principais atos inquinados de irregularidade pelo Parecer Prévio. Transcrevo a manifestação literal dessa objeção a fls. 877 do Parecer TCU:

Acertada, pois, a avaliação da unidade técnica, de que as irregularidades oriundas do TC 021.643/2014-8, objeto do Acórdão nº 825/2015-TCU-Plenário, devem ser vistas de forma conjunta neste processo. De fato, a contratação de operações de crédito com inobservância de condições



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

estabelecidas em lei, o não registro nas estatísticas fiscais das dívidas contraídas junto ao FGTS e a omissão das respectivas despesas primárias no cálculo do resultado fiscal criaram uma situação irreal para que a Presidente da República editasse decretos de contingenciamento em montantes inferiores àqueles necessários ao cumprimento das metas fiscais do exercício de 2014, permitindo, desse modo, a execução indevida de despesas de caráter discricionário.

Análise

Parece ser esse o substrato de todas as reprovações do Parecer Prévio: uma suposta conspiração da Chefa do Executivo para alcançar gastos excessivos ou de alguma forma inadequados ao interesse público, e ainda ocultando tais circunstâncias da população.

Não se pode, ao julgar as contas, ignorar essa insinuação. Insinuação, aliás, que encobre um raciocínio estritamente político, que seria legítimo se formulado nesta Casa e às claras, como objeção direta e explícita à aprovação. Duvidoso, porém, é a sua inserção como *obiter dictum* em um parecer de natureza técnica. Se tal objeção fosse de molde a ensejar reprovação, deveria ser explicitada como tal, explicando-se os aspectos técnicos dessa sugestão. Se não o fosse, não caberia ser mantida *en passant* como se nada quisesse dizer.

Há, portanto, que enfrentar e rechaçar, de plano, tal insinuação. A uma, porque o próprio Tribunal reconheceu que a “irregularidade instrumental” que amarraria todo o suposto plano conspiratório (a omissão de passivos nas estatísticas fiscais) é insubsistente, não havendo nos registros feitos pelo Banco Central qualquer descumprimento dos padrões técnicos internacionais exigidos para a matéria (o que cabalmente comprovamos na seção 3.3.1). Assim, não há mais elementos fáticos ou jurídicos que sustentem a alegação de que as medidas de política fiscal questionadas fossem mascaradas ou de algum modo distorcidas em seus registros (os quais, deve-se frisar, constituem instrumento



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

para aferição e tomada de decisão em relação à execução da despesa pública em função das metas fiscais da LRF).

A duas, porque já demonstramos de forma exaustiva que todas e cada uma das supostas “irregularidades” que se conjugariam maleficamente, segundo essa versão, não têm essa natureza. O panorama da política fiscal e financeira de 2014 traz, sim, uma série de problemas, limitações e erros que abordamos de forma transparente e sinalizamos como instrumentos de aprendizado e aperfeiçoamento na forma de ressalvas. Nunca, porém, em nenhum caso, apresentam vezo de irregularidade, má-fé ou ilegalidade.

Por fim, a crítica política inerente ao julgamento político, privativo do Congresso Nacional, poderia objetar à opção por executar ações com a intensidade e o volume que se verificaram em 2014 – os financiamentos do PSI, do crédito rural e do Programa Minha Casa Minha Vida, as despesas obrigatórias dos programas sociais. Ora, essa opção representou, simplesmente, a fidelidade ao programa de governo submetido ao povo nas urnas. Trata-se de opções políticas legítimas, sancionadas pelo voto popular, executadas ostensiva e transparentemente. Pode-se desejar outra opção política, a de um encolhimento da ação estatal, a de um estado mínimo, com base na mal disfarçada preferência pelos exotismos das “contrações fiscais expansionistas” que volta e meia surgem nas franjas da teoria macroeconômica: este parece ser a opção defendida pelo próprio TCU¹⁵⁵. Qualquer um pode desejá-lo, mas, nesse caso, a democracia

¹⁵⁵ Como se pode depreender da longa vindicação dessas correntes de teoria a p. 785 do Parecer Prévio:

Além disso, há na literatura econômica trabalhos que vinculam ajuste fiscal a crescimento econômico. De acordo com Fabio Giambiagi e Ana Cláudia Além, a literatura especializada destacou o surgimento de uma teoria que sustenta que o ajuste fiscal, com base no corte de gastos, pode ter impacto positivo no crescimento econômico (Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. 4 ed. revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 165-166):

Isso estaria associado a três tipos de influência favorável de programas de ajustamento sobre o nível de atividade: i) a mudança na composição da demanda agregada em favor do investimento, causada pelo aumento dos lucros associado à queda do salário real, na presença de uma redução da relação consumo do governo/PIB (Alesina et alii, 1999); ii) a queda das taxas de juros, relacionada com o rating dos países que aderissem à disciplina fiscal; e iii) a melhoria de negócios, em um contexto de redução das incertezas. Este último pode ser entendido como o





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

exige que vá às urnas e peça o aval do eleitor para que essa escolha prevaleça. Não é o julgamento de contas o local institucionalmente legítimo para se questionar um programa de governo.

Não se pode sequer alegar que haveria comprometimento de limites prudenciais nessa escolha. Hoje podemos ver a opção dos governos sucessores: reverteram grande parte dessas medidas, mas mantiveram e elevaram o grau de endividamento público a patamares que tornam quase risível o custo fiscal das medidas aqui questionadas (como já tivemos condição de demonstrar cabalmente na seção 3.3.12). Ao contrário, em termos fiscais o governo de 2014 diferenciou-se dos sucessores exatamente por tentar buscar os limites da capacidade de financiamento estatal diante de uma queda da atividade econômica e arrecadatória, mobilizando todos os recursos possíveis e lícitos para custear o maior ativismo econômico estatal possível, em enfrentamento direto da crise macroeconômica tentando pressionar no mínimo possível o endividamento e seu respectivo custo. Inclusive, por atenção e respeito às críticas formuladas pelo próprio Tribunal de Contas, a própria Presidenta da República promoveu a partir do exercício seguinte mudanças radicais na política econômica e nos procedimentos orçamentários e fiscais, em demonstração clara de que submetia-se à interpretação do controle acerca do que seria ou não adequado como procedimentos de gestão (sempre que tal interpretação fosse formulada e comunicada, evidentemente, o que somente ocorreu a posteriori).

fenômeno oposto do que ocorre quando um crescimento explosivo da dívida pública gera preocupações que afetam negativamente o ritmo dos negócios. Em um paper publicado já em meados dos anos 1990, com base na experiência da Suécia, Giavazzi e Pagano referiram-se ao impacto expansionista de programas de contração fiscal como “efeitos não Keynesianos da política fiscal”. Alesina et alii, no texto já mencionado, citam um extenso survey da literatura teórica que sustenta essa tese.

O economista enfatiza ainda que:

[...] a contração inicial do gasto público não pode cair indefinidamente. Assim, após a contração inicial do gasto, com o crescimento deste controlado e sendo mantido abaixo da taxa de crescimento do PIB, a relação gasto/PIB pode cair, aumentando o superávit primário – em um quadro de elasticidade unitária da receita em relação ao PIB – e favorecendo rodadas posteriores de redução da taxa de juros. Isso tem o potencial de gerar uma espécie de círculo virtuoso de crescimento econômico, redução do “risco-país”, queda de juros e incentivo a mais crescimento.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Como já demonstramos, essa opção pode ter-se mostrado até politicamente ingênua: o governo que a sucedeu simplesmente abandonou o esforço de perseguir metas fiscais desafiadoras, optou por explosão nominal do déficit sem políticas expansionistas pelo lado da demanda – e não foi criminalizado por isso quando da formulação de julgamentos sobre as suas contas.

Assim, a política fiscal conduzida em 2014 e seus instrumentos orçamentários não foram menos legais ou legítimos que qualquer das distintas opções que as forças políticas em confronto nesta Casa poderiam defender, sem o mais leve fundamento a tais teorias conspiratórias. Cabe-nos, como parlamentares, apoiar ou fazer oposição a tais opções. Jamais, porém, podemos usar a nossa opção política para exercer nosso papel como juízes. Esta seria a mais profunda violação ao dever constitucional de julgamento que nos compete: neste ponto, somos obrigados à imparcialidade no julgamento das condutas, sem que nos seja lícito opinar pela ilicitude pelo fato exclusivo de que a atuação da primeira mandatária não corresponde à nossa preferência política. Descarto, portanto, e de forma explícita, a insinuação formulada no Parecer Prévio de que as práticas objeto das objeções nele formuladas (e já rechaçadas completamente, uma a uma, nas seções anteriores) compunham algum tipo de plano integrado de malversação ou dissimulação fiscal.

3.4 Ressalvas segundo o Parecer Prévio

Em sequência, abordamos os dois pontos objetos de ressalvas segundo a posição do TCU. Como já vimos na seção 3.1, as ressalvas têm a natureza de falhas de técnica de evidenciação contábil ou de observância de leis, regulamentos e controles internos do conjunto da administração, que sejam materialmente relevantes mas que, em grau e escopo, não possam ser



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

consideradas como elemento de responsabilização individual do Chefe do Executivo.

3.4.1 Ressalva 1 – Ausência do rol de prioridades e metas do PLDO 2014

1. Ausência do rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, descumprindo o previsto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal (itens 3.2 e 8.10).

