



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 944 - GP/TCU

Brasília, 13 de dezembro de 2024.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão 2489/2024, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na Sessão Ordinária de 27/11/2024, ao apreciar, nos autos do TC-043.192/2021-1, pedido de reexame interposto pela Advocacia-Geral da União contra o Acórdão 1691/2023 TCU Plenário.

O mencionado processo trata de Acompanhamento realizado com objetivo de avaliar, no âmbito do exercício de 2021, a conformidade das medidas normativas de criação de despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCCs), de criação ou expansão das renúncias de receitas tributárias, bem como o controle e o acompanhamento destes benefícios, no que concerne às disposições da Constituição Federal (CF/1988), da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Por oportuno, informo que o inteiro teor das aludidas Deliberações pode ser acessado no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

MINISTRO BRUNO DANTAS
Presidente

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

Proc. TC-043.192/2021-1
Pedido de Reexame

Pronunciamento

Senhor Presidente e Senhores Ministros,

Tratam os autos de pedido de reexame interposto pela União, por intermédio da AGU, contra o Acórdão 1.691/2023-Plenário, em que o Tribunal proferiu diversas ciências à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Ministério da Fazenda, nos termos abaixo:

9.1. dar ciência à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Ministério da Fazenda, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020:

9.1.1. da necessidade de regulamentar as **providências administrativas e/ou judiciais nos casos de rejeição de veto**, por parte do Poder Legislativo, a dispositivos legais que instituem renúncias de receitas sem a devida adequação orçamentária, financeira, constitucional e legal, considerando o disposto no § 2º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, os comandos contidos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, as deliberações deste Tribunal consubstanciadas nos Acórdãos 1.840/2019-TCU-Plenário, 1.907/2019-TCU-Plenário, 62/2020-TCU-Plenário e 2.198/2020-TCU-Plenário, bem como a recomendação e os alertas contidos nos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República dos exercícios de 2019 e 2021; (Grifos acrescidos)

9.1.2. da necessidade de fiel observância aos requisitos constitucionais e legais para geração de despesas com pessoal de caráter obrigatório e continuado, especialmente a demonstração da existência de recursos suficientes para custeio da despesa ao longo do tempo, seja pelo aumento permanente de receita, seja pela redução permanente de outra despesa, nos termos do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

9.1.3. de que ausência de regulamentação, quanto às **providências administrativas e judiciais a serem tomadas em relação a DOCCs criadas e cuja norma de origem foi considerada ineficaz**, dificulta aos órgãos tomarem medidas pertinentes para impossibilitar a realização dessa despesa, em especial quando não cumpridas as medidas compensatórias exigidas no art. 17 da LRF; (Grifos acrescidos)

2. O eminente Ministro Vital do Rêgo, no voto ofertado em sessões anteriores, integrado pelo voto complementar disponibilizado nesta sessão, em contraposição ao posicionamento da AudRecursos, propôs conhecer do pedido de reexame e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, a fim de alterar a redação do item 9.1 do Acórdão 1.691/2023-Plenário para os termos a seguir, excluindo-se o subitem 9.1.2 original:

“9.1. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Ministério da Fazenda, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso III, e 11 da Resolução-TCU 315/2020, que regulamentem as providências administrativas e judiciais a serem tomadas:

9.1.1. nos casos de rejeição de veto, por parte do Poder Legislativo, a dispositivos legais que instituem renúncias de receitas sem a devida adequação orçamentária, financeira, constitucional e legal, considerando o disposto no § 2º do art. 14 da Lei de Responsabilidade

Fiscal, os comandos contidos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, as deliberações deste Tribunal consubstanciadas nos Acórdão 1840/2019-TCU-Plenário, 1.907/2019-TCU-Plenário, 62/2020-TCU-Plenário e 2.198/2020-TCU-Plenário, bem como a recomendação e os alertas contidos nos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República dos exercícios de 2019 e 2021;

9.1.2. em relação a DOCCs criadas e cuja norma de origem for considerada ineficaz, em especial quando não cumpridas as medidas compensatórias exigidas no art. 17 da LRF;”

3. A proposta tem como fundamentos, em apertada síntese, os seguintes pontos:

a) há divergências relevantes entre a interpretação dada pelo art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) pela área técnica no TCU e pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), sobretudo no que tange à aplicação do dispositivo aos gastos com pessoal;

b) a Constituição Federal, a LRF e a LDO/2024 impõem cinco requisitos para originar uma despesa de pessoal ou ampliá-la: prévia dotação orçamentária; autorização específica na LDO; não comprometimento das metas de resultados fiscais; compensação dos efeitos financeiros pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; e respeito aos limites sobre a receita corrente líquida e de crescimento das despesas primárias;

c) há dúvida se o atendimento dos dispositivos constitucionais no que tange a gastos com pessoal ocorre com a prévia dotação orçamentária mediante autorização específica na LDO, o que tornariam desnecessárias medidas compensatórias;

d) no caso de outras Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCCs) distintas dos gastos com pessoal, a LDO/2024 é taxativa em exigir a imposição de medidas compensatórias;

e) o Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, fonte de compensação desses gastos, conforme a AudRecursos, já foi utilizado, mas, depois da instituição do “Teto de Gastos” e do “Regime Fiscal Sustentável”, tornou-se quase inútil para esse mister;

f) a consignação de créditos orçamentários específicos em reserva de contingência, para cada despesa com pessoal com previsão de criação ou aumento, afastaria, para o Poder Executivo, a necessidade de compensações nas leis ou atos normativos em que estejam inseridas;

g) há várias dúvidas sobre essa sistemática;

h) conta positivamente para o mecanismo o fato de que as despesas de pessoal não podem ser suprimidas do orçamento, conforme o art. 166, § 3.º, inciso II, alínea “a”, da Constituição Federal;

i) fazer a compensação dentro da própria peça orçamentária é mais realista;

j) para dispensar a compensação, seria necessário considerar as despesas adicionais com pessoal como obrigatórias, sendo que ainda não são executáveis, devendo-se aceitar que esses acréscimos ocorrem diretamente na Lei Orçamentária;

k) presume-se que as despesas com pessoal aumentadas no exercício sofram compensação na própria peça orçamentária, dado o necessário respeito ao limite fiscal;

l) a despesa com pessoal não pode ser financiada por receitas oriundas de endividamento;

m) não há em nenhum relatório de acompanhamento com enfrentamento técnico aprofundado para fundamentar a recusa do mecanismo utilizado pelo Poder Executivo;

n) a necessidade de maior discussão se encontra relatada nos Acórdãos 333/2022 e 440/2024, ambos do Plenário, e na própria deliberação recorrida;

o) diante dessas dúvidas, as ciências expedidas pelo Tribunal foram prematuras;

p) não há certeza formada acerca da ocorrência de irregularidade;

q) as ciências acabaram tendo alcance maior do que o imaginado, ao declarar que a geração de despesas com pessoal, quando não cumpridas as medidas compensatórias do art. 17 da LRF, é irregular;

r) as ciências pretenderam atacar as leis aprovadas pelo Congresso Nacional, instando o Poder Executivo a buscar providências para evitar a eficácia dos normativos;

s) exigir do gestor a compensação de despesas inerentes a um ato de provimento já autorizado na peça orçamentária milita contra a eficiência administrativa;

t) cabe o afastamento das ciências até que o TCU consolide o entendimento a respeito da aplicação do art. 17, §2.º, da LRF; e

u) a ciência prevista no item 9.1.1 adentra ao juízo político discricionário do Presidente da República.

4. O nobre Ministro Walton Alencar Rodrigues, em Voto Revisor disponibilizado em Sessão anterior, também de grande profundidade, promoveu a defesa do acórdão recorrido, propondo negativa de provimento ao recurso, com base nos seguintes argumentos resumidos:

a) o julgado apenas exigiu do Poder Executivo a adoção de medidas para que os arts. 14, § 2.º, e 17, ambos da LRF, sejam cumpridos;

b) as ciências discutidas no recurso estão em consonância com os preceitos do art. 9.º da Resolução/TCU 315/2020;

c) as ciências discutidas estão no mesmo contexto de outras medidas similares, determinações e recomendações contidas em inúmeros processos do Tribunal, em que se verificou reiteradamente o descumprimento dos arts. 14 e 17 da LRF;

d) de acordo com os dispositivos da Constituição Federal que disciplinam a criação das despesas com pessoal e em consonância com o que foi decidido na ADI 2.238, a instituição ou aumento desses dispêndios se submete às medidas compensatórias previstas na LRF, com exceção dos gastos relacionados à revisão geral da remuneração dos servidores públicos; e

e) não há incerteza sobre a ocorrência de irregularidade quando os atos que instituem DOCCs de pessoal não atendem ao disposto no § 2.º do art. 17 da LRF.

