



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

**CONTAS PRESTADAS PELA EXCELENTÍSSIMA
SENHORA PRESIDENTA DA REPÚBLICA
(EXERCÍCIO DE 2015)**

RELATÓRIO

RELATOR: DEPUTADO ENIOVERRI (PT/PR)



CD/22514.72163-00



* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização



CD/22514.72163-00



* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enio Verri

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225147216300>



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.....	8
1.3	NATUREZA E CRITÉRIOS DE "JULGAMENTO POLÍTICO".....	10
2	SÍNTESE DO RELATÓRIO DO TCU.....	15
2.1	DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA EM 2015.....	15
2.2	POLÍTICA MACROECONÔMICA E FISCAL.....	15
2.3	DOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES – ORÇAMENTO E RECURSOS FEDERAIS.....	17
2.3.1	Operações de crédito junto a instituições financeiras federais.....	17
2.3.1.1	Refinanciamento de dívidas junto ao Banco do Brasil.....	18
2.3.1.2	Refinanciamento de dívidas junto ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social.....	19
2.3.1.3	Operações da União junto ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social.....	19
2.3.1.4	Operações da União junto ao Banco do Brasil.....	19
2.3.2	Omissão no registro de passivos da União nas estatísticas fiscais.....	20
2.3.3	Pagamento de passivos junto a bancos públicos e FGTS.....	22
2.3.3.1	Pagamento de passivos junto a bancos públicos (Banco do Brasil e BNDES)	23
2.3.3.2	Pagamento de dívida contratual junto ao FGTS.....	24
2.3.3.3	Pagamento de dívida extracontratual junto ao FGTS sem procedimento adequado para reconhecimento do passivo.....	25
2.3.4	Programação e execução orçamentária e financeira.....	26
2.3.4.1	Decretos de abertura de crédito suplementar sem autorização orçamentária	27
2.3.4.2	Programação Orçamentária e Financeira e Contingenciamento.....	28
2.3.4.3	Utilização de recursos vinculados em finalidades diversas, em desacordo com o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000.....	30
2.3.4.4	Execução de despesa superior à dotação do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.....	32

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

2.3.4.5 Retenção irregular de recursos do orçamento fiscal da União e respectiva aplicação sem autorização legislativa.....	34
2.3.5. Autorização indevida para aumento do Patrimônio de Referência do Banco da Amazônia.....	35
2.3.6. Omissão de repasse de recursos do DPVAT ao Fundo Nacional da Saúde	35
2.4 DAS POSSÍVEIS DISTORÇÕES NAS INFORMAÇÕES DE DESEMPENHO E NO BALANÇO GERAL DA UNIÃO.....	36
2.4.1. Distorções materiais em 21% das informações sobre cumprimento das metas do PPA analisadas.....	36
2.4.2. Distorções relevantes no Balanço Geral da União.....	37
3 ANÁLISE.....	39
3.1 DAS NORMAS REGIMENTAIS.....	39
3.2 DOS ASPECTOS FORMAIS NA ELABORAÇÃO DO PARECER PRÉVIO E NO JULGAMENTO.....	49
3.2.1 Da necessidade de aferição dos aspectos formais.....	49
3.2.2 Competência para definir o objeto das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo.....	49
3.2.3 Delimitação do objeto do julgamento.....	52
3.2.4 Conteúdo das contas do Presidente a ser objeto de Parecer Prévio.....	54
3.2.5 Da recomendação do Tribunal ao Congresso Nacional.....	58
3.2.6 O prazo para elaboração do parecer pelo TCU e o prazo utilizado.....	62
3.3 IRREGULARIDADES SEGUNDO O PARECER PRÉVIO DO TCU.....	64
3.3.1 Irregularidade 1- Operações de crédito junto a instituições financeiras federais - o Banco do Brasil e BNDES (manutenção e novas operações).....	69
3.3.2 Irregularidade 2 - Omissão no registro de passivos da União nas estatísticas fiscais.....	79
3.3.3 Irregularidade 3 - Pagamento de dívidas da União junto ao BB, ao BNDES e ao FGTS sem a autorização em lei orçamentária.....	81
3.3.4 Irregularidade 4 - Abertura de créditos suplementares incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário.....	89
3.3.5 Irregularidade 5 - Condução da programação orçamentária e financeira com amparo em meta fiscal prevista no PLN 5/2015 e Contingenciamento de despesas discricionárias em montantes inferiores aos necessários para atingimento da meta fiscal vigente.....	102
3.3.6 Irregularidade 6 – Utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 em finalidade diversa do objeto da vinculação.....	106

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

3.3.7 Irregularidade 7 –Execução de despesa em montante superior à dotação aprovada no Orçamento de Investimento.....	112
3.3.8 Irregularidade 8 – Ausência de repasse referente ao seguro DPVAT destinado ao Fundo Nacional de Saúde.....	115
3.3.9 Irregularidade 9 –Autorização indevida para aumento do Patrimônio de Referência do Banco da Amazônia.....	116
3.3.10 Irregularidade 10 –Abertura de créditos extraordinários por meio das MPs 686, 697, 702 e 709/2015 em desacordo com dispositivos constitucionais e legais	118
3.3.11 Irregularidade 11 –Autorização para contratação de operação de crédito externa para financiamento do projeto FX-2.....	125
3.3.12 Irregularidade 12 – Emissão direta de títulos públicos ao BB.....	127
3.3.13 Ressalva 1 - Falta de consistência em informações de indicadores e metas do PPA 2012-2015.....	129
3.3.14 Ressalva 2 - Auditoria no Balanço Geral da União.....	131
4 VOTO.....	134
4.1 Uma imensa lacuna normativa – a regulamentação do processo constitucional de contas presidenciais.....	134
4.2 Posição do Relator sobre o mérito das contas.....	135
4.3 O verdadeiro sentido do julgamento político – a preservação da democracia como valor constitucional.....	141

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





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 2015, objeto da Mensagem Presidencial MCN nº 5/2016-CN (nº 116, de 2016, na origem) e do Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União, Acórdão nº 1.497/2016 (Parecer Preliminar) e no Acórdão nº 2523/2016 – TCU – Plenário (Parecer Prévio).

CD/22514.72163-00

Relator: Deputado Enio Verri (PT/PR)

1 RELATÓRIO

1.1 INTRODUÇÃO

Por meio da Mensagem nº 5, de 2016-CN (Mensagem nº 116 de 2016, na origem) a Excelentíssima Senhora Presidenta da República encaminhou ao Congresso Nacional, no prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, sua prestação de contas relativa ao exercício financeiro de 2015, cumprindo o disposto nos arts. 84, inciso XXIV, e 49, inciso IX, da Constituição.

A matéria foi lida no Congresso Nacional em 20/04/2016 e publicada no Diário do Senado Federal nº 52, de 21/04/2016. No dia 26/04/2016, foi enviada ao Tribunal de Contas da União - TCU, pelo Presidente do Congresso Nacional, por meio do ofício CN nº 159, de 26/04/2016, para emissão de Parecer Prévio no prazo de sessenta dias, a contar do recebimento, conforme o inciso I do art. 71 da Constituição.

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

O TCU, por meio do Aviso nº 480-GP/TCU, de 15/06/2016, comunicou ao Senhor Presidente do Congresso Nacional que o Plenário da Corte, nos termos do Acórdão nº 1.497/2016, decidiu abrir o prazo de 30 dias à Senhora Presidenta da República, privilegiando o princípio da ampla defesa e do contraditório, para que ela pudesse se manifestar sobre as conclusões apresentadas. Comunicou, ademais, que o Parecer Prévio seria remetido ao Congresso Nacional após a análise conclusiva pelo Tribunal da manifestação presidencial.

O Tribunal de Contas da União recebeu o documento por meio do qual a Presidente da República aduz seus argumentos de defesa perante os indícios de irregularidades e possíveis distorções apontados no Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário (peças 53 e 54, TC 008.389/2016-0) em 8/9/2016. A peça principal (contrarrrazões) contém 412 páginas e os anexos encaminhados em mídias digitais totalizam 975 páginas.

Posteriormente, em 05/10/2016, encaminhou, em meio físico e em mídia eletrônica, o por meio do Aviso nº 771-Seses/TCU, o próprio Parecer Prévio (Acórdão nº 2523/2016 – TCU – Plenário) e o respectivo Relatório, além do voto do Eminente Ministro Relator José Múcio Monteiro.

Mediante despacho do Presidente do Congresso Nacional, de 03/11/2016, a matéria foi despachada à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

As contas apresentadas pela Senhora Presidenta da República, o Parecer Prévio do TCU e o respectivo Relatório e os respectivos documentos anexos estão disponíveis para consulta no sítio da CMO na internet¹.

Tenho a exata consciência da imensa responsabilidade desta missão. As questões aqui discutidas foram o pivô de conturbado momento na política brasileira recente, tendo reflexos até mesmo na qualidade democrática de nosso País.

Essa excepcional relevância começa de uma singularidade histórica: a posição manifestada pelo TCU, em prol da rejeição das Contas de 2015, fato igualmente

¹ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/projetos/proposicoes/contas-do-governo-federal/contas-2015/contas-do-governo>. Acesso em 06/12/2022.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

manifestado nas Contas de 2014, por apontamentos similares. Após a Constituição de 1988, caberá ao Parlamento pronunciar-se sobre a gestão presidencial da Senhora Presidenta da República à luz de um parecer contrário do Tribunal de Contas da União, quando se poderá debater a fundo os aspectos técnico, jurídico e político da questão.

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

1.2 O DEVER DE PRESTAR CONTAS

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

O Presidente da República inclui-se também no rol daqueles que estão sujeitos a esta obrigação, embora em situação que, axiologicamente, tem suas singularidades. No regime presidencialista, o Presidente da República exerce as funções de Chefe de Governo e Chefe de Estado. No primeiro caso, é mandatário responsável por toda a administração pública federal, na esfera do Poder que comanda. No segundo, é o representante máximo da Nação junto a outros países e organismos internacionais. Em ambos os 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,

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

nessa condição podem, e até devem, influenciá-lo. Porém, jamais serão vinculantes, porque o parecer oferece apenas uma perspectiva das contas prestadas pelo Chefe do Executivo, ou seja, aquela relacionada aos aspectos técnicos, contábeis e legais, certamente relevantes no conjunto da responsabilidade presidencial, mas nunca os únicos, pois a conduta desse mandatário tem também uma faceta legítima e inquestionavelmente política. Até porque, pela imensidade da máquina administrativa governamental, o Presidente da República não é responsável, diretamente, por ordenação de despesa e elaboração de balanços, o que exige um grande cuidado ao avaliar a responsabilidade por aspectos contábeis.

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

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

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

Um motivo para essas diferenças está em que parlamentos e órgãos de auditoria têm diferentes "racionalidades limitadas" (Rubinstein, 1998; Simon, 1991). Os órgãos de auditoria tendem a ser dominados pela racionalidade técnica e os parlamentos pela racionalidade política. Os incentivos que motivam o controle parlamentar são essencialmente políticos, determinados pelo equilíbrio de poder

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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

CD/22514.72163-00

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

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

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

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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

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

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

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

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

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

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

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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

Os critérios de julgamento, conforme descrito, são representados por três grandes grupos. No primeiro, deve-se avaliar a observância do princípio basilar da prestação de contas ou *accountability* por parte do Presidente, materializada na veracidade intrínseca das contas prestadas, bem como dos sistemas e registros que lhe dão suporte.

Além disso, avalia-se a fiel execução, na letra e no espírito, dos instrumentos legais de planejamento e orçamento (nomeadamente as leis do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e orçamentária anual, considerados os parâmetros e critérios contidos na Lei nº 4.320, de 19 de março de 1964, e na Lei Complementar nº 101, de 14 de julho de 2000), na medida em que estes são os principais meios que a Constituição prevê para a materialização das decisões conjuntas de todo o espectro dos Poderes estatais para a implementação concreta das escolhas políticas da coletividade.

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

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

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

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Entende-se que a atenção do Parlamento, ao examinar a ação governamental, no nível agregado das contas, deve voltar-se, preponderantemente, para a avaliação do desempenho. Trata-se, portanto, de a apreciação e o julgamento das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República e pelos Presidentes dos demais Poderes responderem de maneira clara às seguintes questões: (a) as políticas públicas definidas e implementadas estão adequadas, no sentido de propiciar o alcance dos objetivos fundamentais estabelecidos na Constituição? (b) os resultados alcançados demonstram a necessidade de correção, reorientação ou redefinição dessas políticas? (c) o governo tem se esforçado para orientar corretamente a ação da administração pública para a realização das políticas definidas? (d) os planos, os programas e as ações que estão sendo executadas podem, de forma efetiva, contribuir para o alcance dos objetivos fundamentais delineados na Carta Magna?⁸

CD/22514.72163-00

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

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

2 SÍNTESE DO RELATÓRIO DO TCU

2.1 DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA EM 2015

A meta de inflação para o exercício de 2015 estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) foi de 4,5% a.a., com intervalo de tolerância de 2 p.p. para menos ou

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

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

para mais. O monitoramento da meta estabelecida é realizado pelo Banco Central do Brasil (Bacen) com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cabendo ao Bacen executar as políticas necessárias para cumprimento das metas fixadas. Em 2015, a taxa de inflação acumulada medida pelo IPCA foi de 10,67% a.a., superando o limite superior da meta prevista pelo CMN (6,5% a.a.) e muito superior à do ano anterior, que registrou 6,41%. Além disso, foi a maior taxa de inflação observada nos últimos treze anos. Dessa forma, a meta para 2015 não foi alcançada, uma vez que a inflação se situou acima do limite superior estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional por meio da Resolução 4.237/2013.

O Produto Interno Bruto em 2015 totalizou R\$ 5.904,33 bilhões, com variação negativa de 3,8%, em termos reais (descontada a inflação), em relação ao PIB de 2014. Essa variação negativa foi a maior da série histórica mais recente, iniciada pelo IBGE em 1996. Se a comparação se der com a série anterior, o desempenho é o pior desde 1990, quando o recuo chegou a 4,3%.

2.2 POLÍTICA MACROECONÔMICA E FISCAL

Com relação à política fiscal, o resultado primário é definido pela diferença entre o total das receitas públicas (excluídas as de natureza financeira) e total das despesas públicas (excluídos os juros da dívida pública). Observa-se nas páginas 8 e 9 do Relatório do TCU que a reversão de superávit primário para déficit ocorre em novembro de 2014, no valor de 0,16% até alcançar um déficit, no valor de 1,88% do PIB em dezembro de 2015. De 2010 a 2015, constata-se deterioração da gestão fiscal e comprometimento do equilíbrio das contas públicas, com piora nos resultados primário e nominal.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 (Lei 13.080/2015) estabeleceu inicialmente a meta de superávit primário da União em R\$ 55,2 bilhões, integralmente atribuídos ao governo central (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social). A seu turno, o Anexo de Metas Fiscais estipulou, ainda, no âmbito da União, a meta de resultado nominal deficitário em R\$ 167,7 bilhões e de montante da dívida líquida em R\$ 1,3 trilhão.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Posteriormente, em dezembro de 2015, a meta fiscal foi alterada pela Lei 13.199/2015, que estabeleceu resultado primário deficitário para a União de R\$ 51,8 bilhões, totalmente atribuído ao governo central. Dispõe ainda a citada lei que a meta de resultado primário poderia ser reduzida em até R\$ 68,06 bilhões, dos quais: (i) R\$ 11,05 bilhões referentes ao montante da frustação de receita de concessões e permissões relativas aos leilões de usinas hidroelétricas não renovadas; (ii) R\$ 57,01 bilhões relativos ao pagamento em 2015 de passivos e valores devidos ao FGTS, ao BNDES, ao Banco do Brasil e à Caixa. O valor efetivo de pagamento de passivos objeto de abatimento foi de R\$ 55,8 bilhões, que somado ao valor de frustação de receitas de R\$ 11,0 bilhões, totalizou o montante de R\$ 66,8 bilhões de redução da meta para fins de análise do seu cumprimento. Desse modo, o valor de déficit primário fixado em R\$ 51,8 bilhões, deduzido de R\$ 66,8 bilhões, possibilitou a ampliação do déficit primário para R\$ 118,6 bilhões. Tendo em vista que, no exercício de 2015, o governo federal realizou déficit primário de R\$ 118,4 bilhões (sendo déficit do governo central de R\$ 116,7 bilhões e déficit das estatais federais de R\$ 1,7 bilhão), considera-se que a meta fiscal, alterada em dezembro de 2015, foi alcançada.

No que tange ao resultado nominal, o déficit de R\$ 515,8 bilhões apurado em 2015 foi superior à meta de resultado deficitário, de R\$ 456,3 bilhões, estabelecida pela Lei 13.199/2015, que alterou a LDO 2015. No entanto, vale observar que esta Corte já se manifestou no sentido de que a meta de resultado nominal tem caráter meramente indicativo, posto que não pode ser controlada apenas pela atuação do Poder Executivo, estando sujeita a efeitos de outras políticas (controle inflacionário, por exemplo), bem como de crises internacionais (Acórdão 1.788/2006-TCU-Plenário). A dívida líquida do governo federal (governo central mais empresas estatais federais), por seu turno, encerrou 2015 com saldo de R\$ 1.310,9 bilhões, ou seja, 7,27% maior que o montante de R\$ 1.222,1 bilhões estabelecido como limite máximo pela LDO. Eis, portanto, a situação atípica resultante da alteração da LDO 2015 que, ao tempo em que parece cumprir a meta de resultado primário, não atende à meta referente à dívida líquida. Ora, se o objetivo de se conceber o resultado primário é a manutenção de uma trajetória sustentável da dívida, não faz sentido o alcance de uma meta que resulta em aumento continuado da dívida.





2.3 DOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES – ORÇAMENTO E RECURSOS FEDERAIS

2.3.1 Operações de crédito junto a instituições financeiras federais

Em outubro de 2015 o Ministério Público de Contas junto ao TCU (MPTCU) apresentou representação argumentando sobre possível reiteração, por parte do Governo Federal, na prática de realização de operações de crédito irregulares junto ao Banco do Brasil (BB) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Também aduziu a reiteração de irregularidades quando do pagamento de débitos do Tesouro Nacional junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e a não captação e registro pelo Banco Central, nas estatísticas fiscais sob sua responsabilidade, dos passivos da União junto ao BB, BNDES, FGTS e ainda de passivo oriundo do atraso no pagamento de tarifas devidas à Caixa Econômica Federal (Caixa) pela prestação de serviços.

Com exceção dos débitos advindos de tarifas devidas à Caixa, os demais aspectos já haviam sido constatados por este Tribunal no âmbito do processo TC 021.643/2014-8, dando origem aos Acórdãos 825/2015-TCU-Plenário, de abril de 2015, e 3.297/2015-TCU-Plenário, de dezembro de 2015. Para apuração dos fatos mencionados na representação do MPTCU, foi autorizada inspeção junto aos bancos públicos federais, ao FGTS, à STN e ao Bacen, sob o processo TC 027.923/2015-0. Os tópicos subsequentes tratam das constatações obtidas na realização dessa inspeção, exceto as relativas ao FGTS, tratadas nos tópicos III.3.2 e III.3.3 do presente relatório.

No caso concreto, os responsáveis decidiram livremente agir por conta e risco, ao dar continuidade ao atraso do pagamento do valor do estoque referente a financiamento forçado de despesas próprias da União vencidas em 2014, o que, na prática, nada mais é do que 'rolagem' de dívida já configurada na decisão, hipótese inequívoca, para fins da LRF, de operação de crédito.

O que se verifica no exercício de 2015 são fenômenos econômicos que reproduzem o padrão de 2014 e, da mesma forma, constituem operação de crédito

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

vedada, seja à luz do conceito do art. 29 da LRF (fluxo), seja sob a forma de postergação de dívida já constituída (estoque), que, na prática, configura 'rolagem' da dívida referente a atos ocorridos em períodos anteriores.

Dessa forma, conclui-se que todos os atrasos de pagamento a instituições financeiras controladas pela União verificados no exercício de 2015 - fluxo e estoque - estão em descompasso com a vedação prevista no art. 36 da LRF, conforme descrito nos itens a seguir, e merecem igualmente a reprimenda do Tribunal, tanto os ocorridos antes quanto após a concessão do efeito suspensivo ao recurso apresentado em face do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário.

2.3.1.1 Refinanciamento de dívidas junto ao Banco o Brasil

Concessão de crédito, em 1º de janeiro de 2015, no valor de R\$ 8,3 bilhões pelo Banco do Brasil S.A. à União para refinanciamento/rolagem das dívidas existentes ao final de dezembro de 2014, contraídas em razão da concessão de operações de crédito do Banco do Brasil S.A. à União para quitação de equalizações de juros apuradas para períodos de equalização anteriores ao 2º semestre de 2014, em desacordo com o art. 36, caput, da Lei Complementar 101/2000.

Concessão de crédito, em 1º de julho de 2015, no valor de R\$ 10,4 bilhões pelo Banco do Brasil S.A. à União para refinanciamento/rolagem das dívidas existentes ao final de junho de 2015, contraídas em razão da concessão de operações de crédito do Banco do Brasil S.A. à União para quitação de equalizações de juros apuradas para períodos de equalização anteriores ao 1º semestre de 2015, em desacordo com o art. 36, caput, da Lei Complementar 101/2000

2.3.1.2 Refinanciamento de dívidas junto ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social

Concessão de crédito, em 1º de janeiro de 2015, no valor de R\$ 20 bilhões pelo BNDES/Finame à União para refinanciamento/rolagem das dívidas existentes ao final de dezembro de 2014, contraídas em razão da concessão de operações de crédito do BNDES/Finame à União para quitação de equalizações de juros apuradas para períodos de equalização anteriores ao 2º semestre de 2014, em desacordo com o art. 36, caput, da Lei Complementar 101/2000.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Concessão de crédito, em 1º de julho de 2015, no valor de R\$ 20,16 bilhões pelo BNDES/Finame à União para refinanciamento/rolagem das dívidas existentes ao final de junho de 2015, contraídas em razão da concessão de operações de crédito do BNDES/Finame à União para quitação de equalizações de juros apuradas para períodos de equalização anteriores ao 1º semestre de 2015, em desacordo com o art. 36, caput, da Lei Complementar 101/2000.2.3.1.1 *Indícios de irregularidades - Refinanciamento de dívidas junto ao Banco do Brasil*

2.3.1.3 Operações da União junto ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social

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

2.3.1.4 Operações da União junto ao Banco do Brasil

Operações de crédito realizadas pela União junto ao Banco do Brasil no primeiro e no segundo semestre do exercício de 2015, nos montantes de R\$ 2,6 bilhões e R\$ 3,1 bilhões, respectivamente, em virtude de passivos oriundos da equalização de taxa de juros em operações de crédito rural, em desacordo com os arts. 32, § 1º, incisos I e II, e 36, caput, da Lei Complementar 101/2000 e com os pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000.

2.3.2 Omissão no registro de passivos da União nas estatísticas fiscais

No curso do exercício de 2015, o Bacen, responsável por apurar os resultados primário e nominal para fins de avaliação do cumprimento das metas fiscais, não registrou





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

dívidas da União frente ao BB, ao BNDES, ao FGTS e à Caixa, com prejuízo da fidedigna apuração dos resultados fiscais e, por conseguinte, do acompanhamento quanto ao cumprimento das metas contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Nos termos do art. 11, inciso IV, da LDO 2015, foi atribuída ao Bacen, pela mensagem presidencial que encaminhou a Lei Orçamentária Anual de 2015 ao Congresso Nacional, a função de apurar as estatísticas fiscais para fins de cumprimento das metas estabelecidas. Portanto, as estatísticas fiscais apuradas e divulgadas mensalmente pelo Bacen são fundamentais para o monitoramento da execução orçamentária ao longo do exercício, no intento de avaliar a real possibilidade do cumprimento das metas fixadas.

Considerando que, no período de janeiro a novembro de 2015, o Bacen deixou de apurar e divulgar, nas estatísticas fiscais, passivos da União junto a instituições financeiras oficiais e ao FGTS, restou prejudicada a avaliação das metas bimestrais de resultado primário de que trata o art. 9º da LRF, com consequente impacto na programação orçamentária e financeira da União no exercício de 2015.

A ausência de registro de passivos da União nas estatísticas fiscais de 2013 e 2014 foi identificada, no âmbito desta Corte de Contas, no relatório de inspeção (TC 021.643/2014-8) que deu origem ao Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, de 15/4/2015. Naquela decisão, o Tribunal dirigiu determinações ao Bacen, dentre elas a de registrar, no rol de passivos da União na Dívida Líquida do Setor Público, as dívidas junto aos bancos oficiais e ao FGTS, e a de recalcular o resultado primário dos exercícios de 2013 e 2014, em função da não captação das mesmas dívidas naqueles exercícios.

Não obstante, as determinações exaradas ao Bacen estiveram sob efeito suspensivo em razão de pedido de reexame interposto por aquela Autarquia contra a decisão do Tribunal de abril de 2015. Posteriormente, em 9/12/2015, foi prolatado o Acórdão 3.297/2015-TCU-Plenário, que deu provimento parcial ao recurso, alterando o teor de alguns itens do acórdão recorrido. Restaram consignadas determinações ao Bacen no sentido de que registrasse, no rol de passivos do governo federal na DLSP, os valores devidos pela União no último dia do exercício financeiro de 2015, referentes às dívidas com bancos oficiais e o FGTS e também que publicasse quadro específico em que fossem evidenciados os montantes da dívida líquida, do resultado nominal e do

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

resultado primário do governo federal e do setor público consolidado que deveriam ter sido apurados nos exercícios de 2010 a 2015 caso as estatísticas fiscais tivessem captado tempestivamente o montante devido pela União.

O Bacen publicou, em janeiro de 2016, quadro evidenciando os impactos nos resultados primário e nominal dos passivos até então não registrados nas estatísticas fiscais. Esses passivos envolviam valores expressivos, com destaque para equalização de taxas em operações de crédito rural junto ao Banco do Brasil e recursos destinados ao Programa de Sustentação do Investimento (PSI), operacionalizado pela Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame), empresa pública vinculada ao BNDES. Além desses passivos, há ainda débitos junto ao FGTS, principalmente relativos às Contribuições Sociais instituídas pela Lei Complementar 110/2001 e ao Programa Minha Casa Minha Vida, e também valores junto à Caixa, notadamente com tarifas devidas pela União àquela instituição financeira.

A omissão no registro de passivos da União e os consequentes impactos nos resultados apurados já haviam sido consignados no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República de 2014. Na ocasião, ficou caracterizado o comprometimento da ação planejada e transparente propugnada na Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que não foram prevenidos os riscos, tampouco corrigidos os desvios que ocasionaram o desequilíbrio das contas públicas da União naquele exercício, tendo sido geradas e omitidas dívidas em desobediência às condições impostas pela mesma LRF, desrespeitando-se o princípio constitucional da legalidade, bem como os pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável.

Portanto, é possível constatar que se afigura idêntica a situação no exercício de 2015 em relação ao observado em 2014, isto é, deixaram de ser captadas transações primárias da União junto aos bancos públicos federais e ao FGTS, irregularidade consignada nos itens 9.2.1 e 9.2.12 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário e reiteradas pelo Acórdão 2.461/2015-TCU-Plenário, decisões adotadas pelo Plenário desta Corte de Contas quando da apreciação e emissão de parecer prévio sobre as Contas do Governo de 2014. Não obstante o tema ter sido objeto de pedido de reexame pelo Banco Central

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

quando da decisão do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, estando em discussão até a decisão do recurso no Acórdão 3.297/2015-TCU-Plenário, observa-se que os efeitos práticos nas estatísticas fiscais são irreversíveis, isto é, a situação concreta é que passivos da União deixaram de ser considerados durante a execução orçamentária e financeira do exercício de 2015.

Desse modo, reitera-se a conclusão de que, para os fins de apreciação das Contas do Governo de 2015, a situação encontrada foi a mesma do exercício de 2014, o que enseja, pois, o registro de idêntica irregularidade, conforme consignado naquela ocasião.

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

2.3.3. Pagamento de passivos junto a bancos públicos e FGTS

Em 2015, o Tribunal de Contas da União proferiu o Acórdão 825/2015-TCU-Plenário (TC 021.643/2014-8), por meio do qual considerou os adiantamentos realizados pelos bancos públicos e pelo FGTS para o pagamento de despesas decorrentes de programas governamentais como operações de crédito da União junto a essas entidades, com exceção da parte devida ao FGTS referente às contribuições da Lei Complementar 110/2001.

No caso dos bancos públicos, as operações de crédito foram consideradas irregulares em afronta ao que estabelecem o § 1º, inciso I, do art. 32, o art. 36 e o art. 38, inciso IV, “b”, todos da Lei Complementar 101/2000 (itens 9.5 e 9.6 do acórdão). Além de passivos junto aos bancos públicos, foram identificados atrasos em repasses para o FGTS. Nesse caso, os passivos eram decorrentes de subvenções do programa Minha Casa Minha Vida (Lei 11.977/2009) e de contribuições sobre remuneração devida ao trabalhador demitido sem justa causa (LC 110/2001).





