



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 670 - GP/TCU

Brasília, 9 de setembro de 2024.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para ciência, cópia do Acórdão nº 1769/2024 (acompanhado da respectiva instrução técnica) proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na Sessão Ordinária de 28/8/2024, ao apreciar os autos do TC-010.237/2024-0.

O mencionado processo, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, trata de representação formulada pelo Subprocurador-Geral do MPTCU Lucas Rocha Furtado com o objetivo de que este Tribunal “(...) decida por adotar as providências necessárias para alertar o Congresso Nacional sobre o aumento de gastos do Governo Federal, que pode vir a comprometer o equilíbrio fiscal das contas públicas e resultar em descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

MINISTRO BRUNO DANTAS
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Federal JULIO ARCOVERDE
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Congresso Nacional
Brasília - DF

TC 010.237/2024-0**Tipo:** Representação**Relator:** Walton Alencar Rodrigues**Unidades Jurisdicionadas:** Presidência da República, Secretaria de Orçamento Federal, Secretaria do Tesouro Nacional**Representante:** subprocurador-geral Lucas Rocha Furtado (MPTCU)**Assunto:** aumento de gastos do Governo Federal, que pode vir a comprometer o equilíbrio fiscal das contas públicas e resultar em descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal**Proposta:** Conhecimento. Improcedência. Apensamento.

INTRODUÇÃO

Trata-se de representação formulada pelo Sr. Lucas Rocha Furtado, subprocurador-geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), na data de 21/5/2024 (peça 1, p. 7), com o objetivo de que esta Corte de Contas: “(...) decida por adotar as providências necessárias para alertar o Congresso Nacional sobre o aumento de gastos do Governo Federal, que pode vir a comprometer o equilíbrio fiscal das contas públicas e resultar em descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal” (peça 1, p. 1).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. Quanto à admissibilidade, o art. 103 da Resolução-TCU 259/2014 preconiza:

Art. 103. Os documentos que versem sobre irregularidades ou ilegalidades que cheguem ao Tribunal nominados como denúncia ou representação, nos termos dos arts. 234 a 237 do Regimento Interno, serão:

I - registrados e encaminhados à unidade responsável pela gestão de processos, para autuação; e

II - remetidos à unidade técnica responsável pelo assunto objeto dos argumentos trazidos na representação ou denúncia, para exame de admissibilidade e, se for o caso, exame de mérito.

§ 1º O exame de admissibilidade abordará a competência do Tribunal sobre o assunto, a legitimidade do autor, a suficiência dos indícios e a existência de interesse público no trato da suposta ilegalidade apontada. (...) (grifou-se)

3. Em relação à competência do Tribunal, a Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) dispõe que o Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, fiscalizará o cumprimento das suas normas, cabendo aos Tribunais de Contas alertarem os Poderes e órgãos autônomos quando constatarem: situações de risco ao equilíbrio das contas públicas; atos que comprometam os custos ou resultados dos programas de governo; indícios de irregularidades na gestão orçamentária (art. 59, caput e § 1º).

4. A Resolução-TCU 142/2001 (atualizada pela Resolução-TCU 278/2016) dispõe sobre as competências atribuídas ao TCU pela LRF e trata do acompanhamento com foco nas metas fiscais, na conformidade da limitação de empenho e movimentação financeira, por força do art. 9º da LRF, e em outras medidas preventivas e corretivas consoante as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e legislação correlata. A Portaria-SecexContas 1/2024, por sua vez, define que

cabe à Secretaria de Controle Externo de Contas Públicas (SecexContas), e mais precisamente a esta Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), fiscalizar o cumprimento da LRF e a conformidade da execução orçamentária e financeira. Adicionalmente, a Lei 14.791/2023 – LDO da União para o exercício financeiro de 2024 – dispõe que, para fins de atendimento ao inciso I do § 1º do art. 59 da LRF, o TCU enviará subsídios à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) acerca de fatos e situações que possam comprometer a gestão fiscal (art. 145, § 3º).

5. No tocante à legitimidade do autor e a outros pressupostos de constituição válidos para representação, os arts. 237 e 235 do Regimento Interno do TCU (RITCU) assim dispõem:

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

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

(...)