5. Primeiramente, parabeno o eminente Ministro Relator Vital do Rêgo, bem como o nobre Ministro Revisor Walton Alencar Rodrigues, pela profundidade dos votos apresentados e por possibilitarem ao Plenário do TCU debate profícuo sobre matéria de elevada envergadura na gestão fiscal do país.

6. Compartilho, em igual medida, das preocupações do Ministro Walton Alencar Rodrigues sobre a garantia do equilíbrio intertemporal das finanças públicas e dos receios do Ministro Vital do Rêgo acerca das dificuldades na interpretação e na implementação dos procedimentos compensatórios previstos nos arts. 14 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ambos os posicionamentos trazem argumentos de tal sorte relevantes que me senti compelida a elaborar esta manifestação, a fim de esclarecer meu posicionamento sobre a matéria em questão.

7. De fato, como destacou o Ministro Revisor, o Tribunal formulou as ciências aos destinatários com base exclusivamente no que dispõem os arts. 14, § 2.º, e 17, ambos da LRF, que exigem compensação, no caso do aumento de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCCs) ou renúncias de receitas.

8. Sem desconhecer os enormes desafios insertos nesse conceito, o art. 17 da LRF define Despesa Obrigatória de Caráter Continuado (DOCC) a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

9. Como a despesa criada ou aumentada é de natureza obrigatória e plurianual, portanto, protegida de eventuais contingenciamentos, é natural que, ao serem inseridas no orçamento, devam carregar consigo efeito orçamentário neutro, como exige a LRF. Essa sistemática tem estreita relação com os conceitos do Sistema *pay as you go* (leva-se e paga-se, em tradução literal), criado pelo *Budget Enforcement Act* dos Estados Unidos, em 1990.

10. No Brasil, a busca pela neutralidade orçamentária, no caso de DOCCs, cumpre-se pelas medidas previstas nos parágrafos do art. 17, como previsão orçamentária e de origem dos recursos e compensação dos efeitos financeiros por aumento de receita ou redução de despesa permanentes.

11. A aplicação dessas medidas compensatórias às despesas de pessoal é expressa no art. 21 da LRF ao considerar nulo de pleno direito o ato que provoque aumento desses gastos e não atenda ao disposto nos arts. 16 e 17 da norma, dispositivos sem constitucionalidade contestada.

12. Destaco, por oportuno, que os artigos 14 e 17 da LRF foram considerados constitucionais em seus exatos termos pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.238/DF.

13. A Suprema Corte traz na ementa do julgado a relevância desses dispositivos. Peço licença para reproduzir na íntegra as orientações ali expostas:

O art. 14 da LRF se destina a organizar estratégia, dentro do processo legislativo, de tal modo que os impactos fiscais de projetos de concessão de benefícios tributários sejam melhor quantificados, avaliados e assimilados em termos orçamentários. A democratização do processo de criação de gastos tributários pelo incremento da transparência constitui forma de reforço do papel de Estados e Municípios e da cidadania fiscal.

Os arts. 17 e 24 representam atenção ao Equilíbrio Fiscal. A rigidez e a permanência das despesas obrigatórias de caráter continuado as tornam fenômeno financeiro público diferenciado, devendo ser consideradas de modo destacado pelos instrumentos de planejamento estatal.

A internalização de medidas compensatórias, conforme enunciadas pelo art. 17 e 24 da LRF, no processo legislativo é parte de projeto de amadurecimento fiscal do Estado, de superação da cultura do desaviso e da inconsequência fiscal, administrativa e gerencial. A prudência fiscal é um objetivo expressamente consagrado pelo art. 165, §2º, da Constituição Federal.

14. É nesse contexto que o Tribunal de Contas da União, desde longa data, tem se empenhado em contribuir para dar eficácia a esses dispositivos legais. Posso citar, nessa linha, os Acórdãos 1.840/2019, 1.907/2019, 62/2020, 2.198/2020, 333/2022 e 929/2023, todos do Plenário.

15. Todavia, o eminente Ministro Relator Vital do Rêgo externou com maestria as dificuldades interpretativas e de implementação prática que envolvem o art. 17 da LRF, em especial, no que tange às despesas com pessoal.

16. A tarefa de cortar despesas ou aumentar receitas a cada ato que criar ou aumentar gastos com pessoal ou mesmo outros custos é árdua e exige estudo aprofundado sobre os impactos futuros do acréscimo e das possíveis compensações.

17. A própria identificação das DOCCs não é tarefa fácil, haja vista a multiplicidade de dispositivos legais e regulamentares originários dos três Poderes, bem como os atos administrativos dele decorrentes, os quais, ao final, possibilitam a formação desses gastos

18. As dificuldades no próprio processo legislativo de criação de tributos e o viés impopular de aumento da carga tributária associadas às restrições de uso de impostos extrafiscais nessa empreitada, além das barreiras das anterioridades tributárias geral e nonagesimal, criam obstáculos significativos à compensação de DOCCs pela ótica do crescimento permanente da arrecadação.

19. Pela ótica das despesas, a exigência de redução permanente de outros gastos para criação de DOCCs, as quais, ao fim e ao cabo, uma vez criadas não mais podem ser extraídas do orçamento, retira a capacidade de a peça orçamentária conduzir adequadamente as políticas públicas nela previstas.

20. A análise empreendida pela Unidade Técnica captou adequadamente que a forma essencial de controle das DOCC e mesmo da criação de renúncias de receitas públicas se encontra nas condutas dos próprios proponentes dos dispositivos criadores, em especial, pessoas políticas dos Poderes Executivo e Legislativo.

21. Pela própria sistemática de neutralidade orçamentária trazida nos arts. 14 e 17 da LRF, essas despesas e gastos tributários já deveriam chegar ao orçamento inteiros no que tange às respectivas compensações. Disso decorreram as ciências proferidas no acórdão recorrido, que remetem à regulamentação de medidas em caso de rejeição de veto e atuação judicial quando do descumprimento dos dispositivos constitucionais e legais.

22. De todo modo, é forçoso reconhecer que grande parte do que se propõe no julgado decorrerá de ações políticas inseridas no processo legislativo ou na deliberação pela interposição posterior de ações judiciais ínsitas à discricionariedade do Chefe do Poder Executivo ou de outros legitimados constitucionais.

23. Por conta disso, considero adequada a proposta do eminente Ministro Vital do Rêgo de excluir a ciência constante do item 9.1.2 do acórdão recorrido e de converter em recomendações as ciências constantes dos itens 9.1.1 e 9.1.3 da mesma deliberação, sem, contudo, deixar de tecer comentários acerca da necessidade de se estabelecer sistemática convincente de controle de DOCCs e renúncias de receitas.
24. Nesse ponto, Senhores Ministros, reforço uma vez mais que os artigos 14 e 17, com as vicissitudes nele inseridas, constituem os pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal, razão pela qual ainda vislumbro oportunidade de a Corte avançar e definir de forma tão aprofundada quanto possível os limites interpretativos desses dispositivos.
25. O nobre Ministro Relator está correto ao afirmar que não se tem no Tribunal interpretação que abarque todas as nuances possíveis a serem extraídas especialmente do art. 17 da LRF.
26. Por outro lado, ao consultar os inúmeros acórdãos do Tribunal sobre a matéria, muitos deles citados pelo eminente Ministro Revisor, verifico que, nos últimos anos, a Corte tem avançado substancialmente no tratamento do tema. Não obstante o disposto nas LDOs recentes, parte da solução possível se encontra na elaboração e desenvolvimento do Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado.
27. Esse Demonstrativo, apesar da negativa de utilização compensatória em LDOs recentes lembrada pelo Ministro Vital do Rêgo, continua com elaboração obrigatória, conforme expressa previsão do art. 4º, § 2.º, inciso V, da LRF, além de ter relação finalística com a obrigatoriedade de que as medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de DOCCs acompanhem obrigatoriamente o PLOA, conforme o inciso II do art. 5.º do mesmo diploma legal.
28. Nos termos do Manual de Demonstrativos Fiscais, 14.ª edição, esse Demonstrativo tem como objetivo dar transparência às novas DOCCs previstas e identificar se estão cobertas por aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa, para avaliação do impacto nas metas fiscais estabelecidas pelo ente, além de orientar a elaboração da LOA.
29. O Tribunal tem se dedicado a atribuir relevância a esse Demonstrativo. Destaco, em especial, o Acórdão 333/2022-TCU-Plenário, da relatoria do eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues; alterado pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, relatado pelo nobre Ministro Jorge Oliveira.
30. Nesses julgados, o Tribunal analisou com profundidade a conformidade da criação de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado e da criação ou expansão das renúncias de receitas, no que concerne às disposições da Constituição Federal, da LRF e da LDO vigente à época.
31. Após intenso debate, que considerou as dificuldades interpretativas do art. 17 da LRF, o Tribunal, agindo com parcimônia, determinou aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento e à Casa Civil da Presidência da República, mesmos destinatários das ciências ora em discussão, que, no prazo de 120 dias, elaborassem e encaminhassem ao Tribunal plano de ação contendo medidas de cunho normativo e gerencial e respectivos agentes e unidades responsáveis por tais medidas, para que, em um prazo máximo de dois anos, seja viabilizada a elaboração anual de um Demonstrativo Consolidado das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, contendo informações sobre as DOCCs da União, incluindo-se as respectivas medidas de compensação.
32. Em consulta ao processo, constatei que o referido plano de ação foi apresentado pelos órgãos em outubro de 2023 e se encontra em andamento, com fixação de prazos e responsáveis (TC 037.193/2020-1 – peças 128-134).
33. A formatação desse Demonstrativo, apesar de constituir medida de controle agregado das DOCCs, tem estreita relação com as ciências contidas na deliberação discutida nesta tarde, Senhores Ministros.
34. De outra parte, está correto o Ministro Relator ao destacar a necessidade de se compatibilizar a estrutura conceitual de controle das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado com o “Novo Arcabouço Fiscal”, tratado na Lei Complementar 200/2023.
35. Entretanto, os dispositivos dessa recente lei complementar convivem e devem ser interpretados conjuntamente com os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, sem que haja

qualquer contestação quanto à eficácia e constitucionalidade do art. 17, seja em ações judiciais ou mesmo pela doutrina majoritária.