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

No que concerne à parte dos passivos junto ao FGTS, decorrente de subvenções do programa Minha Casa Minha Vida, o Acórdão 3297/2015–TCU–Plenário considerou tais valores como adiantamentos autorizados pelo art. 82-A da Lei 11.977/2009, ou seja, operações de créditos autorizadas em lei.

2.3.3.1 Pagamento de passivos junto a bancos públicos (Banco do Brasil e BNDES)

Do total de passivos junto a bancos públicos e FGTS, aproximadamente R\$ 21 bilhões se referiam à competência de 2015. Para pagar esse montante, o governo federal realizou empenhos e pagamentos ainda no exercício de 2015. Com isso, as despesas foram executadas no elemento de despesa e nas ações orçamentárias adequadas. Já em relação aos passivos anteriores a 2015, há que se observar que tais dívidas são consideradas operações de crédito. Dessa forma, os pagamentos deveriam ser registrados como amortização de dívida e juros, independentemente de serem ou não operações irregulares.

Não obstante, o que se constatou foi que os pagamentos foram executados, em grande parte, por meio de restos a pagar de subvenção econômica. Além disso, alguns pagamentos foram realizados também como despesas de exercícios anteriores (subitem 45) ou como despesas do próprio exercício, utilizando, no entanto, o elemento de despesa 45.

No caso da LRF e da Constituição Federal, ao pagar dívida pública, disfarçada de subvenção econômica, o governo federal acabou executando despesas de amortização de dívida contratual sem que houvesse autorização específica na Lei Orçamentária Anual (LOA) ou de créditos adicionais para realizar esse tipo de despesa, infringindo, assim, o art. 5º, § 1º, da LRF. Nessa situação, o procedimento que deveria ter sido adotado era, primeiramente, o reconhecimento da dívida contratual e, somente após a devida autorização na LOA, tais valores serem pagos.

O indício de irregularidade constatado tanto na execução da despesa, realizada sem autorização orçamentária, quanto nos registros contábeis da execução, que não espelham o verdadeiro objeto do, por realização de pagamento de dívidas da União junto ao Banco do Brasil e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social sem a

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





devida autorização na Lei Orçamentária Anual ou em lei de créditos adicionais, inclusive com o registro irregular de subvenções econômicas, contrariando o que estabelecem o art. 167, inciso II, da Constituição Federal, o art. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 e os artigos 12, § 3º, inciso II, e 13 da Lei 4.320/1964.

2.3.3.2 Pagamento de dívida contratual junto ao FGTS

Os indícios de irregularidades foram identificados nos pagamentos de dívidas da União junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) relativas aos adiantamentos realizados pelo Fundo para subvenções econômicas concedidas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

No curso do exercício de 2015, dívidas consideradas como contratuais foram pagas em rubricas orçamentárias destinadas ao custeio de subvenções econômicas, fato já anteriormente alertado ao Poder Executivo pelo TCU como irregular (item 9.7.1 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário e também itens 3.3.3.7 e 8.3.2.3 do relatório sobre as Contas do Governo referentes ao exercício de 2014). Observa-se que, no curso do exercício de 2015, o Governo repassou recursos ao FGTS para quitação de dívidas anteriormente contraídas utilizando rubrica orçamentária destinada ao pagamento de subvenções econômicas.

A irregularidade verificada nos pagamentos ocorridos até outubro de 2015 se repetiu quando da quitação do restante dos passivos, em dezembro, havendo ainda, neste último caso, dois agravantes: i) o pagamento da atualização monetária prevista na Lei 11.977/2009 (Taxa Selic), no valor de R\$ 2,86 bilhões (linha 11 da tabela), também ocorreu como se fossem despesas com subvenções econômicas e ii) os pagamentos do valor principal dos passivos remanescentes, no total de R\$ 6,22 bilhões (ver linhas 12 e 14 da tabela), aparecem como sendo despesas orçamentárias do exercício de 2015, e não como despesas de exercícios pretéritos.

o fato de o Ministério das Cidades ter cancelado, em dezembro de 2015, os restos a pagar existentes, não elidiu a irregularidade, posto que, conforme já amplamente discorrido, a irregularidade não consiste exclusivamente na utilização de restos a pagar de exercícios anteriores, mas sobretudo do pagamento de dívida contratual junto ao FGTS com rubrica orçamentária de subvenções econômicas, sem, portanto, rubrica

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

específica no orçamento, ou seja, sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em Lei de Créditos Adicionais, como alerta claramente o item 9.7.1 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário.

Em síntese, a irregularidade refere-se à realização de pagamento de dívidas da União junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em lei de créditos adicionais, contrariando o que estabelecem o art. 167, inciso II, da Constituição Federal, o art. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 e os arts. 12, § 3º, inciso II, e 13 da Lei 4.320/1964.

2.3.3.3 Pagamento de dívida extracontratual junto ao FGTS sem procedimento adequado para reconhecimento do passivo

Em dezembro de 2015, parcela de dívida junto ao FGTS que foi contraída fora dos ditames legais foi quitada em conjunto com a parcela do débito regularmente constituída, ou seja, não houve o adequado procedimento de reconhecimento de dívida para a parte do passivo irregularmente constituída.

Considerou-se que não foi cumprido um requisito essencial estabelecido na legislação, o montante de R\$ 869,10 milhões não deve ser entendido como fruto de uma operação de crédito regular entre o FGTS e o Tesouro Nacional, mas sim como a realização de uma despesa em nome da União sem autorização legal, sem a autorização legislativa conferida pelo OGU, devendo, pois, ser entendida como uma operação de crédito extracontratual.

O pagamento, em 2015, dos R\$ 869,10 milhões despendidos em 2014 pelo FGTS em nome do Tesouro Nacional, sem cobertura em dotação orçamentária, foi realizado mediante abertura de crédito extraordinário por meio da Medida Provisória 702, de 17/12/2015. O crédito extraordinário aberto alcançou o montante de R\$ 8,98 bilhões, valor compatível ao total da dívida da União registrado nas demonstrações contábeis do FGTS. Entretanto, não foi feita qualquer distinção entre a parcela da dívida contraída regularmente, nos preceitos da Lei 11.977/2009, e a parcela da dívida contraída sem a observância do ditame legal.

O pagamento de parcela da dívida junto ao FGTS da maneira como foi feito afrontou a Lei 11.977/2009, art. 82-A, a Lei 8.666/1993, arts. 59 e 60, a Orientação

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Normativa 4/2009 da AGU e a jurisprudência deste Tribunal. Ademais, a Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 15, caracteriza como não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não esteja adequada com a lei orçamentária anual.

Sinteticamente o indício de irregularidade refere-se à quitação, em dezembro de 2015, de débitos contraídos junto ao FGTS fora dos ditames da Lei 11.977/2009, art. 82-A e da Lei de Complementar 101/2000, arts. 15 e 16, §1º, inciso I, sem que houvesse o devido processo atinente ao reconhecimento da dívida com a constatação da boa-fé do credor e apuração de responsabilidades, o que contraria os arts. 59 e 60 da Lei 8.666/1993 e a Orientação Normativa nº 4/2009 da Advocacia Geral da União.

2.3.4 . Programação e execução orçamentária e financeira

2.3.4.1 Decretos de abertura de crédito suplementar sem autorização orçamentária

A Constituição Federal de 1988 (CF 1988), art. 165, § 8º, expressa que a LOA pode conter autorização para abertura de créditos suplementares. Essa é uma das exceções ao princípio da exclusividade, segundo o qual a LOA não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. Nesse sentido, a Lei 13.115/2015 (LOA 2015), em seu art. 4º, dispôs o seguinte: Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais, para o atendimento de despesas.

O exame de compatibilidade imposto pela LOA 2015, art. 4º, deve ser realizado considerando a meta em vigor no momento da prática do ato, ainda que posteriormente a meta tenha sido alterada, entendimento do TCU exposto na análise das Contas de Governo de 2014, cujo Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas relativas ao exercício





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

de 2014 apontou a ocorrência de irregularidade na abertura de créditos suplementares por decreto sem número, no período em que a meta de resultado primário já estava comprometida, cuja apuração se deu no âmbito do TC 035.014/2015-6.

Considerou-se a abertura de crédito suplementar por decreto relativa a despesas primárias, discricionárias ou obrigatórias, decorrentes de superávit financeiro ou excesso de arrecadação, diante do cenário de comprometimento da meta, é uma medida incompatível com a obtenção da meta de resultado primário, assim, não está autorizada pelo art. 4º da LOA 2015, razão pela qual representa infração ao disposto na Constituição, art. 167, inciso V, que veda a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa.

Créditos Abertos sem Autorização Legislativa

R\$ 1,00

Data	Decreto Sem Número	Indicador de Resultado Primário			Total por Decreto
		1 - Primária Obrigatória	2 - Primária Discricionária não PAC	6 - Primária Discricionária Decorrente de Emendas Individuais	
27/7/2015	14241	56.550.100			56.550.100
27/7/2015	14242		1.256.686.288	254.400	1.256.940.688
27/7/2015	14243		7.000.000		7.000.000
27/7/2015	14244		365.726		365.726
20/8/2015	14250		493.585.802		493.585.802
2/9/2015	14256		4.000.000		4.000.000
TOTAL		56.550.100	1.761.637.816	254.400	1.818.442.316

Fonte: Decretos sem número e Tesouro Gerencial

Fonte: Parecer Prévio do TCU sobre as Contas de Governo de 2015

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

2.3.4.2 Programação Orçamentária e Financeira e Contingenciamento

A Lei de Responsabilidade Fiscal determina, em seu art. 4º, que as leis de diretrizes orçamentárias deverão conter um anexo de metas fiscais. Com o objetivo de garantir os instrumentos necessários ao alcance das metas de resultado primário ou





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

nominal especificadas nas respectivas LDOs, a mesma LRF estabelece, em seu art. 9º, que, caso a realização de receita não seja compatível com a meta fiscal, deve ser realizada limitação de empenho e movimentação financeira, também conhecida como contingenciamento orçamentário. De acordo com o § 2º do sobredito artigo, tal limitação não pode atingir as dotações destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as despesas constitucionais e legais e as despesas ressalvadas pela LDO, denominadas despesas obrigatórias.

Os critérios e a forma da limitação de empenho para o exercício de 2015 foram estabelecidos nos dois artigos da Seção VIII da LDO 2015, denominada “Da Limitação Orçamentária e Financeira”. O art. 51 da LDO 2015, em consonância com o art. 8º da LRF, determinou o estabelecimento da programação orçamentária e financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso em até trinta dias após a publicação da LOA, com vistas ao cumprimento da meta de resultado primário. O art. 52 estabeleceu os critérios de contingenciamento, sendo que o seu § 4º definiu o conteúdo dos relatórios bimestrais de avaliação das receitas e despesas primárias, contemplando informações referentes à necessidade de contingenciamento e o seu montante.

As projeções do Relatório de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2015, que contemplaram previsão de diminuição real do PIB de 1,49% e dados realizados em sua maioria até junho, redução das receitas líquidas previstas em R\$ 46,7 bilhões, e ampliação da estimativa das despesas obrigatórias em R\$ 11,4 bilhões, sendo R\$ 3,9 bilhões referentes a aumentos de despesas com abono e seguro desemprego e R\$ 3,5 bilhões decorrentes de créditos extraordinários. Em consequência, para o cumprimento da meta superavitária de R\$ 55,3 bilhões estabelecida na LDO, deveria haver um contingenciamento adicional de R\$ 58 bilhões.

O Poder Executivo não estabeleceu um novo contingenciamento dessa magnitude. Alternativamente, optou-se por encaminhar ao Congresso Nacional, em 22/7/2015, um projeto de lei referente à mudança de meta e já incorporar os seus efeitos no Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2015. O Projeto de Lei PLN 5/2015, em sua redação original, propôs a fixação da meta de resultado primário para o setor público em R\$ 8,7 bilhões, sendo a meta para o Governo Central de R\$ 5,8

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

bilhões. Além da redução da meta original em R\$ 49,5 bilhões, foi realizado um novo contingenciamento de R\$ 8,6 bilhões. A justificativa do governo para a mudança foi a elevada frustração de receitas.

O TC 020.764/2015-4 funda-se no princípio de que a LRF deixa claro que as metas fiscais têm que ser cumpridas não apenas no final do exercício, mas avaliadas a cada bimestre, para que não se perca de vista o controle, a evolução e a limitação das despesas discricionárias, sujeitas ao contingenciamento, bem como a cobertura das despesas obrigatórias. A LRF tornou obrigatório o estabelecimento, ex ante, de uma meta de resultado primário, que deve ser avaliada bimestralmente durante a execução do orçamento. O contingenciamento estabelecido no terceiro bimestre com base na meta contida no PLN 5/2015 foi de R\$ 8,6 bilhões, valor R\$ 49,4 bilhões inferior ao necessário para o alcance da meta da LDO 2015 então vigente.

A primeira irregularidade apontada pelo TCU diz respeito ao fato de o Poder Executivo não ter indicado a limitação de empenho e movimentação financeira das despesas discricionárias no montante de R\$ 58 bilhões ao final do terceiro bimestre de 2015, assinalando a necessidade de serem contingenciados somente R\$ 8,6 bilhões, por ocasião da edição do Decreto 8.496/2015, para fins de atingimento da meta fiscal então vigente, aprovada pela Lei 13.080/2015 (LDO 2015), em descumprimento ao art. 9ª da Lei Complementar 101/2000. As justificativas apresentadas pelo Poder Executivo no âmbito do TC 020.764/2015-4 foram consideradas insuficientes pelo Tribunal. Cabe ressaltar que esse contingenciamento insuficiente efetivado ao final do terceiro bimestre foi mantido no mesmo patamar quando da edição do Decreto 8.532/2016, após o encerramento do quarto bimestre de 2015.

A segunda irregularidade refere-se à necessidade de se considerar, na elaboração dos Relatórios de Avaliação Bimestrais de Receitas e Despesas Primárias, a meta fiscal vigente ou alterada por lei, consoante o entendimento disposto no Acórdão 2.461/2015-TCU-Plenário, sobre o Parecer Prévio das Contas do Governo de 2014. Com efeito, no Relatório de Avaliação do 3º Bimestre, que culminou na edição do Decreto 8.496/2015, o Poder Executivo adotou a meta fiscal proposta no PLN 5/2015 como balizadora das respectivas projeções e no Relatório de Avaliação do 4º Bimestre, que culminou na edição

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

do Decreto 8.532/2015, o Poder Executivo ratificou os resultados da avaliação do bimestre anterior, mantendo os limites de empenho e movimentação financeira que haviam sido definidos com base na meta proposta no PLN/2015.

2.3.4.3 Utilização de recursos vinculados em finalidades diversas, em desacordo com o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000

Ao final de 2015, a Presidente da República editou a Medida Provisória 704, de 23/12/2015, a qual estabeleceu a possibilidade de utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 para pagamento de despesas primárias de 2015, excluindo dessa desvinculação apenas as vinculações estabelecidas por normas constitucionais

A exposição de motivos, o governo alega que a edição da norma se justifica pelo fato de as vinculações de receitas não coincidirem com a maior parte das demandas da União, fazendo com que sobre recursos em determinadas áreas e falte em outras. Ademais, o governo argumentou que as vinculações de receitas engessam a eficiente alocação orçamentária e financeira, registrando-se, não raro, a existência de recursos estancados nessas fontes vinculadas, os quais poderiam ser redirecionados à cobertura de outras despesas primárias obrigatórias que necessariamente a União deve honrar, em especial despesas com pessoal, benefícios previdenciários e assistenciais, bolsa família e ações e serviços públicos de saúde.

Após a publicação da MP 704/2015, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), através da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), publicou a Portaria 138, de 29 de dezembro de 2015, modificando fontes de recursos constantes da Lei Orçamentária Anual de 2015 (LOA 2015)

Cabe ressaltar também que a referida medida provisória foi rejeitada em apreciação preliminar, na sessão extraordinária da Câmara dos Deputados de 4 de maio de 2016. Segundo o teor da Mensagem 9/2016, da Câmara dos Deputados, encaminhada à Presidente da República, o Plenário daquela casa “rejeitou [...] o atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência e de adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória 704, de 23 de dezembro de 2015”.

Aa exigência disposta do parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000, in verbis: “Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”. Dessa forma, como lei geral não tem o condão de alterar vinculação de recursos estabelecida em lei especial, a MP 704/2015 não desvinculou as referidas fontes de recursos e, dessa forma, o superávit financeiro dessas fontes não poderia ter sido aplicado em finalidade diversa, em atenção ao dispositivo da LRF em comento.

Um exemplo de autorização específica, para desvinculação de receita, é o que ocorre com o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel). Esse fundo teve a sua lei de criação (Lei 5.070/1966) alterada pela Lei 9.472/1997, para que constasse, naquela, a autorização de transferência de parte de suas receitas para o Tesouro Nacional, ou seja, autorizou a desvinculação de parte dos recursos destinado ao fundo.

Assim, a irregularidade apontada pelo TCU foi a utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 em finalidade diversa do objeto da vinculação, em ofensa ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000, bem como a utilização de recursos de fundos especiais em finalidade diversa do objeto da vinculação, em desacordo com o estabelecido no art. 73 da Lei 4.320/1964 e em ofensa ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000.

2.3.4.4 Execução de despesa superior à dotação do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais

De acordo com o art. 107 da Lei 4.320/1964, os orçamentos das empresas estatais serão aprovados, na esfera federal, por decreto do Presidente da República, salvo se disposição legal expressa determinar que a aprovação se dê pelo Poder Legislativo. Nessa esfera, elabora-se a peça denominada Programa de Dispêndios Globais (PDG) para apresentar informações econômico financeiras que permitam avaliar e acompanhar a execução orçamentária anual das referidas empresas.

O PDG é composto pelos dispêndios correntes e de capital das empresas estatais não dependentes e o Orçamento de Investimento é um dos itens das despesas de capital. O montante total anualmente proposto para o OI deriva de análise global do PDG e é obtido, para cada empresa, a partir da estimativa da disponibilidade de recursos próprios e de terceiros, deduzida dos compromissos com despesas incompressíveis, como o

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

serviço da dívida, gastos correntes e gastos de capital em níveis adequados para o exercício.

Conforme o inciso II do § 5º do art. 165 da Constituição Federal, a lei orçamentária compreenderá o orçamento de investimento (OI) das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

A Lei 13.080/2015 (LDO 2015) estabelece, em seu art. 37, § 1º, que, para efeito de compatibilidade da programação orçamentária do OI com a Lei 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações), serão consideradas investimento, exclusivamente, as despesas com: i) aquisição de bens classificáveis no ativo imobilizado, excetuados os que envolvam arrendamento mercantil para uso próprio da empresa ou de terceiros e os valores do custo dos empréstimos contabilizados no ativo imobilizado; ii) benfeitorias realizadas em bens da União por empresas estatais; e iii) benfeitorias necessárias à infraestrutura de serviços públicos concedidos pela União.

Segundo os arts. 5º e 6º da Lei 13.115/2015 (LOA 2015), aprovaram-se para o OI, no exercício, R\$ 105,9 bilhões como fonte de recursos para financiamento das despesas fixadas, conforme especificado, respectivamente, nos Anexos III e IV da LOA. A programação detalhada desses investimentos consta do Volume VI da referida lei.

Em 2015, duas empresas apresentaram programações, no nível de subtítulo, com realização superior à dotação aprovada, devido a problemas operacionais nas atividades dessas estatais, consoante apurado pela Controladoria-Geral da União e registrado na Prestação de Contas da Presidente da República de 2015.

Ações sem Cobertura Orçamentária

R\$				
Código do Localizador	Ação-Localizador	Dotação Final (DF)	Realizado (R)	R-DF (% do excesso)
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)				
32860033	Instalação de bens imóveis – no Estado do Rio de Janeiro	9.961.048	32.195.697	22.234.649 (223,2%)
Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)				
65560020	Manutenção da Infraestrutura Operacional de Usinas Termelétricas - na Região Nordeste	189.811.000	204.618.882	14.807.882 (7,8%)

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

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Fonte: Parecer Prévio do TCU sobre as Contas de Governo de 2015

A irregularidade apontada pelo TCU ocorreu na execução de despesa em montante superior à dotação aprovada no Orçamento de Investimento pelas empresas estatais Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Petróleo Brasileiro S.A (Petrobras), em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal.

2.3.4.5 Retenção irregular de recursos do orçamento fiscal da União e respectiva aplicação sem autorização legislativa

No ano de 2015, o Tribunal de Contas da União realizou auditoria operacional com objetivo de avaliar a sustentabilidade econômico-financeira da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) (TC 025.043/2015-3) e constatou que a estatal vem realizando a retenção do Adicional de Tarifa Aeroportuária (Ataero) e do Adicional da Tarifa de Embarque Internacional (Atei) para cobrir suas necessidades de caixa.

Segundo informações da própria empresa, encontra-se registrado em passivo o montante de R\$ 3 bilhões que deixou de ser repassado ao Fundo entre 2012 e 2015. Somente no exercício de 2015, os valores não transferidos atingem R\$ 518 milhões (TC 008.948/2016-0, peça 18, p. 90-91).

O Tribunal concluiu que tanto as receitas previstas quanto as despesas fixadas para o Fnac devem figurar na Lei Orçamentária Anual (LOA), a qual, nos termos do inciso I do § 5º do art. 165 da CF/1988, compreenderá o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. Considerou que houve, no exercício de 2015, irregular retenção de recursos do orçamento fiscal da União e a respectiva aplicação para realização de despesas sem autorização legislativa, uma vez que a Infraero, vinculada à SAC/PR, além de não observar o regular processo orçamentário insculpido nos arts. 165 e 166 da CF/1988

Sinteticamente, o indício de irregularidade decorreu da retenção irregular de recursos do orçamento fiscal da União e respectiva aplicação para realização de despesas sem autorização legislativa pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), em descumprimento ao art. 1º da Lei 9.825/1999, e utilização

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

desses recursos em desacordo com o processo orçamentário insculpido nos arts. 165 e 166 e as vedações dispostas nos incisos II e VIII do art. 167 da CF/1988 e inciso III do art. 2º e parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000.

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

No âmbito do TC 010.173/2015-3 o TCU identificou irregularidade no processo que, ao final, resultou em autorização indevida concedida pelo Banco Central do Brasil (Bacen) ao Banco da Amazônia S.A. (Basa) para que referida instituição financeira efetuasse o registro de R\$ 982,1 milhões no Nível I de seu Patrimônio de Referência, na qualidade de Capital Principal.

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

2.3.6. Omissão de repasse de recursos do DPVAT ao Fundo Nacional da Saúde

As receitas do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres de que trata a Lei 6.194/1974 (DPVAT) devem indenizar vítimas de acidentes e em caso de morte e de invalidez permanente. Além disso, reembolsam eventuais despesas comprovadas com atendimento médico-hospitalar.

A destinação dos recursos arrecadados por meio do seguro DPVAT segue o disposto no parágrafo único do art. 27 da Lei 8.212/91 e no parágrafo único do art. 78 da

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Lei 9.503/97, bem como a Resolução-CNSP 192/2008. Assim, do valor arrecadado anualmente pela Seguradora Líder, 45% devem ser repassados à Seguridade Social e 5% ao Departamento Nacional de Trânsito (Denatran).

O TCU constatou ausência de repasse referente ao Seguro DPVAT, no valor de R\$ 89,7 milhões, destinado ao Fundo Nacional de Saúde, vinculado ao Ministério da Saúde, em inobservância aos dispositivos das Leis 8.212/91 e 9.503/97.

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

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

O trabalho realizado pelo TCU sobre as contas prestadas pela Presidente da República referentes ao exercício de 2015, o exame empreendido pelo TCU buscou aferir se as informações relacionadas às metas poderiam ser consideradas evidências aptas a sustentar a opinião do controle externo. A ênfase na avaliação das metas justifica-se, pois o PPA previu para as metas apenas índices a serem alcançados ao final do período, em 2015. Além disso, no plano tático, os resultados da ação governamental explicitada no PPA são representados pelas metas. Assim, diante dos padrões estabelecidos pelas Normas de Auditoria do Tribunal, foram analisadas a qualidade e a confiabilidade das metas, relacionando-se os atributos qualidade e confiabilidade com as características desejáveis a uma boa meta.

Do total de 2.402 metas presentes no PPA 2012-2015, foram examinadas neste trabalho 161 (6,7%), conforme critérios de materialidade e relevância. Dessa amostra, 71 metas (44%) apresentaram problemas de qualidade e/ou de confiabilidade.

Quanto à qualidade, foram apontadas deficiências em 40 metas (25%). Seguem algumas falhas encontradas: os sistemas de gestão da informação não permitem a

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

agregação dos contratos pelo público definido na meta (Programa Temático 2012 – Agricultura Familiar); e impossibilidade de identificar e medir de maneira objetiva o que se pretende atingir (Programa Temático 2015 – Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde e programa 2037 – Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social).

Com relação à confiabilidade dos dados apresentados, 34 metas (21%) foram refutadas pelas análises. Exemplos de problemas verificados:

- unidade de medida inadequada (número de famílias beneficiadas x número de contratos celebrados, Programa 2012 – Agricultura Familiar; moradias contratadas x moradias disponibilizadas, Programa 2049 – Moradia Digna; alunos matriculados x alunos que concluíram cursos de qualificação – Programa 2071 – Trabalho, Emprego e Renda);
- uso de critérios em desacordo com a legislação para contabilização de moradias acessíveis (Programa 2049 – Moradia Digna);
- incompletude de informações utilizadas para apuração dos dados (Programa 2061 – Previdência Social).

Verificou-se também em diversos casos que o dado de execução das metas mostrado no Siop mostrou-se diferente do dado apresentado na PCPR.

Sinteticamente, constatou-se falhas na confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas às metas previstas no Plano Plurianual 2012-2015.

2.4.2. Distorções relevantes no Balanço Geral da União

Algumas dessas constatações já haviam sido identificadas nos últimos anos. Nesse sentido, cabe ressaltar que, em relação às constatações recorrentes, a administração teve oportunidade, em decorrência das recomendações e alertas consignados nas auditorias das demonstrações consolidadas de exercícios anteriores, de se manifestar e corrigir as distorções apontadas, com o agravante de não tê-lo feito novamente no exercício de 2015. As principais conclusões podem ser assim sumarizadas:

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

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- O Passivo está subavaliado em pelo menos R\$ 17,74 bilhões, em razão da ausência de provisões para fazer face a passivos relativos a demandas judiciais contra a União, bem como a despesas futuras relativas às pensões militares e militares inativos;

- O valor do Passivo Financeiro de 2014, no Balanço Patrimonial de 2015, está superavaliado em R\$ 221 bilhões, comprometendo a comparabilidade das informações de um ano para outro;

- O Ativo está superavaliado em pelo menos R\$ 4,1 bilhões, em razão da superavaliação de do cálculo das Participações Societárias da União no Banco do Brasil;

- O Resultado Patrimonial está superavaliado em R\$ 11,9 bilhões, em decorrência da superavaliação das Variações Patrimoniais Aumentativas relacionadas a Participações Societárias da União;

- A auditoria identificou remanejamento irregular no montante de R\$ 60 bilhões, após liquidação e pagamento, da rubrica despesa com refinanciamento da dívida para a rubrica despesa com resgate da dívida;

- Há distorções decorrentes de classificações contábeis incorretas no montante de R\$ 28,1 bilhões, alterando as informações apresentadas nas demonstrações consolidadas;

- Há distorções de R\$ 80,1 bilhões decorrentes de falha na consolidação, causadas pela não exclusão de operações intragovernamentais;

- Foram identificadas distorções não quantificáveis relacionadas a estimativas inadequadas ou inexistentes, cujos montantes, caso confirmados, poderiam representar uma parcela substancial do total de passivos da União. Essas possíveis distorções estão relacionadas às estimativas das despesas futuras da União com pensões e inativos militares e do Fundo do Regime Geral de Previdência Social;

- Foram identificados Ativos superavaliados relativos à Créditos Tributários a Receber e a Créditos de Dívida Ativa, em decorrência de falhas nas rotinas de classificação desses créditos; • O Ativo Imobilizado não reflete adequadamente a situação patrimonial da União, em decorrência de deficiências identificadas na avaliação e

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

mensuração dos imóveis de uso especial e dominiais, bem como da não contabilização dos imóveis funcionais;

- Há falhas de divulgação em notas explicativas sobre dos critérios de Ajuste para Perdas da Dívida Ativa não Tributária do Fundo do Regime Geral da Previdência Social.