III – os senadores da República, deputados federais, estaduais e distritais, juízes, servidores públicos e outras autoridades que comuniquem a ocorrência de irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do cargo que ocupem;

(...)

Parágrafo único. Aplicam-se às representações os dispositivos constantes do § 1º e da segunda parte do § 2º do art. 234, do caput e do parágrafo único do art. 235 e dos arts. 250 a 252.

Art. 235. A denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada.

Parágrafo único. O relator ou o Tribunal não conhecerá de denúncia que não observe os requisitos e formalidades prescritos no caput, devendo o respectivo processo ser arquivado após comunicação ao denunciante. (grifou-se)

6. Ressalte-se que a Lei 8.443/1992 estabelece, em seu art. 84, que aos membros do MPTCU – caso do representante em tela – aplicam-se subsidiariamente, no que couber, as disposições da Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei Complementar 75/1993) pertinentes a direitos, garantias, prerrogativas, vedações, regime disciplinar e investidura no cargo, restando caracterizada a legitimidade do autor.

7. Quanto à suficiência dos indícios de irregularidade, o representante do *Parquet* de Contas alude a um suposto “aumento de gastos do Governo Federal que pode vir a comprometer o equilíbrio fiscal das contas públicas e resultar em descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal” (peça 1, p. 1). O representante se vale de matéria jornalística (peça 2), referente a entrevista com a especialista em finanças públicas Selene Peres Nunes, para afirmar que a situação atual é de “grande risco para o descumprimento, por parte do governo federal, da LRF” (peça 1, p. 5). Isso porque (peça 1, p. 5):

A articulista alerta que o arcabouço fiscal do governo Lula tira a credibilidade da LRF ao estabelecer uma meta de resultado primário (receitas e despesas) com intervalos de tolerância que, na prática, admitem déficits públicos e fazem o governo escapar das medidas de ajuste.

Segundo ela, ainda, o novo governo, ao mudar o teto de gastos, pegou um caminho que foi tentar desconstruir a sistemática das metas fiscais da LRF criando um arcabouço fiscal, que adota uma forma muito pouco transparente, fixando uma meta, mas com bandas. Nesse modelo, alerta da economista, se você estabelece uma banda inferior, a sua meta para valer vai ser a banda inferior porque é ela que dispara os mecanismos da LRF. Para não descumprir a meta, o governo rapidamente se apressou e mudou a própria meta. Todavia, essa prática vai tirando a credibilidade da política fiscal. (grifou-se)

8. Na visão do representante, caberia ao TCU “alertar o Congresso Nacional sobre as consequências desse desequilíbrio, municiando-o dos estudos e informações técnicas necessários à tomada de decisão e à correção de rumos” (peça 1, p. 6). Sem adentrar em detalhes e sem apresentar evidências suficientes e adequadas acerca do suposto aumento de gastos que estaria comprometendo a hígidez das contas federais, o autor da representação afirma não ser possível “que o Controle Externo se quede inerte, cabendo a ele – tanto por meio tanto do TCU como do Congresso Nacional – zelar permanentemente pela observância, por parte do governo, do equilíbrio fiscal” (peça 1, p. 6), devendo o TCU “empreender os estudos necessários e a avaliação do cenário fiscal, de modo a alertar o Congresso Nacional acerca do aumento de gastos do Governo Federal” (peça 1, p. 6).

9. Por envolver as finanças públicas federais, o objeto da representação é de interesse da sociedade. Ademais, o devido atendimento das disposições estabelecidas pela LRF constitui exame de conformidade legal inserido no rol de competências desta Corte de Contas.

10. Destarte, à exceção da suficiência dos indícios de irregularidade, estão presentes os demais pressupostos exigidos pelos arts. 237 e 235 do RITCU, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, a saber: competência do TCU sobre o assunto, legitimidade do autor e existência de interesse público. Para que a admissibilidade desta representação não reste prejudicada, presume-se neste exame que a suposta ameaça ao equilíbrio fiscal, que pode vir a resultar em eventual descumprimento da LRF, diz respeito à mudança na sistemática de meta fiscal da União, realizada pela Lei Complementar 200/2023 – Regime Fiscal Sustentável (RFS) – e implementada a partir do exercício financeiro de 2024 nos termos da LDO 2024.