36. Lembro que, diferentemente do antigo “Teto de Gastos”, no qual se priorizava o controle do crescimento das despesas, o “Regime Fiscal Sustentável”, sem se desvincular desse mister, admite a expansão real de gastos, em caso de crescimento da arrecadação, o que torna a medida de compensação pelo lado das receitas, preconizada pelo art. 17 da LRF, novamente relevante.

37. Além disso, mesmo o “Teto de Gastos” não contrastava com o que dispõe o § 2.º do art. 17 da LRF. A aplicação dos dois normativos possibilitava o crescimento das DOCCs apenas pela redução permanente de despesas de mesma natureza ou pela conformação perene de despesas discricionárias, não deixando de atender a ambos os normativos.

38. Ao contrário de colidirem com o contexto semântico de interpretação do art. 17 da LRF, ambos os regimes promovem o reforço da norma. Tanto o antigo “Teto de Gastos” quanto o “Novo Arcabouço Fiscal” têm a finalidade de impedir o crescimento desenfreado das despesas públicas e, por conseguinte, do endividamento público, mesmos fundamentos que conduziram o legislador complementar na formatação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

39. Nessa senda, em que pese a melhoria de algumas variáveis macroeconômicas, não poderia deixar de consignar a enorme preocupação de parte dos analistas econômicos com o crescimento recente do déficit do setor público consolidado do país, que envolve a sempre relevante parcela dos gastos com pessoal.

40. A Instituição Fiscal Independente estimou, no recente Relatório de Acompanhamento Fiscal, publicado em 24 de setembro de 2024, que a Dívida Bruta do Governo Central poderá atingir 80% do PIB no fim de 2024, com necessidade de incremento na arrecadação, para o atingimento do déficit zero previsto na LDO do exercício. A entidade apresenta clara percepção de deterioração da política fiscal. O Fundo Monetário Internacional, dias atrás, realizou análise ainda mais preocupante do cenário fiscal brasileiro.

41. Dessa forma, as questões aqui discutidas assumem especial relevância neste momento. Não obstante os limites interpretativos da LRF ainda estejam em construção, mesmo 24 anos depois da edição da norma, a constitucionalidade da Lei foi reconhecida e a importância dos arts. 14 e 17 é incontestável.

42. De toda sorte, os contornos legislativos e interpretativos que regem as DOCCs e as renúncias de receitas e, sobretudo, os aspectos relacionados ao caráter político de algumas decisões fomentadas pelas ciências contidas no julgado recorrido me inclinam a concordar, neste momento, com o eminente Ministro Vital do Rêgo.

43. Em sintonia com os relevantes e pertinentes argumentos e preocupações colocados pelos eminentes Ministros Relator e Revisor, entendo que o fórum mais adequado para o aprofundamento da discussão é o acompanhamento do Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, além das análises periódicas realizadas pela competente AudFiscal.

44. Nessa conjuntura, o Tribunal não deixará de se furtrar de avançar nos contornos interpretativos dos artigos 14 e 17 da LRF, de modo a dar-lhes maior eficácia.

45. Dessa forma, é mais aderente à busca da eficácia da LRF, especialmente do seu art. 17, aprofundar o debate em torno do Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado. Inclusive, ao definir limites e possíveis fontes de compensação, o documento auxiliará, também, nas análises relacionadas às renúncias de receitas públicas.

46. Como resultado desse esforço, o Tribunal poderá proferir determinações ou ciências com o aprofundamento devido.

47. Uma das etapas do plano de ação juntado pelos Ministérios da Fazenda, Planejamento e Orçamento e pela Casa Civil da Presidência da República, em atendimento ao Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, é exatamente o aperfeiçoamento conceitual na definição das DOCCs e dos requisitos dos atos que implementem as medidas compensatórias (TC 037.193/2020-1-peça 134). A evolução desse trabalho certamente possibilitará que o Tribunal, em futuro próximo, possa agir com maior eficiência no controle desses gastos.

48. Por fim, destaco a importância da continuidade na busca por maior eficácia dos arts. 14 e 17 da LRF, ainda que consideradas as dificuldades de interpretação dos dispositivos, haja vista que, criadas as renúncias de receitas e DOCCs, teremos todos que custeá-las por prazo indefinido.

49. Dessa forma, com as devidas vênias à proposta de encaminhamento sugerida pelo eminente Ministro Revisor Walton Alencar Rodrigues, mas sem me afastar sequer por um momento dos relevantes argumentos por ele colocados, proponho o acompanhamento pelo Colegiado da proposta apresentada pelo nobre Ministro Relator Vital do Rêgo.

Ministério Público de Contas, em 27 de novembro de 2024.

Cristina Machado da Costa e Silva
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 043.192/2021-1.

Natureza: Pedido de Reexame.

Recorrente: Advocacia-Geral da União (AGU).

Órgãos: Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Planejamento e Orçamento e Ministério da Fazenda.

Representação legal: Rogério Telles Correia das Neves (Advogado da União, OAB/SP 133.445) e outros.

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME. ACOMPANHAMENTO. RENÚNCIA DE RECEITAS. DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO (DOCC). EXERCÍCIO DE 2021. EXPEDIÇÃO DE CIÊNCIAS SOBRE A NECESSIDADE DE: 1) REGULAMENTAÇÃO DAS PROVIDÊNCIAS EM FACE DA REJEIÇÃO DE VETOS A LEIS INSTITUIDORAS DE RENÚNCIAS DE RECEITAS SEM ADEQUAÇÃO CONSTITUCIONAL E NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF); 2) OBSERVAR AS EXIGÊNCIAS DA LRF PARA A CRIAÇÃO DE DOCC DE PESSOAL, ESPECIALMENTE A INDICAÇÃO DE MEDIDAS COMPENSATÓRIAS; 3) REGULAMENTAÇÃO DE PROVIDÊNCIAS COM VISTAS AO RECONHECIMENTO DA INEFICÁCIA DE NORMAS QUE CRIAREM DOCC SEM AS MEDIDAS COMPENSATÓRIAS. ENTENDIMENTO ACERCA DA FORMA DE COMPENSAÇÃO DAS DOCC DE PESSOAL AINDA NÃO FIXADO PELO TCU. EXCLUSÃO DA “CIÊNCIA” REFERENTE À DOCC, A FIM DE QUE A ANÁLISE DA MATÉRIA SEJA APROFUNDADA PELO TRIBUNAL. SUBSTITUIÇÃO DE “CIÊNCIAS” POR “RECOMENDAÇÕES” QUANTO À REGULAMENTAÇÃO DE PROVIDÊNCIAS EM CASO DE MEDIDAS LEGISLATIVAS CONSIDERADAS INADEQUADAS DO PONTO DE VISTA FISCAL E ORÇAMENTÁRIO. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO.

RELATÓRIO

Trata-se de pedido de reexame apresentado pela Advocacia-Geral da União (AGU) em face dos itens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 1.691/2023-Plenário, que, no acompanhamento sobre a conformidade da instituição das renúncias de receitas e das despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC), referente ao exercício de 2021, deliberaram o seguinte:

“9.1. dar ciência à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Ministério da Fazenda, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020:

9.1.1. da necessidade de regulamentar as providências administrativas e/ou judiciais nos casos de rejeição de veto, por parte do Poder Legislativo, a dispositivos legais que instituem renúncias de receitas sem a devida adequação orçamentária, financeira, constitucional e legal, considerando o disposto no § 2º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, os comandos contidos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, as deliberações deste Tribunal consubstanciadas nos Acórdãos 1.840/2019-TCU-Plenário, 1.907/2019-TCU-Plenário, 62/2020-TCU-Plenário e 2.198/2020-TCU-Plenário, bem como a recomendação e os alertas contidos nos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República dos exercícios de 2019 e 2021;

9.1.2. da necessidade de fiel observância aos requisitos constitucionais e legais para geração de despesas com pessoal de caráter obrigatório e continuado, especialmente a demonstração da existência de recursos suficientes para custeio da despesa ao longo do tempo, seja pelo aumento permanente de receita, seja pela redução permanente de outra despesa, nos termos do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

9.1.3. de que ausência de regulamentação, quanto às providências administrativas e judiciais a serem tomadas em relação a DOCCs criadas e cuja norma de origem foi considerada ineficaz, dificulta aos órgãos tomarem medidas pertinentes para impossibilitar a realização dessa despesa, em especial quando não cumpridas as medidas compensatórias exigidas no art. 17 da LRF”.