Sinteticamente, os achados de auditoria que comprometem a fidedignidade das informações contábeis constantes do Balanço Geral da União apresentado na Prestação de Contas da Presidente da República do exercício de 2015.

3 ANÁLISE

3.1 DAS NORMAS REGIMENTAIS⁹

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.

⁹ Conclusões baseadas na Nota Técnica nº 137/2015, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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 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"¹⁰, sendo a posição não-vinculante expressamente reconhecida

¹⁰ Em maior detalhe estendem-se o próprio Ministro Luís Roberto Barroso e outros magistrados no debate: O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR) - *Foi exatamente o que eu fiz. Em vez de colocar "determino", porque entendi que não deveria fazer isso monocraticamente, eu deixei inequívoco o meu ponto de vista, porque, de resto, não me parece haver outra interpretação razoável. Enfim, as pessoas têm visões diferentes, eu entendo e respeito, mas me parece que é*





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

nas manifestações dos Ministros Ricardo Levandovsky, Teori Zavascki e Luiz Fux. Após essa decisão, não houve posterior manifestação sobre o mérito do pedido¹¹.

Em sua manifestação de mérito¹², 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-CN¹³); (e) não existe qualquer regulação da matéria nos Regimentos Internos de qualquer das Casas (a esse respeito, quando a Constituição pretendeu a atuação isolada de uma das Casas, instituiu-a expressamente - tomada de contas pela Câmara dos Deputados quando as mesmas não forem prestadas

inequívoca essa interpretação. Por isso, em lugar de determinar, porque era uma decisão monocrática com fumus boni iuris, eu sinalizei. Portanto, sinalizar não é determinar, sinalizar é: se quiser levar em conta a minha opinião, eu sou um Ministro do Supremo, e a minha opinião foi manifestada de maneira inequívoca. De modo que não é uma determinação, é uma sinalização de que um Ministro entende dessa forma, um Ministro acostumado a interpretar a Constituição. E acho que não há muitas alternativas aqui, mas é sinalização.

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

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

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

¹² Parecer nº 209296/2015 – ASJCIV/SAJ/PGR, de 09/10/2015.

¹³ Tal normativo, por decisão do próprio Congresso Nacional, é "parte integrante do Regimento Comum" (art. 1º). Na ocasião, a exposição do Ministro relembra que tais disposições são de longa tradição, constando também nas antecessoras da atual normativa (Resolução nº 01, de 1991-CN e Resolução nº 02, de 1995-CN).

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

tempestivamente, art. 51, II, da CF; nesse caso, o Regimento Interno da Câmara também aponta em seu art. 215, § 5º, que o parecer produzido naquela Casa seja encaminhado ao Congresso Nacional para deliberação). Em prol da mesma conclusão, milita a Nota Técnica 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 Resolução prevê para as medidas provisórias, que também são caso específico de deliberação.

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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

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

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

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

Neste sentido, e para efeitos da aplicação deste julgamento (e possível aproveitamento na regulamentação em tela), tendo em vista a ausência de um entendimento claro do que venha a ser exatamente uma "ressalva", bem como da diferenciação dessa manifestação em relação à "irregularidade", precisamos enunciar qual critério será aqui anunciado. Do ponto de vista do julgamento de contas de gestores pelo TCU (art. 71, inciso II, CF), a imposição de ressalva no julgamento decorre de "impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário" (art. 16, inciso II, da Lei 8.443/1992). Não nos parece ser exatamente essa a

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

natureza das ressalvas explicitadas no julgamento de contas presidenciais, quer pelo TCU neste relatório¹⁴, quer naqueles anteriores que já foram apreciados por esta CMO¹⁵. Em todos esses casos, o que se depreende do apontamento realizado pela auditoria e mantido pelo TCU é um conjunto de falhas, quer na técnica de evidenciação contábil (em extensão que não seja capaz de descaracterizar os demonstrativos como imagem fiel das contas do exercício), quer na observância de leis, regulamentos e controles internos do conjunto da administração (em grau e escopo que não impliquem na responsabilização do Chefe do Executivo). Explicitando a natureza técnica do procedimento (que se encontra apenas implícita nos relatórios debatidos), trata-se dos clássicos fundamentos para uma “opinião qualificada” ou modificada das demonstrações financeiras, nos termos dos padrões internacionais de auditoria. Para uma descrição técnica do primeiro caso (ressalva em demonstrações financeiras):

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

- Se o auditor não é capaz de obter evidências necessárias para apoiar as afirmações da administração suas convicções, deve abster-se de emitir opinião ou, a depender da sua avaliação sobre o potencial impacto da incerteza criada pela insuficiência dessas evidências, emitir uma opinião qualificada (“exceto por”). Qualquer opinião qualificada de auditoria deve explicar a natureza da incerteza. Incertezas surgem como resultado de um grande número de fatores, incluindo:

- Limitações de escopo impostas externamente (incluindo a limitação de acesso do auditor aos dados, bem como a impossibilidade de obter evidências antes do fim do prazo de conclusão do relatório).

- Fragilidades de controle interno que não possam ser superadas pela realização de procedimentos de auditoria adicionais ou estendidos.

- A presença de contingências que não possam ser razoavelmente estimadas para atender aos requisitos de evidenciação das demonstrações financeiras [...] (KEARNEY, Edward F. et. al. **Federal Government Auditing: Laws, Regulations, Standards, Practices & Sarbanes-Oxley**: Second Edition. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 2013, p. 267¹⁶)

¹⁴ Elencadas a p. 21-22 e 24 do Relatório TCU.

¹⁵ Tome-se, a título de exemplo, as últimas contas que tiveram parecer da CMO, relativas ao exercício de 2013, que endossaram as ressalvas do TCU (MCN 6/2014, pp. 5-9). Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=BFF016529402C17280FFDDD511C5F1F.proposicoesWebExterno2?codteor=1402882&filename=Tramitacao-MCN+6/2014+CN.

¹⁶ *If the financial statements are not prepared in accordance with applicable accounting principles, the auditor's report should identify the GAAP departure and its effect on the financial statements. Depending on the magnitude of the departure and its subsequent effect, the auditor will qualify or issue an adverse opinion on the agency's financial statements.*





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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. 272¹⁷)

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

Cabe discutir, em relação às ressalvas, também a aplicabilidade de sua anotação após tanto tempo decorrido, especialmente quando o ponto ressalvado tiver sido já corrigido nas práticas administrativas (ou, eventualmente, quando não mais tiver efeito fático significativo, perdendo o seu objeto por fatores alheios à própria ação

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

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

¹⁷ *With respect to the auditor's report on a Federal Agency's compliance with laws and regulations [...]:*

- The auditor must report events of noncompliance with laws and regulations disclosed by the audit (unless deemed inconsequential by the auditor).*
- The auditor must report noncompliance with Federal internal control requirements [...].*
- The auditor must report on the scope of tests performed and provide either an audit opinion on compliance or (as is the more common practice) a disclaimer of an audit opinion. (p. 272) – tradução nossa.*





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

governamental). Entendo que sim, fundamentalmente por razões de equidade: um presidente não pode ser julgado diferente de outro apenas porque o decurso do tempo modificou as circunstâncias que tornariam uma ressalva aplicável. Como já discorri acima, a confortável perspectiva temporal de uma apreciação feita muitos anos depois, quando todos os fatos e tendências já são conhecidos, não pode ignorar que os atos julgados decorreram no exercício original, com todo o conjunto de incertezas e estimativas que o gestor se viu obrigado a fazer. Nesse sentido, a gestão deve ser julgada pelo que podia conhecer e avaliar no tempo presente em que ocorreu: eventuais constatações *a posteriori* podem, sim, vir a beneficiar um gestor no que se avalia sua conduta (tal como a formação posterior, pelo TCU, de opinião diversa e mais favorável sobre o apontamento). Porém, em relação a fatos que persistam em sua natureza como ressalva, é justo que se registre a correta apreciação mesmo que não mais tenham impactos no universo de hoje. Ademais, também há o aspecto de aprendizado institucional: as contas do governo são oportunidade de reflexão dos Poderes acerca da boa gestão, e todo o patrimônio de experiências acumuladas (inclusive na forma de eventuais erros) deve ser nela refletido para uso das futuras gerações de administradores e parlamentares.

Tampouco é admissível a ausência de uma definição de termo para a votação das contas presidenciais. Na Constituição de 1934, em seu art. 29, já havia previsão de julgamento das contas do exercício pretérito tão logo os trabalhos legislativos fossem iniciados. Atualmente, o Presidente da República tem prazo para enviar as contas ao Legislativo e o Tribunal de Contas tem prazo para elaborar o respectivo parecer técnico. No entanto, inexistente 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.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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

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

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

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

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

seu defensor. Entendemos que tal falha precisa ser corrigida, tendo em vista a necessidade de habilitar a paridade de armas e de recursos aos envolvidos no processo.

Faz-se mister, Senhoras e Senhores congressistas, que o julgamento das contas presidenciais não seja apenas um procedimento formal, mas que desse processo surjam avanços em benefício da coletividade, esta sim a real detentora do direito de conhecer a regularidade da conduta de seu representante maior, de modo que tal julgamento sirva especialmente para aferir avanços no cumprimento das funções sociais, distributivas e reguladoras do Estado. Do nosso ponto de vista, tais questões não podem ficar fora do debate de uma mudança de nosso Regimento Comum e do seu desenvolvimento procedimental na forma das adequadas Resoluções.

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

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

3.2 DOS ASPECTOS FORMAIS NA ELABORAÇÃO DO PARECER PRÉVIO E NO JULGAMENTO

3.2.1 Da necessidade de aferição dos aspectos formais

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

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Democrático de Direito e que, se não observados, tornam qualquer ato definitivamente nulo, por vício de inconstitucionalidade (art. 5º, inciso LIV, da Carta Política).

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

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 destinavam¹⁸.

Nosso modelo constitucional acompanha rigorosamente esse entendimento, mencionando explicitamente as contas presidenciais como um de seus instrumentos.

Desde a primeira Constituição do país independente, e ininterruptamente desde então

¹⁸ BALEIRO. 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

durante toda a história constitucional¹⁹, 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 atuais²⁰.

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

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

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

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

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

Ou seja, há outros atores no controle: o controle interno compete aos sistemas próprios de cada Poder; o controle externo, ao Congresso Nacional, mas com o auxílio do Tribunal de Contas nos estritos casos elencados especialmente nos incisos do art. 71. Porém, em matéria de julgamento das contas do Presidente da República, a competência é exclusiva, é única, é monopólio do Congresso Nacional. Embora haja o caráter opinativo do parecer do Tribunal, como se veio de apontar, a Constituição explicitamente estabelece em seu art. 49, inciso IX²¹:

¹⁹ Ressalvada a Constituição de 1937, de matriz assumidamente totalitária e que silenciou a respeito.

²⁰ CF/1824, art. 172; CF/1891, art. 34, 1º; CF/1934, arts. 29 e 102; CF/1946, art. 66 VIII e art. 87, XVII; CF/1967, art. 47, VIII, e art.83, XVIII; CF/1969, art. 44, VIII, e art. 81, XX; CF/1988, art. 49, IX, e art. 84, XXIV.

²¹ De igual modo, ao fixar a obrigação do Chefe do Executivo de prestar contas, estabelece a Constituição aquele a quem devem ser prestadas, ou seja, o Congresso Nacional:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...]

XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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:

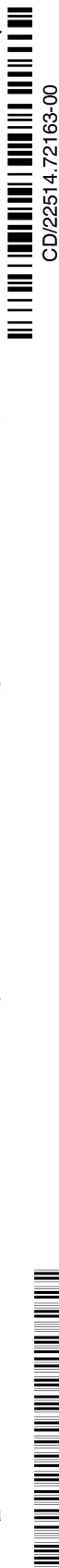
Vimos que o Congresso Nacional é o órgão legislativo da União. Apesar disso, suas atribuições não se resumem na competência para elaborar leis. Exerce outras de relevante importância, e todas podem ser classificadas em cinco grupos: [...]

(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 regimentais²²;

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.

²² SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 14. ed. rev. e atual. nos termos da Reforma Constitucional (até a EC n. 45, de 8/12/2004, publicada em 31/12/2004). São Paulo: Malheiros Editores, 2005, pp. 520 e 527.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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

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

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

4. Já as contas de gestão, também chamadas de contas de ordenação de despesas, possibilitam o exame, não dos gastos globais, mas de cada ato administrativo que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade. A competência para julgá-las é do Tribunal de Contas, em definitivo – portanto, sem a participação da Casa Legislativa respectiva –, conforme determina o art. 71, II da Constituição Federal.²³

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

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

²³Recurso 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.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Sempre existirá algum servidor da administração direta ou indireta que cometerá deslizes, faltas ou mesmo incorreções graves em detrimento do bom e honesto manejo dos recursos públicos, para não se falar de meras impropriedades técnicas no que concerne a registros relativos à receita e despesa públicas. É um contra-senso absoluto considerar a aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo dependente da miríade de atos praticados por terceiros, conquanto agentes da administração direta ou indireta: atos que, nos respectivos escalões, o Presidente, Governadores e Prefeitos centenas de milhares de vezes sequer poderão saber que foram praticados ou como o foram e se, em cada caso, foi obedecida cada particularizada exigência técnica ou legal. Sem embargo, a sanção pela rejeição de contas do Chefe do Poder Executivo (que ocorrerá se o Legislativo acolher o parecer do Tribunal de Contas neste sentido) é politicamente grave.²⁴

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

²⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo. 7 ed . rev., atual. e amp. São Paulo: Malheiros, 1995, pp. 126-127.





juizador, 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 vezes a se debater com maior profundidade a questão, optando o Legislativo, quando decidiu julgar, por aprovar as contas em rito sumário. É habitual a ausência de qualquer debate no Congresso, de onde "nunca se levantaram maiores restrições a essa maneira de proceder"²⁵, na elaboração do Parecer Prévio e no seu exame parlamentar. O mesmo se verifica com o conteúdo substantivo dos atos a julgar: contas dos anos de 1990, 1991, 1998, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017 ainda se encontravam pendentes de decisão pelo Congresso Nacional, quando da elaboração deste Relatório. Por outro lado, no curto espaço de dois meses (outubro e novembro de 2015) este Colegiado apreciou de forma apressada seis contas (de 2009 a 2013)²⁶ para emitir parecer.

Inerte o Legislativo, tanto na fixação das regras procedimentais e axiológicas quanto na própria ação de julgar. Diante desta lacuna, compreensível até que o próprio Parecer Prévio do Tribunal possa, ocasionalmente, mencionar atos de governo (aqui julgados nos termos do art. 49, inciso IX, da Constituição) e atos de pura e simples gestão

²⁵ RAMOS, J. Baptista. **Tribunal de Contas - princípio da legalidade e legalidade da despesa**. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 178. Lembra esse ex-Presidente do TCU que oposição mais severa ao trabalho do Tribunal só ocorreu em relação ao relatório de 1974, "em que as críticas foram maiores ao desempenho econômico-financeiro do Governo quanto ao exercício anterior, ocasionando algumas reações nas áreas político-partidárias".

²⁶ Informações extraídas do relatório da CMO, disponível em http://www.camara.leg.br/ReportServer_PROD/Pages/ReportViewer.aspx?/CMO/CMO/Relatorios/cmorp270&rs:Command=Render&rc:Parameters=false&rs:ParameterLanguage=pt-br&AnoExercicioFinanceiro:isnull=true&IndCompleto=1, acesso 15/07/2019.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

administrativa (que, se ocorrerem, cabem na jurisdição do próprio TCU fixada no art. 71, inciso II, da Carta)²⁷.

Neste sentido, recorremos uma vez mais à doutrina recente²⁸: estando em questão o governo de um mandatário em particular (e não um governo em abstrato ou uma política em tese), julgam-se contas objetivas, mas aquelas prestadas pelo Presidente da República e de responsabilidade direta deste. São os documentos contábeis formais, mas para apreciação de "atos ou indevidas omissões próprios e específicos do Chefe do Poder Executivo, de responsabilidade pessoal dele, vale dizer, que lhe sejam direta e pessoalmente imputáveis e que, estas sim, terão de passar por um crivo substancial"²⁹. Julgar as contas do Presidente, desse modo, envolve fundamentalmente a sua responsabilidade pessoal sobre eventuais atos e fatos impugnados. Para isso, há que se examinar em relação a cada ato ou fato:

- a) a conduta, mediante identificação de ação ou omissão, culposa (por negligência, imprudência ou imperícia) ou dolosa, no exercício das suas funções;
- b) o nexo de causalidade, com explicitação do vínculo entre a conduta e o resultado reprovado, evidenciando que a conduta foi causa significativa do resultado; e
- c) a reprovabilidade da conduta, de modo que sejam sopesados aspectos como: desconhecimento escusável dos fatos atribuídos ou de sua ilicitude; o papel de pareceres ou manifestações técnicas para efeitos da decisão; e inexigibilidade de conduta diversa.³⁰

²⁷ Com efeito, o Tribunal alerta, no item 1.1.3 do parecer, que sobre as contas individuais "pode haver erros e irregularidades não detectados no nível consolidado que venham a ser constatados e julgados no futuro, em atendimento ao que dispõe o art. 71, inciso II, da Constituição Federal". Esclarece, ainda, que as contas atribuíveis a outros gestores serão julgadas posteriormente pelo Tribunal. Esta ressalva sugere a possibilidade de um *bis in idem* de julgamento, com desprestígio ao Parlamento, pois o mesmo fato ou conduta pode vir a ser julgado primeiro pelo Congresso, e, posteriormente, pelo Tribunal, onde a decisão parlamentar poderá ser revista.

²⁸ BIJOS. Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. **Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República**. Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015, pp. 8-10.

²⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26 ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional nº 57 de 18/12/2008. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 934.

³⁰ BIJOS. Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. **Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República**. Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015. p. 10 Os componentes de caracterização da responsabilidade foram desenvolvidos a partir dos conceitos aplicáveis aos gestores de recursos públicos federais em geral contidos na Decisão Normativa – TCU nº 132, de 02 de outubro de 2013.

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Em que sentido concreto, portanto, pode-se falar em “conduta” do primeiro mandatário a atender a tais critérios? Vários cursos de ação desse dirigente em seu papel decisório podem ser considerados, uma vez que dão ensejo à ocorrência dos resultados reprovados e à causalidade indispensável à responsabilização. São situações como:

- a) ato que represente o exercício formal de qualquer das prerrogativas privativas do presidente da república ou de titular de poder nos termos da constituição e das leis;
- b) conduta tipificada em lei como de responsabilidade pessoal do presidente da república ou de titular de poder;
- c) ato ou conjunto de atos que, ainda que praticados por subordinado hierárquico, representem a concretização de ação de governo de gravidade, materialidade e relevância tais que não permitam a presunção de que fossem desconhecidos pelo mandatário (especialmente se de conhecimento público e discutidos pela opinião pública), circunstância da qual se deduz a sua anuência às práticas ou a inobservância da diligência mínima exigível de qualquer exercente de tão altas funções³¹.

No âmbito material, existem inúmeros comandos estritamente constitucionais que não deixam nenhuma dúvida quanto a prerrogativas ou obrigações do Chefe do Executivo, que devem ser consideradas na formatação de suas contas. O art. 84, por exemplo, além de outros encargos privativos, dispõe que o Presidente da República deve enviar mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias. O art. 85, por seu turno, estabelece os crimes de responsabilidade do Presidente da República que atentam contra a Constituição Federal, cuja ocorrência é diretamente vinculada ao mandatário. A Constituição estabelece, ainda, que a União deve aplicar pelo menos 18% (dezoito por cento) da receita de imposto na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212), aplicar 15% (quinze por cento) da receita corrente líquida em ações e serviços de saúde (art. 198, § 2º, inciso I)³², obedecer aos limites

³¹ BIJOS. Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. **Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República**. Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015, pp. 10-11.

³² Durante a vigência do Novo Regime Fiscal, que estabelece o teto de gastos da União, as aplicações mínimas em manutenção e desenvolvimento do ensino e em ações e serviços públicos de saúde corresponderão aos montantes apurados com base no art. 110 do ADCT:

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

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

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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 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".





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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:

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.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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 ampliadora 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 Congresso Nacional quanto à extensão das informações e do sentido opinativo do Parecer Prévio. Com efeito, esse silêncio vem desde antes da Constituição Federal. Um levantamento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) feito especificamente sobre o trabalho de avaliação das contas de governo do TCU mapeia as tentativas, pela Corte, de definir formas mais adequadas de emitir o Parecer Prévio³³. 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 Portugal³⁴, não representando, portanto, um caso desviante na prática internacional. De outra sorte, não se afigura descabido o paralelismo da manifestação opinativa (aprovação, aprovação com ressalvas, não-aprovação) com aquela exigida pela lei orgânica do TCU para o julgamento das contas de sua competência (regulares, regulares com ressalva, irregulares). Ora, no vácuo de uma diretriz expressa, que outro parâmetro orientativo mais sólido, para exaurir os possíveis sentidos de um “parecer conclusivo”, que a própria legislação aplicável ao

³³ OECD – Organization for Economic Cooperation and Development. **Avaliações da OCDE sobre Governança Pública: Brasil – Tribunal de Contas da União: Parecer prévio e relatório sobre as contas do Presidente da República**. Paris: OECD, 2012, p. 20.

³⁴ OECD – Organization for Economic Cooperation and Development. **Avaliações da OCDE sobre Governança Pública: Brasil – Tribunal de Contas da União: Parecer prévio e relatório sobre as contas do Presidente da República**. Paris: OECD, 2012, pp. 19 e 21-22.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

TCU em sua outra vertente? Por fim, cabe ressaltar que a prática opinativa verificada no Parecer Prévio já foi validada plenamente (ainda que de modo tácito) pelo Congresso Nacional. De fato, as contas de 2007 e 2008, as últimas julgadas, foram aprovadas pelo Legislativo a partir de pareceres prévios que afirmaram estarem “as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2007/2008, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional”. Ora, se não houve qualquer motivo para recusar, por impróprias ou abusivas, as manifestações do TCU por contas “em condições de serem aprovadas, com ressalvas”, não haveria qualquer motivo para fazê-lo quando as mesmas manifestações apontam que as contas “não estão em condições de serem aprovadas”. A recomendação pela rejeição, posteriormente acrescentada, é simples decorrência lógica da manifestação anterior, pois não se concebe que uma opinião contrária à aprovação sugira outra coisa.

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

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

A esse respeito, constitui nosso entendimento que o Programa de Governo apresentado à Sociedade Brasileira no Congresso Nacional constitui um compromisso político da maior seriedade, que o Presidente assume com a Nação, e nessa condição passa a servir como balizamento para toda a ação governamental, com intensos reflexos na vida da sociedade nacional e de cada cidadão. Não podemos, portanto, continuar a interpretar a apresentação do Programa de Governo como mera formalidade, devendo, sim, ser objeto de

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

avaliação quando do julgamento da atuação do Presidente da República pelo Congresso Nacional, especialmente, para que se verifique até que ponto e com que zelo os mais genuínos interesses da sociedade brasileira foram defendidos pelo Primeiro Mandatário da Nação. [...]

A Sociedade Brasileira, que acompanhou atentamente os trabalhos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito criada através do Requerimento nº 52/92-CN, repudia frontalmente esta forma de tratar a questão da imputabilidade do Presidente da República por seus atos, e assim também a Constituição Federal, em diversos dispositivos. O que se espera do Congresso Nacional, simplesmente, é que aja com coerência, e não rasgue o Relatório Final a que chegou aquela CPMI, em 23 de agosto de 1992.

CD/22514.72163-00

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

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

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

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

As contas da Chefe do Poder Executivo relativas a 2015 foram recebidas no TCU em 26/04/2016. Logo, segundo o termo constitucionalmente estabelecido, deveriam ter sido analisadas até o dia 25/06/2016. O TCU, por meio do Aviso nº 480-GP/TCU, de 15/06/2016, comunicou ao Senhor Presidente do Congresso Nacional que o Plenário da

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Corte, nos termos do Acórdão nº 1.497/2016, decidiu abrir o prazo de 30 dias à Senhora Presidenta da República, privilegiando o princípio da ampla defesa e do contraditório, para que ela pudesse se manifestar sobre as conclusões apresentadas.

A deliberação do TCU se deu por meio do Acórdão nº 2523/2016 – TCU – Plenário em sessão realizada em 5/10/2016.

Assim, o prazo não foi cumprido pela Corte, sob o argumento de ter de abrir procedimentos que assegurassem a ampla defesa. Embora o prazo para apresentação do Parecer tenha sido extrapolado, a necessidade de privilegiar o princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório impõe-se, sem qualquer dúvida, como fato até então imprevisto que, *in casu*, possa originar atraso na entrega do Parecer. Com efeito, como adiante veremos, os prazos processuais devem absorver também a abertura do contraditório e a ampla defesa, mas excepcionalmente – tendo em vista a ausência de precedentes, considero justificável o atraso verificado.

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

A imprevisão quanto à necessidade de manifestação da Presidenta certamente não poderia impedir-lhe a garantia processual do contraditório e da ampla defesa, o que, todavia, não deveria justificar a dilação habitual do prazo para emissão do Parecer Prévio. Diante das exigências constitucionais expressas, considero necessário que o processo de trabalho interno do Tribunal leve em conta, de forma permanente, a eventualidade de ter de abrir os prazos necessários à efetivação da garantia de ampla defesa do Chefe do Executivo, sem que tal circunstância implique descumprimento dos prazos do art. 71, inciso I, da Carta Magna.

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





3.3 IRREGULARIDADES SEGUNDO O PARECER PRÉVIO DO TCU

Passamos ao exame individualizado das complexas questões suscitadas pelo parecer da Corte de Contas, inicialmente tratando dos apontamentos de irregularidades consignados no Acórdão nº 1.497/2016 (Parecer Preliminar) e no Acórdão nº 2523/2016 – TCU – Plenário (Parecer Prévio).

Desde logo, há que contemplar a imensa controvérsia sobre o assunto, ainda hoje não inteiramente pacificada, o que indica o grau de polêmica e incerteza técnica e jurídica com que se debatiam os gestores no ano de 2015.

Inicialmente, cumpre esclarecer que o TCU concedeu prazo de trinta dias à Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, para manifestação, se assim desejasse, acerca dos achados apontados nos itens 9.2.1 a 9.2.23 do referido acórdão (páginas 432 e 433 do Relatório do Ministro Relator³⁵), reproduzidos a seguir:

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

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

9.2.3. realização de novas operações de crédito pela União junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, no primeiro e no segundo semestres do

³⁵Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/contas/2015/03-TCU_-Contas_do_Governo_-_Exercicio_de_2015/03-TC-008-389-2016-0-RELATORIO-Exercicio_de_2015.pdf

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

exercício de 2015, nos valores de R\$ 3,7 bilhões e R\$ 4,37 bilhões, respectivamente, em virtude de passivos oriundos do Programa de Sustentação do Investimento, operacionalizado por aquela instituição financeira, em desacordo com os arts. 32, § 1º, incisos I e II, e 36, caput, da Lei Complementar 101/2000 e com os pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 (item III.1.3);

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

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

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

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

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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

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

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

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

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

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

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

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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

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

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

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

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

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

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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

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

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

Em 19/7/2016, a Presidente da República requereu, por meio do seu advogado, a prorrogação do prazo final para apresentação de suas considerações por mais trinta dias úteis (peça 39, TC 008.389/2016-0). O Ministro Relator acatou o pedido, mediante despacho acostado à peça 43 do processo, com a ressalva de que a contagem do novo prazo de trinta dias deveria ocorrer em dias contínuos, conforme previsto no art. 183, caput, do Regimento Interno do TCU. Posteriormente, em 24/8/2016, o Tribunal aprovou nova prorrogação de prazo, a pedido da interessada, por quinze dias (peças 49 e 50, TC 008.389/2016-0).

Em 8/9/2016, o Tribunal de Contas da União recebeu o documento por meio do qual a Presidente da República aduz seus argumentos de defesa perante os indícios de irregularidades e possíveis distorções apontados no Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário (peças 53 e 54, TC 008.389/2016-0), denominado “contrarrrazões”. A peça principal dessas contrarrrazões contém 412 páginas e os anexos encaminhados em mídias digitais totalizam 975 páginas.