Localização dos elementos¹⁵⁶

- identificação pela unidade técnica do TCU, no item 3.2: págs. 74/80 do Relatório TCU.
- despacho do Ministro Relator para a manifestação presidencial: item 9.2.5, págs. 880-881 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao TCU (RA/01-2015): págs. 78/83 das contrarrazões ao TCU.
- análise das contrarrazões pela unidade técnica: item 8.10, págs. 819/826 do Relatório TCU.
- conclusão do Ministro Relator: item 9.2.5, págs. 880-881 do Relatório TCU.
- inclusão como ressalva: item 1, pág. 24 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao Congresso: não consta.

Síntese do apontamento

O Parecer Prévio alega que

¹⁵⁶ Relatório TCU: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2014**: Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2016. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/docs/CG%202014_RelatorioParecerPrevioFinal.pdf, acesso 17/07/2019.

Contrarrazões ao TCU: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer RA/02-2015**. Disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/projetos/proposicoes/contas-do-governo-federal/contas-2014/AGU_Contas_do_Governo.

Contrarrazões ao Congresso Nacional: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Informações Nº AR-RA/01-2015, de 03/11/2015**, recebidas por meio do Aviso 525, de 04 de novembro de 2015. Documento impresso disponibilizado à CMO.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

O projeto da LDO 2014 (PL 2/2013 – CN) encaminhado ao Congresso Nacional não continha anexo específico de prioridades e metas, exatamente como ocorrido em relação ao projeto da LDO nos exercícios de 2012 e 2013. (p. 74 do Relatório TCU)

De fato, as metas e prioridades constavam no referido projeto como sendo “as ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e ao Plano Brasil Sem Miséria – PBSM”. Segue relatando que o parecer da CMO sobre o referido projeto asseverava que “a indicação de programas e planos não associada ao detalhamento das ações orçamentárias, não atenderia aos requisitos constitucionais, uma vez que a definição de metas e prioridades direcionaria a aplicação dos recursos públicos”, tendo o Congresso Nacional produzido, em autógrafo da LDO, um Anexo de Metas e Prioridades que foi vetado pela Presidenta da República sob o argumento de que a ampliação no rol de prioridades constantes do PLDO poderia desorganizar os esforços de gestão e controle do governo. Destaca ainda o parecer que a especificação das prioridades por meio da simples menção a programa específico dá ao Executivo autonomia para alterar unilateralmente esse rol de prioridades, incluindo ou excluindo ações (no caso do PAC) ou “Planos Orçamentários” (PO), no caso do PBSM.

Análise

Em relação a este tópico, apontou-se como ressalva a ausência, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014 (PLDO 2014), de “rol” de prioridades da administração pública federal, com as respectivas metas. Teria a Presidenta da República descumprido o disposto no art. 165, § 2º, da Constituição Federal. O amparo para realizar a ressalva, segundo o Relatório sobre as contas, encontra-se no art. 228 do Regimento Interno do Tribunal de Contas, o qual lhe permitiria apreciar “dispositivos de projeto de lei de diretrizes orçamentárias no âmbito do relatório sobre as contas de governo”.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

É louvável a preocupação com o aperfeiçoamento do sistema de elaboração das normas orçamentárias, aí integrados o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual. O beneficiário das melhorias é o conjunto da administração e, em última análise, o próprio cidadão. Do modo como hoje se elaboram as leis sobre orçamentos, com programas inespecíficos, ações genéricas, por demais desconectados, com linguagem de difícil compreensão, os orçamentos não se colocam a serviço da transparência e do controle social. Os orçamentos já são em essência altamente técnicos, com jargão próprio, impregnados de codificações decifráveis por um corpo seletivo de burocratas. Esse modelo não colabora com a eficiência na atuação do setor público, pois gera incerteza – inclusive no gestor – quando da apropriação adequada dos gastos. Orçamentos como esses, ainda que tudo se divulgue, conservam a informação obscura para o administrado, não permitindo reconhecer o que efetivamente é feito com os tributos arrecadados. Não basta divulgar, é necessário ser transparente, ser compreensível.

É assim como vemos a ressalva feita no Parecer Prévio. E tal anotação pode, sim, servir de ponto de partida para a contribuição dessas contas presidenciais à matéria, dentro daquilo que se considera uma ressalva às contas.

Porém, o fundamento e os termos da observação parlamentar devem ser significativamente diferentes daquele constante do Parecer Prévio.

Do ponto de vista formal, o que está em comento não pode ser tratado como um “descumprimento da Constituição”. Primeiro, porque os projetos de lei sobre matéria orçamentária são dirigidos ao Congresso Nacional, que tem seu próprio sistema de controle de constitucionalidade. Projetos hipoteticamente inconstitucionais podem e devem ser sanados no processo de tramitação legislativa, como é corriqueiro ocorrer. Mesmo que assim não fosse, a atribuição para examinar (processar e julgar) a contrariedade de alguma norma aos parâmetros constitucionais é do Supremo Tribunal Federal (art. 102, inciso I, alínea "a", da Constituição). Isto já está pacificado pela Suprema Corte, que firmou o entendimento de que sequer cabe o controle preventivo de



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

constitucionalidade material (conteúdo) de proposição legislativa ao deixar assentado nos autos do Mandado de Segurança nº 32.033-DF (Relatoria do Ministro Gilmar Mendes¹⁵⁷) que:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE PROJETO DE LEI. INVIABILIDADE.

1. Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é "a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo" (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04). Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não.

2. Sendo inadmissível o controle preventivo da constitucionalidade material das normas em curso de formação, não cabe atribuir a parlamentar, a quem a Constituição nega habilitação para provocar o controle abstrato repressivo, a prerrogativa, sob todos os aspectos mais abrangente e mais eficiente, de provocar esse mesmo controle antecipadamente, por via de mandado de segurança.

3. A prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de controle preventivo não admitido pela Constituição, subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificação plausível, a prerrogativa constitucional que detém de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade. Quanto mais evidente e grotesca possa ser a inconstitucionalidade material de projetos de leis, menos ainda se deverá duvidar do exercício responsável do papel do Legislativo, de negar-lhe aprovação, e do Executivo, de apor-lhe veto, se for o caso. Partir da suposição contrária significaria menosprezar a seriedade e o senso de responsabilidade desses dois Poderes do Estado. E se, eventualmente, um projeto sim se transformar em lei, sempre haverá a possibilidade de provocar o controle repressivo pelo Judiciário, para negar-lhe validade, retirando-a do ordenamento jurídico.

¹⁵⁷ Decisão de Plenário do STF de 20/06/2013. Como o Ministro Gilmar Mendes restou vencido, a redação do respectivo acórdão coube ao Ministro Teori Zavascki.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

O que estamos aqui a exercer não é controle concentrado de constitucionalidade, mas sim controle externo, cujos contornos são muito bem definidos, de forma distinta, no art. 70 na Carta Política. Aqui, apontamos legalidade, legitimidade, economicidade, prestação de contas, todos elementos de mérito técnico e jurídico da ação governamental. Não temos espaço num procedimento de qualquer das atividades de controle externo, para fiscalizar o processo de formação das leis, ainda que versem sobre orçamentos. O exame em Parecer Prévio a ser realizado se desenvolve e se circunscreve a situações fáticas, segundo o ordenamento jurídico posto. O processo de formação das leis, permeado pelo sistema de freios e contrapesos que lhe é inerente, conta com mecanismo próprio de controle, que não é atribuído à Corte de Contas (art. 103 da Constituição).

Mesmo que se pudesse aqui dizer do direito nessa condição de fiscal de constitucionalidade da própria lei, é preciso reconhecer que a exigência de uma lista, "rol" ou enunciação, em algum formato específico, de prioridades no projeto ou na lei de diretrizes simplesmente não consta nem da Constituição nem da regulação expressa na LRF. Dizem precisamente o art. 165 da Constituição e o caput do art. 4º da LRF, *in verbis*:

CF:

Art. 165. [...]

[...]

§ 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.

LRF:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

[...]



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Como se vê, a Carta Magna estabelece simplesmente que a lei de diretrizes compreenda as metas e prioridades (sequer exige relação destas com aquelas) da administração pública. Com isso, não há óbice legal expresso que impeça, por exemplo, a apresentação de metas e prioridades na forma de programas, como ocorreu, entre outros, nos exercícios de 2014, 2013, 2012 e 2011, cujos projetos foram convertidos nas Leis nº 12.919/2014 (LDO 2014)¹⁵⁸, 12.708/2012 (LDO 2013)¹⁵⁹, 12.465/2011 (LDO 2012) e 12.309/2010 (LDO 2011). Em todos esses exercícios, o Poder Executivo indicou como prioridades e metas, além das despesas necessárias ao funcionamento dos órgãos, aquelas relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e o Plano Brasil Sem Miséria - PBSM. O que se observa nos exercícios citados é que as metas e prioridades incluídas nos projetos de lei pelo Congresso Nacional, na forma de anexo, foram vetadas pelo Poder Executivo e o Congresso decidiu não rejeitar tais vetos, conforme lhe era facultado, nos termos do art. 66, § 4º, da Constituição.

Logo, não se vê sentido em que qualquer dos agentes do controle externo utilize a Constituição para fundamentar um apontamento de não-conformidade legal na ausência de um "rol" de metas e prioridades nos projetos de lei de diretrizes orçamentárias, quando não há exigência legal para tanto. No máximo, o ordenamento exige a menção ou referência a metas e prioridades (o que está

¹⁵⁸ Lei nº 12.919/2014 - Art. 4º As prioridades e metas da administração pública federal para o exercício de 2014, atendidas as despesas contidas no Anexo III, as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às ações relativas ao PAC, ao Plano Brasil Sem Miséria – PBSM, às decorrentes de emendas individuais e ao Anexo de Metas e Prioridades, as quais terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária de 2014, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa.