2. Admitido o recurso, a unidade técnica opinou por negar-lhe provimento, de acordo com a instrução abaixo transcrita:

“(…)

EXAME DE MÉRITO

7. Delimitação

7.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

a) se os encaminhamentos do acórdão recorrido transbordam o seu objeto e as competências do Poder Executivo Federal (peça 74, p. 3, 5, 18-19);

b) se a lei que crie cargos ou aumente remuneração, mas já esteja contemplada na LOA correspondente, não gera expansão orçamentária ou aumento de despesa, de modo a afastar a incidência do art. 17 da LRF (peça 74, p. 3-19).

8. Os encaminhamentos do acórdão recorrido transbordam o seu objeto e as competências do Poder Executivo Federal.

8.1. A recorrente defende que os encaminhamentos do acórdão recorrido transbordam o seu objeto e as competências do Poder Executivo Federal, com fundamento nos seguintes argumentos:

a) a esta Casa Civil foi dirigida a ciência distinta do escopo do próprio acórdão, que tratou, tão-somente, das despesas obrigatórias em relação ao exercício financeiro de 2021 (peça 74, p. 3);

b) as ciências foram no sentido de que se procedesse, com viés normativo, à regulamentação de providências administrativas e/ou judiciais sobre eventuais descumprimentos na legislação orçamentária em face de rejeição de vetos presidenciais a projetos de lei que tratam sobre despesas

e receitas públicas. Além disso, ainda, deu-se ciência, para que seja observado o entendimento do Tribunal de Contas da União, em quaisquer análises que venham a embasar proposições legislativas, iniciadas no Poder Legislativo, envolvendo geração de despesas com pessoal de caráter obrigatório e continuado, especialmente objeto do art. 17 da Lei da Responsabilidade Fiscal. Logo, reitere-se: essas medidas vão além das competências do Poder Executivo Federal isoladamente, devendo-se, inclusive, respeitar-se a independência e a harmonia com os demais Poderes, no caso, o Poder Legislativo propositor daquelas medidas objeto de análise por parte do TCU (peça 74, p. 3);

c) no âmbito constitucional, é prevista a competência do Congresso Nacional para julgar as contas do Presidente da República, com base no Parecer prévio do TCU, e somente àquele Parlamento, então, cabe esta competência de julgamento, nos termos previstos no inciso I do art. 71 da Constituição Federal (peça 74, p. 3);

d) poder-se-ia cogitar de eventuais recomendações, mas, não ciências (como dirigidas a esta Casa Civil, no acórdão recorrido), haja vista que, estas têm viés de irregularidade já constatada (inciso II do art. 2º da sua Resolução – TCU 315/2020), ao passo que, aquelas, dizem de "deliberação de natureza colaborativa que apresenta ao destinatário oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo", conforme previsto no inciso III do art. 2º da Resolução – TCU 315/2020 (peça 74, p. 5);

e) o escopo do acórdão vergastado é o monitoramento das despesas obrigatórias e as renúncias de receitas relativamente ao exercício de 2021, haja vista a especificidade daquele objeto. Logo, somente em relação àquelas despesas, do exercício de 2021, podem ser dirigidos os entendimentos, ciências e recomendações do referido acórdão (peça 74, p. 5);

f) a recomendação direcionada apenas ao Poder Executivo soa contraditória e indevida em face da premissa do acórdão, que tratou de análises que envolvam proposições legislativas ou derrubadas de vetos presidenciais, com condutas realizadas pelo Congresso Nacional. Ademais, o poder de veto conferido constitucionalmente ao Ex^{mo}. Presidente da República abrange somente inconstitucionalidades, e não eventual mal ferimento à legislação infraconstitucional. Além disso, eventual regulamentação não tem caráter vinculado ao Ex^{mo}. Presidente da República, como, aliás, já fixado recentemente pelo TCU (peça 74, p. 5);

g) nos termos do art. 9º da Resolução - TCU 315/2020, as ciências se destinam a reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado e evitar a repetição de irregularidade; ou a materialização de irregularidade cuja consumação seja menos provável em razão do estágio inicial dos atos que a antecedem e desde que, para preveni-la, for suficiente avisar o destinatário. Não se identificam nos subitens do item 9.1 do Acórdão recorrido qualquer irregularidade a ser sanada que não seja repetida no futuro. Em especial, quanto às regulamentações perquiridas nos subitens 9.1.1 e 9.1.3, não há qualquer irregularidade, uma vez que a regulamentação das providências administrativas e/ou judiciais perquiridas se encontram na esfera da discricionariedade do Poder Executivo, de modo que a ciência incluída no dispositivo do acórdão parece desarrazoada e descabida (peça 74, p. 18);

h) com relação à ciência objeto do subitem 9.1.1, é de se notar que ela já foi objeto de "recomendação e os alertas contidos nos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República dos exercícios de 2019 e 2021". Assim, parece impróprio converter tais recomendações e alertas em ciências, o que foi formalizado pelo acórdão recorrido (peça 74, p. 18);

i) a disputa sobre a constitucionalidade da lei pode ser levada ao descortino de outro Poder, o Judiciário. A propositura de demandas dessa ordem, como a de ação direta de inconstitucionalidade, não resulta de uma obrigação jurídica ou política do Chefe do Executivo. O recurso ao controle jurisdicional de constitucionalidade não se impõe como obrigação do Presidente da República (peça 74, p. 18);

j) a propositura de medida dessa ordem se submete a filtros de admissibilidade técnica que o autor de uma ação direta, por exemplo, deve avaliar. Sobretudo, porém, não se pode perder de vista que o ajuizamento ou não de demandas dessa ordem, justamente porque não são imperativas para

nenhum dos legitimados extraordinariamente para a sua propositura, recai no âmbito da discricionariedade política de cada um deles. A avaliação política das consequências da provocação da jurisdição abstrata não pode nem deve ser subtraída, a nenhum pretexto, de cada um dos legitimados para a provocação do Poder Judiciário nesse particular (peça 74, p. 18);

k) está visto que a análise sobre a conveniência política e jurídica para a propositura de ações dessa natureza é difícil de ser limitada e moldada por regras administrativas. Não obstante o reconhecimento do zelo que inspirou o acórdão neste tópico, a decisão merece ser reformada para dela se subtrair a perspectiva de se contemplar irregularidade no fato de o Executivo não regulamentar um fato, inexistindo obrigação legal para isso. O acórdão recorrido, portanto, deve ser reformado para que sejam excluídas as ciências ali consignadas, haja vista o não apontamento de qualquer irregularidade que deva ser corrigida pelos órgãos cientificados do acórdão (peça 74, p. 19).

Análise:

8.2. O presente trabalho tratou de fiscalização do tipo acompanhamento. Os acompanhamentos, conforme art. 241 do RI/TCU, têm por escopo:

I – examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; e

II – avaliar, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.

8.3. Trata-se, assim, de fiscalização que se estende, ao longo de um período predeterminado, para examinar tanto a legalidade e legitimidade dos atos de gestão, quanto para avaliar o desempenho dos órgãos. No curso dessas fiscalizações, o Tribunal pode encontrar irregularidades relativas estritamente ao exercício sob análise, ou, para além disso, irregularidades que, em razão dos procedimentos ou da sua falta, acabam por se perpetuar ao longo do tempo.

8.4. Em situações como essa, não há que se falar em encaminhamentos limitados pelo escopo do trabalho. A definição de escopo se destina a balizar a realização da fiscalização, de modo a permitir à equipe a sistematização de informações e conhecimentos e facilitar a identificação de áreas de maior risco em organizações, políticas, programas, projetos ou atividades governamentais (ISSAI 3000/Apêndice 1, p. 86).

8.5. A delimitação do escopo se constitui em procedimento interno e direcionado à própria equipe de fiscalização, com vistas ao alcance dos objetivos do trabalho. Não é uma espécie de garantia ao gestor de que as irregularidades identificadas em outros exercício ou que se protraem no tempo restarão impunes, por não ter o escopo definido que a fiscalização seria intertemporal. Não se mostra produtiva ou mesmo necessária uma delimitação como essa.