3.3.1 Irregularidade 1- Operações de crédito junto a instituições financeiras federais - o Banco do Brasil e BNDES (manutenção e novas operações)

O Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário, de 15/6/2016, apontou a realização de operações de crédito da União junto ao Banco do Brasil (BB) e ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), instituições financeiras federais,

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

caracterizando indícios de irregularidade, uma vez que tais operações são vedadas pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Sistemáticamente, podem ser listadas:

- Concessão de crédito, em 1º de janeiro de 2015, no valor de R\$ 8,3 bilhões pelo Banco do Brasil S.A. à União para refinanciamento/rolagem das dívidas existentes ao final de dezembro de 2014, contraídas em razão da concessão de operações de crédito do Banco do Brasil S.A. à União para quitação de equalizações de juros apuradas para períodos de equalização anteriores ao 2º semestre de 2014, em desacordo com o art. 36, caput, da Lei Complementar 101/2000.
- Concessão de crédito, em 1º de julho de 2015, no valor de R\$ 10,4 bilhões pelo Banco do Brasil S.A. à União para refinanciamento/rolagem das dívidas existentes ao final de junho de 2015, contraídas em razão da concessão de operações de crédito do Banco do Brasil S.A. à União para quitação de equalizações de juros apuradas para períodos de equalização anteriores ao 1º semestre de 2015, em desacordo com o art. 36, caput, da Lei Complementar 101/2000.
- Concessão de crédito, em 1º de janeiro de 2015, no valor de R\$ 20 bilhões pelo BNDES/Finame à União para refinanciamento/rolagem das dívidas existentes ao final de dezembro de 2014, contraídas em razão da concessão de operações de crédito do BNDES/Finame à União para quitação de equalizações de juros apuradas para períodos de equalização anteriores ao 2º semestre de 2014, em desacordo com o art. 36, caput, da Lei Complementar 101/2000.
- Concessão de crédito, em 1º de julho de 2015, no valor de R\$ 20,16 bilhões pelo BNDES/Finame à União para refinanciamento/rolagem das dívidas existentes ao final de junho de 2015, contraídas em razão da concessão de operações de crédito do BNDES/Finame à União para quitação de equalizações de juros apuradas para períodos de equalização anteriores ao 1º semestre de 2015, em desacordo com o art. 36, caput, da Lei Complementar 101/2000.
- Operações de crédito realizadas pela União junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social no primeiro e no segundo semestres do exercício de 2015, nos montantes de R\$ 3,7 bilhões e R\$ 4,37 bilhões, respectivamente, em virtude de passivos oriundos do Programa de Sustentação do Investimento, operacionalizado por aquela instituição financeira, em desacordo com os arts. 32, § 1º, incisos I e II, e 36, caput, da Lei Complementar 101/2000 e com os

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000.

- Operações de crédito realizadas pela União junto ao Banco do Brasil no primeiro e no segundo semestre do exercício de 2015, nos montantes de R\$ 2,6 bilhões e R\$ 3,1 bilhões, respectivamente, em virtude de passivos oriundos da equalização de taxa de juros em operações de crédito rural, em desacordo com os arts. 32, § 1º, incisos I e II, e 36, caput, da Lei Complementar 101/2000 e com os pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000.

Contrarrazões

Inicialmente, as contrarrazões traz interpretação sobre o que seriam operações de crédito à luz da legislação (peça 53, p. 62-71), aduzindo que não estariam contemplados no rol de proibições do art. 36 da LRF situações que não decorram de negócio jurídico bilateral, constituído com o propósito da instituição financeira entregar ou colocar à disposição do ente estatal que a controle, recursos financeiros a serem restituídos mediante pagamento de uma taxa de juros.

Nos exatos termos alegados (peça 53, p. 64):

(...) a operação de crédito pressupõe a transferência de propriedade dos recursos da instituição para o mutuário, acarretando o reconhecimento, por parte deste de um passivo. Quando o mutuário da operação de crédito é o poder público, alguns requisitos devem estar presentes, como a prévia autorização orçamentária, a necessidade de lei específica e o controle exercido pelo Senado Federal. Mas de todo modo, os recursos que são objeto da operação de crédito devem necessariamente circular pelo Tesouro Nacional.

Adentra no conceito de subvenções econômicas (peça 53, p. 72-76), mencionando a Lei 4.320/1964 e o Manual Técnico de Orçamento (MTO), da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), o qual define que as subvenções econômicas englobam as despesas com: cobertura, direta ou indireta, de parcela de encargos de empréstimos e financiamentos e dos custos de aquisição, de produção, de escoamento, de distribuição, de venda e de manutenção de bens, produtos e serviços em geral; e, ainda, outras





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

operações com características semelhantes. Menciona que as subvenções econômicas, desde que devidamente autorizadas, integram o orçamento da União como despesa pública, sendo este o caso das subvenções em operações de crédito rural conduzidas pelo Banco do Brasil, autorizadas mediante a Lei 8.427/1992, e também das subvenções concedidas no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), autorizadas na Lei 12.096/2009. Explana que (peça 53, p. 75):

De modo geral, por meio dos referidos programas, o Governo Federal equaliza a taxa de juros praticada pelos bancos em contratos de concessão de crédito firmado entre os próprios bancos e o tomador do crédito ou mesmo concede o próprio crédito. Ou seja, o BB e o BNDES emprestam dinheiro para os produtores com taxas beneficiadas e o Governo Federal lhe paga a diferença entre a taxa de juros praticada e a taxa de mercado.

Sobre a gestão orçamentária, financeira e fiscal (peça 53, p. 90-94), destaca que os acórdãos exarados pelo TCU teriam repercutido, no que era possível, na forma como foi realizada a gestão no exercício de 2015. Assevera que teria sido realizada uma gestão responsável e transparente, não obstante o cenário econômico desafiador.

Argumenta que, apesar dos desafios econômicos enfrentados, ao final do exercício de 2015 todos os passivos apontados pelo TCU foram quitados. Transcreve trecho de nota à imprensa elaborada pelo Ministério da Fazenda e divulgada em 30/12/2015, na qual é mencionado o montante pago, no total de R\$ 72,38 bilhões, sendo R\$ 55,57 bilhões referentes a dívidas existentes até o término do exercício de 2014 e R\$ 16,80 bilhões de valores referentes ao exercício de 2015. Quanto aos efeitos fiscais da dívida existente, expõe que foram devidamente capturados e divulgados pelo Banco Central, conforme Nota para Imprensa – Política Fiscal, de janeiro de 2016.

Aduz que o inadimplemento de obrigações ex-lege, como é o caso dos passivos junto ao BB, BNDES e FGTS, este último decorrente da implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida, não pode ser enquadrado em qualquer dos sentidos possíveis da literalidade do texto da LRF, uma vez que este somente contemplaria situações “que delineiam o núcleo central de uma operação de crédito, há muito revelada pelo Direito Privado como sendo um contrato em que o credor de bens fungíveis (geralmente dinheiro) dê seu patrimônio para o devedor; que se compromete a devolvê-lo, ou o seu equivalente da mesma espécie e quantidade, em determinado prazo (peça 53, p. 95/96).

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Discorre ainda mais sobre as características do que considera operação de crédito: deriva da vontade das partes e não da lei; é troca de uma prestação presente pela promessa de uma prestação futura; existência do aspecto temporal e de confiança; envolve quase sempre o pagamento de juros pelo devedor, mas a existência de juros não caracterizaria um operação de crédito, uma vez que pode estar presente em outras relações contratuais, como forma de mensurar o inadimplemento no cumprimento de obrigações.

Argumenta que esses elementos centrais estão presentes em todos os negócios elencados no art. 29, inciso III, da LRF, não se podendo interpretar o termo da lei “outras operações assemelhadas” como aplicável a operações que não possuam tais elementos característicos. Assim, entende que o enquadramento dos passivos da União junto aos bancos públicos como operações de crédito não decorre da interpretação da lei, mas de tentativa de integração analógica, o que não seria permitido no ordenamento jurídico em relação a normas proibitivas.

Por fim, transcreve trechos de dois pareceres que corroborariam a ideia de que os atrasos nos pagamentos junto a instituições financeiras oficiais não seriam operações de crédito: PARECER/PGFN/CAF/35-2015, de 1º/4/2015, da Procuradoria da Fazenda Nacional e Parecer do Ministério Público Federal exarado nos autos do procedimento 1.16.000.0001686/2015-25, destinado a investigar as consequências penais das condutas verificadas no caso dos passivos junto aos bancos públicos.

Análise das Contrarrazões e Conclusão do TCU (páginas 456 a 463)

Da análise do texto apresentado a título de contestação inicial ao apontamento de irregularidade na realização de operações de crédito junto ao Banco do Brasil e ao BNDES, é possível constatar que a tese principal defendida é a de que os débitos acumulados junto aos bancos públicos não podem ser caracterizados como operações de crédito para os fins legais.

Considerou-se que o assunto foi objeto de análise e decisão pelo Plenário do TCU. No curso do ano de 2015 houve deliberação sobre a matéria por quatro vezes: Acórdão





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

825, de 15/4, Acórdão 3.297, de 7/12, - estes no âmbito do processo TC 021.643/2014-8, que trata da inspeção realizada junto aos bancos públicos -, Acórdão 1.464, de 17/6, e Acórdão 2.461, de 7/10, estes últimos no âmbito do processo TC 005.335/2015-9, relativo às Contas do Governo da República do exercício de 2014.

Os itens 9.2.1 e 9.2.2 apontaram a manutenção do estoque de operações de crédito vencidas até 31/12/2014 durante praticamente todo o exercício de 2015, enquanto os itens 9.2.3 e 9.2.4 indicaram a realização de novas operações de crédito junto aos bancos públicos no ano de 2015.

Com relação à realização de **novas operações de crédito pela União** junto ao Banco do Brasil e BNDES, sinteticamente:

- Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário (...)

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

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

Contrarrazões





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

As contrarrazões acerca do apontamento de realização de novas operações de crédito no exercício de 2015 encontram-se à peça 53, p. 114-137. Inicialmente é mencionado que o ponto central do debate sobre a natureza das operações realizadas entre a União e os bancos públicos é o lapso de tempo decorrido entre a constituição da despesa e o seu efetivo pagamento. Aduz que o enquadramento da questão como operação de crédito vedada pela legislação ou como simples inadimplemento de obrigações depende de juízo de razoabilidade, mesmo que subjetivo. Expõe que o TCU considera razoável o período de seis meses para que sejam realizadas as apurações do montante devido a título de equalização de taxa de juros. Menciona que, no relatório que embasou o Acórdão 1.497/2015-TCU-Plenário, é admitido também prazo adicional para que o pagamento seja realizado após a apresentação dos valores ao Tesouro Nacional pelos bancos.

Citou-se inicialmente que a Instrução Preliminar das Contas de Governo do exercício de 2015 considerou como operações de crédito vedadas pela LRF o atraso de cinco e de onze meses no pagamento da União aos bancos públicos.

Prossegue alegando sobre a razoabilidade do fato que passivos gerados e quitados dentro do mesmo exercício e que, em seu entendimento, não geraram repercussão fiscal, não sejam considerados atos irregulares.

Cita trecho do Relatório das Contas de Governo 2014, em que, no contexto de análise do atraso no repasse de recursos do INSS para instituições financeiras públicas federais e privadas é mencionado que:

classificar esses atrasos esporádicos e de curtíssimo período como operação de crédito clássica vedada pelo art. 36 da LRF, sem que haja evidência de intenção deliberada de manipulação da programação financeira e cronograma mensal de desembolso, do contingenciamento e do resultado fiscal, não seria tratar a questão com honestidade (peça 53, p. 120).

Desse modo, conclui que não são todos os atrasos que caracterizam a realização de uma operação de crédito vedada, devendo ser feita, em cada caso, avaliação norteada pelo princípio da razoabilidade e proporcionalidade.

Pondera ainda que foram realizados diversos pagamentos ao longo do exercício de 2015, entre janeiro e outubro, contemplando quase a totalidade das dívidas

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

constituídas no mesmo período, embora “os recursos da programação financeira tenham sido empregados, de boa-fé, no pagamento de despesas anteriores ao exercício, num esforço dirigido à regularização do fluxo de pagamentos das subvenções econômicas” (peça 53, p. 121/122).

Com relação à ordem de quitação das dívidas, a Nota Técnica da STN menciona que houve priorização pelo pagamento dos débitos na ordem cronológica em que foram gerados, estando tal conduta em consonância com a Constituição Federal, art. 100, com o Código Civil, arts. 352 a 355 e com a Lei 4.320/1964.

Prossegue com a descrição dos fatos relativos ao encerramento do exercício de 2015: alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2015, com alteração da meta de resultado primário do exercício; alteração da Lei Orçamentária Anual de 2015, com a edição da Medida Provisória 702, abrindo créditos extraordinários no valor de R\$ 37,5 bilhões; alteração dos normativos do PSI, com revogação da Portaria MF 193/2014 e pagamento integral dos passivos junto aos bancos públicos e ao FGTS, embora a decisão do TCU tenha sido no sentido que fosse apresentado cronograma para realização dos desembolso.

Concluiu a Nota 10/2016/COPEC/STN/MF-DF mencionando a existência de efeito suspensivo às decisões do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário e asseverando ainda que (peça 53, p.136):

Ao longo de 2015, buscou-se executar a programação e execução financeira realizada da melhor maneira possível, com acentuado esforço de liquidação dos passivos anteriores ao referido exercício em que pese, o cenário econômico desafiador e o seu consequente impacto fiscal.

Análise das Contrarrazões e Conclusão do TCU (páginas 471 a 476)

O TCU conclui que as contrarrazões apresentadas não são suficientes para afastar, no todo ou em parte, os indícios de irregularidades identificados nos itens 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário, caracterizados pela realização de novas operações de crédito da União junto ao BNDES e ao Banco do Brasil, no primeiro e no segundo semestres do exercício de 2015, em desacordo com os arts. 32, § 1º, incisos I e II, e 36, caput, da Lei Complementar 101/2000 e com os pressupostos do planejamento,

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

da transparência e da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000.

Com relação à realização de Manutenção do estoque de operações de crédito junto ao Banco do Brasil e BNDES, sinteticamente:

- Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário (...) 9.2.1. manutenção do estoque de operações de crédito vencidas até 31/12/2014 durante praticamente todo o exercício de 2015, relativamente a atrasos nos repasses ao Banco do Brasil respeitantes à equalização de juros do Plano Safra, tendo iniciado aquele ano com valor aproximado de R\$ 8,3 bilhões, em desacordo com o art. 36, caput, da Lei Complementar 101/2000 (item III.1.1 da instrução da Semag); 9.2.2. manutenção do estoque de operações de crédito vencidas até 31/12/2014 durante praticamente todo o exercício de 2015, relativamente a atrasos nos repasses ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social respeitantes à equalização de juros do Programa de Sustentação do Investimento, tendo iniciado aquele ano com valor aproximado de R\$ 20 bilhões, em desacordo com o art. 36, caput, da Lei Complementar 101/2000 (item III.1.2);

Contrarrazões

Inicialmente é destacado no texto apresentado a título de contrarrazões (peça 53, p. 98-114) que no Relatório Preliminar da Unidade Técnica relativo às contas de 2015 é mencionado que a irregularidade teria sido caracterizada pela concessão de crédito do Banco do Brasil e do BNDES para o refinanciamento/rolagem das dívidas da União existentes junto a estas instituições em 1º de janeiro e em 1º de julho de 2015, ou seja, o não-pagamento do saldo devedor existente nestas datas caracterizaria uma nova operação de crédito. Não obstante, segundo relata:

A Corte rechaçou a tese de refinanciamento/rolagem das dívidas existentes, todavia, entendeu que tais condutas se tratavam de manutenção de estoque de operação de crédito vencida até 31 de dezembro de 2014, também considerada, em princípio, operação de crédito vedada, nos termos do art. 36, caput, da LRF, AC-1497/2016- TCU Plenário.

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Quanto à manutenção do estoque de operações de crédito junto ao Banco do Brasil e BNDES as contrarrazões (peça 53, p. 98-114) destaca que no Relatório Preliminar da Unidade Técnica relativo às contas de 2015 que a irregularidade teria sido caracterizada pela concessão de crédito do Banco do Brasil e do BNDES para o refinanciamento/rolagem das dívidas da União existentes junto a estas instituições em 1º de janeiro e em 1º de julho de 2015, ou seja, o não-pagamento do saldo devedor existente nestas datas caracterizaria uma nova operação de crédito.

Segundo o Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário retirou dos indícios de irregularidade o termo “refinanciamento”, restando apenas, como possível irregularidade, a manutenção do estoque de operações de crédito vencidas até 31/12/2014. Argumenta que não se trata realmente de refinanciamento, uma vez que este pressuporia a alteração nas condições originais do financiamento. Expõe que, segundo o conceito do Banco Central na Resolução 2682/1999, considera-se renegociação a composição de dívida, a prorrogação, a novação, a concessão de nova operação para liquidação parcial ou integral de operação anterior ou qualquer outro tipo de acordo que implique em alteração nos prazos de vencimento ou nas condições de pagamento originalmente pactuadas.

Ademais, nos termos da argumentação das contrarrazões, o Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, o Tribunal entendeu cabível a concessão de prazo para regularização dos passivos, uma vez que determinou que tal regularização fosse feita “de acordo com cronograma, de duração a mais curta possível, a ser apresentado ao TCU dentro de 30 (trinta) dias”. Tal determinação teria conflitado com a proposta constante no relatório de inspeção que culminou no referido acórdão, uma vez que no relatório a proposição original da Unidade Técnica era para que fosse determinada o imediato pagamento dos valores devidos pela União.

Argumenta-se ainda, que irregularidade em questão já foi objeto de análise e repercussão na Prestação de Contas da Presidente da República no exercício de 2014, sendo um dos fatos motivadores da recomendação de rejeição da Prestação de Contas, conforme deliberado no Acórdão 2.461/2015-TCU-Plenário, de 7/10/2015. Assim, eventual nova sanção não poderia recair sobre fatos já ensejadores de reprimenda.

Nos termos do que foi argumentado (peça 53, p. 107):





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Observa-se que o AC-825-13/15-P foi proferido em 17 de abril de 2015, logo, já no exercício de 2015 e, portanto, ciente de que as operações identificadas em 2014 ainda não haviam sido pagas. Nesses termos, o comando do citado acórdão, tanto no que se referia ao Plano Safra quanto ao PSI, foi dirigido a todas as operações que, no seu entendimento "representaram a assunção de compromisso financeiro de que trata o art. 29, inciso III, da Lei Complementar 101/2000", o que abrangia o estoque da dívida ora apontado como nova irregularidade. Assim, não há que se alegar que o não pagamento do passivo constituído até 31 de dezembro de 2014 tenha constituído nova violação, sob pena de o Tribunal incorrer em violação ao princípio do *non bis in idem*.

CD/22514.72163-00

Análise das Contrarrazões e Conclusão do TCU (páginas 465 a 469)

O TCU conclui que as contrarrazões apresentadas não são suficientes para afastar, no todo ou em parte, os indícios de irregularidades identificados, caracterizados pela manutenção junto ao Banco do Brasil e ao BNDES do estoque de operações de crédito vencidas até 31/12/2014 durante praticamente todo o exercício de 2015, em desacordo com o art. 36, caput, da Lei Complementar 101/2000, itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário.

3.3.2 Irregularidade 2 - Omissão no registro de passivos da União nas estatísticas fiscais

- Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário (...) 9.2.5. omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, à Caixa Econômica Federal, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço nas estatísticas da dívida pública divulgadas pelo Banco Central do Brasil ao longo do exercício de 2015, contrariando os pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 (item III.2);

Contrarrazões

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Com relação ao tema, as contrarrazões apresentadas encontram-se na peça 53 dos autos, mais especificamente no Anexo 3.1 (peça 53, p. 155-165). Em breve síntese, é argumentado que:

a) diferentemente dos argumentos que suportam a irregularidade, o que norteia a programação e execução orçamentária e financeira é a análise das receitas e despesas, o que não estaria sob responsabilidade do Banco Central do Brasil (Bacen); as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal não acarretaram qualquer prejuízo às ações das autoridades fiscais no âmbito do acompanhamento da execução orçamentária do período;

b) não há que se falar em meta bimestral de resultado primário (RP). Em todas as avaliações bimestrais de receitas e despesas primárias, o que se considera é a meta de resultado primário do exercício;

c) os efeitos fiscais decorrentes do pagamento dos passivos da União junto aos bancos públicos e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) repercutiram ainda no exercício de 2015, o que tornaria equivocada e despropositada a conclusão havida de que, para fins de apreciação das Contas de Governo de 2015, a situação encontrada foi a mesma do exercício de 2014;

d) o fato da omissão de passivos nas estatísticas fiscais ter sido apontada como irregularidade, quando da apreciação do processo de Contas do Governo do exercício de 2014, compondo o rol que ensejou a emissão de parecer com proposta de rejeição das Contas, impediria a cominação de nova sanção em 2015, uma vez que incorreria em bis in idem ou desrespeitaria a decisão anterior;

e) a preocupação de ordem prática seria o eventual efeito da omissão dos passivos na apuração do resultado fiscal do exercício, situação que teria ocorrido com relação aos exercícios de 2013 e 2014, mas não em 2015, uma vez que todos os passivos repercutiram no cômputo do resultado fiscal do próprio exercício; e

f) o Bacen interpôs recurso contra os termos do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, que foi recebido com efeito suspensivo e resultou na reforma parcial da decisão, conforme Acórdão 3.297/2015-TCU-Plenário, permitindo que as estatísticas fiscais pretéritas não fossem republicadas, mas sim divulgadas em quadro contendo os impactos nos resultados

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





primários do Governo Federal caso os passivos houvessem sido tempestivamente captados.

Análise das Contrarrazões e Conclusão do TCU (páginas 477 a 482)

O TCU considerou que ao longo de onze meses do exercício de 2015 houve a omissão de passivos da União nas estatísticas fiscais oficiais para fins de apuração dos resultados fiscais, não há como aquiescer que houve plena observância aos princípios e normas constitucionais, legais e regulamentares. A interposição de recursos com efeito suspensivo suspende provisoriamente os efeitos das decisões do Tribunal, para efeito do recurso, mas não autoriza o recorrente a, antes do julgamento do mérito do recurso, praticar atos ou adotar providências que direta ou indiretamente violem e contrariem a legislação que dá suporte à decisão, qual seja, a Constituição da República e a LRF.

Conclui que as contrarrazões apresentadas não foram suficientes para afastar, no todo ou em parte, a irregularidade apontada, caracterizada pela omissão do fluxo de passivos da União nas estatísticas da dívida pública divulgadas pelo Banco Central do Brasil no transcorrer do exercício de 2015.

3.3.3 Irregularidade 3 - Pagamento de dívidas da União junto ao BB, ao BNDES e ao FGTS sem a autorização em lei orçamentária

- Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário (...) 9.2.6. pagamento de dívidas da União junto ao Banco do Brasil e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social sem a devida autorização na Lei Orçamentária Anual ou em lei de créditos adicionais, inclusive com o registro irregular de subvenções econômicas, contrariando o que estabelecem o art. 167, inciso II, da Constituição Federal, o art. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 e os arts. 12, § 3º, inciso II, e § 6º, e 13 da Lei 4.320/1964 (item III.3.1);
- 9.2.7. pagamento de dívidas da União junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em lei de créditos





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

adicionais, e também com o registro irregular de subvenções econômicas, incluindo o pagamento de R\$ 869,10 milhões executados em 2014 sem que constassem da respectiva dotação orçamentária (Lei 12.952/2014), contrariando o que estabelecem o art. 167, inciso II, da Constituição Federal, o art. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 e os arts. 12, § 3º, inciso II, e § 6º, e 13 da Lei 4.320/1964 (itens III.3.2 e III.3.3);

Contrarrazões

Quanto ao pagamento de operações de crédito junto ao BB e ao BNDES sem autorização orçamentária, contrariando o que estabelecem o art. 167, inciso II, da Constituição Federal, o art. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 e os arts. 12, § 3º, inciso II, e § 6º, e 13 da Lei 4.320/1964

a) o arcabouço legal e normativo aplicável à matéria não permite chegar à conclusão a que chegou o TCU;

b) a incorporação de operações de crédito no orçamento se dá no mesmo ano da sua contratação, incorporando a receita de operação de crédito, bem como alguma despesa que seja custeada com essa fonte de receita;

c) em exercício posterior, o pagamento da operação de crédito é considerado uma despesa financeira e é realizado utilizando-se uma receita primária;

d) em consonância com o que prevê o parágrafo 1º do art. 29 da LRF, há a impossibilidade de incorporá-la ao orçamento como operação de crédito na origem, no momento da contratação, uma vez que, a conversão da subvenção econômica em operação de crédito, em decorrência do inadimplemento financeiro da obrigação, ocorre após encerrado o planejamento e execução orçamentária da despesa. Ou seja, a despesa já havia sido originalmente prevista na LOA do correspondente exercício e também nele empenhada;

e) segundo a Nota Técnica 17/STN/COPEC, de 14/7/2016, os pagamentos foram feitos em estrita observância aos princípios da transparência e da finalidade, que

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

estabelecem que a execução da despesa deve explicitar a finalidade a que se destina a despesa pública, ou seja, permitir visualizar se a despesa contribui para a criação, expansão ou aprimoramento da ação de governo;

f) na Lei Orçamentária Anual (LOA) ou na Lei de Créditos Adicionais, as despesas com subvenções econômicas devem vir explicitadas, do contrário, caso as despesas figurassem como operações de crédito, não restaria demonstrada a finalidade do gasto público em apreço, que é a equalização de taxa de juros e outros encargos financeiros; g) a formalização desta operação de crédito ensejaria, como contrapartida orçamentária, a estimativa de entrada de receita financeira na natureza 2119.00.00 - Outras Operações de Crédito Internas, cuja fonte para a despesa é a 146, contudo, frisa-se que tal combinação não foi possível de ser realizada nesta operação, sendo impraticável de ser configurada conforme entendimento da Corte de Contas;

h) o atual arcabouço normativo orçamentário público não prevê a possibilidade de considerar “receitas de exercícios anteriores”, tendo em vista que o período considerado pelo Tribunal como de realização das operações de crédito foi de 2010 a 2014, ou seja, dever-se-ia considerar receitas pretéritas ao exercício corrente e, para esta situação, não há amparo na legislação em vigor;

i) a mudança de natureza da despesa e o reconhecimento da receita de operação de crédito, após o encerramento do exercício a que se refere, viola o próprio princípio da anualidade orçamentária;

j) Segundo Nota 17/STN/COPEC, as dívidas da União junto ao BB e ao BNDES estão vinculadas legalmente (autorizadas em leis específicas) como subvenção econômica e o item 9.1.2 do Acórdão 1.634/2016-TCU-Plenário, descreve que as despesas da União não decorrem de decisões do TCU, mas de determinações legais;

k) as despesas com pagamento de equalização (Crédito Rural e PSI) foram devidamente autorizadas na LOA e em lei de créditos adicionais no exercício de 2015, assim, não houve registro irregular de subvenções econômicas, portanto, não houve violação ao que estabelecem o art. 167, inciso II, da Constituição Federal, o art. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 e os arts. 12, § 3º, inciso II, e § 6º, e 13 da Lei 4.320/1964;

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

l) o pagamento nos termos efetuados, em virtude da impossibilidade demonstrada de se efetuar os ajustes pretendidos pelo TCU, apenas exauriu a conduta irregular já reprovada nas contas de 2014, não podendo se constituir em uma nova irregularidade;

m) os Acórdãos 825/2015-TCU-Plenário e 3.297/2015-TCU-Plenário não enfrentaram os aspectos relacionados à forma de se realizar o pagamento, tendo apenas determinado que os pagamentos fossem realizados no menor prazo possível, o que ocorreu no final de 2015, conforme entendimento entre os Poderes Executivo e Legislativo;

n) se os passivos pagos em 2015 tivessem sido pagos como amortização de dívida, ainda que já tenha sido demonstrada a inconsistência orçamentária desse fato, haveria também uma inconsistência fiscal, posto que o resultado de 2015 teria sido de cerca de R\$ 55,0 bilhões menor do que o efetivamente alcançado, reduzindo de forma incorreta o resultado fiscal obtido.