¹⁵⁹ Lei nº 12.708/2012 - Art. 4º As prioridades e metas da administração pública federal para o exercício de 2013, atendidas as despesas contidas no Anexo V e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às ações relativas ao PAC, ao Plano Brasil sem Miséria – PBSM e ao Anexo VII desta Lei, as quais terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária de 2013, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

disperso em vários dispositivos do texto da LDO 2014¹⁶⁰), e mesmo assim a identificação da inconstitucionalidade na etapa da formação da norma não competiria ao Tribunal ou mesmo ao Congresso Nacional como agentes do controle externo, e sim ao mesmo Congresso Nacional no exercício do processo legislativo.

Aliás, ainda do ponto de vista formal, qualquer desconformidade apontada não poderia em nenhuma hipótese pesar sobre as contas presidenciais, pois a responsabilidade pela definição dessa fórmula de redação legal é inteiramente compartilhada pelo Legislativo. Realmente, nem mesmo o Congresso Nacional, participe e interessado na formação da lei, chegou a qualquer conclusão sobre a real necessidade das metas e prioridades na LDO. É comum que aprove essas prioridades em forma de anexo ao projeto. Porém, sendo frequentemente vetadas, não tem o Congresso Nacional derrubado os vetos.

No seguinte trecho da Nota Técnica Conjunta nº 5, de 2014, elaborada pelas Consultorias de Orçamento e Fiscalização Financeira de ambas as Casas, que apresenta subsídios à apreciação do PLDO 2015¹⁶¹, é possível observar o histórico do relativo interesse do Legislativo pela existência de um "rol" de prioridades e metas na LDO:

Ante o exposto, é defensável a inclusão de anexo de metas e prioridades pelo Congresso Nacional no PLDO 2015. Vale refletir, no entanto, acerca da utilidade do esforço legislativo para a inclusão, haja vista o ocorrido seguidamente nas últimas edições da LDO. No processo legislativo referente às LDOs 2011, 2013 e 2014, cujos projetos não continham o anexo, o Congresso Nacional decidiu criá-lo. Relativamente ao PLDO 2011, foram apresentadas 1.479 emendas apenas para a criação do anexo. O anexo foi elaborado com ações incluídas pelos congressistas e com as ações do PAC informadas pelo Ministério do

¹⁶⁰ Art. 2º, em que se estabelece a meta de superávit primário e faz-se referência ao Anexo de Metas Fiscais; art. 4º, em que se estabelecem as prioridades e metas da administração pública federal; art. 93, inciso IV, alínea "a", que estabelece meta de crescimento de 50% das aplicações destinadas às cooperativas de produção, micro, pequenas e médias empresas, em relação à média dos três últimos exercícios; e art. 93, inciso IV, alínea "k", idem para os setores têxtil, moveleiro, fruticultor e coureiro-calçadista.

¹⁶¹ Disponível em https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2014/NTCCConjuntaLDO2015_entregue.pdf, acesso 06/08/2019.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Planejamento. As ações incluídas no anexo foram vetadas, exceto as relativas ao PAC. No que tange ao PLDO 2012, em que também não veio referido anexo, o Congresso Nacional decidiu estabelecer as prioridades no corpo da lei (art. 4º, § 1º), seguindo a conduta do Poder Executivo. Fixou, no entanto, prioridades para cada função estatal. Essa parte foi também totalmente vetada. No que se refere ao PLDO 2013, foram apresentadas 920 emendas para criação do anexo. Na sanção do projeto, o anexo foi integralmente vetado. Em relação ao PLDO 2014, foram apresentadas 552 emendas para inclusão do anexo, que mais uma vez foi vetado integralmente. Sendo assim, já perfazem cinco anos seguidos que os PLDOs são enviados ao Congresso sem o anexo de metas e prioridades. O Poder Legislativo, que tem decidido criá-lo, vê seguidamente tal decisão ser vetada. No âmbito do próprio Legislativo, é perceptível a redução do interesse pelo anexo, haja vista o decrescente número de emendas visando criá-lo. Além disso, apesar do desgaste implícito na criação, que envolve acordos políticos e intensos debates e discussões para aprovação das emendas coletivas e individuais, o Legislativo não se reuniu para rejeitar qualquer dos vetos. Por essa linha, a criação do referido anexo tem sido inócua. Ademais, na prática observada ao longo dos exercícios em que o anexo prevaleceu, é reconhecida a escassa efetividade atribuída às metas e prioridades no processo orçamentário: (i) foram frustradas as tentativas de se estabelecerem regras de inclusão das metas e prioridades da LDO no projeto de lei orçamentária e, quando incluídas, (ii) as programações foram minimamente executadas. A fixação de metas, na maior parte das vezes, refletiu apenas a obediência formal à Constituição. As normas aprovadas sobre o assunto nas LDOs revelam fragilidade quanto à obrigatoriedade do cumprimento das metas e prioridades.

Como se verifica, o legislador poderia ter decidido afastar os vetos legitimamente opostos pelo Chefe do Poder Executivo, para fazer valer as metas e prioridades que havia acrescentado. Contudo, o Congresso, também legitimamente, decidiu não fazê-lo.

O que se faz aqui é caracterizar a inadequação de mérito, a insuficiência técnico-gerencial, do mecanismo escolhido para o cumprimento da determinação constitucional. Este Relator tampouco concorda com a enunciação genérica de um “nome fantasia” de programa para que depois sejam preenchidos com os gastos que o Executivo tiver por bem realizar – isso seria o oposto de um planejamento governamental eficaz. Não há dúvidas que, para aperfeiçoamento do planejamento, melhor seria se fosse estabelecido previamente em cada exercício financeiro o conjunto concreto de prioridades e



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

respectivas metas físicas que representasse a programação a ser objeto de alocação dos recursos com primazia. Se assim fosse feito, o Estado sinalizaria de modo mais transparente sua atuação para os cidadãos, o mercado e até os próprios agentes públicos, proporcionando maior previsibilidade. Entretanto, na árdua tarefa de elencar prioridades num quadro de elevada rigidez orçamentária, o julgamento quanto ao que considerar prioritário não pertence apenas ao Executivo. O "Projeto" da LDO é enviado ao Congresso Nacional, a quem cabe deliberar sobre a matéria. Ainda que o "projeto" seja enviado com as ditas "prioridades" e respectivas metas, o Legislativo pode alterá-lo de modo a ampliá-las, modificá-las ou excluí-las.

É cabível, nesses termos, uma ressalva às contas presidenciais, uma vez que compete ao Chefe do Executivo, em caráter privativo, a propositura das leis de natureza orçamentária, razão pela qual essa autoridade tem, sim, espaço e oportunidade para pôr em marcha o aperfeiçoamento possível na matéria. Neste sentido, o que estas contas podem sinalizar para o esforço a que acima nos referimos é a apresentação, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, das metas e prioridades a que alude o § 2º do art. 165 da Constituição Federal em formato tal que não contribui para:

I - assegurar a consistência intertemporal das metas planejadas ao longo de exercícios sucessivos;

II - garantir a coerência das metas físicas projetadas à luz das necessidades finalísticas de cada política, e dessas mesmas metas com os valores orçados; e

III - evidenciar a lógica da seleção das prioridades orçamentárias, e a sua articulação com as estratégias gerais de governo e as restrições macrofiscais.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

3.4.2 Ressalva 2 - Distorções materiais que afastam a confiabilidade dos indicadores e metas do PPA 2012-2015

2. Existência de distorções materiais que afastam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas a indicadores e metas previstos no Plano Plurianual 2012-2015 (itens 4.2.34 e 8.11).

Localização dos elementos¹⁶²

- identificação pela unidade técnica do TCU, no item 4.2.34: págs. 402-405 do Relatório TCU.
- despacho do Ministro Relator para a manifestação presidencial: item 9.2.8, pág. 886-887 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao TCU (RA/01-2015): págs. 105/110 das contrarrazões ao TCU.
- reanálise pela unidade técnica, no item 8.11: págs. 826/829 do Relatório TCU.
- conclusão do Ministro Relator: tem 9.2.8, pág. 886-887 do Relatório TCU
- inclusão como ressalva: item 2, pág. 24 do Relatório TCU.
- defesa (AGU) junto ao Congresso: não consta.

Síntese do apontamento

O parecer prévio aponta que os indicadores, no âmbito do PPA, destinam-se a descrever e medir aspectos relacionados a cada programa temático, para fins de monitoramento e avaliação enquanto as metas associadas aos objetivos nele enunciados devem traduzir as realizações esperadas. O parecer reconhece que o atual modelo de elaboração do PPA não estabelece nem índices quadrienais para atingimento por cada indicador nem os resultados anuais

¹⁶² Relatório TCU: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2014**: Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2016. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/docs/CG%202014_RelatorioParecerPrevioFinal.pdf, acesso 17/07/2019.

Contrarrazões ao TCU: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer RA/02-2015**. Disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/projetos/proposicoes/contas-do-governo-federal/contas-2014/AGU_Contas_do_Governo.