11. Assim, suprida a carência quanto aos indícios, a representação merece ser conhecida, para se avaliar em que medida é procedente, a teor do disposto no art. 234, § 2º, segunda parte, do RITCU, aplicável às representações conforme o parágrafo único do art. 237 do mesmo Regimento.

EXAME TÉCNICO

12. Consoante o art. 106 da Resolução-TCU 259/2014, a representação que preencha os requisitos de admissibilidade deve ser submetida a exame sumário acerca do risco para a unidade jurisdicionada, da materialidade e da relevância dos fatos noticiados e da necessidade de atuação direta do Tribunal no caso concreto. Ocorre que, quando reconhecida a relevância dos fatos – como no caso ora em análise –, fica dispensado o exame sumário em comento, segundo os §§ 4º, inciso I, e 5º do art. 106 da Resolução-TCU 259/2014.

13. Em suma, o representante propõe ao TCU que adote providências para “promover a avaliação do atual cenário fiscal, de modo a alertar o Congresso Nacional acerca do aumento de gastos do Governo Federal” (peça 1, p. 7).

14. Nesse sentido, alega que o exercício do controle externo da execução orçamentária pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União “permite verificar se o governo está cumprindo as metas e limites estabelecidos pela LRF, identificando possíveis desvios e irregularidades” (peça 1, p. 5), bem assim “evitando práticas que possam comprometer a saúde fiscal do país” (peça 1, p. 5).

15. Preliminarmente, cumpre realçar o papel fundamental do TCU no controle externo das regras fiscais, em especial da LRF. Com efeito, o nobre representante do *Parquet* de Contas fez questão de consignar seu “apreço, respeito e zelo pelo cumprimento e aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal” (peça 1, p. 4), ressaltando jocosamente a identidade existente entre as letras iniciais do seu nome e as da lei complementar da gestão fiscal responsável e autodeclarando-se “o Procurador LRF” (peça 1, p. 4 – grifou-se). Ademais, o representante deixou assente que a motivação de sua demanda adveio de entrevista concedida pela “economista Selene Peres Nunes, conhecida por ser a “mãe” da Lei de Responsabilidade Fiscal” (peça 1, p. 2 – grifou-se).

16. A despeito dos eventuais argumentos de autoridade implícitos nas qualificações

empregadas nessas passagens da exordial, a higidez das contas públicas em prol da estabilidade macroeconômica e do desenvolvimento do país sempre orientaram o TCU – de ofício ou por provocação – no exercício das competências que lhe foram atribuídas pela LRF desde 2000. De fato, os trabalhos da Corte de Contas demonstram que, apesar do cumprimento das regras fiscais e das melhorias alcançadas, permanecem desafios para garantir a retomada do equilíbrio fiscal, condição essencial para assegurar a trajetória sustentável da dívida pública e a manutenção da capacidade do Estado de implementar políticas públicas em benefício da sociedade.

17. Uma coletânea dessa atuação do Tribunal encontra-se na cartilha “Lições do Controle Externo das Regras Fiscais” (peça 5), recentemente lançada com o intuito de “subsidiar o debate sobre o tema e levar a um contínuo aprimoramento da gestão fiscal” (peça 6, p. 2). Isso porque, ao fim e ao cabo, como já havia bem definido o atual ministro-presidente do TCU Bruno Dantas: “O Tribunal de Contas da União é responsável por cuidar das contas nacionais, mas, sobretudo, assim como o Supremo Tribunal Federal é o guardião da Constituição, o Tribunal de Contas da União é o guardião da Lei de Responsabilidade Fiscal” (peça 7, p. 1).

18. Posto isso, não obstante a relevância e o mérito da presente demanda, entende-se que seu objeto já está devidamente abrangido pela atuação permanente, sistemática e tempestiva desta Corte de Contas sobre os aspectos macroestruturais da gestão das finanças públicas federais, consoante demonstrado a seguir.