8.6. No presente caso, que o acompanhamento ocorre de forma sistêmica e periódica, a limitação temporal apenas se deve aos subsídios que esses trabalhos apresentam para a análise das contas de governo, que tem periodicidade anual, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal.

8.7. Ademais, não quis o legislador, ao estabelecer as competências do Tribunal, impor tal limitação (vinculação da atuação do Tribunal ao escopo do trabalho previamente definido). Tanto é assim, que ao TCU, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade (art. 3º da Lei 8.443/1992).

8.8. Ao fazer uso dessa competência e regulamentar a elaboração de deliberações que contemplem medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas, o Tribunal estabeleceu, nos termos do art. 9º da Resolução – TCU 315/2020, que as ciências se destinam a reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado e evitar:

I - a repetição de irregularidade; ou

II - a materialização de irregularidade cuja consumação seja menos provável em razão do estágio inicial dos atos que a antecedem e desde que, para preveni-la, for suficiente avisar o destinatário.

8.9. No presente caso, a equipe constatou a criação de DOCCs e a concessão ou prorrogação de incentivos fiscais, em 2021, sem o cumprimento dos requisitos exigidos pela legislação. Houve, por parte do Executivo Federal, a implantação de benefícios, a despeito do descumprimento desses requisitos.

8.10. Para além dessas irregularidades, foi observada a inexistência de procedimento internos estabelecidos, com as respectivas providências administrativas e/ou judiciais, nos casos de rejeição de veto, por parte do Poder Legislativo, a dispositivos legais que instituem renúncias de receitas sem a devida adequação orçamentária, financeira, constitucional e legal ou para o caso de DOCCs criadas e cuja norma de origem foi considerada ineficaz, em razão do descumprimento às normas de regência. Tal situação, conforme consta do acórdão guerreado, dificulta a adoção de medidas pertinentes para impossibilitar a realização dessa despesa, em especial quando não cumpridas as medidas compensatórias exigidas no art. 17 da LRF.

8.11. Observa-se desse modo, que o caso concreto se subsume, perfeitamente, aos preceitos do art. 9º da Resolução – TCU 315/2020, tendo em vista que o objetivo é reorientar a atuação dos órgãos do Poder Executivo, de modo a evitar repetição das irregularidades observadas, quais sejam, a criação de DOCCs, a concessão ou prorrogação de incentivos fiscais, ou a implantação dessas despesas/ benefícios, sem o cumprimento das normas de regência.

8.12. Ademais, não se propôs qualquer interferência de um poder no outro, para além de reforçar o sistema de freios e contrapesos que a própria Constituição da República estabelece. Ocorre que, diante da entrada em vigor (ainda que não tenha atingido o plano da eficácia) de uma legislação que crie DOCCs, e/ ou conceda ou prorrogue incentivos fiscais, em desconformidade com a Constituição e a legislação de regência, preciso é que exista, de forma sistematizada, os procedimentos a serem adotados, de modo a não vulnerabilizar o equilíbrio intertemporal das finanças públicas, com a implantação de DOCCs e benefícios sem as correspondentes medidas de compensação.

8.13. Frise-se, por oportuno, que as ciências encaminhadas pelo Tribunal não tiveram por destinatário o Presidente da República, ou objetivaram modular sua atuação. Elas se destinaram aos órgãos do Poder Executivo Federal que têm atribuições de subsidiar o Presidente da República na tomada de decisão, naturalmente, em conformidade com à Constituição da República e o regramento jurídico brasileiro.

8.14. Por todo o exposto, os encaminhamentos do acórdão recorrido não transbordam as competências do Tribunal quando da realização de fiscalizações e as competências do Poder Executivo Federal, tendo em vista que o caso concreto se subsume, perfeitamente, aos preceitos do art. 9º da Resolução – TCU 315/2020, uma vez que o objetivo das ciências encaminhadas foi reorientar a atuação dos órgãos do Poder Executivo, de modo a evitar repetição das irregularidades observadas, quais sejam, a criação de DOCCs, a concessão ou prorrogação de incentivos fiscais, ou a implantação dessas despesas/ benefícios, sem o cumprimento das normas de regência. Ademais, não se propôs qualquer interferência de um poder no outro, para além de reforçar o sistema de freios e contrapesos que a própria Constituição da República estabelece, tendo em vista que as ciências encaminhadas pelo Tribunal não tiveram por destinatário o Presidente da República, ou objetivaram modular sua atuação. Elas se destinaram aos órgãos do Poder Executivo Federal que têm atribuições de subsidiar o Presidente da República na tomada de decisão, naturalmente, em conformidade com à Constituição da República e o regramento jurídico brasileiro.

9. A lei que crie cargos ou aumente remuneração, mas já esteja contemplada na LOA correspondente, não gera expansão orçamentária ou aumento de despesa, de modo a afastar a incidência do art. 17 da LRF.

9.1. A recorrente defende que a lei que crie cargos ou aumente remuneração, mas já esteja contemplada na LOA correspondente, não gera expansão orçamentária ou aumento de despesa, de modo a afastar a incidência do art. 17 da LRF, com fundamento nos seguintes argumentos:

a) para aumento de despesas obrigatórias com pessoal, é na Constituição Federal que vêm previstos os requisitos necessários. Diante do disposto no art. 169, §1º, da Constituição Federal, a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento costumeiramente

constrói o conjunto de dotações orçamentárias relativas a despesas de pessoal, partindo de três rubricas: 1. Despesa de pessoal já existente; 2. Estimativa de despesas a serem alocadas para aumentos e admissão de pessoal, para fins de cumprimento do art. 169, §1º, da CF c/c anexo tradicional da LDO; 3. Despesa para atendimento de riscos fiscais e passivos contingente, centralizada dentro da SOF (peça 74, p. 3-4 e 6-7);

b) o constituinte, no seu juízo próprio, elegeu tais despesas a procedimento especial, não sendo, pois, em relação a tais despesas, exigível outro ordenamento, senão os próprios requisitos constitucionais (peça 74, p. 4);

c) foi firmada a tese de repercussão geral 864, do Egrégio Supremo Tribunal Federal, exatamente no sentido de que, em se tratando de aumento de despesas com pessoal, os requisitos previstos são os trazidos nos incisos do art. 169 da Constituição Federal, a saber: “A revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos depende, cumulativamente, de dotação na Lei Orçamentária Anual e de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias.” (peça 74, p. 4);

d) ou seja: mereceu o aumento na remuneração aos agentes públicos tratamento diferenciado, e, aliás, já firmado, em Repercussão Geral, pelo Egrégio STF, a saber “dois” requisitos cumulativos, quais sejam, o atendimento aos incisos do § 1º do art. 169 da Constituição Federal (autorização da LDO e inclusão na LOA). Nada mais (peça 74, p. 4);

e) firmadas essas considerações, há entendimento institucionalizado dentro do Poder Executivo Federal que caso uma situação legal ou administrativa concreta a ser realizada (provimento de servidor, reestruturações administrativas etc.) esteja dentro do orçamento projetado, não há que se falar em expansão de despesa com pessoal. Isso é tradicional já dentro do Poder Executivo de vários governos (peça 74, p. 4, 8 e 15);

f) a premissa dessa construção é a de que o importe do orçamento no tocante a despesa de pessoal já está autorizado e modulado. Não há dúvidas, porém, acerca da imposição de uma lei material para prever a operacionalização da despesa de pessoal, em face da natureza formal do orçamento (lei para dar reajuste de pessoal, para criar cargos etc.). Parte-se, nesse sentido, da premissa de que a lei orçamentária é um ato condição para operacionalização da despesa pública, necessitando, assim, de uma relação material anterior, estabelecida por lei (peça 74, p. 4);

g) em tais casos, essa lei material em si não gera uma expansão de despesa orçamentária além do que já constaria na LOA. Em face desse contexto, é que se avalia a incidência do art. 17 da LRF como condicionante prévia para higidez de atos normativos relativos a aumento de despesa de pessoal. Deveras, o art. 17, §1º da LRF só é acionado caso a “lei, medida provisória ou ato administrativo normativo” “crie ou aumente” despesa (peça 74, p. 4);

h) assim, caso haja a edição de uma lei que crie cargos ou aumente remuneração, mas essa lei já contemple cargos ou ampliação remuneratória acobertada pelo orçamento já aprovado na LOA, essa lei simplesmente não gera expansão orçamentária em si. Desse modo, não gerando, por si, a lei (ou outro ato normativo) ampliação de despesa, não há que incidir o §1º do art. 17 da LRF, pela própria literalidade do dispositivo. Não incidindo o §1º, simplesmente na prática as medidas de compensação alocadas no §2º também não são acionadas, não havendo o que se falar em compensação (peça 74, p. 4, 6, 14 e 17);

i) em relação às despesas continuadas com pessoal, veja-se que até o § 6º do art. 17 da LRF exclui o reajuste salarial dos servidores da estimativa prevista no seu art. 16, a saber: O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição (peça 74, p. 5);