Quanto ao pagamento de dívidas da União junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em lei de créditos adicionais, e também com o registro irregular de subvenções econômicas, incluindo o pagamento de R\$ 869,10 milhões executados em 2014 sem que constassem da respectiva dotação orçamentária

o) pelos mesmos argumentos demonstrados no item anterior, argumenta que é impossível efetuar os pagamentos como operações de crédito;

p) a Lei 11.977/2009 autoriza a utilização das disponibilidades do FGTS em contratações no âmbito do PMCMV e dispõe que o Agente Operador do fundo (Caixa) terá direito ao ressarcimento das quantias desembolsadas, devidamente atualizadas pela taxa Selic;

q) isso assegura a continuidade da execução das contratações do programa e demonstra que essas são custeadas por meio de subvenções econômicas;

r) a descrição da ação 00CW – Subvenções Econômicas Destinadas à Implantação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei 11.977/2009), constante do cadastro de ações da LOA 2015, afirma que a referida ação abarca tanto os

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

valores normais de subvenções econômicas como os ressarcimentos e atualizações dos adiantamentos feitos pelo FGTS, com base no art. 82-A da Lei 11.977/2009;

s) a descrição da referida ação está de acordo com o que dispõe a Lei 11.977/2009, caracterizando a abrangência da subvenção econômica em questão, que inclui o ressarcimento e a remuneração de capital necessário para viabilizar a execução do PMCMV;

t) com isso, os custos associados em conceder a subvenção incluem a remuneração dos serviços prestados pelo Gestor Operacional do Programa (Caixa), inclusive aqueles referentes aos adiantamentos realizados pelo FGTS;

u) o ato de conceder a subvenção econômica, que a lei autoriza que seja feita pelo inciso I do art. 2º da Lei 11.977/2009, é de responsabilidade da União, caso contrário, seria o FGTS que estaria realizando a subvenção econômica, situação essa que não está autorizada pela referida lei e, portanto, seria irregular;

v) o relatório do Senador Acir Gurgacs, relator das contas de 2014 na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), dispõe que a autorização legal para realizar despesas orçamentárias sob a forma de subvenção econômica não se confunde com autorização para contratar operação de crédito com o objetivo de ampliar receitas para a satisfação de compromissos assumidos, cobrir déficit de caixa ou instituir fonte de financiamento;

w) o cancelamento dos restos a pagar e a configuração de operações de crédito para o pagamento da dívida com o FGTS até 2014 requer a elaboração de instrumento específico de contratação da União junto ao FGTS para que se configure uma receita de “outras operações de crédito internas” e, conseqüentemente, inserção na dívida consolidada;

x) esse procedimento torna-se inconsistente sob o aspecto orçamentário, tendo em vista que a receita proveniente da inscrição de restos a pagar é classificada como extraorçamentária (parágrafo único do art. 103 da Lei 4.320/1964), o que impossibilita o ingresso desta receita para financiar a referida operação de crédito, inviabilizando o

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

pagamento das despesas decorrentes da dívida em questão na fonte 146 – Operações de crédito internas – em Moeda;

y) segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), o cancelamento de restos a pagar gera o restabelecimento de saldo de disponibilidade comprometida, originária de receitas arrecadas em exercícios anteriores e não de uma nova receita a ser registrada;

z) esse saldo restabelecido compõe o superávit financeiro na fonte a qual os empenhos de restos a pagar foram emitidos, no caso específico a fonte 100 – Recursos Ordinários do Tesouro, no entanto, não seria possível utilizar tal saldo para pagar as despesas decorrentes da configuração de operação de crédito, já que tais pagamentos deveriam ser feitos através da fonte 146;

aa) conforme trecho do Relatório Preliminar sobre as Contas de 2015 (“Em dezembro de 2015, parcela de dívida junto ao FGTS que foi contraída fora dos ditames legais foi quitada em conjunto com a parcela do débito regularmente constituída...”), nem mesmo o TCU nega a regularidade da despesa, no momento de sua constituição;

bb) a SOF, por meio da Nota Técnica Conjunta 01 DEINF/SECAD/SOF/MP/2016, entende que as determinações dos Acórdãos 825/2015-TCU-Plenário e 3.297/2015-TCU-Plenário, quando exigiram o reconhecimento na LOA das operações de crédito junto ao FGTS, referiam-se apenas aos próximos exercícios;

cc) em relação às situações constituídas (adiantamentos feitos pelo FGTS até 2014), o TCU reconheceu a sua irregularidade e, na impossibilidade de exigir medidas com vistas a sua imediata correção, nos termos do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, limitou-se a determinar que, quando da elaboração das propostas orçamentárias ou da aprovação de créditos adicionais, tais adiantamentos fossem consignados como operações de crédito;

dd) já que o Acórdão 3.297/2015-TCU-Plenário foi exarado apenas em 9/12/2015, período de apreciação do Projeto de Lei Orçamentária no Congresso Nacional, e até então as determinações do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário estavam suspensas por conta de recurso de reexame, não houve prazo para implantar a determinação referente

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

ao reconhecimento das operações de crédito do FGTS nem na LOA de 2016, nem na LOA de 2015;

ee) o próprio Relatório Preliminar das Contas de 2015 revela que é impossível o pagamento dos valores como operações de crédito já que era necessário que a receita oriunda dos empréstimos estivesse inscrita nos orçamentos anuais dos exercícios em que o FGTS realizou a transferência de subvenções em nome da União;

ff) se o entendimento do Relatório Preliminar do TCU é verdadeiro, não há como questionar o procedimento realizado nos pagamentos dos passivos ao FGTS, o qual deve ser considerado como mero exaurimento da irregularidade, tendo em vista a impossibilidade de se alterar leis orçamentárias de exercícios anteriores já encerrados;

gg) em 2015, após o TCU considerar que os adiantamentos do FGTS são operações de crédito, a União não utilizou da permissão do art. 82-A da Lei 11.977/2009 para conceder subvenções econômicas;

hh) merece esclarecer que o cancelamento de restos a pagar de subvenções econômicas foi medida de aperfeiçoamento da gestão fiscal, principalmente para fins de impacto no endividamento da União e, por consequência, no resultado nominal.

ii) assevera que desde de 2013, no âmbito da elaboração do PLOA 2013, reduziu o número de ações orçamentárias existentes para que constassem na LOA somente as ações orçamentárias que entreguem produtos e serviços “finais” à sociedade ou ao Estado;

jj) para evitar a perda de informação e aumentar a transparência da execução orçamentária, foi criado o Plano Orçamentário (PO);

kk) dessa forma, a ação orçamentária 00CW foi distribuída em POs, com o intuito de identificar os valores devidos em cada situação considerada na Lei 11.977/2009, de modo a evidenciar com maior precisão: a subvenção concedida, o passivo junto ao FGTS (ressarcimento e atualização pela Selic) e a remuneração de outros serviços do Gestor Operacional do programa;

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

II) os mecanismos de controle realizados pelos POs foram objeto de auditoria operacional do TCU (TC 022.750/2013-4) que, apesar de ter identificado oportunidades de melhorias, enalteceu os mecanismos;

mm) o pagamento dos passivos teve consenso do Poder Legislativo em relação aos meios empregados, uma vez que não apenas aprovou o PLN 5/2015, alterando a meta orçamentária e abrindo espaço fiscal para quitação dos passivos apontados, mas também aprovou a Medida Provisória 702/2015 de crédito extraordinário que previa o pagamento dos passivos nas referidas ações que agora são questionadas.

Análise das Contrarrazões e Conclusão do TCU (páginas 487 a 497)

O TCU concluiu que existia a possibilidade de realizar os pagamentos da forma correta, qual seja, por meio do reconhecimento de uma dívida no passivo e posterior pagamento como amortização de operações de crédito, inclusive com o cancelamento dos restos a pagar inscritos indevidamente. Quando o governo federal resolveu quitar tais dívidas, constatou-se que os pagamentos foram executados, em grande parte, por meio de restos a pagar de subvenção econômica. Além disso, alguns pagamentos foram feitos também como despesas de exercícios anteriores (elemento de despesa 92, subelemento 45) ou como despesas do próprio exercício, utilizando o elemento de despesa 45.

Cita o tribunal que houve o reconhecimento da dívida como operação de crédito, por meio das Notas Técnicas Conjuntas 9 e 32/2015/CCONF/CCONT/COPEC/STN/MF-DF, de 16/9/2015 (peça 55, p. 100 e 163), que reconheceu que os valores referentes a equalização de taxas de juros, não reconhecidos em anos anteriores, devem ser contabilizados no passivo em contrapartida de uma baixa no patrimônio líquido (ajuste patrimonial).

O TCU não ter enfrentado a forma de pagamento dos passivos, junto ao BB e BNDES, não autoriza o gestor público a realizar tais pagamentos de forma irregular, sem seguir o princípio da legalidade.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Quanto a irregularidade a sistemática de pagamento adotada para liquidar as operações de crédito realizadas pela União junto ao FGTS citou-se o Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, de abril de 2015, caracterizou como operações de crédito os adiantamentos realizados pelo FGTS sem o posterior ressarcimento pela União em prazo razoável. No entanto, tais operações de crédito, por estarem autorizadas pela Lei 11.977/2009, não são alcançadas pela vedação da LRF. O TCU considerou irregular o repasse de recursos ao FGTS para quitação de dívidas anteriormente contraídas utilizando rubrica orçamentária destinada ao pagamento de subvenções econômicas

As irregularidades nos pagamentos dos passivos junto ao BB, BNDES e FGTS constituem flagrante afronta ao inciso II do 167 da Constituição Federal c/c § 1º do art. 5º da Lei Complementar 101/2000 e com o inciso II do § 3º e § 6º do art. 12 e art. 13 da Lei 4.320/1964.

3.3.4 Irregularidade 4 - Abertura de créditos suplementares incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário

- Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário (...) 9.2.8. abertura de créditos suplementares, entre 27/7/2015 e 2/9/2015, por meio dos Decretos Não Numerados 14241, 14242, 14243, 14244, 14250 e 14256, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2015, infringindo por consequência, o art. 167, inciso V, da Constituição Federal (item III.4.1);

Contrarrazões

Os decretos de crédito suplementar questionados eram compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015 (peça 53, p. 282-290 e itens não digitalizáveis; peça 54, p. 1-53):

a) a abertura de créditos observou as normas regentes da matéria, especialmente quanto às condições dispostas na Lei Orçamentária Anual (LOA). Toda a discussão existente sobre a autorização prévia para a edição desses decretos tem como ponto de





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

partida duas controvérsias jurídicas. O que significa, juridicamente, esta “compatibilidade” com a obtenção da meta? Em que plano essa “compatibilidade” deve ser expressa? A segunda controvérsia projeta-se para a questão da dimensão temporal com que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) fixa a “meta de resultado primário”, ou seja, sobre a interpretação referente à “obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015”.

b) o orçamento público é uma peça prospectiva, formulada com mais de seis meses de antecedência de sua vigência e que precisa ser alterada com frequência durante a execução. A abertura de créditos suplementares pode se dar tanto por lei quanto por decreto. Essa previsão é disciplinada no § 8º, do art. 165, somado ao inciso V, do art. 167, ambos da Constituição Federal.

c) da jurisprudência do Legislativo e do Tribunal de Contas da União (TCU) conferia legalidade no momento da edição dos atos questionados. Os pronunciamentos da Corte de Contas permitiam extrair os seguintes entendimentos:

- a “meta é anual, não havendo nenhum dispositivo legal que disponha que a mesma deva ser observada mensal ou semestralmente”;
- o atingimento da meta não é um objetivo em si mesmo, sendo a tempestiva alteração da meta de resultado primário ou a justificativa de seu não alcance consideradas opções legitimamente válidas e prudentes;
- a verificação de que a meta de resultado primário não será atingida ao final do exercício exige a adoção de medidas com vistas a assegurar o seu cumprimento;
- a verificação pelo TCU de que a meta de resultado primário não será atingida ao final do exercício enseja a expedição de alerta ao governo federal, a fim de que se adotem as medidas para o seu cumprimento;
- uma vez atendido os termos de eventual alerta, não há que se falar em irregularidade.

d) a adequação ao interesse público dos créditos suplementares abertos. A autorização para abertura de créditos suplementares diretamente pelo Poder Executivo (CF/1988, art. 165, § 8º), é a óbvia compreensão, por parte do Constituinte, de que certas

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

ações e políticas públicas poderiam ter a ampliação da sua “autorização” orçamentária facilitada para a adequada prestação de serviços públicos. Um projeto de lei de crédito suplementar pode levar meses até ser efetivamente aprovado. A partir do Acórdão 2.731/2008-TCU-Plenário, a LOA de 2009 trouxe um novo inciso, permitindo justamente maior agilidade na edição de decretos de suplementações orçamentárias para as Ifes (Institutos Federais de Ensino Superior), em especial, os incisos XIV e XV, do art. 4º da LOA 2009.

e) Da interpretação dominante de compatibilidade com a obtenção da meta desde a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O art. 4º da LOA diz que a edição de decretos de crédito suplementar deve ser “compatível” com a “obtenção” da meta fiscal, e não “limitado à meta fiscal”. Se a lei quisesse limitar os valores contidos nos decretos de crédito suplementar aos valores da meta fiscal, teria usado a expressão “limitação”. Quando a LRF criou os conceitos de meta fiscal e programação financeira ela estabeleceu os instrumentos de sua implementação. A LRF prevê que seja definida uma programação financeira – sobre a qual será avaliado o cumprimento da meta –, e não sobre a dotação orçamentária aprovada na LOA. O instrumento para a obtenção da meta de resultado primário é a limitação de empenho e movimentação financeira (pagamento). Conforme a LDO 2015, art. 52, § 13º, a execução das despesas primárias discricionárias (...) decorrentes da abertura de créditos suplementares (...) fica condicionada aos limites de empenho e movimentação financeira (...). Dessa forma, a regra sobre a execução de créditos suplementares que constava da LDO de 2015 garantia que essa execução estava limitada aos decretos de contingenciamento. Ao longo do tempo, a partir da interpretação vigente e pacífica da LRF acerca da matéria em exame, toda a estrutura legal para execução orçamentária foi sendo adaptada para garantir a compatibilidade da abertura dos créditos com a meta.

f) Da neutralidade dos decretos em relação à obtenção da meta fiscal. Na tese da ausência de autorização legal, há o entendimento de que algumas das alterações promovidas na programação orçamentária seriam neutras em relação à obtenção da meta e, portanto, compatíveis com ela. O que se deve entender por “alterações neutras”? Todas as exposições de motivos dos decretos afirmam: “as alterações decorrentes da

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

abertura deste crédito não afetam a obtenção da meta”. A execução financeira das despesas discricionárias e obrigatórias segue regras diferentes. O impacto da sua autorização não se dá da mesma forma.

g) Das fontes de receita e a neutralidade dos decretos. As fontes questionadas ampliam a dotação orçamentária total, mas não ampliam os limites definidos para a despesa total, por isso, não teriam qualquer impacto sobre a obtenção da meta de resultado primário. Grande parte da receita decorrente de superávit financeiro e do excesso de arrecadação tem vinculação à despesa específica, seja em função de lei ou de doações e convênios, não podendo ser gasta em outras finalidades. A utilização de superávit financeiro de anos anteriores não afeta o resultado primário em curso, posto que, na definição do contingenciamento, essa receita não será levada em consideração para fins de cálculo da receita primária existente. A suplementação de despesa primária à conta do superávit financeiro, por não constituir nova receita arrecadada no exercício, teria sempre efeito fiscal primário negativo. Logo, o art. 4º da LOA seria incongruente ao prever como fonte para abertura de decreto de crédito suplementar a utilização dessa fonte. Transferências aos entes da federação, cujas receitas a eles pertencem, jamais poderiam ser mantidas em caixa, não ampliando gastos. Essa regra vale para receitas de doações e convênios, pois não haveria sentido lógico contingenciar os gastos custeados com recursos que não são estritamente da União e que só estão no orçamento porque têm uma finalidade específica. Além disso, mesmo na lógica proposta, do ponto de vista fiscal o seu impacto é neutro. Uma variação positiva da despesa é compensada pelo aumento da receita. Com relação ao cancelamento de dotação, cabe ressaltar que não é uma atitude corriqueira. Há limites para o cancelamento de dotações e há incisos do art. 4º da LOA que só permitem a suplementação por meio de superávit financeiro.

h) Da inadequação de compatibilidade da autorização orçamentária com a obtenção da meta. Não havia dúvida que a meta de resultado primário referida no caput do art. 4º da LOA tratava-se de uma meta financeira, de acordo com a metodologia definida pelo Banco Central do Brasil. No entanto, afirma-se no Relatório Preliminar que a compatibilidade com a meta também deveria ser analisada no plano das autorizações orçamentárias. O entendimento em tela parece ser uma adaptação das regras para

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

elaboração e aprovação do orçamento. A LRF, no art. 5º, inciso I, dispõe que “O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º; A LDO 2015, no art. 2º diz que “A aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2015 e a execução da referida Lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário”. O primeiro dispositivo trata apenas do Projeto de Lei Orçamentária, enquanto o segundo é o que estabelece a meta para o exercício e afirma que tanto a aprovação quanto a execução terão que ser compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário. Com base nesses dois artigos, não se pode afirmar necessariamente que haveria uma regra para aferição da compatibilidade com a meta no momento da elaboração do PLOA e da aprovação do mesmo e que esta seria a mesma e aplicável aos decretos de créditos orçamentários. A LOA contém uma estimativa de receitas e de despesas compatível com a meta estabelecida na LDO. No entanto, esta estimativa, via de regra, não se sustenta por muito tempo, em decorrência das reestimativas de receita, ou ainda quando da reabertura de créditos especiais e extraordinários abertos no último quadrimestre do exercício anterior. É sobre esta programação financeira que se avalia a obtenção da meta e não sobre a dotação orçamentária aprovada na LOA. Cabe exclusivamente aos decretos de programação financeira e ao contingenciamento – e não às dotações orçamentárias da LOA e aos decretos de suplementação – a obtenção da meta de resultado primário. No sistema jurídico brasileiro, os comandos da LRF e os decretos de contingenciamento tem o condão de tornar o orçamento público apenas um indicativo e não mais o limite de gasto.

i) Da condicionalidade para abertura de créditos por decreto e por projeto de lei. A partir da condição do art. 4º da LOA, houve uma evolução dos instrumentos legais e operacionais para garantir que a condicionalidade do caput do art. 4º fosse atendida. Logo, dentro da visão vigente até outubro de 2015, ao contrário do que se sustenta no relatório preliminar, este dispositivo da lei orçamentária efetivamente condicionou as atuações do Poder Executivo. Pelo histórico do art. 4º da LOA, verifica-se, conforme o Parecer da CMO ao PLN 31 de 2003 (PLOA 2004), que o objetivo da inserção da

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

condição foi guardar compatibilidade da abertura dos créditos por decreto com a obtenção da meta, para manter o “paralelismo” com os créditos autorizados por lei. Os argumentos utilizados para demonstrar a condicionalidade dos decretos e dos projetos de lei são exatamente as mesmas e jamais haviam sido questionados. Desde 2006, foi mantida a redação do artigo 4º da LOA como constou da LOA de 2015. Sendo assim, foi possível desenvolver diversos controles para garantir que a compatibilidade dos decretos de crédito suplementar com a obtenção da meta fosse atendida. Dentre os principais está o § 13 do art. 52 da LDO 2015, o qual diz que a execução das despesas primárias discricionárias decorrente da abertura de créditos suplementares e especiais e da reabertura de créditos especiais, no exercício de 2015, fica condicionada aos limites de empenho e movimentação financeira.

j) A sistemática de abertura de créditos suplementares por decreto é a mesma desde 2001. A sistemática de abertura de créditos suplementares por decreto é a mesma desde 2001, ou seja desde o momento em que se fez aplicar a LRF. Sempre houve a previsão de crédito por decreto na LOA, com a condicionalidade da compatibilidade do crédito com a meta fiscal. Em 2015, não só o decreto de contingenciamento deixava expresso que os créditos suplementares de despesa discricionárias estavam sujeitos aos limites impostos, mas também a LDO 2015 trazia a regra sobre a execução de créditos suplementares. Desse modo, estava estabelecido em uma lei a garantia de que essa execução estava limitada aos decretos de contingenciamento. O entendimento de que a abertura de crédito suplementar não implica descumprimento da condicionante prevista no art. 4º da LOA está pautado, portanto, na evolução do ordenamento jurídico que rege a matéria desde 2001.

k) Do procedimento parametrizado e dos pareceres técnicos que constaram da instrução do procedimento que ensejou a expedição dos decretos. Os decretos de crédito suplementar são instrumentos administrativos comuns, corriqueiros, e que sempre viabilizaram a alocação orçamentária de bilhões de reais por ano. O processo de solicitação de um crédito é extremamente complexo. Contempla uma vasta rede de atores e é operacionalizado por esse sistema de informações parametrizado para executar uma série de verificações. Com isso se busca evitar erros e ilegalidades nestes pedidos. A

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

edição de créditos suplementares envolve uma complexa cadeia de atos administrativos. Aproximadamente vinte técnicos de diversos órgãos e, muitas vezes, de Poderes distintos, elaboram, revisam e firmam pareceres no processo de edição de tais decretos. Em todos os documentos que embasaram tais decretos não houve apontamento de incompatibilidade com a meta fiscal. Para justificar que tais créditos estariam compatíveis com a obtenção da meta, o Ministério do Planejamento apresentou os mesmos argumentos que têm sido apresentados há anos, tanto nas exposições de motivos dos decretos, quanto nos projetos de lei de crédito conforme explicado acima. Os decretos questionados foram editados dentro da rotina administrativa estabelecida há décadas, sem qualquer atipicidade.

I) Os decretos de crédito suplementar em 2001 e 2009. A edição de decretos de crédito suplementar sempre foi praticada em exercícios anteriores sem ser considerada irregular pelo TCU. Em 2015, a Corte de Contas, por meio do Acórdão 2.461/2015-TCUPlenário, considerou, pela primeira vez, irregular a edição dos decretos que abriram créditos suplementares, com fundamento de que eram incompatíveis com a obtenção da meta fiscal. Isso contrariou o entendimento até então consolidado no âmbito do próprio Tribunal quando do exame de casos similares, como os ocorridos nos exercícios de 2001 e 2009. Em 2001, o Presidente Fernando Henrique alterou a meta por meio da Medida Provisória 2.046-33, de 25/8 2000. Ao final de 2001, o Governo Federal não conseguiu cumprir a meta. Considerando apenas o período em que a medida provisória entrou em vigor e o final do exercício, foram editados decretos de abertura de créditos suplementar, à conta de superávit financeiro do exercício anterior ou de excesso de arrecadação, no valor total de R\$ 4,4 bilhões. A avaliação na prestação de Contas de 2001 não mencionou qualquer irregularidade sobre os decretos. Em 2009, o Congresso discutiu a redução da meta de superávit entre 15/5 e 8/10. Durante esse período, foram publicados 32 decretos de abertura de crédito suplementar. Ao examinar novamente a regularidade dessa prática, o TCU, recorrendo ao seu tradicional entendimento sobre a matéria, não fez qualquer ressalva sobre os créditos suplementares abertos. Verifica-se que os decretos de abertura de crédito suplementar publicados entre 27/7 e 20/8/2015 observaram a prática orçamentária consolidada ao longo dos anos, bem como ratificada até então pelo TCU.

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

m) Da anualidade da meta fiscal. De acordo com o Parecer Preliminar do TCU em 2015, o retrato parcial revelado pelos relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas primárias já pode ser utilizado para verificar o descumprimento da meta, o que já ensinaria, automaticamente, o cancelamento da autorização para a abertura de créditos suplementares por decreto. Somente após o encerramento do exercício financeiro é possível constatar-se se a meta foi cumprida. E no caso concreto, com a edição da Lei 13.199/2015, oriunda do PLN 5/15, a meta foi cumprida. Em 2009, o Tribunal considerava que a votação do projeto de lei que modifica a meta de resultado constante da LDO tornaria o alerta quanto situação prevista no art. 9º da LRF inócua. A LOA se refere à necessidade de compatibilidade com a meta fiscal para abertura de créditos, e não ao cumprimento da meta, que só poderá ser avaliado ao fim do exercício. A lei é literal ao determinar compatibilidade com a obtenção da meta, significando que os créditos estão sujeitos ao limite de gastos, nos termos do já citado art. 52, § 13, da LDO 2015. Os decretos, se não ampliam o limite de gasto, não podem ser incompatíveis com a obtenção da meta. O art. 4º da LOA 2015 prevê uma condição futura e incerta, desrespeito à meta, cuja ocorrência afastaria a eficácia dos decretos de abertura do crédito suplementar. Ou seja, uma condição resolutória cujo implemento só seria possível verificar ao final do ano, haja vista o caráter anual não só do orçamento, mas da própria meta, nos termos do art. 4º, § 1º, da LRF. Tendo a meta sido modificada pela Lei 13.199/2015, oriunda do PLN 5/15, o seu atingimento em 31/12/15 configurou a ausência de implemento da condição resolutória que afastaria a validade dos decretos. Com isso, estes são confirmados pelo Congresso Nacional. Tendo sido essa cumprida, está autorizada a abertura de créditos suplementares por decreto, conforme a previsão da LOA. A produção de efeitos da lei que altera a meta em relação a todo o exercício financeiro é matéria que já foi objeto de apreciação pelo TCU, em relação ao julgamento das contas do Presidente da República em 2009. Naquela oportunidade, a Corte de Contas entendeu que os limites de contingenciamento do exercício poderiam se referir à meta que fora objeto de alteração por lei. A relevância maior do referido precedente do TCU está na possibilidade da aprovação legal de uma nova meta poder ser aplicada em relação a condicionamentos que a ela subordinam-se durante o tempo que a proposta tramitou no Parlamento. Aliás, se a nova meta retroage para modificar os limites de contingenciamento, fenômeno

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

diretamente relacionado com o atingimento do resultado primário, com muito mais razão é aplicável retroativamente em relação à autorização para abertura de crédito suplementar, que não se refere diretamente à obtenção de superávit primário. Se a meta não tivesse sido alterada, e tivessem ocorrido, pela edição dos decretos, efetivos prejuízos a ela, aí sim, poderia se caracterizar uma irregularidade. A convalidação dos atos administrativos é um instituto reconhecido pacificamente hoje por todos os doutrinadores de direito administrativo, nacionais e estrangeiros. Se atos administrativos foram praticados na busca da satisfação dos interesses públicos, a segurança jurídica recomenda que sejam mantidos, em todos os seus efeitos, e não eliminados. É incabível tratarmos da meta senão considerada ao final do exercício, em homenagem ao princípio da anualidade. O diagnóstico bimestral é mera projeção da meta e com esta não se confunde.

n) Da não ofensa à obtenção da meta dos créditos questionados. O relatório preliminar de 2015 do TCU afirma que mesmo diante de uma meta comprometida, ainda seria viável a abertura de créditos com impacto neutro no resultado fiscal. Por sua vez, o relatório concorda com a tese de que é sobre o impacto no resultado fiscal que se deve analisar a abertura de crédito. Se não houvesse qualquer regramento, uma abertura de crédito suplementar que ampliasse a dotação orçamentária, (mediante a utilização de excesso de arrecadação ou superávit financeiro de exercícios anteriores) de fato seria incompatível com a meta. Ao ampliar a dotação orçamentária, os decretos estariam ampliando a autorização dada pelo Congresso, que, sem qualquer limitação, levaria a um maior gasto e, conseqüentemente, seria incompatível com a meta de resultado primário.

n.1) Despesas discricionárias A LDO 2015 e os decretos de contingenciamento trazem um dispositivo que obriga que os créditos suplementares de despesas primárias discricionárias estejam sujeitos aos limites de empenho e movimentação financeira definidos nos decretos de contingenciamento. Independentemente da fonte utilizada para abertura de créditos, sempre haveria a sujeição a estas limitações. E, assim, se garantia que a abertura de crédito suplementar seria, portanto, compatível com a meta. Ao se respeitar o § 13 do art. 52 da LDO 2015 e ao se promover um contingenciamento, as referidas suplementações seriam compatíveis com a meta. A ampliação da autorização de crédito por decreto não se transforma diretamente em despesa primária. Os valores

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

efetivamente empenhados e pagos se restringiram ao limite definido pelos decretos de contingenciamento. Se a meta fiscal só pode ser afetada com o pagamento efetivo do crédito, é um absurdo argumentar que o crédito criado por meio do decreto foi incompatível com a meta.

n.2) Despesa obrigatória É insustentável a tese da alegada inadequação entre suplementação de despesa obrigatória e a obtenção da meta de superávit. Isso porque, quando necessário eventual reforço na dotação orçamentária referente a despesas dessa natureza, deve-se adequar as previsões fiscais correspondentes, e não o contrário, uma vez que se trata de despesa de execução legal obrigatória. A Administração não tem governança sobre tais despesas, as quais decorrem de obrigações legais e constitucionais do Poder Público. Seu inadimplemento implicaria descumprir a legislação, o que não se afigura plausível, conforme se extrai da leitura dos comandos previstos no § 2º e no caput do art. 9º da LRF. A despesa obrigatória será necessariamente considerada no relatório bimestral anterior ou seguinte, o que conduzirá ao contingenciamento de despesas discricionárias suficientes para que se garanta o atingimento daquela meta. Dentre os R\$ 1,8 bilhão de despesas primárias constantes nos decretos, com as fontes apontadas pelo relatório, apenas R\$ 56,6 milhões são relativos às despesas obrigatórias. A Exposição de Motivos 98, de 9/7/2015, que acompanhou o projeto desse decreto esclareceu que essa despesa seria considerada no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 3º Bimestre.

n.3) Doações e Convênios Despesas com doações e convênios também não estão sujeitas ao decreto de contingenciamento, logo, seu efeito é inserido explicitamente nos relatórios exigidos pela LRF. Essas despesas, por não serem objeto de limitação de empenho e de movimentação financeira, são previstas, no relatório, como despesas obrigatórias. Quando os decretos de crédito suplementar foram editados, o impacto daqueles que não são contingenciáveis já havia sido considerado. A execução das despesas decorrentes de doações e convênios foi inferior à dotação autorizada na LOA. Não houve uma ampliação das despesas decorrentes da suplementação orçamentária. A observação sobre a incorporação das despesas decorrentes de doações e convênios no

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

relatório bimestral foi feita explicitamente nas exposições de motivos que acompanharam os decretos.

o) Da nova interpretação após a edição dos decretos questionados. O relatório preliminar do TCU relativo às contas de 2014, de autoria do Ministro relator, apresentado em 17/6/2015, não apontava essa “irregularidade”. A nova posição do TCU só surgiu depois da expedição dos decretos, em 7/10/2015. Houve clara guinada na interpretação do TCU. Nesse sentido, o Relatório pretende aplicar interpretação nova a fatos pretéritos, o que seria, por evidência, uma aplicação retroativa vedada pela Constituição, uma clara ofensa ao princípio da segurança jurídica e da razoabilidade.

o.1) Do posicionamento do Ministério Público junto ao TCU. Até a manifestação do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira ocorrida em 15/6/2015, jamais havia ocorrido qualquer questionamento quanto à publicação desses decretos. No entanto, o douto Procurador apresentou teses diferentes. A primeira aponta irregularidades apenas nos decretos que utilizam como fonte superávit financeiro de exercícios anteriores. O Procurador chegou a afirmar que a fonte excesso de arrecadação seria “neutra”. A segunda foi apresentada na representação enviada ao TCU sobre os supostos decretos irregulares de 2015, em que se apontam irregularidades também para os decretos cuja fonte para suplementação foi o excesso de arrecadação.