Das Metas Fiscais no Contexto do Regime Fiscal Sustentável

19. Acerca do “regime de bandas” de metas fiscais, formalmente denominados “intervalos de tolerância”, instituído em 2024 pelo RFS, a Lei Complementar 200/2023 assim dispõe (art. 2º, caput e § 3º):

- i) a LDO estabelecerá as diretrizes de política fiscal e as respectivas metas anuais de resultado primário do Governo Central, para o exercício a que se referir e para os três seguintes, compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública;
- ii) a elaboração, a aprovação e a execução da Lei Orçamentária Anual (LOA) deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário, observados, na execução, os intervalos de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da LRF, quais sejam: menos 0,25 p.p. e mais 0,25 p.p. do Produto Interno Bruto (PIB) previsto no respectivo projeto de LDO.

20. Conforme disposto no art. 2º, caput e § 1º, incisos I e II, da Lei 14.791/2023 (LDO 2024), no exercício de 2024 a meta de resultado primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) da União é de R\$ 0,00, com intervalos de tolerância de R\$ 28.756.172.359,00 para mais ou para menos.

21. Como instrumento de gestão das finanças públicas, a programação orçamentária e financeira contribui para o cumprimento das metas fiscais. De acordo com a LRF (art. 9º, caput), as receitas e despesas devem ser avaliadas bimestralmente e, caso necessário, os gastos devem ser limitados, segundo os critérios fixados pela LDO, a fim de garantir o alcance das metas fiscais. Ainda de acordo com a LRF (art. 9º, § 2º), não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as despesas ressalvadas pela LDO.

22. A LRF deixa claro que as metas fiscais não têm de ser cumpridas apenas ao final do exercício, mas avaliadas a cada bimestre para que não se percam de vista o controle, a evolução e a limitação das despesas discricionárias, sujeitas ao contingenciamento, bem como a cobertura das despesas obrigatórias. Por conta disso, há um processo operacional previsto no art. 9º da LRF que permite a viabilização do cumprimento da meta fiscal, mediante a reavaliação bimestral das estimativas de receitas e despesas e da limitação de empenho e movimentação financeira.

23. A Lei Complementar 200/2023 trouxe inovações a esse processo, dispondo em seu art. 7º que não configura infração à LRF o descumprimento do limite inferior da meta de resultado primário, relativamente ao agente responsável, desde que este tenha adotado, no âmbito de sua competência, as medidas de limitação de empenho e pagamento, preservado o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento da administração pública, definido em 75% do valor autorizado na respectiva Lei Orçamentária Anual (LOA). Outra novidade do RFS é a previsão contida no art. 6º da sobredita lei, que trata da hipótese de realização de resultado primário do Governo Central, relativo ao exercício anterior, em montante inferior ao intervalo de tolerância de 0,25 p.p. do PIB. Nesse caso, sem prejuízo da redução do limite de variação real da despesa primária, em relação à variação real da receita primária, de 70% para 50% (art. 5º, inciso II), e de outras medidas de ajuste fiscal, aplicam-se imediatamente, até a próxima apuração anual, com fundamento no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal, as vedações previstas nos incisos II, III e VI a X do art. 167-A da Constituição Federal, quais sejam:

(...)

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

(...)

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

VII - criação de despesa obrigatória;

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição;

IX - criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções;

X - concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

24. Ademais, o referido art. 6º da Lei Complementar 200/2023 já prevê a aplicação das demais vedações do art. 167-A da Carta Magna, no caso de reincidência (descumprimento do limite inferior no segundo ano consecutivo).

Da Existência de Processos Conexos de Controle Externo

25. Atenta à relevância da meta de resultado primário como regra fiscal estruturante para a sustentabilidade das finanças federais, esta Corte de Contas já vem atuando tempestivamente em torno do Regime Fiscal Sustentável. Destarte, foi feita consulta aos sistemas informatizados do Tribunal, tendo sido encontrados os seguintes processos, há diversos processos instruídos ou em instrução nesta AudFiscal, sobretudo fiscalizações, que tratam do objeto desta representação:

a) TC 032.850/2023-9: Levantamento Operacional, registro Fiscalis 176/2023, no Ministério da Fazenda e no Ministério do Planejamento e Orçamento, podendo se estender a outras unidades jurisdicionadas relacionadas, com o objetivo de conhecer as disposições normativas do Regime Fiscal Sustentável de que trata a Lei Complementar 200/2023, a operacionalização de suas regras e suas implicações para o controle externo e para a gestão das finanças públicas, com foco no equilíbrio fiscal intertemporal e na sustentabilidade das contas públicas