j) se qualquer ampliação de gastos com pessoal exigisse a redução permanente de despesa ou o aumento permanente de receita, tal fato engessaria demasiadamente a atuação da administração, prejudicando a implementação de políticas e projetos relevantes, o que não nos parece razoável. Além do mais, o citado art. 169 é explícito em relação aos requisitos necessários para ampliação de despesas dessa natureza (peça 74, p. 6);

k) para fins de demonstração de recursos para seu custeio, o § 2º do art. 17 determina que o ato seja acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais, e tenha seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. O art. 21 da LRF prevê que é nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda às exigências dos arts. 16 e 17 da referida lei complementar. Este é o único dos dispositivos que atrela o controle da despesa total com pessoal às medidas de compensação previstas no art. 17, §§ 2º a 5º, do mesmo diploma (peça 74, p. 7);

l) o art. 21 restringe seu âmbito de aplicação. Enquanto o § 2º do art. 17 fala em “atos que criarem ou aumentarem despesa” o inciso I do art. 21 fala em “ato que provoque aumento da despesa com pessoal”. Por esta razão o art. 17 é em geral interpretado como voltado para obrigações específicas, e o art. 21 é visualizado sob um prisma de despesa total com pessoal (peça 74, p. 7-8);

m) é importante ressaltar, inclusive, que o dispositivo supramencionado não alcança a mera criação de despesa com pessoal, incide exclusivamente para aumento efetivo de despesas com pessoal. Visa-se aqui distinguir precisamente os conceitos de “criação” e “aumento” de despesa com pessoal (peça 74, p. 8);

n) por esta razão, nunca se entendeu como aumento de despesa aquela que já consta de crédito orçamentário específico e que já conta com dotação autorizada. E neste ponto falha o relatório do acórdão recorrido, pois a discussão sobre exigência das medidas compensatórias no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Economia e do atual Ministério do Planejamento e Orçamento se dá em torno do conceito de “aumento da despesa com pessoal”, o que atrairá – ou não – a incidência do art. 17, § 2º (peça 74, p. 8);

o) esta linha de raciocínio, pois, não é inédita; do contrário, acompanha a Lei de Responsabilidade Fiscal desde a sua origem, porquanto já era previsto no parágrafo único do seu art. 21. Ao examinar a abrangência da aludida restrição, a Consultoria Jurídica junto ao extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por diversas vezes, já se manifestou sobre a matéria (peça 74, p. 8-13, 15-16);

p) não se pode esquecer que um dos princípios que orientam a atuação da Administração Pública, conforme preceitua o art. 2º da Lei 9.784/1999, é o da segurança jurídica que, sob o seu viés subjetivo, se traduz na confiança da sociedade nos atos, procedimentos e condutas adotados pelo Estado. No mesmo sentido, é o que dispõe o art. 30 do Decreto-Lei – 4.567/1942 – Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro, veja-se: “Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas” (peça 74, p. 14);

q) neste contexto, sublinhe-se que as referidas manifestações da Consultoria Jurídica junto ao extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Parecer 00846/2018/GCG/CGJOE/CONJURMP/CGU/AGU e 01280/2018/GCG/CGJOE/CONJURMP/CGU/AGU), embora proferidas em 2018, fazem menções a posicionamentos firmados no âmbito daquela Consultoria Jurídica a contar de 2010, ou seja, já se passaram quase quinze anos desde a interpretação original sobre o tema (peça 74, p. 14);

r) após a aprovação da Emenda Constitucional 95 (Teto de Gatos), a adequação da utilização do instrumento de reservas de contingência específicas para custear as alterações nas despesas de pessoal autorizadas nos termos do art. 169 da Constituição e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias Anuais assegura ainda maior robustez ao procedimento previsto na legislação, especificamente nas leis de diretrizes orçamentárias, uma vez que as reservas de contingências são computadas previamente nos limites de despesas primárias do teto e estão compatíveis com as metas fiscais estabelecidas para cada exercício. Nesse sentido, não há aumento de despesas na utilização dessas reservas, conforme reiterado nas manifestações anteriores da SOF, PGFN e CONJUR/MPO (peça 74, p. 17);

s) procedimento análogo é utilizado pelos demais Poderes e Órgãos Autônomos, com a inclusão de autorização própria no Anexo V das Leis Orçamentárias Anuais e a previsão de recursos nas respectivas dotações de pessoal, sem que haja compensação específica, por aumento permanente de receita ou redução permanente de outra despesa, para as concessões de vantagens, aumento de remuneração, criação de cargos, alterações de estrutura de carreira e admissão de pessoal, de que tratam o § 1º, do art. 169, da Constituição Federal (peça 74, p. 14 e 17);

t) esse procedimento tem permitido dar transparência e previsibilidade para a condução e controle das despesas de pessoal, sendo utilizado de forma semelhante por todos os Poderes, e a despesa de pessoal no seu agregado, em termos percentuais do PIB, mostra-se em seu menor patamar dos últimos 25 anos, o que retrata a adequação aos princípios da responsabilidade fiscal na condução da política pública inerente a essa despesa, prevendo-se a continuidade da tendência de queda tanto para 2023 (projeção constante do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre) quanto para 2024 (posição do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2024). Importante destacar, inclusive, que essa métrica considera o pagamento de sentenças relacionadas a despesas de pessoal (peça 74, p. 17);

u) pleiteia-se a exclusão do Ministério da Fazenda do rol dos endereçados da Ciência, uma vez que, com a recriação do Ministério do Planejamento e Orçamento, não está no âmbito de sua competência deliberar sobre matéria orçamentária (peça 74, p. 18);

v) ainda que a Nota SEI 381/2021/CGAO/PGACFFS/PGFN-ME e o Parecer Conjunto SEI 36/2020/ME tenham sido originados nesta PGFN – atuando, à época, como órgão de consultoria jurídica do extinto Ministério da Economia -, compete, em regra, desde a publicação da referida MP 1.154/2023, ao Ministério do Planejamento e Orçamento (e, por conseguinte, à sua Conjur no que se refere aos aspectos jurídicos), a análise sobre propostas que autorizem a criação ou aumento de despesas com pessoal com base em dotações orçamentárias já previstas na Lei Orçamentária Anual, tendo em vista o seu caráter puramente orçamentário e considerando o disposto no art. 169, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal (peça 74, p. 18);

w) se já houve alguma divergência de entendimento entre a SOF e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, cf. referido nos itens 13 e 14 do voto *a quo*, ela não mais persiste. Hoje, a fixação de inteligência jurídica sobre o tema compete a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento que se alinha com a da SOF, no sentido de que “Não há, pois, que se falar em exigência de medida de compensação prevista no §2º do art. 17 da LRF como condicionante prévia para qualquer medida normativa relativa a despesa de pessoal, caso esse ato esteja de acordo com a dotação orçamentária prevista na LOA então vigente, por não se consubstanciar situação que enseje aumento da despesa com pessoal (peça 74, p. 18).

Análise:

9.2. Inicialmente, convém destacar que, de fato, o art. 169, da Constituição Federal estabelece: 1. A despesa com pessoal ativo, inativo e pensionistas não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar (no caso, a LRF); e 2. a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, bem como a criação de cargos, a admissão ou contratação de pessoal só poderão ser feitas se houver prévia dotação orçamentária e autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

9.3. Ademais, o art. 113 do ADCT estabelece que a “proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”. Além disso, o art. 37. Inciso X, da Constituição Federal determina que “a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices”.

9.4. Feita essa síntese do arcabouço constitucional que rege a criação das despesas com pessoal, é possível estabelecer, irrefragavelmente, a premissa de que a criação ou aumento de despesas com pessoal se submete aos limites estabelecidos na LRF e à existência de previa dotação orçamentária, de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, de lei específica e de estimativa de impacto.

9.5. Desse modo, não restam dúvidas acerca da incidência da LRF e dos seus limites para regramento das despesas com pessoal, inclusive sua criação ou aumento. A ora recorrente não questiona os dispositivos constitucionais que condicionam a criação e o aumento da despesa com pessoal à existência de previa dotação orçamentária, de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, de lei específica e de estimativa de impacto.

9.6. A recorrente se detém à suposta não incidência da LRF para efeito da criação e do aumento da despesa com pessoal, o que, de pronto, é possível afirmar que não encontra amparo na Constituição da República, tendo em vista a necessária observância dos limites estabelecidos nessa Lei, nos termos do *caput* do art. 169 da Constituição.

9.7. Segundo a recorrente, o constituinte, no seu juízo próprio, elegeu as despesas com pessoal a procedimento especial, não sendo, pois, em relação a tais despesas, exigível outro ordenamento, senão os próprios requisitos constitucionais. Ocorre que não poderia a Constituição Federal conter todas as disposições necessárias a regular a vida em sociedade. Por isso mesmo, o constituinte original previu um arcabouço significativo de normas infraconstitucionais (art. 59 da Constituição Federal) capaz de, harmonicamente e sob aquele comando maior, estabelecer, em pormenores, o regramento social.