A manifestação do Procurador junto ao TCU de 15/6/2015, encaminhada ao Ministro Relator das Contas do Governo de 2014, Augusto Nardes O Procurador apresenta, na sequência, uma argumentação que não pôde ser completamente compreendida, pois mistura conceitos muito distintos. Diz ainda que a Presidente da República somente poderia fazer uso da autorização de que trata o artigo 4º da LOA 2014 nas hipóteses de utilização de fontes de abertura consideradas neutras do ponto de vista fiscal, tais como o excesso de arrecadação de fontes primárias e os remanejamentos.

Representação do Procurador Júlio Marcelo junto ao TCU de 9/10/2015. O Procurador ressalta que esses decretos teriam ampliado despesas. Além disso, agora incorpora nos seus questionamentos, também, o excesso de arrecadação.

o.2) Do posicionamento do Plenário do TCU

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- O parecer prévio sobre as Contas de 2014 do Governo da República A análise dos referidos decretos não constou do Relatório Preliminar apresentado em junho de 2015, tendo sido incluída posteriormente. A tese do TCU sobre eventual ilegalidade nos decretos só foi esclarecida em 7/10/2015. Para o Tribunal, o argumento central é o fato de que o não contingenciamento no volume necessário para obtenção da meta vigente retiraria a possibilidade da edição dos decretos.

- O relatório Preliminar das Contas do Governo da República de 2015 Claramente, o peso do decreto de contingenciamento foi diminuído na análise, e a análise da compatibilidade com a obtenção da meta passou a ser vista do ponto de vista da simples autorização orçamentária e não mais decorrente da execução.

p) A adequação do Poder Executivo à nova interpretação do TCU. Conforme informado pela SOF, não houve, em qualquer exercício financeiro, alerta de órgãos de controle sobre indícios de irregularidade na gestão orçamentária, especialmente quanto à abertura de créditos suplementar que pudesse impactar na obtenção da meta de resultado primário do exercício, salvo em relação ao exercício financeiro de 2014, o que somente ocorreu em 7/10/2015. Diversos técnicos da SOF, bem como dos ministérios setoriais, se mostraram surpresos quanto ao novo entendimento. Entretanto, tão logo teve ciência da nova interpretação, o Poder Executivo alterou os seus procedimentos, deixou de editar decretos de abertura de crédito suplementar à conta de excesso de arrecadação ou superávit financeiro do exercício anterior, adaptando-se, portanto, ao novo entendimento. E quanto à execução financeira, a demonstração da total aderência às prescrições emanadas do TCU deu-se pela edição do Decreto de contingenciamento 8.580, de 27/10/2015. Foi imposto o contingenciamento de todo o limite disponível para execução financeira das despesas discricionárias dos ministérios, revelando extrema cautela fiscal e respeito às decisões definitivas do órgão de controle. Ainda que fosse a primeira vez que o TCU tivesse firmado uma posição acerca da matéria, como sustentam, teria sido correto que, antes de firmar um posicionamento definitivo e condenatório, tivesse feito auditorias prévias e estabelecido ressalvas para o conhecimento e providências por parte do Poder Executivo. O que se deve ter por absolutamente inaceitável, é a mudança de opinião a partir de um certo momento, com a penalização

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

para o período pretérito à alteração dessa compreensão. Em 2009, a situação foi idêntica à de 2015, com um agravante: mesmo antes de a meta ser mudada, houve descontingenciamento com base na meta futura. Em 2015, mesmo após o envio do PLN 5, houve o contingenciamento total do 5º bimestre de 2015. Assim, em 2015, no último relatório bimestral (referente ao 5º bimestre), foi observada a meta vigente à época, realizando um bloqueio de todo o limite orçamentário e financeiro que estava disponível, o que caracterizaria um comportamento condizente com a determinação que poderia ter sido feita em relação aos relatórios bimestrais de 2009.

q) A ausência de lesão ao bem jurídico tutelado Ao alçar o cumprimento da meta fiscal como elemento essencial à verificação da licitude dos atos de autorizar ou não, por meio de decreto, os referidos créditos suplementares, a análise desconsidera dois fatores essenciais:

- Os decretos de créditos suplementares não implicaram em aumento de gasto público, pois mesmo que tenham ampliado a dotação orçamentária, não alteraram o limite fiscal.
- Não há como dissociar o regime de metas do princípio da anualidade orçamentária. O Congresso Nacional aprovou o PLN 5/2015, que, ao alterar a própria meta fiscal, afastou qualquer possibilidade de acolhimento da tese sustentada. Não há possibilidade de interpretação do regime de metas dissociado da noção de anualidade orçamentária. Pelo princípio da anualidade orçamentária a meta e o seu atingimento só podem ser revelados no dia de encerramento do exercício fiscal.

Análise das Contrarrazões e Conclusão do TCU (páginas 506 a 513)

O TCU considera que o fato de a meta de resultado primário estabelecida pela LDO 2015 ser anual não significa que a condução da política fiscal ao longo do exercício não deva observar a meta. Há dispositivos da LRF que exigem que a meta de resultado primário seja determinante no gerenciamento da política fiscal, tais como o art. 9º,





segundo o qual é necessário contingenciar despesas se, ao final de um bimestre, for verificado que a meta poderá não ser atingida ao final do exercício.

A meta de resultado primário estabelecida pela LDO 2015 é anual, mas a LRF e a LDO exigem que a meta vigente seja determinante na condução da gestão fiscal e orçamentária, não apenas nas avaliações bimestrais e quadrimestrais, mas também nos atos ao longo do exercício que se relacionam com a busca de atingimento da meta. O indício de irregularidade referente aos créditos suplementares abertos por decreto não está relacionado ao cumprimento ou não da meta ao final do exercício, nem a esse fato se condiciona.

A CF/1988 (art. 165, § 8º), a LOA autoriza que o Poder Executivo abra crédito suplementar diretamente, respeitados os limites e condições estabelecidos e a observância da condição exigida na LOA 2015, art. 4º (compatíveis com a obtenção da meta).

A primeira decisão definitiva do TCU sobre a análise da condição exigida pela LOA 2015, art. 4º, referente a abertura de crédito suplementar ocorreu em 7/10/2015, por ocasião do Acórdão 2.461/2015. Se esse assunto nunca havia sido analisado pela Corte de Contas, então não há que se falar em mudança de interpretação.

3.3.5 Irregularidade 5 - Condução da programação orçamentária e financeira com amparo em meta fiscal prevista no PLN 5/2015 e Contingenciamento de despesas discricionárias em montantes inferiores aos necessários para atingimento da meta fiscal vigente

- Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário (...)

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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

CD/22514.72163-00

Contrarrazões

Nas contrarrazões, os indícios de irregularidades apresentados nos itens 9.2.9 e 9.2.10 são tratados em conjunto no Anexo 3.2, denominado “Dos aspectos relativos à programação orçamentária e financeira” (peça 53, p. 155-262 e itens não digitalizáveis). Alega-se, de forma global, em relação a esses itens, que durante todo o exercício a condução da programação orçamentária e financeira deu-se de acordo com os entendimentos do TCU, o que houve foi uma mudança de entendimento durante o exercício de 2015, mudança essa acompanhada imediatamente por alterações na condução da programação orçamentária e financeira, apesar da grave crise econômica pela qual o país passava, que ocasionou uma significativa queda das receitas primárias.

Os argumentos que sustentaram essa alegação podem ser resumidos nos seguintes pontos:

- as mudanças de entendimento do TCU;
- crise econômica;
- semelhança entre os exercícios de 2009 e 2015; • transparência e condução econômica responsável durante todo o exercício;
- mudança da condução da programação financeira tão logo foi prolatado o Acórdão 2.461/2015- TCU-Plenário referente às contas de 2014. Um argumento central da defesa em relação a esse item refere-se à questão da mudança de entendimento do TCU. Afirma-se que “os pronunciamentos da Corte de Contas permitiam extrair os seguintes entendimentos”:

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- a “meta é anual, não havendo nenhum dispositivo legal que disponha que a mesma deva ser observada mensal ou semestralmente” (Acórdãos 2.659/2009-TCU-Plenário, 263/2010-TCU-Plenário e 1.143/2011-TCU-Plenário);

- o atingimento da meta não é um objetivo em si mesmo, sendo a tempestiva alteração da meta de resultado primário ou a justificativa de seu não alcance consideradas opções legitimamente válidas e prudentes (Acórdãos 1.274/2013-TCU-Plenário, 1.338/2014-TCU-Plenário, 1.464/2015-TCU-Plenário e 2.461/2015-TCU-Plenário);

- a verificação, pelo governo federal, ao longo da execução da programação orçamentária e financeira, de que a meta de resultado primário não será atingida ao final do exercício exige a adoção de medidas com vistas a assegurar o seu cumprimento (Acórdãos 2.659/2009-TCU-Plenário, 263/2010-TCU-Plenário e 1.143/2011-TCU-Plenário);

- a verificação, pelo TCU, por ocasião do acompanhamento da execução da programação orçamentária e financeira, de que a meta de resultado primário não será atingida ao final do exercício enseja a expedição de alerta ao governo federal, a fim de que sejam adotadas as medidas com vistas a assegurar o seu cumprimento, pelo menos até a realização da última avaliação bimestral, portanto, do quinto relatório bimestral (Acórdãos 2.659/2009-TCU-Plenário, 263/2010-TCU-Plenário e 1.143/2011-TCU-Plenário); e,

- uma vez atendido os termos de eventual alerta, não há que se falar em irregularidade a ser carreada para a análise da prestação de contas referente ao exercício (Acórdãos 263/2010-TCU-Plenário, 296/2007-TCU-Plenário e 3.297/2015-TCU-Plenário). TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 008.389/2016-0 515 Em 2015, o entendimento então vigente foi alterado. Resumidamente, quanto aos seguintes aspectos:

- a meta de resultado primário, anteriormente considerada “anual, não havendo nenhum dispositivo legal que disponha que a mesma deva ser observada mensal ou semestralmente”, passou a ser vinculante para cada bimestre (Acórdão 3.324/2015-TCU-Plenário) e

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- a verificação, pelo governo federal, por ocasião de cada avaliação de receitas e despesas do exercício, de que a meta de resultado primário não será atingida, exige a adoção de medidas imediatas com vistas a assegurar o seu cumprimento (Acórdãos 2.461/2015-TCU-Plenário e 3.324/2015-TCU-Plenário).

Análise das Contrarrazões e Conclusão do TCU (páginas 515 a 522)

Em 22/7/2015, quando o Poder Executivo publicou o Relatório do 3º Bimestre, já estava ciente que a forma de condução da programação orçamentária e financeira mediante projeto de lei estava sendo apontada como uma das irregularidades da conduta de 2014. Ainda assim, na mensagem aos ministros, a SOF e a STN deixam clara a opção por repetir a conduta que estava sendo questionada pelo Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário:

4. Importa ressaltar que as estimativas constantes deste Relatório já consideram os efeitos da proposta encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, de alteração da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, que “Dispõe sobre as diretrizes para a Elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015”, no sentido de reduzir a meta de resultado primário do setor público consolidado não-financeiro.

Dessa forma, mostra-se incabível o argumento de que o Tribunal não havia se manifestado sobre o tema. O que se observa é que o Poder Executivo optou por repetir a conduta apontada como irregular. Conduta minimamente prudente seria não se adotar para o exercício de 2015 a mesma conduta tida como irregular em 2014.

O Poder Executivo não corrigiu a irregularidade do contingenciamento inferior ao necessário após o 3º bimestre de 2015, vez que, por ocasião da 4ª avaliação bimestral, promoveu a manutenção dos limites de empenho e movimentação financeira das despesas discricionárias em relação aos limites constantes da avaliação do bimestre anterior, desconsiderando a meta de resultado primário estabelecida na LDO 2015, e baseando-se na meta constante de projeto de lei pendente de aprovação no Congresso.

Após a reavaliação de receitas e despesas primárias do 3º bimestre de 2015, impunha-se a obrigação de o governo federal fazer o contingenciamento de despesas, pois houve frustração de receitas e a meta fiscal em vigor não oferecia margem para se

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





executar todas as despesas autorizadas. Contudo, como já havia um projeto de lei no Congresso para alterar a meta fiscal, a conduta prudente para o conjunto das contas públicas, segundo a LRF, seria considerar a meta em vigor e realizar o contingenciamento nos montantes devidos, aguardando a aprovação do referido projeto para então restabelecer os gastos compatíveis com a nova meta de resultado primário definida.

O Tribunal concluiu que as contrarrazões não foram suficientes para afastar, no todo ou em parte, os indícios de irregularidades apontados nos itens 9.2.9 e 9.2.10 do Acórdão 1.497/2016-TCUPlenário.

3.3.6 Irregularidade 6 – Utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 em finalidade diversa do objeto da vinculação

- Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário (...)
 - 9.2.11. utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 em finalidade diversa do objeto da vinculação, em ofensa ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000 (item III.4.3);
 - 9.2.12. utilização de recursos de fundos especiais em finalidade diversa do objeto da vinculação, em desacordo com o estabelecido no art. 73 da Lei 4.320/1964 e em ofensa ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000 (item III.4.3);

Contrarrazões

De forma resumida, foram apresentados os seguintes argumentos para contestar os indícios de irregularidades na utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 (peça 54, p. 54-85):

- Da utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 em finalidade diversa do objeto da vinculação (art. 8º da Lei Complementar 101/2000)

a) a Presidente da República realizou a desvinculação de acordo com o art. 62 da CF/88 e, ainda, com base em proposta feita pelos ministros da Fazenda e do Planejamento, os quais demonstravam, em exposição de motivos interministerial, a presença dos requisitos constitucionais de relevância e urgência da medida provisória;

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

b) a MP 704/2015 não tratou de matéria orçamentária, posto que versou exclusivamente de vinculação legal de recursos. Além disso, a referida medida provisória teve seu processamento regular na Comissão Mista Especial e não na Comissão Mista de Orçamento, o que demonstra que o parlamento considera que não se trata de matéria orçamentária;

c) o art. 8º da LRF não tem o condão de fixar vinculação de receita em caráter geral, mas sim de vetar a utilização de recursos que estão vinculados a determinada finalidade por força de lei;

d) a MP 704/2015 não foi inédita, tendo sido editados atos normativos dessa natureza em outras ocasiões, sem a incidência de qualquer contencioso administrativo ou judicial (por exemplo: art. 9º da Lei 12.306, de 6/8/2010 - conversão da Medida Provisória 484, de 2010);

e) considera adequada a mudança da situação jurídica da receita, já que a alteração se processou por meio de uma MP válida e eficaz, de maneira que todas as vinculações instituídas por lei ordinária de recursos arrecadados em anos anteriores restaram desvinculados;

f) não se pode afastar a qualidade da norma em exame pelo fato de ter sido rejeitada no Congresso Nacional, haja vista ter sido aprovada pela Comissão Mista Especial, que concluiu pela constitucionalidade e juridicidade da proposta, pelo atendimento dos pressupostos de relevância, urgência e adequação orçamentária e financeira;

g) apesar de MP 704/2015 ter sido rejeitada pela Câmara dos Deputados, o Congresso Nacional não editou o Decreto Legislativo (§ 11 do art. 62 da CF/88), restando indubitado, à míngua de contrariedade, que devem ser mantidos hígidos todos os atos praticados durante a vigência da norma;

h) as indicações de possíveis irregularidades sobre as desvinculações guardam propriamente mais relação com o campo formal da técnica legislativa do que com o campo material;

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

i) o fato de a Chefe do Poder Executivo Federal ter optado pela adoção de uma norma compreendida, para o que importa à presente discussão, como norma de caráter temporário e não em lei específica, não gera ipso facto a antinomia aparente de segundo grau;

j) a MP 704/2015 possui natureza temporária e excepcional, uma vez que restrita ao exercício financeiro do ano de 2015, assim editada para atendimento de circunstância específica, consoante se depreende de sua interpretação literal. A norma em comento acabou por tratar de hipótese especial e prédeterminada, qual seja, a utilização do superávit financeiro das fontes existentes no Tesouro Nacional em 31/12/2014 para cobertura de despesas primárias obrigatórias no exercício de 2015;

k) trata-se, na verdade, de clássico caso de convivência de leis no tempo com a admissão pela compatibilidade e coexistência, haja vista que o ordenamento jurídico pátrio autoriza que lei nova estabeleça disposições gerais ou específicas a par das já existentes (§ 2º, art. 2º, do Decreto-lei 4.657/42);

l) não há qualquer antinomia entre o art. 1º da MP 704/2015 e as diversas normas de vinculação de recursos, pois a MP 704/2015 não revogou a vinculação dos recursos afetados por disposição legal, mas permitiu apenas uma desvinculação temporária de receitas.

- Da utilização de recursos de fundos especiais em finalidade diversa do objeto da vinculação sem autorização específica (art. 73 da Lei 4.320/1964 e art. 8º da Lei Complementar 101/2000)

m) o que se depreende com maior clareza e segurança do art. 73, da Lei 4.320/1964, é que inexistindo contrariedade da lei de instituição do fundo, em todos os exercícios financeiros, o superávit verificado no balanço do fundo será transportado para o exercício posterior;

n) os fundos especiais têm o direito de se apropriar dos saldos apurados nos balanços dos anos anteriores. Trata-se de regra da maior relevância para concretização dos objetivos e prestação dos serviços estabelecidos na lei instituidora;

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

o) não se pode compreender como correto o apontamento decorrente da necessidade de autorização específica na própria lei de criação do fundo especial para desvinculação de receitas;

p) o STF já decidiu sobre a constitucionalidade de o Chefe do Poder Executivo dispor acerca de fundos por meio de medida provisória;

q) em razão do exposto, compreende-se como constitucional a Portaria 138/2015, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que alterou fontes de recursos originariamente vinculados.

- necessidade da desvinculação dos recursos

r) as mudanças na economia modificaram as estimativas de arrecadação, exigindo uma grande flexibilidade na gestão das fontes de recursos dos orçamentos públicos;

s) mais de 90% do orçamento é de despesas obrigatórias e mais de 80% das receitas são vinculadas a determinadas despesas, no entanto, não há uma relação direta entre as vinculações de receitas e as obrigações de despesas, levando a um acúmulo de superávit financeiro;

t) esses acúmulos de superávit financeiro são reforçados pela necessidade de obtenção de resultado primário;

u) algumas fontes de recursos, como é o caso da 42 (compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural), acumulam saldos volumosos frente à necessidade do setor a que os recursos são destinados, o que impossibilita a utilização desses recursos pelos fundos especiais;

v) os técnicos do TCU analisaram essa matéria e apontaram que a inexistência de espaço fiscal é responsável tanto pela geração de recursos disponíveis que se tornaram, posteriormente, superávit financeiro, como a impossibilidade de alocação desses recursos no exercício seguinte; w) as despesas previdenciárias não podem deixar de ser realizadas, mas, nos anos recentes, observou-se que a despesa manteve o seu crescimento vegetativo somado ao crescimento do salário mínimo, enquanto que a receita previdenciária teve uma forte mudança de trajetória, com clara desaceleração;

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

x) em 2015 havia uma expectativa de frustração de receitas tanto nas fontes 53 - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social e 54 - Contribuição dos Empregadores dos Trabalhadores para a Seguridade Social como na fonte 100 - Recursos do Tesouro, conforme Nota Técnica Conjunta 01/2016/SEAFI/SECAD/SOF/MP, em resposta ao Ofício de requisição 03-107/2016-TCU/SEMAG, de 2/5/2016;

y) as fontes alteradas pela Portaria SOF 138/2015 explicam quase 60% da frustração de receita em relação à LOA;

- excludentes de responsabilidade/culpabilidade

z) ao final de 2015, é possível observar que, mesmo após a desvinculação, não houve redução dos saldos destinados aos fundos especiais, pois a receita arrecadada em 2015 não foi desvinculada;

aa) no caso da fonte 78 (Recursos do Fistel), apesar de o seu saldo ter sido reduzido ao final de 2015, o TCU já se manifestou quanto a essa desvinculação, haja vista haver previsão legal na lei criação do fundo para destinação de recursos desvinculados ao Tesouro Nacional.

bb) o TCU, no relatório sobre as contas de 2010, faz menção à utilização do superávit financeiro desvinculado para o pagamento de dívida, mas não faz qualquer ressalva quanto ao procedimento de desvinculação;

cc) no mesmo relatório, o TCU fez ressalva quanto à execução de despesas sem suficiente disponibilidade financeira e recomendou à STN e à SOF que realizassem estudos para coibir a execução orçamentária com fontes de recursos sem suficiente disponibilidade financeira;

dd) atendendo à recomendação do TCU, a STN e a SOF realizou levantamento para realizar remanejamentos de dotações orçamentárias com as necessárias trocas de fontes de recursos, ajustandose assim as dotações disponíveis para evitar a execução orçamentária com fontes de recursos sem suficiente disponibilidade financeira no final de cada exercício;

ee) a MP 704 foi enviada ao Congresso em 23/12/2015, devido à necessidade de fazer frente à recomendação do TCU de evitar a execução orçamentária com fontes de recursos sem suficiente disponibilidade financeira;

ff) a MP 704/2015 não é matéria nova, nem mesmo trata de tema que tenha tido questionada sua constitucionalidade nesses quase vinte anos; gg) nesse período, as únicas medidas provisórias que não foram aprovadas são as MP 661/2014 e MP 704/2015. No entanto, o motivo da não aprovação da MP 661/2014 foi que o texto enviado não definia o ano a que se referia a desvinculação e, portanto, se aprovado levaria à desvinculação do superávit financeiro de forma permanente, e não apenas para o ano de 2014;

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

hh) a decisão pela desvinculação só foi tomada após a emissão do Parecer 01579/2015/CONJURMP/CGU/AGU, o qual opinou pela regularidade jurídica da proposta;

ii) o parecer do relator, na Comissão Mista que apreciou tal matéria, reforçou a importância da MP e concluiu pela relevância, urgência, constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, compatibilidade, adequação orçamentária e financeira, bem como, no mérito, pela aprovação da Medida Provisória 661, de 2014;

jj) nos demais anos, todas as medidas provisórias sobre a mesma matéria foram aprovadas;

kk) a Exposição de Motivos da MP 704/2015 deixava claro que a desvinculação se aplicaria a todas as vinculações, exceto àquelas decorrentes de vinculação constitucional. Em particular, a EM mencionava que um dos objetivos era justamente desvincular alguns fundos;

- **MP foi aprovada na Comissão Mista** na sua forma original, sem acatar qualquer das dez emendas parlamentares apresentadas;

mm) o relator da matéria conclui que o tema tratado não era vedado pelo art. 62, § 1º, da Constituição Federal, que a matéria tinha relevância e urgência para ser submetida aos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e que tinha compatibilidade e adequação orçamentária e financeira;

nn) os motivos pela rejeição não eram exatamente pela inconstitucionalidade objetiva da matéria, mas por uma avaliação subjetiva, dentro do contexto político em que estava sendo discutida.

Análise das Contrarrazões e Conclusão do TCU (páginas 526 a 533)

O TCU considera que o governo federal não poderia ter utilizado os recursos vinculados. Isso porque, com a sucessão de leis no tempo, surgiu o conflito entre normas e, por serem normas especiais anteriores, as leis que estabelecem as vinculações prevalecem sobre a norma geral posterior, no caso, a MP 704/2015. Apesar de ambas as normas coexistirem, a medida provisória sobre desvinculação de receitas não possui eficácia jurídica, o que impossibilita a utilização de tais recursos para fins diversos daqueles definidos em leis específicas, ou seja, vinculados a fundos especiais sem a referida autorização específica na lei de criação dos fundos, baseando-se apenas no art. 1º da MP 704/2015.

Também considerou que não há que se falar em mudança de entendimento, já que, conforme demonstrado anteriormente, o TCU através do Acórdão 2.926/2010-TCU-

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Plenário, apesar de não emitir determinações ou recomendações ao governo federal, considerou que tais procedimentos de desvinculação eram irregulares.

Entendeu que as contrarrazões apresentadas não são suficientes para afastar os motivos que levaram à consignação das irregularidades apontadas nos itens 9.2.11 e 9.2.12 do Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário.

3.3.7 Irregularidade 7 – Execução de despesa em montante superior à dotação aprovada no Orçamento de Investimento

- Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário (...)
9.2.13. execução de despesa em montante superior à dotação aprovada no Orçamento de Investimento pelas empresas estatais Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e Petróleo Brasileiro S.A., em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (item III.4.4);

Contrarrazões

O item 7 das Contrarrazões aos indícios de irregularidades apontados no Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário registra que, em relação aos atos de governo, nos quais a Presidente da República não teve qualquer participação por não serem da sua competência privativa, sua defesa se limitará a encaminhar as explicações fornecidas pelos ministérios e órgãos envolvidos (peça 53, p. 12).

No tocante ao indício de irregularidade 9.2.13 e conforme os anexos relacionados no item 3.7.1 das Contrarrazões (peça 53, itens não digitalizáveis), a Nota Técnica elaborada por Murilo Francisco Barella, ex-Diretor do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest/MP), argumenta, em síntese, que:

- embora obrigadas a seguir os limites aprovados em seu OI, as empresas estatais possuem autonomia administrativa, operacional e financeira – definida no inciso IV do art. 26 do Decreto-Lei 200/1967– bem como caixa e sistemas de execução financeira próprios, sobre os quais não há controle direto de nenhum órgão da Administração,





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

tampouco possibilidade de contingenciamento, monitoramento em tempo real e correção unilateral pelo Dest (itens 6, 7 e 13);

- as extrapolações verificadas no OI 2015 não tem materialidade, pois representam 0,5% do montante executado no exercício. Ademais, esse índice apresenta tendência de queda ao longo dos anos, com redução do número e do valor das ações extrapoladas, resultado das medidas de controle das próprias empresas e dos alertas e monitoramento realizados pelo MP (itens 9 e 10);

- a execução das ações se manteve dentro dos limites orçados até o mês de novembro de 2015 (item 8). No caso da Petrobrás, a extrapolação decorreu de custos urgentes, imprevistos e próximos ao fim do ano, quando já não havia tempo hábil para a realização de créditos orçamentários (item 12). Em relação ao BNDES, a extrapolação decorreu de erro operacional a ser tratado e corrigido (item 11). Em 2015, nenhuma empresa ultrapassou o valor total de investimentos aprovados (item 5); e

- em sua atividade, o Dest deu continuidade a diversas medidas de organização, acompanhamento e alerta referentes à execução orçamentária das estatais, com introdução de aprimoramentos em 2015, os quais apresentaram excelentes resultados (itens 13 a 16).

Análise das Contrarrazões e Conclusão do TCU (páginas 534 a 537)

A análise da execução do Orçamento de Investimento das Estatais insere-se no campo de verificação da apreciação das contas prestadas pelo Presidente da República e, por conseguinte, submete-se à sistemática prevista pelos incisos IX do art. 49 e I do art. 71 da CF/1988.

O inciso IV do art. 26 do Decreto-Lei 200/1967, de fato, defina que as estatais possuem autonomia administrativa, operacional e financeira – como destacado nas contrarrazões – os incisos I, II e VII do art. 25, por outro lado, destacam que a supervisão ministerial tem por principal objetivo, respectivamente, assegurar a observância da

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

legislação federal, promover a execução dos programas de governo e fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos.