26. Esse processo, de relatoria do ministro Antonio Anastasia, culminou no Acórdão 445/2024-TCU-Plenário. As questões analisadas envolveram, dentre outros aspectos: despesa primária obrigatória e total, sujeita ao RFS, para 2024; risco de frustração de receita em 2024; estratégias e mecanismos para garantir que a limitação de pagamento e movimentação financeira possa extrapolar o limite sem prejudicar o resultado primário; riscos à sustentabilidade fiscal, conformidade e operacionalização do novo arcabouço fiscal; dispositivos do RFS que requerem maior atenção do TCU.

b) TC 007.754/2023-0: Acompanhamento de Conformidade, registro Fiscalis 57/2023, no Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, na Secretaria de Orçamento Federal e na Secretaria do Tesouro Nacional, podendo se estender a outras unidades jurisdicionadas relacionadas, com o objetivo de avaliar aspectos fiscais e de conformidade constantes do texto e dos anexos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2024 (PLDO 2024)

27. Esse processo, de relatoria do ministro Jhonatan de Jesus, culminou no Acórdão 2.230/2023-TCU-Plenário. Em relação à meta de resultado primário neutro, assinalou-se no Relatório que:

(...) a obtenção de um resultado primário neutro demandará significativo esforço fiscal; por outro lado, o formato apresentado para a meta de resultado primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – OFSS (com margem de tolerância) pode ser considerado incompatível com a legislação atualmente vigente. No entanto, esse formato preenche os requisitos estabelecidos no substitutivo do PLP 93/2023 em tramitação no Congresso Nacional.

28. Por sua vez, o ministro-relator consignou em seu Voto que:

9. Inicialmente, convém esclarecer que, após o exame realizado pela AudFiscal, o substitutivo do PLP 93/2023 veio a ser aprovado pelo Congresso Nacional e, em seguida, convertido na Lei Complementar 200/2023, instituindo o denominado “Regime Fiscal Sustentável”; por sua vez, o PLDO 2024 ainda se encontra em trâmite no Congresso Nacional.

10. Por conseguinte, não subsiste razão para informar a referida comissão parlamentar de que a apreciação desse PLDO deveria ser precedida da aprovação do PLP 93/2023 tendo em vista que a proposta de estimativas para a despesa primária total passou a ter amparo legal.

c) TC 033.438/2023-4: Acompanhamento de Conformidade, registro Fiscalis 187/2023, na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, na Secretaria de Política Econômica e na Secretaria de Orçamento Federal, podendo se estender a outras unidades jurisdicionadas relacionadas, com o objetivo de examinar a consistência fiscal das estimativas de receitas, dos montantes fixados de despesas e da meta de resultado primário do Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para o exercício financeiro de 2024 (PLOA 2024) e demais aspectos de conformidade da Proposta Orçamentária

29. Esse processo, de relatoria do ministro Jhonatan de Jesus, culminou no Acórdão 47/2024-TCU-Plenário. Dentre as questões analisadas, uma envolveu a factibilidade das projeções de receitas e despesas primárias constantes do PLOA 2024 em relação à meta fiscal constante da LDO 2024 e outra envolveu a compatibilidade do montante de despesas primárias fixadas no PLOA 2024 em relação aos limites estabelecidos pelo RFS. As respectivas conclusões informadas por esta Corte de Contas à CMO foram:

9.1.1. no Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para o exercício financeiro de 2024, a estimativa da Receita Primária Federal Líquida em 19,2% do PIB é muito acima do que foi observado nos anos recentes, indicando estar superestimada, o que acarreta a possibilidade de se ter déficit primário de até R\$ 55,3 bilhões e de descumprimento da meta de resultado fiscal proposta no Projeto de LDO para 2024;