9.8. Destarte, a Constituição, em seu art. 169, previu a necessidade de se cumprir os limites estabelecidos na LRF. Então, não restam dúvidas que o procedimento especial previsto na Constituição para as despesas com pessoal envolve tanto as regras constitucionais propriamente ditas, como aquelas que decorrem de mandamento expresso da Constituição Federal, por meio de lei complementar, a saber: a LRF.

9.9. Necessário apresentar, ainda, que o Supremo Tribunal Federal, ao se debruçar sobre a constitucionalidade de diversos dispositivos da LRF, apresentou, de forma inequívoca, a aplicabilidade do art. 17 da LRF às despesas com pessoal, nos termos do voto condutor no ministro Alexandre de Moraes, na ADI 2238/DF:

Tal como acontece com o art. 14, que trata das renúncias de receitas, o art. 17 representa um dos capítulos normativos que melhor formula a ideia de equilíbrio intertemporal, sobre o qual se assenta a base da LRF.

A diferença entre os dois mecanismos está no fato de que, ao contrário do previsto no art. 14, II, quanto aos gastos tributários, a adoção de medidas compensatórias não é uma condição alternativa a ser obedecida no processo de expansão de despesas continuadas, mas um requisito mandatório, a ser satisfeito em qualquer caso, nos termos do art. 17, § 2º. Trata-se de uma exigência mais robusta, mas que também é plenamente justificada pelo ordenamento constitucional.

As despesas obrigatórias de caráter continuado, definidas como aquelas que fixam obrigação legal de execução por um período superior a dois exercícios, correspondem em grande medida a prestações de natureza alimentar, pagas, por exemplo, como contrapartida pelo trabalho de

servidores ou na forma de benefícios de assistência social. Esse tipo de gasto tem um regime jurídico bastante especial, que decorre justamente dos dois predicados de sua qualificação legal.

Em primeiro lugar, esses gastos são obrigatórios, com menor flexibilidade do ponto de vista orçamentário. A segunda peculiaridade desse tipo de gasto, o seu aspecto continuado, faz com que eles comprometam a capacidade financeira do Estado durante um período prolongado de tempo.

Além disso, grande parte desses gastos com pagamento de pessoal está sujeita a crescimentos vegetativos, em função da agregação de benefícios adicionais previstos estatutariamente, sem falar nos reajustes concedidos no tempo. (grifos acrescidos)

9.10. No que concerne à tese de repercussão geral 864, em que o STF, supostamente, teria firmado entendimento de que, em se tratando de aumento de despesas com pessoal, os requisitos previstos são os trazidos nos incisos do art. 169 da Constituição Federal, é preciso observar que o RE 905357/RR, que resultou no Tema 864, tratou da “existência, ou não, de direito subjetivo a revisão geral da remuneração dos servidores públicos por índice previsto apenas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, sem correspondente dotação orçamentária na Lei Orçamentária do respectivo ano”.

9.11. Estava em debate, assim, a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, diante da ausência de dotação orçamentária. Quanto a ela, a própria LRF, ao tratar das despesas obrigatórias de caráter continuado, preceitua que o disposto no § 1º, do art. 17, daquela lei, não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição. Desse modo, as disposições relativas às medidas de compensação previstas na LRF não se aplicam à revisão geral da remuneração dos servidores públicos, nos termos do art. 17, § 6º, da LRF.

9.12. Para revisão geral, conforme entendimento firmado pelo STF, deve existir, cumulativamente, tanto a dotação na Lei Orçamentária Anual, quanto a previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Para o aumento das despesas de pessoal, entretanto, mostra-se necessária, na forma expressa na LRF, a adoção de medidas de compensação consubstanciadas no aumento permanente de receita ou na redução permanente de despesa.

9.13. O art. 21, inciso I, alínea a, da LRF determina que é nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal. Veja-se que, de forma diversa do que pretende a ora recorrente, o legislador previu o cumprimento de um conjunto de medidas para controle das despesas de pessoal, inclusive o atendimento às exigências dos arts. 16 e 17, não apenas o atendimento às disposições do art. 169 da Constituição Federal.

9.14. O art. 16 da LRF estabelece que o aumento da despesa será acompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e da declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

9.15. O art. 17, por seu turno, considera obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. Nessas circunstâncias, os atos que criarem ou aumentarem despesa deverão ser instruídos com a estimativa impacto e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

9.16. Ademais, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. Considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

9.17. Para além disso, a LRF determina que a despesa obrigatória de carácter continuado não será executada antes da implementação das medidas de compensação, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

9.15. Vê-se, assim, não restar dúvida de que a criação e o aumento da despesa com pessoal devem vir acompanhados das medidas de compensação, por expressa determinação da LRF. Nesse caminhar, não assiste razão à recorrente ao dizer que a simples previsão orçamentária seria suficiente para afastar o aumento da despesa e a incidência do art. 17 da LRF.

9.19. Não é demandada qualquer sofisticação matemática para entender que $x+1$ é maior do que x . Assim, se é criada ou majorada despesa com pessoal, há aumento da despesa que deve ser compensado, ressalvado o disposto no art. 17, § 6º, da LRF. Para compensar, a LRF não apresentou como opção a simples previsão orçamentária, mas, tão somente, o aumento permanente de receita ou a redução permanente de despesa. O aumento permanente da receita, por conseguinte, é proveniente apenas da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

9.20. A LRF não deixou margem para interpretações, foi específica e limitadora. Essa situação decorre do carácter perene das DOCCs, com especial atenção para as despesas com pessoal, e da grandeza de propósito da LRF, no sentido de garantir o equilíbrio intertemporal das finanças públicas. As DOCCs e, mais especificamente, as despesas com pessoal têm potencial de comprometer, de forma duradoura, o equilíbrio das contas públicas:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

9.21. A interpretação proposta pelo ora recorrente é temerária e não se coaduna com os preceitos da gestão fiscal responsável, insculpido na LRF, especialmente ao se ter em conta que as leis orçamentárias anuais têm sido aprovadas com sucessivos déficits. Permitir que a mera existência de dotação orçamentária seja suficiente para aumentar despesas com pessoal é fomentar o financiamento da despesa pública corrente com emissão de dívida, ainda que de forma indireta. Passa-se, assim, para a sociedade, por meio da inflação resultante dessa medida e do endividamento, o peso da irresponsabilidade do Estado.

9.22. As DOCCs, e muito especialmente as despesas com pessoal, não se encerrarão com o passar de poucos anos. Especialmente em razão da estabilidade dada ao servidor público, estar-se diante de despesas que perdurarão por longos anos, com potencial, por isso mesmo, de comprometer de forma significativa o equilíbrio intertemporal das finanças e da própria dívida públicas. Daí decorre o rigor da LRF para criação das DOCCs e, mais ainda, para despesas com pessoal.

9.23. Num contexto de recursos escassos e necessidades ilimitadas, em que os políticos são continuamente pressionados a dar resultados, é natural que se queira expandir a ação governamental por meio do aumento da despesa. Por isso existem regras de responsabilidade fiscal, para que o gestor esteja limitado àquilo que consegue arrecadar e não comprometa as gerações futuras com as despesas correntes do presente.

9.24. Nesse ponto, convém trazer à baila os ensinamentos do voto condutor do ministro Alexandre de Moraes no julgamento da ADI 2238/DF. Argumentava-se que as previsões contidas no art. 17 limitavam indevidamente a capacidade de autogoverno e de autoadministração garantida pelo princípio federativo a Estados, Municípios e Distrito Federal, pois, mesmo que dispusessem de receitas suficientes para assumir tais encargos, esses entes não poderiam, por exemplo, contratar novos servidores sem criar um aumento permanente de receitas ou uma redução permanente de despesas, tal como estabelecido pelo art. 17, § 2º, da LRF. Ponderou-se que a lógica do art. 17

tolheria a escolha de outras soluções para a expansão de despesas continuadas, desestimulando opções como o combate mais efetivo à sonegação ou a cobrança de débitos vencidos.