Contrarrazões ao Congresso Nacional: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Informações Nº AR-RA/01-2015, de 03/11/2015**, recebidas por meio do Aviso 525, de 04 de novembro de 2015. Documento impresso disponibilizado à CMO.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

esperados para cada meta. Levando em conta apontamentos de falhas de confiabilidade desses elementos nas contas anteriores, o Tribunal demandou à Controladoria-Geral da União (CGU) uma certificação das informações de desempenho da prestação de contas presidencial, a qual resultou em opinião desfavorável do controle interno, salientando a ausência de padronização e sistematização das informações, bem como problemas técnicos em parcela considerável de indicadores e metas. Na verificação procedida diretamente pelo TCU em 2014, 41% dos indicadores amostrados revelaram atendimento inadequado dos atributos de relevância e suficiência, enquanto 26 % falhavam em validade e confiabilidade. Quanto ao uso conjunto dos indicadores para fins gerenciais (conhecido como “cesta de indicadores”) 25% dos programas testados falharam no critério de foco de sua cesta de indicadores, enquanto 97% não atenderam ao critério de equilíbrio e 73 % no de adequação. Tendo em vista que a prestação de contas da presidência é instrumento constitucional de publicidade do resultado governamental em termos de atingimento dos objetivos finalísticos, a inexatidão dessas métricas configuraria distorções materiais que afastam a relevância, suficiência, validade e confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas a indicadores e metas previstos no Plano Plurianual 2012-2015.

Análise

O apontamento em apreço se ampara na possível existência de distorções que afastam a confiabilidade de indicadores e metas previstos no Plano Plurianual para o período de 2012 a 2015 (PPA 2012-2015).

Entendemos, inicialmente, que a avaliação crítica do TCU, conquanto relevante, aborda um pequeno aspecto das deficiências do planejamento público, no caso, os indicadores e metas constantes dos programas do PPA. Trata-se de



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

um detalhe técnico, importante porém inserido num quadro bastante maior de desafios e insuficiências.

Com efeito, qualquer política pública é – ou deveria ser - intervenção governamental lastreada em elementos de diagnóstico, desenho de estratégias com fundamentação causal, construção de indicadores, definição de produtos e metas e estimativa de custos. O processo orçamentário, por sua vez, serve à materialização das políticas públicas, tendo como limite para sua efetividade a qualidade do desenho configurador dessas políticas. As leis orçamentárias não criam esse desenho: refletem -no. Elas servirão tão bem à produção dos resultados desejados quanto mais qualificado for o desenho da intervenção à qual devem dar suporte. Deficiências nesse desenho repercutirão diretamente no desempenho orçamentário, embora um bom desenho, por razões que se encontram fora do escopo deste documento, não seja suficiente para garantir um bom orçamento. Podemos dizer que as leis orçamentárias, em seu papel alocativo, seguem o holofote propiciado pelas políticas públicas de base, estas configuradas em documentos referenciais de planejamento estratégico.

Dentro desse quadro, existe uma imensa lacuna na caracterização do PPA, que por um lado é instrumento de planejamento orçamentário (figurando como apenas uma das espécies do sistema mais amplo de planejamento governamental, que envolve, em instância superior, planos nacionais, setoriais ou temáticos de longo prazo acerca das políticas públicas) e por outro é um plano de alocação plurianual de recursos, transcendendo a mera distribuição de recursos de curto prazo em cada exercício.

Uma das concepções acerca da natureza desse instrumento, baseada numa leitura literal da Constituição, retira completamente do PPA a função de construção de estratégias e indicadores. Isso porque, conquanto a Constituição Federal de 1988 seja lacônica em relação ao que venha a ser o PPA, tendo remetido à tão necessária lei complementar a tarefa de definir sua estrutura e metodologia de elaboração e execução, a Carta Magna ocupou-se de posicionar o PPA na seção "Dos Orçamentos" e definir, como teor necessário desse plano,



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

conteúdos de natureza orçamentária - despesas de capital, despesas decorrentes das despesas de capital e despesas com programas de duração continuada. Portanto, o que quer que a lei complementar, ainda não aprovada pelo Congresso Nacional, vier a determinar sobre o PPA, restará sempre resguardada constitucionalmente sua natureza orçamentária. Além disso, nos moldes atuais (até pelo menos a edição da lei complementar cuja ausência é tão sentida) o horizonte temporal do PPA é um período equivalente ao do mandato do titular do Poder Executivo, forçando três características difíceis de administrar: um processo de elaboração de curto prazo (o plano é inteiramente elaborado nos primeiros oito meses do mandato); objetivos e ações que só podem ser definidos para o médio prazo (do segundo ano do mandato ao primeiro ano do mandato seguinte); e a necessidade de, em seu conteúdo, o PPA adaptar o planejamento de Estado (consignado basicamente em leis que regulam cada aspecto da atividade governamental) à sua capacidade fiscal e às prioridades e valores do mandatário escolhido no processo eleitoral. Tudo isso tendo como pano de fundo a já discutida necessidade de um plano de natureza orçamentária espelhar-se em referenciais de ordem superior acerca das políticas de estado, de como o Estado enxerga determinada situação, que teoria sustenta sobre as causas dos problemas em tela e que estratégia advoga ser a melhor para superá-los. É em função disso que, idealmente, as leis orçamentárias deveriam definir, no processo político periodicamente renovado de alocação de recursos entre demandas variadas, o montante de dotações orçamentárias a serem alocadas em cada política e, portanto, o ritmo no qual os objetivos de cada política pública poderão ser atingidos, em função das prioridades eleitas.

Outra vertente, por outro lado, é a que vem sendo seguida no atribulado histórico de tentativas de implementação do PPA: a de um instrumento de consolidação, ainda que parcial, dos esforços setoriais de planejamento, sendo idealmente o veículo da pouca sistematização que se tem disponível acerca dos planejamentos setoriais (ou mesmo um indutor de um esforço inicial de



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

elaboração de mecanismos gerenciais naqueles muitos campos em que simplesmente inexistia o planejamento setorial).

Ademais, os dois últimos Planos Plurianuais foram construídos sob um conceito que a doutrina já chamou de “haraquiri do planejamento”¹⁶³, pelo virtual abandono de qualquer veleidade de estabelecer parâmetros de controle gerencial finalístico e sistematizado, limitando-se a estabelecer declarações gerais de intenções. Esta opção, como já dissemos, não pode ser debitada ao Poder Executivo, mas pertence igualmente ao Congresso Nacional que optou pela sua aprovação nesses termos precários.

Assim, as ponderações de foco técnico-instrumental limitado contidas nessa ressalva do Parecer Prévio têm seu lugar como contribuição à gestão pública, máxime quando se está precisamente no exercício em que um novo Plano Plurianual deve ser considerado pelo Parlamento. Tenho em vista que o objeto da ressalva são características técnicas que têm cabida em qualquer instrumento gerencial que utilize indicadores e objetivos, o que as torna conciliáveis com qualquer das duas concepções que vier a ser assumida pelo PPA. Destaco, ainda, que essas observações não representam impugnação à conduta presidencial, mas tão somente o levantamento de questão técnica importante que deve receber a atenção governamental e legislativa no que se refere aos instrumentos de planejamento, o que se insere plenamente no conceito de ressalva adotado por este parecer legislativo sobre as contas presidenciais de 2014.

Por todo o exposto, considero válido aprender da experiência da gestão de 2014 por meio da ressalva formulada às contas, entendida como problemas significativos de relevância, suficiência, validade e confiabilidade de parcela

¹⁶³ BITTENCOURT, Fernando. **PPA, orçamento e planejamento, primeiro ato: três personagens à procura de uma história constitucional**. In Silva, Rafael Silveira (org.). **30 anos da Constituição: Evolução, desafios e perspectivas para o futuro: Volume I**. Brasília: Senado Federal, 2018. (<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/553745>, pp. 294-306. Acesso 06/08/2019).





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

significativa das informações relacionadas a indicadores e metas previstos no Plano Plurianual 2012-2015, que devem ser enfrentados com a finalidade de assegurar as funções gerenciais e de prestação de contas desse instrumento do planejamento governamental.

4 VOTO

Senhoras e Senhores Congressistas, estamos votando muito mais do que as contas presidenciais relativas ao exercício financeiro de 2014. Todos os pontos da nossa análise terão forte repercussão sobre os anos vindouros, para o governo federal e também, como precedente por força do art. 75 da Constituição Federal, para a relação entre Executivo e Legislativo nos estados, no Distrito federal e nos municípios.

Fui exaustivo no Relatório, dissecando cada minúcia dos apontamentos do Parecer Prévio do TCU. Mas serei muito breve nestas considerações de voto, para colocar os holofotes sobre os pontos verdadeiramente importantes.

Neste Voto, nesta manifestação, cumpro dois deveres. O primeiro é o de manifestar minha convicção sobre o mérito das contas que estão sendo julgadas. O segundo é abrir mão dessa minha posição pessoal e partidária, para oferecer razões de decidir baseadas em um valor político-institucional maior em favor de nossa Nação.

4.1 Uma imensa lacuna normativa – a regulamentação do processo constitucional de contas presidenciais

Inicialmente, lanço um alerta e um apelo, que creio será recepcionado por todos os parlamentares sem distinção de partido ou posição: o processo relativo à elaboração e apreciação das contas presidenciais, envolvendo providências no âmbito de órgãos técnicos do Poder Executivo, do Tribunal de Contas da



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

União, deste Colegiado e do Plenário do Congresso Nacional, está absolutamente carente de disciplinamento por parte do Parlamento, a quem cabe, com exclusividade, regulamentar a matéria.