9.1.2. no Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para o exercício financeiro de 2024, de acordo com os parâmetros macroeconômicos projetados, a sustentabilidade da Dívida Líquida

do Setor Público - DLSP (equivalente à sustentabilidade da DBGG mencionada no RFS) não deve ser alcançada nos próximos dez anos, indicando a necessidade de se rever para baixo o crescimento das despesas primárias;

d) TC 007.029/2024-1: Acompanhamento de Conformidade, registro Fiscalis 45/2024, no Banco Central do Brasil, na Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, na Secretaria de Orçamento Federal, na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, na Secretaria de Política Econômica e na Secretaria do Tesouro Nacional, podendo se estender a outras unidades jurisdicionadas relacionadas, com o objetivo de avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 1º bimestre de 2024, com foco no grau de atingimento das metas fiscais no cumprimento de limites constitucionais e legais e na conformidade da limitação de empenhos e movimentação financeira e bloqueios orçamentários

30. Esse processo, de relatoria do ministro Jhonatan de Jesus, culminou no Acórdão 1.211/2024-TCU-Plenário. Dentre as questões analisadas estão: a compatibilidade da programação e da execução orçamentária e financeira com a meta de resultado primário estabelecida na LDO 2024, nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei Complementar 200/2023; a consideração ou não do centro da meta fiscal para fins de condução da programação e da execução orçamentária e os possíveis riscos associados.

31. Em resumo, constatou-se que o Poder Executivo está considerando o atingimento do limite inferior do intervalo de tolerância da meta fiscal, para definir pela necessidade ou não de contingenciamento, com fulcro nos arts. 2º, § 3º, e 5º, § 3º, da Lei Complementar 200/2023. O primeiro dispositivo prevê que a execução orçamentária deve ser compatível com a obtenção da meta de resultado primário, observados os respectivos intervalos de tolerância, e o segundo dispositivo considera que, se o resultado anual apurado for superior ao limite inferior do intervalo de tolerância, a meta restará cumprida.

32. A despeito dessa fundamentação jurídica, esta Corte de Contas decidiu:

9.1. alertar o Poder Executivo federal, com fulcro no art. 59, § 1º, I, da Lei Complementar 101/2000, combinado com os arts. 4º, § 5º, I e IV, e 9º, caput, da mesma lei, de que a adoção do limite inferior do intervalo de tolerância como referência para promoção de limitação de empenho e movimentação financeira e condução da política fiscal e programação orçamentária e financeira da União pode elevar o risco de descumprimento das metas anuais de resultado primário, afetar a credibilidade das regras fiscais e comprometer a gestão fiscal de exercícios futuros; (grifou-se)

e) TC 007.639/2024-4: Acompanhamento de Conformidade, registro Fiscalis 64/2024, no Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, na Secretaria de Orçamento Federal e na Secretaria do Tesouro Nacional, podendo se estender a outras unidades jurisdicionadas relacionadas, com o objetivo de avaliar aspectos fiscais e de conformidade constantes do texto e dos anexos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2025 (PLDO 2025)

33. Esse processo, de relatoria do ministro Antonio Anastasia, está em instrução no âmbito desta AudFiscal. As questões em análise envolvem, dentre outros aspectos: a factibilidade da meta de resultado primário proposta para 2025; a compatibilidade das diretrizes de política fiscal e respectivas metas fiscais anuais com a estabilização da dívida pública em relação ao PIB; as implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2025 sobre meta de resultado primário e contingenciamento.

f) TC 000.135/2024-0: Representação, de autoria do deputado federal Pedro Paulo (PSD/RJ), por meio da qual solicita ao TCU “manifestação de posicionamento” acerca da fixação, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) da União para o exercício financeiro de 2024, de regras de limitação de empenho e pagamento, nos termos do art. 9º da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em face do Regime Fiscal Sustentável (RFS) instituído pela novel

Lei Complementar 200/2023

34. Esse processo, de relatoria do ministro Jhonatan de Jesus, aguarda pronunciamento do relator e trata da regra contida no § 18 do art. 71 da LDO 2024, mais precisamente em seu inciso II, que estabelece critérios para a limitação de empenho e movimentação financeira no exercício de 2024, com amparo nos arts. 4º, inciso I, alínea “b”, e 9º, caput e § 2º, ambos da LRF. Em suma, a LDO 2024 prevê restrição inovadora ao contingenciamento, estabelecendo que não serão objeto de contingenciamento o total de despesas orçadas para 2023 sujeitas a limites, conforme a Lei Complementar 200/2023, atualizadas monetariamente e majoradas do percentual de 0,6%.