A execução da despesa pública deve ser precedida de autorização legislativa, constante na LOA, e de dotação orçamentária disponível. Quando a dotação para realizar determinada despesa for insuficiente para suportá-la, deve ser aberto um crédito adicional, nos termos dos arts. 38 a 50 da Lei 13.080/2015 (LDO 2015) ou do art. 7º da Lei 13.115/2015 (LOA 2015).

Em nenhum dos últimos dezesseis anos a execução orçamentária das empresas estatais respeitou o estabelecido na Lei Orçamentária Anual, no tocante às despesas autorizadas para o OI e, mais gravemente, ao disposto no já citado inciso II do art. 167 da CF/1988.

O Tribunal concluiu que as contrarrazões apresentadas não são suficientes para afastar os motivos que levaram à consignação da irregularidade apontada no item 9.2.13 do Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário.

Contudo, a completa eliminação da realização de despesas em valor superior ao limite global de dotação, correspondente à soma de todas as fontes de financiamento, e de execução acima do limite aprovado para cada fonte de recursos; a redução de 88% no número de ações orçamentárias executadas em valor superior à dotação aprovada (de 17 para 2); e o decréscimo de 84% no montante realizado que excedeu a dotação aprovada para o OI (de R\$ 228,8 milhões para R\$ 37 milhões), em comparação a 2014, conquanto não sejam circunstâncias que elidam a irregularidade, reduzem o grau de reprovabilidade da conduta.

3.3.8 Irregularidade 8 – Ausência de repasse referente ao seguro DPVAT destinado ao Fundo Nacional de Saúde

- Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário (...)
9.2.14. ausência de repasse referente ao Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres, no valor de R\$ 89,7 milhões,





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

destinado ao Fundo Nacional de Saúde, vinculado ao Ministério da Saúde, em inobservância aos dispositivos das Leis 8.212/1991 e 9.503/1997 (item III.6);

Contrarrazões

No parágrafo 7 de suas contrarrazões (peça 53, p. 12), a defesa conclui: Assim, em relação aos atos de governo, nos quais a Ex-Presidenta da República não teve qualquer participação por não serem da sua competência privativa, sua defesa se limitará a encaminhar em anexo as explicações fornecidas pelos ministérios e órgãos envolvidos, a partir de informações que foram fornecidas pela Advocacia Geral da União, nos termos de Protocolo de Acesso a Informações firmado entre a então Presidenta da República afastada e o Advogado-Geral da União.

Assim, as explicações concernentes ao item 9.2.14 do Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário, foram encaminhadas por meio do anexo 3.7.2 do documento das contrarrazões (peça 53, itens não digitalizáveis), a saber:

- a) Aviso 36/2016 – BCB – PE 20366;
- b) Processo SUSEP 15414.001465/2016-69;
- c) Processo SUSEP 15414.001482/2016-04; d) Ofício 314/2016/SUSEP/GABIN.

Análise das Contrarrazões e Conclusão do TCU (páginas 539 a 537)

Inicialmente, é conveniente esclarecer que esse tema vem sendo objeto de registro no Relatório sobre as Contas do Governo desde de 2010. O Tribunal considerou com base nas informações recebidas durante a análise preliminar e por meio das

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





contrarrazões, é que não existem mecanismos de controle sobre os valores que devem ser repassados ao FNS em função da arrecadação do DPVAT.

O Tribunal concluiu que as informações apresentadas não são suficientes para afastar o indício de irregularidade em questão

3.3.9 Irregularidade 9 –Autorização indevida para aumento do Patrimônio de Referência do Banco da Amazônia

- Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário
(...) 9.2.15. concessão indevida de autorização pelo Banco Central do Brasil ao Banco da Amazônia S.A. para que referida instituição financeira efetuasse o registro de R\$ 982,1 milhões no Nível I de seu Patrimônio de Referência, na qualidade de Capital Principal, contrariando o que estabelecem o art. 16, inciso XI, e § 1º, inciso I, da Resolução-CMN 4.192/2013 e com inobservância das determinações contidas nos arts. 9º e 10, inciso IX, da Lei 4.595/1964 (item III.5);

Contrarrazões

Quanto ao indício de irregularidade 9.2.15, registrado no Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário, a defesa alega que a Presidente da República não teve qualquer participação no procedimento questionado, por não se tratar de ato de sua competência privativa, e, nesse caso, se limitou a encaminhar as explicações fornecidas pelos órgãos envolvidos (peça 53, p. 12, e itens não digitalizáveis, anexo 3.7.3).

De acordo com os documentos encaminhados, os procedimentos aplicados pelo Banco Central do Brasil na elegibilidade de passivo subordinado para compor o patrimônio de referência do Banco da Amazônia S.A. (Basa) estariam de acordo com os normativos prudenciais em vigor e aplicáveis à matéria. Nesses termos, para a União, não teria sido cometida a irregularidade definida pelo art. 16, § 1º, inciso I, da Resolução CMN 4.192/2013. Ou seja, a integralização de passivo (Contrato de Mútuo 1.016/PGFN/CAF) emitido pelo Basa para a União com o uso de títulos públicos federais cedidos à instituição financeira pelo Tesouro Nacional não teria sido irregular, pois a integralização só teria sido considerada realizada após a monetização, pelo Basa, desses títulos, em

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

operações compromissadas no mercado. Adicionalmente, argumenta que não há indício de que a instituição financeira tenha financiado a União, afrontando a proibição contida no art. 16, inciso XI, da Resolução CMN 4.192/2013. Esse dispositivo veda que a compra de instrumento – a ser elegível a patrimônio de referência – emitido pela instituição financeira seja financiada pela própria instituição emissora. Assim, segundo os documentos encaminhados, “não há nenhum indício de que o Basa tenha fornecido, à União, recursos que pudessem caracterizar financiamento para a compra dos títulos, com base na Lei nº 12.712, de 2012”, conforme letra “g” do item 80 da Nota 244/2016-BCB/DEORF/GABIN, de 8/7/2016, em afronta à vedação mencionada.

Análise das Contrarrazões e Conclusão do TCU (páginas 539 a 542)

O Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário restringiu-se tão somente à autorização pelo Banco Central do Brasil ao Banco da Amazônia S.A. para que referida instituição financeira efetuasse o registro de R\$ 982,1 milhões no Nível I de seu Patrimônio de Referência, na qualidade de Capital Principal, contrariando o que estabelecem o art. 16, inciso XI, e § 1º, inciso I, da Resolução-CMN – autorização concedida, por sua vez, já nos primeiros dias de 2015.

A possível incompatibilidade do ato de autorização do Bacen face a seus deveres de zelar pelo devido cumprimento das normas do Conselho Monetário Nacional. Merece prosperar, portanto, ante o que se conhece da questão até o momento, a alegação de que se está diante de um ato de gestão próprio de uma autarquia, no exercício do seu dever de supervisão das normas de regência do sistema financeiro – ainda que, neste caso, fiscalizando a relação entre a União e uma instituição financeira pública por ela controlada

O Tribunal entendeu apropriada a retirada do item em análise desta apreciação de contas presidenciais, sem prejuízo de que eventuais conclusões posteriores, por sua relevância, possam vir a ser informadas ao Congresso Nacional para as providências julgadas pertinentes, inclusive em relação à eventual responsabilidade do Chefe do Poder Executivo.





3.3.10 Irregularidade 10 –Abertura de créditos extraordinários por meio das MPs 686, 697, 702 e 709/2015 em desacordo com dispositivos constitucionais e legais

- Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário (...)

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

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

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

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

Contrarrazões

No tocante aos indícios de irregularidades 9.2.16 a 9.2.19, as contrarrazões apresentadas (peça 53, p. 357-379) argumentam, em apertada síntese, que:

a) o exame dos requisitos de relevância e urgência para a edição de medida provisória (MP), de acordo com a jurisprudência do STF (ADI-MC 162-DF), compete

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

precipuamente ao Presidente da República e ao Congresso Nacional (CN), cabendo controle jurisdicional somente em casos de abuso do poder discricionário (item 830). Assim, a fim de preservar o juízo do Congresso Nacional, o TCU não poderia formar juízo quanto à existência ou não desses requisitos (item 833);

b) o STF vem reconhecendo (ADI 1.721-3/DF) que o controle jurisdicional dos requisitos de relevância e urgência se afasta quando a medida provisória já foi convertida em lei pelo Congresso Nacional, a quem cabe o juízo quanto à presença desses pressupostos (item 831). A Constituição Federal (CF), nos termos do § 11 do art. 62, determina que a MP mantém seus efeitos quando, no caso de não aprovação, o CN deixar de editar decreto legislativo regulando seus efeitos. Desse modo, cabe ao próprio Congresso, se julgar necessário, regular eventuais efeitos negativos de possível medida provisória que não porte os requisitos ou que, supostamente, ameace o equilíbrio entre os Poderes ou represente uma fraude (item 832);

c) a Medida Provisória 686/2015, de 30/7/2015, abriu créditos extraordinários, no montante de R\$ 9,8 bilhões, caracterizados como imprevisíveis devido a mudanças em projeções de custos, volume e regras dos programas que só ocorreram ao longo do primeiro semestre de 2015 (itens 864 e 874). No caso da despesa com a aplicação do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), a evolução dos custos e da quantidade de estudantes gerou um aumento da despesa não previsto na LOA (item 867). Em relação ao Programa de Sustentação do Investimento (PSI), a imprevisibilidade da despesa decorreu do aumento do gasto com a equalização da taxa de juros, a partir da aplicação de nova metodologia, que previa o pagamento ao Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) após 24 meses em que a obrigação era devida pela União. Ressalta-se que a LOA 2015 foi aprovada pelo Congresso Nacional em 17/3/2015 (sic), ou seja, antes de ser prolatado o Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, de 15/4/2015, o que, por si só, já inviabilizaria a adequação da dotação orçamentária do PSI, em 2015, às determinações do TCU. Porém, a fim de impedir o aumento dos atrasos em pagamentos ao BNDES, enquanto a questão ainda era objeto de recurso junto ao TCU, o Ministério da Fazenda solicitou a abertura de créditos extraordinários para aumentar o pagamento da equalização de taxa de juros já no segundo semestre de 2015 (itens 868 a 870). No que

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

tange ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), a imprevisibilidade do crédito extraordinário se justifica pelas mudanças substanciais nas condições do programa, que, contestadas judicialmente, resultaram em longa negociação com o setor privado ao longo do primeiro semestre de 2015. Desse modo, somente ao final de junho foi possível definir precisamente a dotação orçamentária necessária para manutenção do programa no decorrer do exercício (itens 871 a 873);

c.1) em 2015, o Fies já era um programa com cerca de catorze anos de existência. Por isso, não há que se falar em criação de programa por meio de um ato de crédito extraordinário. Quando a LRF define despesas obrigatórias de caráter continuado, ela não está referindo-se aos atos normativos de abertura de crédito adicional ao orçamento, mas sim a atos complexos que conjuguem três requisitos: (i) fixação de uma obrigação legal garantindo que a despesa será obrigatoriamente executada nos dois exercícios seguintes; (ii) criação de despesa corrente; e (iii) utilização de lei, medida provisória ou ato normativo. Assim, créditos adicionais só produzem efeitos legais de acrescentar valores ao orçamento original. Portanto, em hipótese alguma significa que essa programação possa reger as relações de direitos e deveres entre o Estado e os cidadãos ou as empresas. Logo, como a Medida Provisória 686/2015 se restringia a inserir créditos extraordinários no orçamento, que é anual, afirmar que o crédito criou despesa obrigatória de caráter continuado fere a legalidade (itens 906 a 916);

d) a Medida Provisória 697/2015, de 8/10/2015, abriu créditos extraordinários, no montante de R\$ 950,2 milhões, todos decorrentes de fatores imprevisíveis e que requereram urgência no seu encaminhamento, como reconhecido pelo próprio MPTCU no caso dos créditos abertos em favor dos Ministérios da Justiça, dos Transportes e da Defesa (itens 875 e 876). Quanto ao crédito extraordinário aberto para o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o governo já havia divulgado a previsão da taxa de câmbio média anual no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesa Primárias (RARDP), publicado no dia 22/9/2015, ou seja, apenas dezesseis dias antes da edição da MP. Assim, não poderia o MPTCU argumentar que a exposição de motivos da MP não demonstrou com qual parâmetro de variação cambial contava o governo. Além disso, assevera a defesa que o MPTCU demonstra desconhecimento do processo orçamentário

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

ao afirmar que o impacto da alta do dólar deveria ter sido estimado nos primeiros meses de 2015, pois tal estimativa foi feita e revisada ao longo de todo exercício, conforme divulgado nos relatórios produzidos pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) (itens 877 a 882). Em relação ao crédito aberto para o Ministério da Integração Nacional (MI), a exposição de motivos da MP indica claramente que os créditos abertos destinam-se a ações específicas, cada uma com um valor prédefinido. Ademais, a afirmação do MPTCU de que os créditos se destinariam a calamidades futuras não se aplica, uma vez que nas semanas imediatamente anteriores e posteriores à publicação da MP, o MI reconheceu estado de calamidade em vários municípios do Brasil, porquanto os governos municipais podem solicitar recursos somente após esse ato. Portanto, a abertura de créditos extraordinários para a defesa civil não teve por objetivo destinar recursos para enfrentar calamidades futuras, como argumenta o MPTCU, mas sim aumentar os recursos para enfrentar calamidades reais, imediatas e já reconhecidas pelo Governo Federal. A MP não menciona especificamente os desastres ou calamidades públicas que justificam a abertura de créditos, porque isso é realizado mediante portarias do Ministério da Integração Nacional (itens 883 a 891);

d.1) o art. 4º da LOA 2015 autoriza somente atos infralegais de abertura de créditos adicionais do tipo suplementar. Portanto, os créditos do tipo extraordinários não são regradados por ele. Ademais, a acusação de que as Medidas Provisórias 686/2015 e 697/2015 desrespeitaram o art. 9º da LRF não se sustenta, porque esses créditos extraordinários foram considerados nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias dos 4º e 5º bimestres de 2015. Assim, foram feitos os lançamentos do impacto fiscal seguindo a lógica do regime fiscal vigente no país, conforme prescrito na LRF, na LDO e nos dispositivos legais deles decorrentes (itens 917 a 924);

e) a Medida Provisória 702, de 17/12/2015, abriu créditos extraordinários, no montante de R\$ 37,6 bilhões, tendo em vista recomendação final do TCU sobre o pagamento de passivos da União junto aos bancos públicos federais e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), conforme Acórdão 3.296/2015-TCU-Plenário, de 9/12/2015 (pedido de reexame do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário). A imprevisibilidade da despesa decorreu da necessidade de pagamento desses passivos da União, evento

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

imprevisível enquanto não concluída a apreciação final do TCU sobre o tema, o que ocorreu em dezembro de 2015 (itens 854 a 857). O resultado da recomendação do TCU não pode ser considerado um evento previsível, pois se tratava de uma análise na qual a União entrou com pedido de reexame e sobre a qual o TCU somente se manifestou, de modo definitivo, em dezembro de 2015, dias antes da edição da MP. Além disso, a abertura de tais créditos dependia da aprovação do PLN 5/2015, ocorrida em 2/12/2015, que reduziu a meta fiscal de 2015 para viabilizar esse pagamento. Assim, não é possível afirmar que havia previsibilidade da despesa, uma vez que as decisões que fundamentaram parte dos créditos da MP só foram conhecidas em dezembro de 2015. Da mesma forma que o afastamento da Presidente da República, no dia 12/5/2016, foi apontado como um evento imprevisível no Acórdão 1.634/2016-TCU-Plenário, pois dependia da aprovação do Congresso Nacional, a abertura de créditos para pagamento dos passivos da União juntos aos bancos públicos e ao FGTS também foi um evento imprevisível até o final de 2015, porque dependia de decisão do CN e da recomendação final do TCU. A evolução das decisões do Congresso Nacional e do próprio TCU no final de 2015 justificam a imprevisibilidade dos créditos abertos pela MP. Também o recente pronunciamento do TCU sobre um caso semelhante, referendando a abertura de créditos extraordinários por medida provisória em 2016, deixa claro que algumas decisões do Congresso Nacional podem ser consideradas como imprevisíveis até que elas efetivamente aconteçam (itens 892 a 900);

f) a Medida Provisória 709/2015, de 30/12/2015, foi editada no último dia útil do exercício e abriu créditos extraordinários, no montante de R\$ 1,3 bilhões. Com o encerramento da sessão legislativa, estando o Congresso Nacional em recesso, torna-se legítima a abertura de créditos extraordinários por meio de medida provisória para despesas imprevistas (itens 901 a 904);

g) os Acórdãos 1.634/2016, 1.716/2016 e 1.863/2016, nos quais o Plenário do TCU se pronunciou em resposta a consultas formuladas pelo Ministro da Fazenda nomeado pelo Governo Interino, sinalizam compreensão contrária à linha adotada na apreciação prévia do TCU acerca da Prestação de Contas da Presidente da República relativas ao exercício de 2015 (itens 834 e 845), porque, na resposta a essas consultas, o Tribunal

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

admitiu que despesas com o mesmo grau de previsibilidade daquelas constantes nas medidas provisórias sob exame fossem custeadas por créditos extraordinários (item 858). Ademais, a ausência de questionamentos em relação às Medidas Provisórias 736/2016 e 738/2016, editadas pelo Presidente da República interino, comprova que mesmo uma ação ou programa conhecido, com dotação já estabelecida na LOA, pode ser objeto de fatores urgentes e imprevisíveis, que justifiquem a abertura de créditos extraordinários (item 842);

g.1) uma das razões da imprevisibilidade da transferência ao Estado do Rio de Janeiro, realizada mediante abertura de crédito extraordinário por meio da MP 736/2016, foi a edição da MP 734/2016. Desse modo, uma decisão do próprio Poder Executivo serviu como justificativa para caracterizar a imprevisibilidade de uma despesa relacionada a um evento de amplo conhecimento e programação prévia pelas autoridades federais e estaduais (itens 846 e 847); e

g.2) o mesmo raciocínio utilizado para justificar a edição da MP 738/2016 – editada pelo Presidente da República interino e que abriu crédito extraordinário para pagamento de passivos da União junto aos bancos públicos federais e ao FGTS, tendo em vista o fato imprevisível de afastamento da Presidente da República – pode ser utilizado para justificar a imprevisibilidade do crédito extraordinário aberto por meio da MP 702/2015, que, à época, aumentou a dotação orçamentária de 2015 com a mesma finalidade, pois, enquanto o processo não havia sido votado pelo Senado Federal, o afastamento da Presidente da República e de sua equipe econômica era um fato imprevisível (itens 848 a 853). Em 2015, as providências cabíveis foram tomadas pelo governo federal e foi o afastamento da Presidente da República que inviabilizou a abertura de créditos orçamentários por projeto de lei ao invés de uma medida provisória (item 851).

Análise das Contrarrazões e Conclusão do TCU (páginas 544 a 564)

Os indícios de irregularidades 9.2.16 a 9.2.19, registrados no Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário, foram apontados pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) (peça 16)





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

e tratam da abertura de créditos adicionais extraordinários sem observância dos requisitos constitucionais e legais.

A análise do TCU recaiu sobre os pressupostos constitucionais da imprevisibilidade da despesa relacionada aos créditos extraordinários abertos pelas Medidas Provisórias 686/2015, 697/2015, 702/2015 e 709/2015, matéria esta que se insere no campo de competência e atuação do TCU. Ressalta-se que não está em discussão o mérito das despesas objeto das MPs, mas sim a consonância dos respectivos créditos extraordinários com o ordenamento jurídico vigente.

O crédito extraordinário, nos termos do § 3º do art. 167 dispõe que sua abertura somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

Assim, nota-se que o rol taxativo da lei passou a ser, na Constituição, exemplificativo das situações fáticas nas quais se torna possível a abertura do crédito adicional do tipo extraordinário, como bem assinalou a peça de defesa (peça 53, item 829). Destaca-se, ainda, que o termo “imprevistas” foi alterado para “imprevisíveis”.

Em complemento, o art. 62 da CF/1988 prescreve que, em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. Porém, a alínea “d” do inciso I do § 1º desse mesmo artigo veda a edição de medidas provisórias sobre matéria relativa a planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no já mencionado § 3º do art. 167, que trata justamente dos créditos extraordinários.

Logo, a partir da leitura combinada dos arts. 62 e 167 da CF/1988, depreende-se que é vedada a edição de medidas provisórias para tratar de matéria orçamentária, exceto no que se refere a créditos extraordinários, que devem advir somente em casos de relevância e urgência e para atender despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna e calamidade pública. Isso porque os créditos extraordinários constituem-se instrumento de exceção a ser empregado pelo Poder

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Executivo diante de situações imprevisíveis em que, devido à urgência e relevância, não se torna possível a adoção do rito ordinário de abertura de créditos adicionais.

Sobre essa questão, importante resgatar que a partir da decisão proferida na ADI 4.048/DF, em 2008, o STF revisou sua jurisprudência ao reconhecer a possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade e ao confirmar que, além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender despesas imprevisíveis e urgentes (art. 167, § 3º).

A esse respeito, o TCU entende, em conformidade com a atual jurisprudência do STF, que o exame dos pressupostos constitucionais da relevância e urgência da medida provisória, de fato, compete ao Congresso Nacional. Assim, a avaliação do TCU, no caso, recairá sobre os requisitos da imprevisibilidade e urgência da despesa. Por fim, analisadas as justificativas apresentadas, constatando que na essência tinham características de crédito suplementar ou especiais.

3.3.11 Irregularidade 11 –Autorização para contratação de operação de crédito externa para financiamento do projeto FX-2

- Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário (...)
9.2.20. autorização para contratação de operação de crédito externa para financiamento do projeto FX-2 sem observar os requisitos previstos no art. 32, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, uma vez não haver prévia autorização na lei orçamentária ou em créditos adicionais e não ter ocorrido por meio de lei específica (parecer do Ministério Público);

Contrarrazões

No tocante ao indício de irregularidade 9.2.20, as contrarrazões apresentadas (peça 53) argumentam, em síntese, que:





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- o inciso I do § 1º do art. 32 da LRF faz alusão indistintamente aos créditos adicionais, que, de acordo com o art. 41 da Lei 4.320/1964, classificam-se em suplementares, especiais e extraordinários. A menção explícita e genérica aos créditos adicionais corrobora o entendimento de que a autorização pode ocorrer na abertura do crédito extraordinário (peça 53, itens não digitalizáveis, anexo 3.6, itens 4 e 6);

- a Medida Provisória (MP) 686/2015 tramitou pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal e recebeu pareceres favoráveis quanto ao atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência e de sua adequação financeira e orçamentária (itens 934 a 936); o Congresso Nacional, ao converter a MP 686/2015 na Lei 13.181/2015, corroborou o entendimento de que o instrumento utilizado foi adequado para a necessária autorização prévia (peça 53, itens não digitalizáveis, anexo 3.6, itens 3 e 12); e

- A Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) emitiu parecer atestando que todas as formalidades prévias necessárias à contratação foram obedecidas e, naquele momento, dependia apenas da autorização do Senado Federal, nos termos do disposto no inciso V do art. 52 da Constituição Federal (CF), o que se deu por meio da Resolução 9, de 5/8/2015 (itens 939 e 942).

Análise das Contrarrazões e Conclusão do TCU (páginas 566 a 569)

O indício de irregularidade 9.2.20, registrado no Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário, foi apontado pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) e trata de autorização para contratação de operação de crédito externa sem observar o requisito prescrito no inciso I do § 1º do art. 32 da Lei Complementar 101/2000 (LRF)

Em seu Parecer, o MPTCU aponta que a MP 686/2015, além da abertura de créditos extraordinários, autoriza a contratação de operação de crédito externa para financiamento do Projeto FX2, a cargo do Ministério da Defesa. Prossegue afirmando que: a autorização para realização da operação de crédito deveria se dar por meio de lei específica, pois o texto da LOA 2015 não contém essa autorização; a autorização

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

concedida no art. 2º da MP não possui característica de crédito adicional; e a MP não é uma lei específica, uma vez que trata de dois objetos distintos (peça 16, itens 43 a 45).

A programação orçamentária relacionada ao projeto FX-2 estava consignada na LOA 2015. A autorização para a contratar a operação de crédito, não. Assim, o Poder Executivo editou a MP 686/2015 para proceder à abertura de créditos extraordinários em favor do Ministério da Educação, Encargos Financeiros da União e Operações Oficiais de Crédito, bem como obter a autorização necessária.

Por isso, o art. 2º da aludida MP assim dispôs:

Art. 2º Fica autorizada, para atender ao disposto no art. 32, § 1º, inciso I, da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, a contratação da operação de crédito externa para financiamento do Projeto FX-2, a cargo do Ministério da Defesa, sem prejuízo da competência privativa do Senado Federal estabelecida no art. 52, caput, inciso V, da Constituição.

O Tribunal acolheu a argumentação da defesa contida na alínea a e propõe-se a exclusão da irregularidade 9.2.20, uma vez que a exigência de autorização prévia e expressa para contratação da operação de crédito externa para financiamento do Projeto FX-2 constou no art. 2º da MP 686/2015, destinada à abertura de créditos extraordinários, restando cumprida, portanto, a exigência disposta no inciso I do § 1º do art. 32 da LRF.

3.3.12 Irregularidade 12 – Emissão direta de títulos públicos ao BB

- Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário (...)
9.2.21. emissão direta de títulos públicos ao Banco do Brasil com inobservância de condição estabelecida na legislação (Resolução CMN 2.238/1996), incorrendo em operação de crédito vedada pelo art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal (voto do Relator);

Contrarrazões





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

A defesa da Presidente da República apresentou contrarrazões sobre a emissão direta de títulos públicos ao Banco do Brasil com quatro alegações que podem ser assim resumidas (peça 53, itens não digitalizáveis):

i) assinala que a irregularidade não é decorrente de um ato da Presidente da República;

ii) aduz que a matéria também é objeto de processo específico (TC 010.173/2015-3) e, por essa razão, não poderia figurar na apreciação do parecer prévio das contas de 2015, sob pena de constituir violação do amplo direito de defesa;

iii) questiona que a questão só foi incluída no voto do Relator “no último minuto”, como atesta o próprio relator.

iv) registra, em complemento, que a defesa buscou informações para produção das contrarrazões referentes à matéria objeto desta análise (itens 171 a 190 do Voto do Relatório Preliminar), tendo recebido da STN Informativo COFIS/GERAT de 14/7/2016 e anexos nele mencionados

A PGFN/CAF, segundo o Informativo, emitiu Parecer PGFN/CAF 1896/2015, de 29/12/2015, submetendo a matéria à autorização ministerial. O Contrato 17/PGFN/CAF foi celebrado em 30/12/2015, data da emissão direta dos títulos (item 55 do Informativo).

Análise das Contrarrazões e Conclusão do TCU (páginas 571 a 573)

A análise empreendida neste tópico refere-se à emissão direta, pela União, de 1.099.015 títulos públicos em favor do Banco do Brasil, conforme Contrato 17/PGFN/CAF, visando à quitação de operações contratadas com equivalência em produtos, com base na Lei 9.138/1995, cujo contrato foi celebrado anteriormente à edição da LRF, em 2000.

A autorização da emissão direta de título se deu por meio da Portaria 780, de 30/12/2015, no valor econômico de R\$ 1.506.232.999,24. Os títulos emitidos têm previsão de vencimento de 1/1/2017 a 15/8/2022, conforme consta no voto do Relatório Preliminar (item 187).

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

O Informativo da STN não expõe os esclarecimentos devidos, faz-se necessário realizar procedimento fiscalizatório adicional, tendo em vista a complexidade da operação que decorre de assunção de obrigação anteriormente à edição da LRF em 2000, o que não é exequível realizá-lo no prazo exíguo para emissão do parecer prévio.

Não se pode afastar, de pronto, a possibilidade de existência de excludentes de ilicitude ou de culpabilidade para o caso específico, a depender do resultado das diligências que se fazem necessárias.

As alegações não foram suficientes para afastar o indício de irregularidade apontado no relatório preliminar sobre a emissão direta de títulos para instituição financeira controlada. Porém, em vista das razões expostas na análise precedente, sugere-se que o item 9.2.21 seja excluído desta apreciação de contas presidenciais de 2015, sem prejuízo de que, posteriormente, as conclusões dos procedimentos fiscalizatórios adicionais venham a ser informadas ao Congresso Nacional para as providências que julgar cabíveis.

3.3.13 Ressalva 1 - Falta de consistência em informações de indicadores e metas do PPA 2012-2015

- Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário (...)
9.2.22. falta de consistência de parcela significativa das informações relacionadas a metas previstas no Plano Plurianual 2012-2015 (item IV.1 e anexo I da instrução da Semag);

Contrarrazões

O Tribunal verificou a existência de possíveis distorções materiais que afastam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas às metas selecionadas. Do total de 2.402 metas do PPA 2012-2015, foram examinadas 161 (6,7%), conforme critérios de materialidade e relevância. Dessa amostra, 71 metas (44%) apresentaram problemas de qualidade e/ou de confiabilidade.