Não se trata de detalhe menor ou técnica: o processo de prestação de contas tem papel central nos freios e contrapesos estabelecidos pela Constituição Federal como garantia da democracia, além de ter um potencial caráter sancionador. Nesse sentido, falhas processuais que levem à inobservância ou comprometimento de direitos podem vir a resultar na integral anulação dos processos respectivos, bem como na geração de conflitos institucionais entre Poderes, que ameaçam o bom governo de nosso país.

Já discorri longamente sobre essa preliminar nas seções 3.1 e 3.2 deste Relatório. Aqui faço tão somente um apelo: debruçemo-nos, sem demora, sobre essa regulamentação. Não deixemos, em nosso turno de responsabilidade sobre as leis orçamentárias, um vazio normativo dessa gravidade. Para materializar esse compromisso, proponho, no próprio Projeto de Decreto Legislativo no qual culmina o Relatório, um dispositivo que determina a elaboração dessa tão importante matéria por parte desta Comissão.

4.2 Posição do Relator sobre o mérito das contas

Sobre o mérito intrínseco das contas, devo inicialmente expressar sem rodeios a minha posição.

Quanto aos critérios de julgamento, reitero que:

- I - sua natureza política não afasta o dever de imparcialidade de cada um de nós, e tem por natureza o exigir do Presidente sob julgamento os parâmetros de conduta formalmente codificados em lei e todos aqueles padrões de comportamento que expressem a ação político-institucional desejada pela Constituição, sempre que sejam claramente deduzidos a partir dos preceitos constitucionais;



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

II – o critério básico para apuração da ação presidencial deve ser preponderantemente o desempenho, em especial a adequação das políticas públicas examinadas em seu desenho, implementação e resultados, ao alcance dos objetivos fundamentais estabelecidos na Constituição;

III – a responsabilização do Chefe do Executivo é pessoal e direta, ou seja, abrange atos de sua formal responsabilidade pessoal assim definidos no ordenamento jurídico e também atos que representem a concretização de ação de governo de gravidade, materialidade e relevância tais que não permitam a presunção de que fossem desconhecidos pelo mandatário.

No mérito substantivo, não posso senão concluir pela **aprovação das contas com ressalvas**.

Aprovação, porque considero insubsistentes os apontamentos de irregularidades feitos pelo Parecer Prévio do TCU, como exaustivamente debatido e demonstrado na seção 3.3 deste Relatório. Para maior transparência, resumo aqui as minhas conclusões sobre as objeções do Parecer Prévio, agrupadas por tema:

I – omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, BNDES e FGTS nas estatísticas fiscais (apontamentos 1 e 10 do TCU):

a) não houve qualquer omissão, sendo as estatísticas fiscais calculadas rigorosamente de acordo com os padrões técnicos internacionais que regem a matéria, conforme foi formal e completamente reconhecido pelo próprio TCU pelo Acórdão 1824/2018 - Plenário, prolatado em data posterior ao Parecer Prévio;

II – adiantamentos concedidos pela CEF à União - programas sociais (apontamento 2 do TCU):

a) não é possível nem legítimo entender a caracterização dos procedimentos adotados como operação de crédito à luz da LRF, tendo em vista os diferentes entendimentos válidos dessa



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

caracterização; até mesmo no momento atual, a interpretação que veio a ser construída posteriormente acerca do ponto é sujeita a polêmica; em 2014, portanto, tal interpretação isolada jamais poderia prevalecer e caracterizar a antijuridicidade dos procedimentos adotados;

- b) de qualquer modo, a variação de saldos financeiros junto ao agente na execução de políticas de transferência pulverizada de renda a pessoas físicas é indissociável da própria existência da prestação de serviço, e não ocorreu saldo médio anual contra a União ao final do exercício, afastando-se a possibilidade de a União financiar-se em caráter permanente junto ao agente financeiro;

III – Subvenções econômicas devidas ao FGTS no âmbito do PMCMV e inscrição irregular em restos a pagar (apontamentos 3 e 9 do TCU):

- a) as despesas com subvenções econômicas envolvidas constituem-se em transferências correntes, sem contraprestação direta ou indireta para a União, e têm como destinatário o próprio FGTS, como ressarcimento da aplicação que tenha feito nessa finalidade; como tal, o ressarcimento é obrigação pendente de condição, não diferente dos empenhos regulares de despesa pública;
- b) como tal, tais despesas não representam empréstimos, antecipações de receita orçamentária, adiantamentos ou qualquer outra transação que possa ser enquadrada no conceito jurídico de operação de crédito estabelecido pela LRF, o que fez com que o registro contábil-orçamentário da despesa tenha ocorrido em conformidade com a legislação vigente;

IV – Subvenções econômicas devidas ao BNDES no âmbito do PSI (apontamento 4 do TCU):

- a) as despesas com subvenções econômicas envolvidas constituem-se em transferências correntes, sem contraprestação direta ou indireta para a União, e têm como destinatários o BNDES e as instituições financeiras operadoras do PSI; como tal, a cobertura da subvenção é obrigação pendente de condição (a concessão dos empréstimos pelos operadores, sob seu próprio risco de crédito), não diferente dos empenhos regulares de despesa pública;
- b) como tal, tais despesas não representam empréstimos, antecipações de receita orçamentária, adiantamentos ou qualquer outra transação que possa ser enquadrada no conceito jurídico de operação de crédito estabelecido pela LRF, o que fez com que o registro contábil-orçamentário da despesa tenha ocorrido em conformidade com a legislação vigente;



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- c) não instituiu o legislador nenhum empréstimo ou fonte de financiamento, a título de adiantamento ou antecipação de receita orçamentária para a União, com recursos das instituições financeiras que operam o PSI; ao contrário disso, o comando legal é expresso ao consignar que se trata de simples autorização para a realização de despesa orçamentária de subvenção econômica;
- d) não se identificam irregularidades na metodologia de apuração e pagamento da equalização da taxa de juros, pois a lei específica delega expressamente tal competência ao Ministério da Fazenda e não existe, no ordenamento jurídico, qualquer critério predeterminado e exigível para a definição do fluxo de caixa do pagamento da equalização ao agente financeiro;

V – Execução de despesas sem suficiente dotação no orçamento de investimento (apontamentos 5 e 6 do TCU):

- a) as condutas impugnadas não pertencem à esfera de decisão do primeiro mandatário, vez que ocorrem no âmbito da gestão interna de cada uma das empresas citadas, não sendo a Presidência da República ordenadora de quaisquer das despesas impugnadas;
- b) os motivos alegados pelos administradores para cada ocorrência evidenciam que a observância do limite formal de gasto com recursos próprios das companhias poderia comprometer a sua capacidade concorrencial ou de mercado, surgindo, portanto, a obrigatoriedade de cumprir o dever fiduciário de administrador estabelecido pela lei societária;
- c) em termos fáticos, o próprio TCU confirma serem os valores envolvidos materialmente irrelevantes e estarem sendo adotadas medidas pelo Executivo de melhor controle sobre esse aspecto da gestão, além de não ter sido apontado qualquer dano ao erário ou às empresas em razão dos fatos apontados;
- d) o TCU aponta que a prática foi apontada, nos Pareceres Prévios das contas de 2010 a 2013, apenas como ressalva, sem indicar o critério pelo qual passou a considerá-las irregularidades;

VI – Ausência de contingenciamento de despesas discricionárias da União no montante de, pelo menos, R\$ 28,54 bilhões (apontamento 7 do TCU):

- a) a decisão de programação financeira foi adotada no exercício de uma legítima opção de política econômica por arriscar o não-cumprimento exato da meta-objetivo traçada, com a consequente assunção da responsabilidade política pelo resultado, com o objetivo de minimizar, pela via da política fiscal, os efeitos sociais e econômicos negativos



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

da desaceleração econômica (risco este que, ao final do exercício, não se materializou);

- b) a decisão de programação financeira foi adotada levando em conta uma perspectiva anual para a gestão das metas fiscais, nos termos dos arts. 4º, § 1º, e 9º da LRF;
- c) a decisão de programação financeira foi adotada com apoio nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, cuja finalidade é, exatamente, orientar a necessidade ou não de contingenciamentos, nos termos do art. 9º da LRF e no art. 51 da LDO 2014;

VII – Utilização da execução orçamentária para influir na apreciação legislativa do Projeto de Lei nº 36/2014-CN (apontamento 8 do TCU):

- a) o envio de um projeto de lei de iniciativa privativa à deliberação legislativa é ato intrínseco às competências constitucionais do chefe do Executivo;
- b) a vinculação, no decreto de programação financeira, da ampliação dos limites de gasto à aprovação de uma determinada norma pelo Parlamento, longe de ser qualquer tipo de influência indevida, é obrigação legal; o que não poderia haver seria, precisamente, a autorização de desembolso financeiro sem que tal normativo fosse antes transformado em lei;
- c) a especificação de estimativas com base em projetos de lei em tramitação no parlamento é procedimento legítimo, legal e praticado de forma repetida nas leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais aprovadas pelo Congresso Nacional;
- d) não se pode encontrar, no ato examinado, qualquer atentado ou inobservância às regras legais, institucionais e éticas exigíveis à ação governamental.