35. Segundo o autor da representação, a LDO 2024 teria extrapolado a autorização dada pela LRF à LDO de ressalvar do contingenciamento despesas específicas, excluindo da base contingenciável montante indiscriminado de dotações e reduzindo o esforço fiscal exigível de R\$ 56,5 bilhões para R\$ 22,3 bilhões.

g) TC 002.080/2024-9: Consulta formulada pela ministra do Planejamento e Orçamento Simone Tebet sobre a suficiência do contingenciamento que eventualmente vier a ser estabelecido de acordo com o patamar máximo fixado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2024 (especialmente o § 18, inciso II, do art. 71 da Lei 14.791/2023), uma vez que a Lei Complementar 200/2023 estabelece um outro patamar máximo e o inciso III do art. 5º da Lei 10.028/2000 considera infração administrativa deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei

36. Esse processo, também de relatoria do ministro Jhonatan de Jesus, aguarda pronunciamento do relator e trata igualmente da regra de contingenciamento contida no inciso II do § 18 do art. 71 da LDO 2024. Já houve manifestações de mérito desta unidade técnica e do MPTCU.

37. Em apertada síntese, a representante do MPTCU no feito propõe responder à consulente que o responsável deverá promover a limitação de empenho e pagamento das despesas discricionárias, como esforço fiscal necessário para o atingimento da meta de resultado primário do exercício ou suficiente para afastar infração à LRF por eventual descumprimento, preservado o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública.

h) TC 010.329/2024-2: Acompanhamento de Conformidade, registro Fiscalis 100/2024, no Banco Central do Brasil, na Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, na Secretaria de Orçamento Federal, na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, na Secretaria de Política Econômica e na Secretaria do Tesouro Nacional, podendo se estender a outras unidades jurisdicionadas relacionadas, com o objetivo de avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 2º bimestre de 2024, com foco no grau de atingimento das metas fiscais no cumprimento de limites constitucionais e legais e na conformidade da limitação de empenhos e movimentação financeira e bloqueios orçamentários

38. Esse processo, também de relatoria do ministro Jhonatan de Jesus, encontra-se em instrução. Novamente, algumas das questões em análise envolvem: a compatibilidade da programação e da execução orçamentária e financeira com a meta de resultado primário; os eventuais riscos fiscais e outras consequências de ordem orçamentária e financeira capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas decorrentes da adoção da “banda inferior” da meta de resultado primário como referência para condução da gestão orçamentária e da política fiscal do Governo Federal.

Da Improcedência da Presente Representação

39. Com efeito, é dever inarredável desta Corte de Contas zelar pelo fiel cumprimento das disposições da LRF e do RFS, em especial, quanto às metas fiscais e aos limites de despesas, mediante eventual alerta, quando pertinente, acerca de possível risco para as finanças públicas ou mediante envio de subsídios à CMO acerca de fatos e situações que possam comprometer a gestão fiscal, nos termos da LDO, como se deu no recente Acórdão 1.211/2024-TCU-Plenário (conforme proposto por

esta AudFiscal no citado processo TC 007.029/2024-1). Destarte, é fundamental que este órgão de controle externo permaneça vigilante quanto a qualquer medida, ainda que legítima, tendente a afetar a busca pelo equilíbrio fiscal intertemporal.

40. Isso porque, na ocorrência de atos ou fatos que comprometam os custos ou resultados dos programas de governo, compete aos Tribunais de Contas alertar os respectivos Poderes e órgãos, a teor do disposto no art. 59, § 1º, inciso V, da LRF. Resta, pois, assegurada a possibilidade de atuação deste TCU diante de situações contrárias aos pressupostos da gestão fiscal responsável e sustentável.

41. Para além dos processos conexos citados, esta Corte manterá atuação permanente, sistemática e tempestiva em torno do tema “meta fiscal” ao longo do exercício de 2024, por meio dos acompanhamentos bimestrais de que trata a Resolução-TCU 142/2001 (atualizada pela Resolução-TCU 278/2016) e, caso necessário, por meio de ações *ad hoc*, assim como por ocasião da apreciação das Contas do Presidente da República do respectivo exercício, de acordo com a Resolução-TCU 291/2017.