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

As metas com problemas de confiabilidade representam possíveis distorções nas informações de desempenho apresentadas pelo Poder Executivo e, por este motivo, foram encaminhadas, juntamente com outras distorções e irregularidades, para que a senhora Presidente da República apresentasse contrarrazões, as quais foram encaminhadas a este Tribunal por meio da Nota Técnica 10033/2016-MP, elaborada pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), cujas atribuições foram incorporadas pela Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (Seplan), conforme Decreto 8.818, de 21/7/2016 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP).

A Nota Técnica, a SPI confirma a existência de distorções relacionadas às metas do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 e argumenta que os problemas de confiabilidade identificados pelo TCU podem estar relacionados à implantação de mecanismos de aprimoramento no processo de elaboração da Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR). Entre os mecanismos de aprimoramento citados está a edição, pela Controladoria Geral da União (CGU), da Norma de Execução 3, de 8/12/2015, que estabeleceu que a então Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), agora Seplan, deveria analisar os relatórios selecionados para a PCPR e, por meio de contato com os órgãos setoriais, buscar efetuar possíveis alterações, correções e melhorias nas informações. No entanto, segundo a Nota Técnica, em alguns casos, pode não ter havido tempo hábil para que tais correções constassem da PCPR, em face da data de fechamento do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) ter ocorrido antes da conclusão da correção das inconformidades.

Análise das Contrarrazões e Conclusão do TCU (páginas 575 a 577)

Considerando os argumentos apresentados, entende-se que não há elementos suficientes para elidir as distorções apontadas no item 9.2.22 do Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário, visto que, em que pese o aperfeiçoamento do processo nos últimos anos, permanecem distorções em parcela expressiva das informações sobre as metas analisadas. Permaneceu assim o registro referente às distorções verificadas nas metas do





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PPA 2012-2015 analisadas pelo TCUI na forma de ressalva a ser consignada no Parecer Prévio sobre as Contas do Governo relativas exercício de 2015.

3.3.14 Ressalva 2 - Auditoria no Balanço Geral da União

O TCU comunicou ao Congresso Nacional que as referidas contas não estavam em condições de serem apreciadas pelo Tribunal naquele momento, em virtude de indícios de irregularidades e de possíveis distorções indicados no relatório preliminar, acarretando a necessidade de abertura de prazo para apresentação de contrarrazões por parte da Presidente da República, em nome do devido processo legal e em respeito ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa. Assim, trata-se da análise dos argumentos das contrarrazões apresentados na Nota Técnica 11/2016/CCONT/SUCON-STN e Anexos I e II, que trata dos achados relativos à auditoria do Balanço Geral da União (BGU) de 2015, apontados no item 9.2.23 do referido acórdão

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

A seguir são sintetizadas as ressalvas e recomendações e as conclusões do TCU.

- Subavaliação do passivo por falta de reconhecimento de provisão para passivos judiciais da União no montante de R\$ 17,74 bilhões

Considerando que as medidas adotadas para o regular registro da provisão ocorreram após o encerramento do exercício de 2015, conclui-se por manter a ressalva apontada

- Superavaliação do Passivo Financeiro de 2014 em R\$ 221 bilhões

Após a análise das justificativas apresentadas, considerando as medidas já adotadas pela STN a fim de corrigir a distorção apontada, não será feita recomendação acerca desse assunto, permanecendo apenas a ressalva.

- Superavaliação de R\$ 4,1 bilhões nas Participações Societárias da União no Banco do Brasil

Os argumentos apresentados reconhecem a distorção apontada e indicam as medidas corretivas já implementadas.

- Superavaliação das Variações Patrimoniais Aumentativas relacionadas a Participações Societárias em R\$ 11,9 bilhões (mantida)

Os argumentos apresentados são de que o mérito da recomendação será analisado mais detidamente por aquela Secretaria por Grupo de Trabalho constituído com o objetivo de avaliar e aprimorar os procedimentos orçamentários, financeiros e patrimoniais referentes

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

ao registro das participações societárias e seu reconhecimento nas demonstrações contábeis consolidadas da União.

- Classificação incorreta de R\$ 7,7 bilhões referente a Juros e Encargos de Empréstimos e Financiamentos Concedidos

Os argumentos apresentados reconhecem as distorções apontadas pela auditoria e evidenciam as medidas corretivas a fim de corrigir as informações contábeis relativas às variações patrimoniais aumentativas a partir do exercício de 2016, não será feita recomendação acerca desse assunto, permanecendo apenas a ressalva correspondente.

- Classificação incorreta de R\$ 20,4 bilhões do saldo de Empréstimos e Financiamentos Concedidos

Após a análise das justificativas apresentadas, considerando as medidas adotadas pela STN a fim de corrigir as distorções apontadas a partir do exercício de 2016, não será feita recomendação acerca desse assunto, permanecendo apenas a ressalva correspondente.

- Remanejamento, após regular liquidação e pagamento, de R\$ 60 bilhões de despesa com refinanciamento da dívida para despesa com resgate da dívida

Conclui-se pela manutenção da ressalva referente à distorção apontada na auditoria e a recomendação de revisão da Macrofunção “02.11.11- Execução Orçamentária para o Exercício”, constante do Manual Siafi.

- Reincidência de falha na exclusão de operações intragovernamentais

Conclui-se pela manutenção da ressalva referente à distorção apontada preliminarmente na auditoria. No entanto, foi alterada a redação da distorção inicial, pois refere-se a falha de divulgação e não a “Reincidência de falha na exclusão de operações intragovernamentais”.

- Pensões militares: ausência de mensuração, reconhecimento e evidenciação de despesas futuras

Conclui-se pela a manutenção da ressalva referente à distorção apontada na auditoria.

- Militares inativos: ausência de projeção e de política de registros contábeis

Conclui-se pela manutenção da ressalva referente à distorção apontada na auditoria.

- Subavaliação do Passivo em decorrência de obrigações não reconhecidas

Após a análise das justificativas apresentadas, considerando as medidas adotadas pelos órgãos responsáveis a fim de corrigir as distorções apontadas a partir do exercício de 2016, não será feita recomendação acerca desse assunto, permanecendo apenas a ressalva correspondente.

- Superavaliação do ativo do Fundo do Regime Geral de Previdência Social em razão da ausência da constituição de ajuste para perdas referente à conta Créditos por Danos ao Patrimônio

Conclui-se pela manutenção da ressalva referente à distorção apontada na auditoria.

- Classificação dos Créditos Tributários a Receber do Ativo Circulante e Não Circulante não seguem critérios contábeis (RFB)

Conclui-se, a partir da análise dos argumentos apresentados, pela manutenção da ressalva e das recomendações no âmbito de processo específico (TC 030.786/2015-0),

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

destinado a verificar a confiabilidade das informações financeiras da Secretaria da Receita Federal do Brasil e da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional no exercício de 2015.

- Superavaliação dos Créditos Tributários a Receber

Conclui-se, a partir da análise dos argumentos apresentados, pela manutenção da ressalva. Eventuais recomendações serão tratadas no âmbito de processo específico (TC 030.786/2015-0).

- Superavaliação de Créditos de Dívida Ativa Tributária

Conclui-se, a partir da análise dos argumentos apresentados, pela manutenção da ressalva. Eventuais recomendações serão tratadas no âmbito de processo específico (TC 030.786/2015-0).

- Falta de comparabilidade nas informações apresentadas nas demonstrações contábeis de 2015 com o exercício anterior

A partir da análise dos argumentos apresentados, conclui-se pela manutenção da distorção apontada inicialmente.

- Deficiências na gestão e falta de registros contábeis nos imóveis funcionais da União

Não foi apresentado argumento acerca desse assunto. Sendo assim, conclui-se pela manutenção da ressalva referente à distorção apontada na auditoria.

- Deficiências na divulgação das Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis

As justificativas apresentadas explicam mas não eliminam a deficiência apontada na auditoria.

- Não divulgação dos critérios de Ajuste para Perdas da Dívida Ativa não Tributária do FRGPS

Não foi apresentado argumento acerca desse assunto. Sendo assim, conclui-se pela manutenção da ressalva referente à distorção apontada na auditoria.

4 VOTO

Senhoras e Senhores Congressistas, as contas presidenciais relativas ao exercício financeiro de 2015 tem relevância que extrapolam os aspecto ora analisados. Todos os pontos da nossa análise terão forte repercussão sobre os anos vindouros, para o governo federal e também, como precedente por força do art. 75 da Constituição Federal, para a relação entre Executivo e Legislativo nos estados, no Distrito federal e nos municípios.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

O presente Relatório tratou de forma sintética, sem perder a minúcia dos apontamentos do Parecer Prévio do TCU. Mas serei muito breve nestas considerações de voto, para colocar os holofotes sobre os pontos verdadeiramente importantes.

Neste Voto, nesta manifestação, cumpro dois deveres. O primeiro é o de manifestar minha convicção sobre o mérito das contas que estão sendo julgadas. O segundo é abrir mão dessa minha posição pessoal e partidária, para oferecer razões de decidir baseadas em um valor político-institucional maior em favor de nossa Nação.

4.1 Uma imensa lacuna normativa – a regulamentação do processo constitucional de contas presidenciais

Inicialmente, lanço um alerta e um apelo, que creio será recepcionado por todos os parlamentares sem distinção de partido ou posição: o processo relativo à elaboração e apreciação das contas presidenciais, envolvendo providências no âmbito de órgãos técnicos do Poder Executivo, do Tribunal de Contas da União, deste Colegiado e do Plenário do Congresso Nacional, está absolutamente carente de disciplinamento por parte do Parlamento, a quem cabe, com exclusividade, regulamentar a matéria.

Não se trata de detalhe menor ou tecnicidade: o processo de prestação de contas tem papel central nos freios e contrapesos estabelecidos pela Constituição Federal como garantia da democracia, além de ter um potencial caráter sancionador. Nesse sentido, falhas processuais que levem à inobservância ou comprometimento de direitos podem vir a resultar na integral anulação dos processos respectivos, bem como na geração de conflitos institucionais entre Poderes, que ameaçam o bom governo de nosso país.

Já discorri longamente sobre essa preliminar nas seções 3.1 e 3.2 deste Relatório. Aqui faço tão somente um apelo: debrucemo-nos, sem demora, sobre essa regulamentação. Não deixemos, em nosso turno de responsabilidade sobre as leis orçamentárias, um vazio normativo dessa gravidade. Para materializar esse compromisso, proponho, no próprio Projeto de Decreto Legislativo no qual culmina o Relatório, um dispositivo que determina a elaboração dessa tão importante matéria por parte desta Comissão.





4.2 Posição do Relator sobre o mérito das contas

Sobre o mérito intrínseco das contas, devo inicialmente expressar sem rodeios a minha posição.

Quanto aos critérios de julgamento, reitero que:

- I - sua natureza política não afasta o dever de imparcialidade de cada um de nós, e tem por natureza o exigir do Presidente sob julgamento os parâmetros de conduta formalmente codificados em lei e todos aqueles padrões de comportamento que expressem a ação político-institucional desejada pela Constituição, sempre que sejam claramente deduzidos a partir dos preceitos constitucionais;
- II – o critério básico para apuração da ação presidencial deve ser preponderantemente o desempenho, em especial a adequação das políticas públicas examinadas em seu desenho, implementação e resultados, ao alcance dos objetivos fundamentais estabelecidos na Constituição;
- III – a responsabilização do Chefe do Executivo é pessoal e direta, ou seja, abrange atos de sua formal responsabilidade pessoal assim definidos no ordenamento jurídico e também atos que representem a concretização de ação de governo de gravidade, materialidade e relevância tais que não permitam a presunção de que fossem desconhecidos pelo mandatário.

No mérito substantivo, não posso senão concluir pela **aprovação das contas com ressalvas**.

Aprovação com ressalva, pois:

- considero insubsistentes os apontamentos de irregularidades feitos pelo Parecer Prévio do TCU, como exaustivamente debatido e demonstrado na seção 3.3 deste Relatório;
- o exame das contas pode e deve ensejar aprendizado, aperfeiçoamento da administração governamental, tanto para a equidade no registro histórico do desempenho



CD/22514.72163-00



* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

de cada governante quanto, sobretudo, para deixar disponível todo o patrimônio de experiências acumuladas (inclusive na forma de eventuais erros) para o aprendizado institucional e das futuras gerações de administradores e parlamentares.

Para maior transparência, resumo aqui as minhas conclusões sobre as objeções do Parecer Prévio, agrupadas por tema:

- I – Operações de crédito junto a instituições financeiras federais - o Banco do Brasil e BNDES (apontamentos 9.2.1 e 9.2.2, 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão 1.497/2016-TCUPlenário): não é possível nem legítimo entender a caracterização dos procedimentos adotados como operação de crédito à luz da LRF, tendo em vista os diferentes entendimentos válidos dessa caracterização; até mesmo no momento atual, a interpretação que veio a ser construída posteriormente acerca do ponto é sujeita a polêmica; em 2014, portanto, tal interpretação isolada jamais poderia prevalecer e caracterizar a antijuridicidade dos procedimentos adotados;
- II - omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, BNDES e FGTS nas estatísticas fiscais (apontamento 9.2.5 do Acórdão 1.497/2016-TCUPlenário): não houve qualquer omissão, sendo as estatísticas fiscais calculadas rigorosamente de acordo com os padrões técnicos internacionais que regem a matéria, conforme foi formal e completamente reconhecido pelo próprio TCU pelo Acórdão 1824/2018 - Plenário, prolatado em data posterior ao Parecer Prévio;
- III – pagamento de dívidas da União junto ao BB, ao BNDES e ao FGTS sem a autorização em lei orçamentária (apontamentos 9.2.6 e 9.2.7 do Acórdão 1.497/2016-TCUPlenário):
 - a) como tal, tais despesas não representam empréstimos, antecipações de receita orçamentária, adiantamentos ou qualquer outra transação que possa ser enquadrada no conceito jurídico de operação de crédito estabelecido pela LRF, o que fez com que o registro contábil-orçamentário da despesa tenha ocorrido em conformidade com a legislação vigente;
 - b) não se identificam irregularidades na metodologia de apuração e pagamento da equalização da taxa de juros, pois a lei específica delega expressamente tal competência ao Ministério da Fazenda e não existe, no ordenamento jurídico, qualquer critério predeterminado e exigível para a definição do fluxo de caixa do pagamento da equalização ao agente financeiro;
 - c) as despesas com subvenções econômicas envolvidas constituem-se em transferências correntes, sem contraprestação direta ou indireta para a União, e têm como destinatário o próprio FGTS, como ressarcimento da aplicação que tenha feito nessa finalidade; como tal, o ressarcimento é obrigação pendente de condição, não diferente dos empenhos regulares de despesa pública.

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

IV – abertura de créditos suplementares incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário (apontamento 9.2.8 do Acórdão 1.497/2016-TCUPlenário):

- a) os créditos suplementares foram abertos no exercício de uma legítima opção de política econômica por arriscar o não-cumprimento exato da meta-objetivo traçada, com a consequente assunção da responsabilidade política pelo resultado, com o objetivo de minimizar, pela via da política fiscal, os efeitos sociais e econômicos negativos da desaceleração econômica (risco este que, ao final do exercício, não se materializou);
- b) os créditos foram abertos levando-se em conta uma perspectiva anual para a gestão das metas fiscais, nos termos dos arts. 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 da LD0 2015;
- d) os créditos foram abertos, em parte, para atender a demandas de Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos relativas a excesso de arrecadação de seus recursos próprios diretamente arrecadados, em conformidade com as prescrições específicas da lei de diretrizes orçamentárias a respeito, cuja recusa teria implicado violação das prerrogativas constitucionais desses entes;
- e) os créditos foram abertos com base na interpretação sobre a natureza das metas da LRF que prevalecia na época em todas as instâncias técnicas (inclusive no TCU e no Congresso Nacional), segundo a qual a abertura dos créditos em questão se fez nas condições e limites autorizados pelo Congresso Nacional, nos exatos termos do art. 4º da LOA 2015;

V – Condução da programação orçamentária e financeira com amparo em meta fiscal prevista no PLN 5/2015 e Contingenciamento de despesas discricionárias em montantes inferiores aos necessários para atingimento da meta fiscal vigente (apontamentos 9.2.9 e 9.2.10 do Acórdão 1.497/2016-TCUPlenário):

- a) a decisão de programação financeira foi adotada no exercício de uma legítima opção de política econômica por arriscar o não-cumprimento exato da meta-objetivo traçada, com a consequente assunção da responsabilidade política pelo resultado, com o objetivo de minimizar, pela via da política fiscal, os efeitos sociais e econômicos negativos da desaceleração econômica (risco este que, ao final do exercício, não se materializou);
- b) a decisão de programação financeira foi adotada levando em conta uma perspectiva anual para a gestão das metas fiscais, nos termos dos arts. 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 na LD0 2015.

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

VI – Utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 em finalidade diversa do objeto da vinculação (apontamentos 9.2.11 e 9.2.12 do Acórdão 1.497/2016-TCUPlenário):

- a) a Presidente da República realizou a desvinculação de acordo com o art. 62 da CF/88 e, ainda, com base em proposta feita pelos ministros da Fazenda e do Planejamento, os quais demonstravam, em exposição de motivos interministerial, a presença dos requisitos constitucionais de relevância e urgência da medida provisória. A decisão pela desvinculação só foi tomada após a emissão do Parecer 01579/2015/CONJURMP/CGU/AGU, o qual opinou pela regularidade jurídica da proposta;
- b) a MP 704/2015 não foi inédita, tendo sido editados atos normativos dessa natureza em outras ocasiões, sem a incidência de qualquer contencioso administrativo ou judicial (por exemplo: art. 9º da Lei 12.306, de 6/8/2010 - conversão da Medida Provisória 484, de 2010). O TCU, no relatório sobre as contas de 2010, faz menção à utilização do superávit financeiro desvinculado para o pagamento de dívida, mas não faz qualquer ressalva quanto ao procedimento de desvinculação;
- c) ao final de 2015, é possível observar que, mesmo após a desvinculação, não houve redução dos saldos destinados aos fundos especiais, pois a receita arrecadada em 2015 não foi desvinculada.

VII – Execução de despesa em montante superior à dotação aprovada no Orçamento de Investimento apontamento 9.2.13 do Acórdão 1.497/2016-TCUPlenário):

- a) as condutas impugnadas não pertencem à esfera de decisão do primeiro mandatário, vez que ocorrem no âmbito da gestão interna de cada uma das empresas citadas, não sendo a Presidência da República ordenadora de quaisquer das despesas impugnadas;
- b) os motivos alegados pelos administradores para cada ocorrência evidenciam que a observância do limite formal de gasto com recursos próprios das companhias poderia comprometer a sua capacidade concorrencial ou de mercado, surgindo, portanto, a obrigatoriedade de cumprir o dever fiduciário de administrador estabelecido pela lei societária;
- c) o TCU aponta que a prática foi apontada, nos Pareceres Prévios das contas de 2010 a 2013, apenas como ressalva, sem indicar o critério pelo qual passou a considerá-las irregularidades;

VIII – Ausência de repasse referente ao seguro DPVAT destinado ao Fundo Nacional de Saúde apontamento 9.2.14. do Acórdão 1.497/2016-TCUPlenário): as condutas impugnadas não pertencem à esfera de decisão do primeiro mandatário, vez

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

que ocorrem no âmbito da gestão interna de cada uma das empresas citadas, não sendo a Presidência da República ordenadora de quaisquer das despesas impugnadas;

IX –Abertura de créditos extraordinários por meio das MPs 686, 697, 702 e 709/2015 em desacordo com dispositivos constitucionais e legais (apontamentos 9.2.16 a 9.2.20 do Acórdão 1.497/2016-TCUPlenário): cabe ao Congresso Nacional formar juízo quanto à existência ou não dos requisitos constitucionais para edição de medida provisória.

No que tange às demais supostas irregularidades (9 –Autorização indevida para aumento do Patrimônio de Referência do Banco da Amazônia; 11 –Autorização para contratação de operação de crédito externa para financiamento do projeto FX-2 e 12 – Emissão direta de títulos públicos ao BB), o próprio Tribunal de Contas reconheceu a improcedência ou a retirada de análise das irregularidades.

Quanto às ressalvas (1 - falta de consistência em informações de indicadores e metas do PPA 2012-2015 e 2 - auditoria no Balanço Geral da União), constituem falhas de técnica de evidenciação contábil, ou de observância de leis, regulamentos e controles internos do conjunto da administração, que sejam materialmente relevantes mas que, em grau e escopo, não possam ser consideradas como elemento de responsabilização individual do Chefe do Executivo, sendo que as relativas ao Balanço Geral da União em boa medida corrigidas na apreciação das contas ou no curso das execuções.

No mérito, cabem as **seguintes ressalvas às contas**:

I – Operações de crédito junto a instituições financeiras federais, em desacordo com inciso II do 167 da Constituição Federal c/c a Lei Complementar 101/2000 e com a Lei 4.320/1964;

II - omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, BNDES e FGTS nas estatísticas fiscais;

III – pagamento de dívidas da União junto ao BB, ao BNDES e ao FGTS sem a autorização em lei orçamentária;

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

IV - abertura de créditos suplementares incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário;

V – abertura de créditos extraordinários por meio das MPs 686, 697, 702 e 709/2015 em desacordo com dispositivos constitucionais e legais;

VI - condução da programação orçamentária e financeira com amparo em meta fiscal prevista no PLN 5/2015 e Contingenciamento de despesas discricionárias em montantes inferiores aos necessários para atingimento da meta fiscal vigente;

VII – utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 em finalidade diversa do objeto da vinculação;

VIII – execução de despesa em montante superior à dotação aprovada no Orçamento de Investimento, em descumprimento aos arts. 165, § 5º, inciso II, e 167, inciso II, da Constituição;

IX – ausência de repasse referente ao seguro DPVAT destinado ao Fundo Nacional de Saúde;

IX – falta de consistência em informações de indicadores e metas do PPA 2012-2015.

4.3 O verdadeiro sentido do julgamento político – a preservação da democracia como valor constitucional

Tendo exposto a minha convicção pessoal, que gostaria de ver reconhecida pelo Parlamento por ter fundamentos para tanto, devo agora oferecer ao país a renúncia a esta posição política em nome de um bem maior.

Como já reafirmei, entendo que o julgamento político de contas presidenciais deve exigir do Presidente da República os padrões que levem à ação político-institucional desejada pela Constituição, claramente deduzidos a partir dos próprios preceitos constitucionais. Devemos estar todos, Presidente e parlamentares, responsável e

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

juizador, interessados em um único resultado fundamental para nossas ações e decisões: o alcance dos objetivos fundamentais estabelecidos na Constituição.

E existe um valor constitucional crucial que está em perigo neste exato momento no Brasil: a própria democracia. E a trajetória dessa ameaça inicia-se precisamente nos fatos discutidos neste julgamento de contas.

Como parlamentar e relator, tenho convicção da regularidade da conduta da Presidenta da República, como expressei de forma inequívoca.

Senhores e senhoras parlamentares, estamos hoje no papel de magistrados, de julgadores. Nesse papel, o que nos aconselha a “Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro” (Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942)? Em seu artigo quinto, esse estatuto orienta que **“na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”**.

Em síntese: uma rejeição das contas neste momento intempestivo em nada acrescentará ao bem comum. Tudo o que se poderia pensar em obter com essa medida ou já foi materializado na forma de sanção ou (no caso das correções de rumo que ainda forem válidas de propor) não é alcançável por qualquer medida punitiva.

O resgate do diálogo político é fundamental no atual momento e pode trazer o Congresso de volta ao seu protagonismo como sede do entendimento, espaço de construção da convivência entre todos. Este foi o papel que o Legislativo cumpriu na transição democrática, e que pelas mesmas razões é chamado a cumprir novamente, para evitar que a polarização irresponsável ponha em risco a institucionalidade democrática que todos esperávamos que estivesse consolidada a ponto de não sofrer mais ameaças. Infelizmente, vemos que essa garantia vai ficando cada vez mais tênue, a necessitar da coragem e do apoio de todos os comprometidos com a democracia.

Representaria um gesto do Congresso de contrapor-se aos brotes autoritários, ao ovo da serpente da radicalização política. Um passo à frente para bloquear o caminho daqueles que pretendem ganhar com a fragilização de nosso Estado Democrático de Direito. Dirijo-me especialmente àqueles parlamentares que não compartilham da nossa posição ideológica, mas estão comprometidos com a sobrevivência da ordem política

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

democrática: é da nossa ação conjunta nas diferenças que pode nascer a segurança das liberdades³⁶.

É esse o sacrifício que ofereço a esta Casa: abro mão das minhas convicções pessoais. Não proponho aos parlamentares comprometidos com a democracia que votem a favor dos argumentos com que sustento a regularidade da gestão no exercício de 2015. Quem não concordar com minha posição, não precisa subscrevê-la. Coloco diante dos parlamentares um outro fundamento, ainda mais relevante, para o seu voto. Votar pela superação das diferenças partidárias em nome de um bem mais precioso, resgatando a essência do julgamento político que nos cabe neste momento histórico.

Proponho como razões de decidir do voto pela aprovação das contas com ressalvas, exclusivamente, a retomada do diálogo e da convivência democrática, recusando a desqualificação recíproca, uma missão honrosa para a qual, talvez, só o Congresso Nacional tenha hoje a sabedoria e a capacidade institucional. Faço isso por considerar que essa singela manifestação política contribuirá, e muito, para preservação dos valores constitucionais do Estado Democrático de Direito. Tudo isso sem prejudicar os fins sociais a que se destina o julgamento de contas, pois quaisquer erros que possam ter sido cometidos – e o foram, inevitavelmente, como qualquer obra humana em sociedade – já foram reconhecidos, enfrentados, sanados. Quaisquer potenciais efeitos de uma sanção nestas contas já foram obtidos por outros caminhos na longa e atribulada trajetória histórica da política e da administração desde então.

Ponderados todos esses elementos, este Relator VOTA pela aprovação, com as ressalvas constantes deste Relatório, das contas apresentadas pela Excelentíssima

³⁶ Lembro a lição de Juan Linz sobre uma das características marcantes dos leais participantes de um jogo democrático, especialmente quando este estiver ameaçado:

7) A disposição de unir-se com oponentes ideologicamente distantes mas comprometidos com a sobrevivência da ordem política democrática. [...] Isso pode ocorrer mesmo contra partidos que estão mais próximos ideologicamente mas estão comprometidos a ajudar a minar o processo político democrático pelo uso ou pela retórica da violência e pelo esforço em restringir as liberdades civis de uma oposição legítima. (tradução nossa)

*7) The willingness to join with opponents ideologically distant but committed to the survival of the democratic political order. [...] It might apply even against parties that are closer ideologically but are committed to helping to undermine the democratic political process by the use or the 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

Senhora Presidenta da República, DILMA VANA RUSSEFF, referentes ao exercício financeiro de 2015, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado Federal CELSO SABINO
Presidente

Deputado ENIO VERRI
Relator

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Aprova, com ressalvas, as contas da
Excelentíssima Senhora Presidenta da
República relativas ao exercício de 2015.

CD/22514.72163-00

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam aprovadas, com ressalvas, as contas de responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidenta da República, Dilma Vana Rousseff, atinentes ao exercício de 2015, nos termos do inciso IX do artigo 49, combinado com o inciso XXIV do artigo 84 da Constituição Federal.

§ 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 – Operações de crédito junto a instituições financeiras federais, em desacordo com a legislação;

II - omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, BNDES e FGTS nas estatísticas fiscais;

III – pagamento de dívidas da União junto ao BB, ao BNDES e ao FGTS sem a autorização em lei orçamentária;

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

IV Abertura de créditos suplementares incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário;

V – Abertura de créditos extraordinários por meio das MPs 686, 697, 702 e 709/2015 em desacordo com dispositivos constitucionais e legais;

VI - Condução da programação orçamentária e financeira com amparo em meta fiscal prevista no PLN 5/2015 e Contingenciamento de despesas discricionárias em montantes inferiores aos necessários para atingimento da meta fiscal vigente;

VII – Utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 em finalidade diversa do objeto da vinculação;

VIII – Execução de despesa em montante superior à dotação aprovada no Orçamento de Investimento;

IX – Ausência de repasse referente ao seguro DPVAT destinado ao Fundo Nacional de Saúde;

IX – falta de consistência em informações de indicadores e metas do PPA 2012-2015.

§ 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.

CD/22514.72163-00

* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Art. 3º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado ENIO VERRI

Relator

Deputado Federal CELSO SABINO
Presidente da CMO



CD/22514.72163-00



* C D 2 2 5 1 4 7 2 1 6 3 0 0 *