VIII – edição do Decreto nº 8.197, de 2014, sem considerar a manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE (apontamento 11 do TCU):

- a) as condutas impugnadas não pertencem à esfera de decisão do primeiro mandatário, vez que a preparação dos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas representa atividade estritamente técnico-operacional de competência legal dos órgãos centrais dos sistemas de planejamento e orçamento e de administração financeira (SOF e STN), não sendo a Presidência da República responsável, a qualquer título, pelo mérito técnico da projeção de receitas e despesas nele contida;
- b) as informações do MTE foram consideradas pelos órgãos técnicos, em conjunto com outras informações relativas à previsão de



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

alterações legais que afetariam igualmente as receitas e despesas consideradas;

- c) a especificação de estimativas que consideram o efeito de eventos futuros, sejam eles decorrentes de alteração da legislação tributária ou de regras que repercutem nas receitas ou despesas públicas, não sofre nenhuma vedação legal e é compatível com procedimentos usualmente adotados para a gestão orçamentária e financeira;
- d) a incorporação, pelos órgãos técnicos, das informações do MTE às projeções do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas seguiu rigorosamente os procedimentos e cronogramas formalmente especificados para essa providência, com validação previa do próprio TCU;

IX – Abertura de crédito suplementar incompatível com a obtenção da meta de resultado primário (apontamento 12 do TCU):

- a) os créditos suplementares foram abertos no exercício de uma legítima opção de política econômica por arriscar o não-cumprimento exato da meta-objetivo traçada, com a consequente assunção da responsabilidade política pelo resultado, com o objetivo de minimizar, pela via da política fiscal, os efeitos sociais e econômicos negativos da desaceleração econômica (risco este que, ao final do exercício, não se materializou);
- b) os créditos foram abertos levando-se em conta uma perspectiva anual para a gestão das metas fiscais, nos termos dos arts. 4º, § 1º, e 9º da LRF;
- c) os créditos foram abertos com apoio nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, cuja finalidade é, exatamente, orientar a necessidade ou não de contingenciamentos, nos termos do art. 9º da LRF e no art. 51 da LOA 2014;
- d) os créditos foram abertos, em parte, para atender a demandas de Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos relativas a excesso de arrecadação de seus recursos próprios diretamente arrecadados, em conformidade com as prescrições específicas da lei de diretrizes orçamentárias a respeito, cuja recusa teria implicado violação das prerrogativas constitucionais desses entes;
- e) os créditos foram abertos com base na interpretação sobre a natureza das metas da LRF que prevalecia na época em todas as instâncias técnicas (inclusive no TCU e no Congresso Nacional), segundo a qual a abertura dos créditos em questão se fez nas condições e limites autorizados pelo Congresso Nacional, nos exatos termos do art. 4º da LOA 2014;



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Aprovação com ressalvas, porque o exame das contas pode e deve ensejar aprendizado, aperfeiçoamento da administração governamental, tanto para a equidade no registro histórico do desempenho de cada governante quanto, sobretudo, para deixar disponível todo o patrimônio de experiências acumuladas (inclusive na forma de eventuais erros) para o aprendizado institucional e das futuras gerações de administradores e parlamentares. São ressalvas, nesse sentido, falhas de técnica de evidenciação contábil, ou de observância de leis, regulamentos e controles internos do conjunto da administração, que sejam materialmente relevantes mas que, em grau e escopo, não possam ser consideradas como elemento de responsabilização individual do Chefe do Executivo.

No mérito, cabem as seguintes ressalvas às contas:

- I – constatação, em 2014, de adiantamento pelo FGTS de contratações que fazem jus a subvenções econômicas de responsabilidade da União, com autorização legal para o pagamento e ressarcimento posterior, mas sem a fixação de limites prudenciais – vinculados à dotação orçamentária correspondente – para a exposição do Fundo e da União à despesa, nem de regras precisas de exigibilidade e pagamento, em desacordo com os princípios do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável, previstos no art. 37 da Constituição e no art. 1º da LRF (seção 3.3.3 do Relatório);
- II - existência, em 2014, de compromissos financeiros vencidos e não pagos ou pagos com atraso junto ao BNDES, relativos a subvenções econômicas de responsabilidade da União, sem que existam no ordenamento parâmetros legais capazes de orientar o desenho razoável das estruturas de pagamento de subvenções econômicas pelo poder público, em lacuna normativa que compromete fortemente os princípios do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável previstos no art. 37 da Constituição e no art. 1º da LRF (seção 3.3.4 do Relatório);
- III - execução de despesa sem suficiente dotação e extrapolação do montante de recursos aprovados por fonte, no orçamento de investimento, em diversas empresas estatais não-dependentes, em descumprimento



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

aos arts. 165, § 5º, inciso II, e 167, inciso II, da Constituição e ao art. 37, § 1º, da Lei nº 12.919/2013 (LDO 2014) (seção 3.3.6 do Relatório);

- IV - edição de decretos de programação orçamentária e financeira, nos termos do art. 8º e 9º da Lei Complementar nº 101/2000, com metodologia inadequada para incorporação de informações setoriais dos órgãos finalísticos às projeções de receitas e despesas, especialmente em relação aos prazos em que tais informações devem impactar as projeções e em relação aos critérios e condições em que devam ser consideradas, nas mencionadas projeções, eventuais expectativas de alteração normativa que possam afetar receitas, despesas e até mesmo as próprias metas ao longo do exercício (seção 3.3.11 do Relatório);
- V - apresentação, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, das metas e prioridades a que alude o § 2º do art. 165 da Constituição Federal em formato tal que não contribui para:
 - a) assegurar a consistência intertemporal das metas planejadas ao longo de exercícios sucessivos;
 - b) garantir a coerência das metas físicas projetadas à luz das necessidades finalísticas de cada política, e dessas mesmas metas com os valores orçados;
 - c) evidenciar a lógica da seleção das prioridades orçamentárias, e a sua articulação com as estratégias gerais de governo e as restrições macrofiscais (seção 3.4.1 do Relatório);
- VI – constatação de problemas significativos de relevância, suficiência, validade e confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas a indicadores e metas previstos no Plano Plurianual 2012-2015, que devem ser enfrentados com a finalidade de assegurar as funções gerenciais e de prestação de contas desse instrumento do planejamento governamental (seção 3.4.2 do Relatório).

4.3 O verdadeiro sentido do julgamento político – a preservação da democracia como valor constitucional

Tendo exposto a minha convicção pessoal, que gostaria de ver reconhecida pelo Parlamento por ter fundamentos para tanto, devo agora oferecer ao país a renúncia a esta posição política em nome de um bem maior.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Por que um parlamentar faria isso?

Explico: como já reafirmei, entendo que o julgamento político de contas presidenciais deve exigir do Presidente da República os padrões que levem à ação político-institucional desejada pela Constituição, claramente deduzidos a partir dos próprios preceitos constitucionais. Devemos estar todos, Presidente e parlamentares, responsável e julgador, interessados em um único resultado fundamental para nossas ações e decisões: o alcance dos objetivos fundamentais estabelecidos na Constituição.

E existe um valor constitucional crucial que está em perigo neste exato momento no Brasil: a própria democracia. E a trajetória dessa ameaça inicia-se precisamente nos fatos discutidos neste julgamento de contas.

Como parlamentar e relator, tenho convicção da regularidade da conduta da Presidenta da República, como expressei de forma inequívoca.

Mas reconheço que existem na sociedade posições contrárias, que legitimamente se opuseram, com base no mérito dos fatos, às decisões presidenciais. Em se tratando de temas de gestão financeira e orçamentária, a controvérsia estabeleceu-se inicialmente no âmbito técnico dos círculos de economia. Alguns analistas acham que as políticas fiscais aqui relatadas “quebraram o Estado” e estão na “raiz da pior recessão que o Brasil já experimentou”¹⁶⁴. Outros veem as medidas como o instrumento de uma tentativa de transformação do modelo econômico para dar a condição mesma de sobrevivência da produção industrial e do mercado interno, o que foi demandado principalmente pelo empresariado e cumprido pelo governo, mas foi derrubado

¹⁶⁴ SAFATLE, Claudia; BORGES, João; OLIVEIRA, Ribamar. **Anatomia de um desastre: Os bastidores da crise econômica que mergulhou o país na pior recessão de sua história**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2016, p. 517; VILLAYERDE, João. **Perigosas pedaladas: Os bastidores da crise que abalou o Brasil e levou ao fim o governo Dilma Rousseff**. São Paulo: Geração Editoril, 2016.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

por falta de adesão do próprio setor privado em função do seu impacto redistributivo em favor da maioria da população¹⁶⁵.

Porém, a controvérsia espalhou-se muito rapidamente para o âmbito estritamente político: os fatos aqui tratados, e outros tomados por similares constatados em exercícios posteriores, serviram como linha de clivagem dos partidos políticos, dos parlamentares e dos agentes sociais.

Fatos similares aos aqui tratados foram utilizados como pretexto de um processo político de impedimento da Presidenta da República, iniciado em 2015 e concluído com a interrupção do mandato presidencial em 2016. Os temas aqui tratados saltaram ao palco principal da discussão política, e passaram a ser a alavanca em torno da qual se mobilizavam tanto aqueles que defendiam o mandato da Presidenta quanto os que queriam o seu afastamento. Contestavam os temas orçamentários aqueles que, de boa-fé, opunham-se à linha de ação da primeira mandatária, julgando-a condenável, bem como aqueles que meramente queriam pretextos para alcançar o poder por vias indiretas. Dividiu-se mais o país, entre os que viam no julgamento de reprovação das condutas orçamentárias um golpe contra as instituições¹⁶⁶ e aqueles que o consideravam um procedimento conforme a Constituição¹⁶⁷, enquanto outros apontam precisamente a marca de profunda divisão conceitual, política e sociológica que eventos como esse deixaram no Brasil e até mesmo na América Latina¹⁶⁸.