42. Portanto, considerando a inexistência de irregularidades até o momento no que tange à legalidade do “regime de bandas” de metas fiscais do Regime Fiscal Sustentável instituído pela Lei Complementar 200/2023, bem como a recente emissão de alerta específico sobre o tema no bojo do Acórdão 1.211/2024-TCU-Plenário, referente ao Acompanhamento dos Resultados Fiscais e da Execução Orçamentária e Financeira da União no 1º bimestre de 2024, conclui-se pela improcedência da presente representação. Ademais, com amparo no art. 36, caput, da Resolução-TCU 259/2014, entende-se cabível o apensamento definitivo destes autos ao referido acompanhamento, dada a relação de integral continência existente.

CONCLUSÃO

43. Conhecida a presente representação, propõe-se seja considerada improcedente, porquanto insubsistente o indício concernente a eventual descumprimento da LRF, haja vista que até o momento não foram detectadas irregularidades acerca da sistemática de estabelecimento, acompanhamento e controle da meta de resultado primário da União instituída pela Lei Complementar 200/2023 a partir do exercício de 2024, nos termos da LDO 2024.

44. De fato, como já abordado no processo conexo TC 007.029/2024-1, há embasamento jurídico para adoção do intervalo de tolerância inferior da meta de resultado primário como referência para condução da programação orçamentária e financeira e para avaliação quanto à necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira ao longo do exercício financeiro. Ademais, no bojo dos mesmos autos, foi expedido alerta acerca dos riscos decorrentes dessa conduta para a sustentabilidade fiscal.

45. Finalmente, por se tratar de regra de relevo no arcabouço normativo de finanças públicas, cumpre salientar que os requisitos atinentes ao cumprimento da meta fiscal constituem objeto de acompanhamento por parte desta Corte de Contas: i) a cada bimestre, ao longo de cada exercício financeiro; e ii) anualmente, por ocasião dos acompanhamentos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício seguinte e da apreciação das Contas do Presidente da República do exercício anterior. Além dessas ações permanentes, outras intervenções são realizadas *ad hoc* sempre que necessário.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

46. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- a) conhecer da representação, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 237 e 235 do RITCU, c/c os arts. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, 2º, inciso IV, e 9º, incisos III e IV, da Portaria-SecexContas 1/2024, para, no mérito, considerá-la improcedente;

- b) apensar definitivamente os presentes autos ao processo TC 007.029/2024-1, com fulcro nos arts. 36, caput, e 40, incisos I e III, da Resolução-TCU 259/2014;
- c) comunicar a decisão que vier a ser proferida nestes autos ao representante, à Casa Civil da Presidência da República, à Secretaria de Orçamento Federal, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

AudFiscal-Diref, em 1º/7/2024.

Assinado Eletronicamente
RENATO LIMA CAVALCANTE
Diretor de Fiscalização das Regras Fiscais
AUFC – Matr. 8123-0



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Excerto da Relação 16/2024 - TCU – Plenário

Relator - Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

ACÓRDÃO Nº 1769/2024 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 1º, inciso XXIV; 143, inciso III; 235 e 237, do Regimento Interno, em conhecer da representação para, no mérito, considerá-la improcedente, dar ciência desta deliberação ao representante e interessados, e determinar o arquivamento dos autos ao TC 007.029/2024-1, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-010.237/2024-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Presidência da República; Secretaria de Orçamento Federal - Mp; Secretaria do Tesouro Nacional.

1.2. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti em substituição ao Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Dados da Sessão:

Ata nº 35/2024 – Plenário

Data: 28/8/2024 – Ordinária

Relator: Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Vice-Presidente, no exercício da Presidência: Ministro VITAL DO RÊGO

Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

TCU, em 28 de agosto de 2024.

Documento eletrônico gerado automaticamente pelo Sistema SAGAS

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.670/2024-GABPRES

Processo: 010.237/2024-0

Órgão/entidade: SF - Comissão Mista de Orçamento - CMO

Destinatário: COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 10/09/2024

(Assinado eletronicamente)

Maria do Socorro de Lacerda Dantas

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.