¹⁶⁵ CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Editora Todavia, 2018, pp. 83-89 e 140-146; e SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos CEBRAP**, 102, Jul 2015.

¹⁶⁶ SANTOS, Fabiano; GUARNIERI, Fernando. From Protest to Parliamentary Coup: An Overview of Brazil's Recent History. **Journal of Latin American Cultural Studies**, 25:4, 2016, pp. 485-494. SANTOS, Wanderley Guilherme. **A democracia impedida: o Brasil no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

¹⁶⁷ AVELAR, Idelber. A Response to Fabiano Santos and Fernando Guarnieri. **Journal of Latin American Cultural Studies**, 26(2), 2017, pp. 341-350; NUNES, Felipe; MELO, Carlos Ranulfo. Impeachment, political crisis and democracy in Brazil. **Revista de Ciência Política**, 37 (2), 2017, pp. 281-304.

¹⁶⁸ PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Impeachment or backsliding? Threats to democracy in the twenty-first century. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 33 (98), 2018. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v33n98/0102-6909-rbcsoc-33-98-e339801.pdf>, acesso 05/08/2019.



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Mas as ameaças institucionais não terminaram na polêmica do afastamento presidencial. Ao contrário, foi nesse ponto que começaram.

Usando, entre outros pretextos, acusações baseadas nos mesmíssimos temas orçamentários que temos sob nossos olhos no dia de hoje, forças políticas ainda mais radicais e descomprometidas com a democracia passaram a apostar na mais desesperada polarização do país, centrada na desqualificação de todo o espectro político que defendia – e defende – a gestão da Presidenta da República que ora julgamos. Tais forças ganharam o bilhete de ingresso ao poder que hoje ocupam a partir dessa radicalização política baseada no discurso de ódio e desqualificação do oponente¹⁶⁹.

Este é o momento que vivemos hoje: a polarização extremada, provocada desde as mais altas cimas do poder, a importação para o Brasil da onda antidemocrática que se abate sobre todo o mundo democrático ocidental.

Alguns poderão dizer: mas não estão as instituições na letra da lei? Que perigo corremos?

Não sejamos ingênuos: lembrando uma advertência recente, “em função das lacunas e ambiguidades inerentes a todos os sistemas legais, não podemos nos fiar apenas em constituições para salvaguardar a democracia contra autoritários potenciais”¹⁷⁰. São necessárias “regras informais” (num sentido

¹⁶⁹ FAUSTO, Ruy. **Depois do temporal**, p. 120/125. ABRANCHES, Sérgio. **Polarização radicalizada e ruptura eleitoral**, pp. 13-25. MELO, Carlos. **A marcha brasileira para a insensatez**, pp. 176-182. GOMES, Angela de Castro. **A política brasileira em tempos de cólera**, pp. 142-146 e 151-155. Todos In VV.AA. **Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. (páginas citadas)

¹⁷⁰ *Nem mesmo constituições bem-projetadas são capazes, por si mesmas, de garantir a democracia. Primeiro, porque constituições são sempre incompletas. Como qualquer conjunto de regras, elas têm inúmeras lacunas e ambiguidades. [...] Regras constitucionais também estão sempre sujeitas a interpretações conflitantes.[...] Se poderes constitucionais estão abertos a múltiplas leituras, eles podem ser usados de maneiras que seus criadores não anteciparam. [...] Por fim, as palavras escritas de uma Constituição podem ser seguidas ao pé da letra de modos que venham a enfraquecer o espírito da lei. Uma das formas mais disruptivas de protesto*





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

muito preciso de instituição informal), as quais, embora não se encontrem explicitadas em algum texto formal, funcionam como códigos de conduta compartilhados que se tornam senso comum dentro de uma comunidade ou sociedade particular – aceitos, respeitados e impostos por seus membros, e servem como as “grades flexíveis” (defensas ou *guardrails*) de proteção da democracia, impedindo que o dia a dia da competição política se transforme em luta livre e as instituições formais sejam utilizadas contrariamente às suas finalidades originais¹⁷¹. E para a sobrevivência democrática, duas dessas defensas são as mais cruciais. A primeira é a tolerância mútua, o compromisso de todas as forças políticas de que, enquanto os rivais jogarem pelas regras institucionais, os demais aceitam que eles tenham direito igual de existir, competir pelo poder e governar. O exercente do poder não está justificado em usar de todos os meios, inclusive os ilegais e autoritários, para eliminar o oponente. A segunda é a reserva ou o comedimento institucional, o compromisso em evitar ações que, embora respeitem a letra da lei, violam claramente o seu espírito¹⁷²: perder esse comedimento é “jogar segundo as regras, mas levando-as aos seus limites [...] uma forma de combate institucional cujo objetivo é

trabalhista é a “operação-padrão”, em que os trabalhadores fazem rigorosamente o que é exigido em seus contratos ou descrições de cargo, mas nada mais além disso. Em outras palavras, eles seguem as regras escritas ao pé da letra. Quase invariavelmente, o local de trabalho para de funcionar. (LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2018, pp. 91-92).

¹⁷¹ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2018, pp. 93-94. Para um conceito logicamente rigoroso de “instituições informais”, cf. HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven (eds.). **Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America**. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2006.

¹⁷² *Normas de reserva institucional são especialmente importantes em democracias presidencialistas. Como sustenta Juan Linz, governos divididos podem facilmente levar a impasses, disfunções e crises constitucionais. Presidentes sem comedimento ou controle podem aparelhar a Suprema Corte, alterando a sua composição, ou contornar o Congresso, governando por decretos. E congressos sem comedimento podem bloquear todos os movimentos do presidente, ameaçando lançar o país no caos ao se recusarem a financiar o governo ou ao votarem pelo afastamento do presidente com base em motivos dúbios.* LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2018, p. 100.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

derrotar permanentemente os rivais partidários – e não se preocupar em saber se o jogo democrático vai continuar”¹⁷³.

A partir de 2018, pelo menos, cada dia do funcionamento das instituições sem as defensas de tolerância mútua e reserva institucional vê uma nova ameaça a valor fundamental da nossa Constituição Política: o Estado Democrático de Direito, contemplado no art. 1º da Carta Magna. Ao ameaçar a convivência democrática, o equilíbrio de poderes e o pluralismo, cada uma dessas ameaças diuturnas é também uma ferida na saúde democrática de nossa Constituição. É a aproximação do Brasil aos casos mais dramáticos de colapsos democráticos: na prática, os proponentes dessa estratégia tentam aproximar o Congresso ao círculo vicioso de radicalização, recusa à cooperação e paralisia decisória que já derrubou a experiência democrática anterior à que vivemos¹⁷⁴ (fato que os arautos da deslegitimação dos adversários políticos não deixam de celebrar).

E o que isso tem a ver com as contas presidenciais de 2014?

No pronunciamento que fizer sobre estas contas, o Congresso Nacional tem a oportunidade de iniciar o movimento contrário ao movimento antidemocrático de polarização e facciosismo que acabo de descrever. Tem a oportunidade de dizer não à desqualificação, dizer não à divisão da política em campos de inimigos que pretendem aniquilar-se antes de conviver e respeitar-se. Tem a oportunidade de rechaçar, de uma vez por todas, o abuso político do uso das maiorias para extirpar da vida política o oponente legítimo. Afinal, a verdadeira liderança política tem a oportunidade única de contrapor-se à polarização extrema com cooperação e consciência pública. Estamos ainda no

¹⁷³ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2018, p. 100.

¹⁷⁴ SANTOS, Wanderley Guilherme. **O cálculo do conflito: estabilidade e crise na política brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003, pp. 231-263.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

tempo de intervir no processo de degradação da qualidade democrática, quando é possível tomar cursos de ação alternativos que reduzam o risco ao regime¹⁷⁵.

Senhores e senhoras parlamentares, estamos hoje no papel de magistrados, de julgadores. Nesse papel, o que nos aconselha a “Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro” (Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942)? Em seu artigo quinto, esse estatuto orienta que **“na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”**.

Lanço a pergunta àqueles que, de boa-fé, acreditam que os atos de gestão que se discutiram neste processo são irregulares ou danosos ao país: a que fins sociais se destina o julgamento das contas presidenciais, especialmente um julgamento realizado tão a destempo, tanto tempo depois do exercício a que se refere?

Destina-se a sancionar agentes públicos que não se conduzam adequadamente no desempenho do cargo, impedindo-lhes a continuidade do exercício? Se assim considerarmos, a pessoa física que titularizou as decisões aqui discutidas já foi alvo da mais extrema punição política, a destituição forçada do cargo para o qual foi eleita. Uma nova sanção nada mais se acrescentará em termos de preservação do bem comum.

Destina-se a impor a partidos ou a facções políticas que tenham promovido atos inadequados o custo reputacional de arcar com uma manifestação institucional contrária, afastando-lhes parte dos apoiadores? Se assim considerarmos, o grupo político que esteve e está do lado da Presidenta já foi objeto de toda execração possível, explorada da forma mais incontida e desequilibrada possível na última campanha eleitoral. Uma nova manifestação contrária de uma instância política nada mais nos poderá impor – digo em primeira pessoa, pois faço parte dessa opção política com muito orgulho – em termos de perseguição.

¹⁷⁵ LINZ, Juan José. **The breakdown of democratic regimes: Crisis, breakdown and reequilibration**. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1978, p. 81.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Destina-se a estabelecer precedentes, novos procedimentos e correções de rumo necessárias? Se para isso servir o julgamento de contas, este Relatório demonstra exaustivamente que todas as lições possíveis desse duríssimo embate institucional que o país vivenciou nos últimos anos foram incorporadas à prática administrativa (inclusive e especialmente por meio de medidas promovidas pela própria Presidenta, no período que lhe restou de mandato). Tudo aquilo que se pretendia mudar ou retificar já está consolidado nos normativos e na cultura organizacional. Aquilo que persiste insuficiente – e que aponto de forma rigorosa ao longo de todo o relatório, pontuando as ressalvas pertinentes – é composto pelas lacunas que a administração federal ou o próprio Legislativo ainda não tiveram capacidade ou mobilização política para solucionar. Não será uma reprovação pessoal das contas de uma presidente que produzirá essa capacidade ou essa mobilização virtuosas.

Em síntese: uma rejeição das contas neste momento intempestivo em nada acrescentará ao bem comum. Tudo o que se poderia pensar em obter com essa medida ou já foi materializado na forma de sanção ou (no caso das correções de rumo que ainda forem válidas de propor) não é alcançável por qualquer medida punitiva.

Nem mesmo aqueles que tomaram a controvérsia orçamentária como atalho na conquista do poder, ou instrumento para tentar a morte política de uma parte da representação da sociedade nacional, seriam beneficiados por uma nova sanção: eles já tiveram o seu cadáver político.

Por outro lado, senhoras e senhores congressistas, o que significaria uma manifestação favorável do Parlamento neste momento? O que pode advir de uma recusa a continuar usando o orçamento, as finanças públicas, como arma de polarização política?

Pode abrir passagem ao resgate do diálogo político. Pode trazer o Congresso de volta ao seu protagonismo como sede do entendimento, espaço de construção da convivência entre todos. Este foi o papel que o Legislativo



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

cumpriu na transição democrática, e que pelas mesmas razões é chamado a cumprir novamente, para evitar que a polarização irresponsável ponha em risco a institucionalidade democrática que todos esperávamos que estivesse consolidada a ponto de não sofrer mais ameaças. Infelizmente, vemos que essa garantia vai ficando cada vez mais tênue, a necessitar da coragem e do apoio de todos os comprometidos com a democracia.

Representaria um gesto do Congresso de contrapor-se aos brotes autoritários, ao ovo da serpente da radicalização política. Um passo à frente para bloquear o caminho daqueles que pretendem ganhar com a fragilização de nosso Estado Democrático de Direito. Dirijo-me especialmente àqueles parlamentares que não compartilham da nossa posição ideológica, mas estão comprometidos com a sobrevivência da ordem política democrática: é da nossa ação conjunta nas diferenças que pode nascer a segurança das liberdades¹⁷⁶.

É esse o sacrifício que ofereço a esta Casa: abro mão das minhas convicções pessoais. Não proponho aos parlamentares comprometidos com a democracia que votem a favor dos argumentos com que sustento a regularidade da gestão no exercício de 2014. Quem não concordar com minha posição, não precisa subscrevê-la. Coloco diante dos parlamentares um outro fundamento, ainda mais relevante, para o seu voto. Votar pela superação das diferenças

¹⁷⁶ Lembro a lição de Juan Linz sobre uma das características marcantes dos leais participantes de um jogo democrático, especialmente quando este estiver ameaçado:

7) *A disposição de unir-se com oponentes ideologicamente distantes mas comprometidos com a sobrevivência da ordem política democrática. [...] Isso pode ocorrer mesmo contra partidos que estão mais próximos ideologicamente mas estão comprometidos a ajudar a minar o processo político democrático pelo uso ou pela retórica da violência e pelo esforço em restringir as liberdades civis de uma oposição legítima.* (tradução nossa)

7) *The willingness to join with opponents ideologically distant but committed to the survival of the democratic political order. [...] It might apply even against parties that are closer ideologically but are committed to helping to undermine the democratic political process by the use or the rhetoric of violence and an effort to curtail the civil liberties of a legitimate opposition.* (LINZ, Juan José. **The breakdown of democratic regimes: Crisis, breakdown and reequilibration.** Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1978, p. 81.)





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

partidárias em nome de um bem mais precioso, resgatando a essência do julgamento político que nos cabe neste momento histórico.

Proponho como razões de decidir do voto pela aprovação das contas, exclusivamente, a retomada do diálogo e da convivência democrática, recusando a desqualificação recíproca, uma missão honrosa para a qual, talvez, só o Congresso Nacional tenha hoje a sabedoria e a capacidade institucional. Faço isso por considerar que essa singela manifestação política contribuirá, e muito, para preservação dos valores constitucionais do Estado Democrático de Direito. Tudo isso sem prejudicar os fins sociais a que se destina o julgamento de contas, pois quaisquer erros que possam ter sido cometidos – e o foram, inevitavelmente, como qualquer obra humana em sociedade – já foram reconhecidos, enfrentados, sanados. Quaisquer potenciais efeitos de uma sanção nestas contas já foram obtidos por outros caminhos na longa e atribulada trajetória histórica da política e da administração desde então.

Ponderados todos esses elementos, este Relator VOTA pela aprovação, com as ressalvas constantes deste Relatório, das contas apresentadas pela Excelentíssima Senhora Presidenta da República, DILMA VANA RUSSEFF, referentes ao exercício financeiro de 2014, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado Federal CELSO SABINO
Presidente





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Senador FABIANO CONTARATO
Relator





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Aprova, com ressalvas, as contas da Excelentíssima Senhora Presidenta da República relativas ao exercício de 2014.



SF/22885.85990-64

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam aprovadas, com ressalvas, as contas de responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidenta da República, Dilma Vana Rousseff, atinentes ao exercício de 2014, nos termos do inciso IX do artigo 49, combinado com o inciso XXIV do artigo 84 da Constituição Federal.

§ 1º As ressalvas mencionadas no caput, descritas no Parecer da Comissão a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, decorrem da:

I – constatação, em 2014, de adiantamento pelo FGTS de contratações que fazem jus a subvenções econômicas de responsabilidade da União, com autorização legal para o pagamento e ressarcimento posterior, mas sem a fixação de limites prudenciais – vinculados à dotação orçamentária correspondente – para a exposição do Fundo e da União à despesa, nem de regras precisas de exigibilidade e pagamento, em desacordo com os princípios do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável, previstos no art. 37 da Constituição e no art. 1º da LRF;



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

II - existência, em 2014, de compromissos financeiros vencidos e não pagos ou pagos com atraso junto ao BNDES, relativos a subvenções econômicas de responsabilidade da União, sem que existam no ordenamento parâmetros legais capazes de orientar o desenho razoável das estruturas de pagamento de subvenções econômicas pelo poder público, em lacuna normativa que compromete fortemente os princípios do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável previstos no art. 37 da Constituição e no art. 1º da LRF;

III - execução de despesa sem suficiente dotação e extrapolação do montante de recursos aprovados por fonte, no orçamento de investimento, em diversas empresas estatais não-dependentes, em descumprimento aos arts. 165, § 5º, inciso II, e 167, inciso II, da Constituição e ao art. 37, § 1º, da Lei nº 12.919/2013 (LDO 2014);

IV - edição de decretos de programação orçamentária e financeira, nos termos do art. 8º e 9º da Lei Complementar nº 101/2000, com metodologia inadequada para incorporação de informações setoriais dos órgãos finalísticos às projeções de receitas e despesas, especialmente em relação aos prazos em que tais informações devem impactar as projeções e em relação aos critérios e condições em que devam ser consideradas, nas mencionadas projeções, eventuais expectativas de alteração normativa que possam afetar receitas, despesas e até mesmo as próprias metas ao longo do exercício;

V - apresentação, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, das metas e prioridades a que alude o § 2º do art. 165 da Constituição Federal em formato tal que não contribui para:

a) assegurar a consistência intertemporal das metas planejadas ao longo de exercícios sucessivos;

b) garantir a coerência das metas físicas projetadas à luz das necessidades finalísticas de cada política, e dessas mesmas metas com os valores orçados;



SF/22885.85990-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

c) evidenciar a lógica da seleção das prioridades orçamentárias, e a sua articulação com as estratégias gerais de governo e as restrições macrofiscais; e

VI – constatação de problemas significativos de relevância, suficiência, validade e confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas a indicadores e metas previstos no Plano Plurianual 2012-2015, que devem ser enfrentados com a finalidade de assegurar as funções gerenciais e de prestação de contas desse instrumento do planejamento governamental.

§ 2º Compete ao Chefe do Poder Executivo, à vista das ressalvas consignadas no § 1º deste artigo, determinar aos órgãos e entidades responsáveis que adotem as medidas pertinentes para aperfeiçoar e corrigir os respectivos processos, métodos e sistemáticas com vistas ao aprimoramento da gestão pública.

§ 3º A ausência das medidas saneadoras a que se refere o § 2º, não justificada, será ponderada, pelo Congresso Nacional, no julgamento das contas presidenciais relativas ao exercício seguinte ao da entrada em vigor deste Decreto Legislativo.

Art. 2º A Comissão a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição Federal elaborará e submeterá ao Plenário do Congresso Nacional, no prazo de um ano, projeto de Resolução contendo a regulamentação do processo relativo à elaboração e apreciação das contas presidenciais de que tratam os arts. 49, inciso IX, e 71, inciso I, da Constituição Federal.

Art. 3º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2022.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Senador FABINO CONTARATO
Relator

Deputado Federal CELSO SABINO
Presidente da CMO



SF/22885.85990-64