9.25. Para o ministro Alexandre de Moraes, o art. 17 representa um dos capítulos normativos que melhor formula a ideia de equilíbrio intertemporal, sobre o qual se assenta a base da LRF. Ao analisar as distinções entre os requisitos para concessão de renúncia de receita e criação de DOCCs, o ministro é assertivo quanto a obrigatoriedade de adoção de medidas compensatórias:

A diferença entre os dois mecanismos está no fato de que, ao contrário do previsto no art. 14, II, quanto aos gastos tributários, a adoção de medidas compensatórias não é uma condição alternativa a ser obedecida no processo de expansão de despesas continuadas, mas um requisito mandatório, a ser satisfeito em qualquer caso, nos termos do art. 17, § 2º. Trata-se de uma exigência mais robusta, mas que também é plenamente justificada pelo ordenamento constitucional. (grifos acrescidos)

9.26. O ministro, então, é claro em estabelecer que as DOCCs estão representadas em grande medida pelas despesas com pessoal, que são gastos inflexíveis e continuados, o que justifica a adoção de um regime bastante especial:

As despesas obrigatórias de caráter continuado, definidas como aquelas que fixam obrigação legal de execução por um período superior a dois exercícios, correspondem em grande medida a prestações de natureza alimentar, pagas, por exemplo, como contrapartida pelo trabalho de servidores ou na forma de benefícios de assistência social. Esse tipo de gasto tem um regime jurídico bastante especial, que decorre justamente dos dois predicados de sua qualificação legal.

Em primeiro lugar, esses gastos são obrigatórios, com menor flexibilidade do ponto de vista orçamentário. A segunda peculiaridade desse tipo de gasto, o seu aspecto continuado, faz com que eles comprometam a capacidade financeira do Estado durante um período prolongado de tempo.

Além disso, grande parte desses gastos com pagamento de pessoal está sujeita a crescimentos vegetativos, em função da agregação de benefícios adicionais previstos estatutariamente, sem falar nos reajustes concedidos no tempo. (grifos acrescidos)

9.27. Para o ministro, nos termos do que já foi apresentado na presente instrução, “na medida em que essas despesas projetam suas consequências para uma dimensão temporalmente ampliada, o Estado tem a obrigação de avaliar a sua sustentabilidade fiscal, pois comprometem não só o equilíbrio fiscal contemporâneo do Estado, mas também das gerações futuras”.

9.28. Assim, ainda segundo o ministro, a compensação fiscal de despesas obrigatórias continuadas surge como um aprimoramento deliberativo da responsabilidade democrática e significa “verdadeiro e necessário amadurecimento fiscal do Estado, que postula a superação da cultura do oportunismo político, da inconsequência, do desaviso e do improvisado nas Finanças Públicas, todos fomentadores da complacência ou mesmo do descalabro fiscal”.

9.29. Segundo o mesmo voto, a história econômica, em especial a brasileira, já deu provas suficientes de que modelos de desenvolvimento que apostam, de forma inconsequente, na displicência fiscal correm o risco de suportarem efeitos devastadores, a exemplo da redução nos investimentos dos aumentos nas taxas de juros, da depreciação da moeda e da perda de postos de empregos.

9.30. É importante lembrar, ainda, em linha com o voto condutor da ADI 2238/DF, que a segurança jurídica conclamada pela ora recorrente pressupõe a garantia dos direitos constituídos, sem solução de continuidade:

Responsabilidade Fiscal é um conceito indispensável não apenas para legitimar a expansão de despesas rígidas e prolongadas sob um processo deliberativo mais transparente, probo e rigoroso, mas, principalmente, para garantir que os direitos assim constituídos venham a ser respeitados sem solução de continuidade, de forma a atender às justas expectativas de segurança jurídica dos seus destinatários e evitar a nefasta corrosão da confiabilidade conferida aos gestores públicos.

É importante ter em perspectiva esse último aspecto, a respeito da estabilidade desses gastos. Sendo muito das políticas sociais do Estado sustentado por custos e por despesas obrigatórias de caráter continuado, em um contexto em que faltar racionalidade no processo de adjudicação desses direitos, sobrarão infortúnios que o Estado se veja instado logo mais adiante a enfrentar as penosas deliberações de suspensão, retração ou mesmo supressão desses direitos.

É o que se viu em algumas das economias da zona do euro, e é isso que está em curso em algumas situações no Brasil. Tudo a revelar a prudência fiscal, ideia-força da LRF, como destacadamente importante. (grifos acrescidos)

9.31. O voto condutor da ADI 2238/DF enfrentou, outrossim, a questão trazida pelo ora recorrente, no sentido de que o procedimento adotado pelos demais poderes e órgãos autônomos seria apenas a inclusão de autorização própria no Anexo V das leis orçamentárias anuais e a previsão de recursos nas respectivas dotações de pessoal, sem que haja compensação específica, por aumento permanente de receita ou redução permanente de outra despesa, para as concessões de vantagens, aumento de remuneração, criação de cargos, alterações de estrutura de carreira e admissão de pessoal. Segundo aquele voto:

Até aqui, a solução hoje encontrada para dar funcionalidade ao art. 17 da LRF é a de estabelecimento, no anexo de metas fiscais da LDO (art. 4º, §1º, da LRF), de margem de expansão de despesas obrigatórias, no qual serão imputados os acréscimos de gasto durante o exercício.

[...]

A questão, portanto, tem sido contemplada no plano federal de maneira harmoniosa, com a permissão, pela LDO, do aproveitamento da margem de expansão, para viabilizar a demonstração da adequação orçamentário-financeira das propostas de expansão de despesas encaminhadas por Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública.

9.32. Nesse mister, vê-se que a própria LRF previu a existência de Anexo de Metas Fiscais na Lei de Diretrizes Orçamentárias que conterá, entre outros, demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. A concessão de vantagens, o aumento de remuneração, a criação de cargos, a alteração de estrutura de carreira ou a admissão de pessoal, dentro dos limites dessa margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, já se encontram, desse modo, compensadas.

9.33. Esse demonstrativo é funcional porque, de um lado, apresenta o limite de expansão das DOCCs, inclusive despesas com pessoal, de modo a manter o equilíbrio das finanças públicas, e, de outro, evita que a cada alteração da DOCC, inclusive despesas com pessoal, tenha que existir uma compensação específica correlacionada. Nesse sentido, o demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado que consta da LDO 2023 apresenta: 1. o aumento permanente da receita, conforme § 3º do art. 17 da LRF; 2. O aumento das DOCC; e 3. A redução permanente da despesa:

Eventos	Valor Previsto para 2023 (R\$ milhões)
Aumento de Receita Permanente	56.214
I. Crescimento Real da Atividade Econômica	46.792
I.1. Receita Administrada pela RFB	37.807
I.2. Arrecadação Líquida para o RGPS	2.004
I.3. Demais Receitas	6.980
II. Situações descritas no § 3º do art. 17 da LRF*	9.422
II.1. II	4.901
II.2. IPI	(6.138)
II.3. IR	25
II.4. IOF	(468)
II.5. COFINS	8.855
II.6. PIS/PASEP	1.918
II.7. RGPS	329
Deduções da Receita	6.996
Transferências Constitucionais e Legais	6.088
Transferências ao FUNDEB	777
Complementação da União ao FUNDEB	132
Saldo Final do Aumento Permanente de Receita	49.218
Redução Permanente de Despesa (II)	131
Margem Bruta (III) = (I) + (II)	49.349
Saldo Utilizado da Margem Bruta (IV)	24.999
Crescimento vegetativo dos gastos sociais	19.199
RGPS	17.228
LOAS/RMV	39
Abono e Seguro-Desemprego	1.932
Projeto de Lei do Senado e da Câmara dos Deputados que "Altera a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, para adequar o Benefício da Primeira Infância à definição da primeira infância dada pela Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016"	5.800
Margem Líquida de Expansão de DOCC (V) = (III - IV)	24.350

* Elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou majoração ou criação de tributo ou contribuição.

9.34. O ato de criação ou aumento das DOCCs, inclusive as despesas com pessoal, deve, desse modo, respeitar a margem líquida de expansão da DOCC prevista na LDO correspondente, ou, apresentar medida de compensação relacionada à elevação de alíquotas, à ampliação da base de cálculo, à majoração ou à criação de tributo ou contribuição, ou à redução permanente de despesa, diferente daquelas já contempladas na LDO, nos termos do art. 17, §§ 2º e 3º, da LRF. Caso não haja margem líquida de expansão de DOCC ou a apresentação de outra medida de compensação, a despesa não será executada até que medidas suficientes sejam implantadas, conforme art. 17, § 5º, da LRF.

9.35. Desse modo, a lei ou ato que crie cargos ou aumente remuneração, ainda que já esteja contemplada na LOA correspondente, gera expansão orçamentária ou aumento de despesa e deve ser compensada, nos termos do art. 17 da LRF, pela margem líquida de expansão da DOCC prevista na LDO correspondente, ou, por medidas de compensação relacionadas à elevação de alíquotas, à ampliação da base de cálculo, à majoração ou à criação de tributo ou contribuição, ou à redução permanente de despesa, diferente daquelas já contempladas na LDO, nos termos do art. 17, §§ 2º e 3º, da LRF. Caso não haja margem líquida de expansão de DOCC ou a apresentação de outra medida de compensação, a despesa não será executada até que medidas suficientes sejam implantadas, conforme art. 17, § 5º, da LRF.

9.36. No que concerne a exclusão do Ministério da Fazenda do rol dos endereçados da Ciência, uma vez que, com a recriação do Ministério do Planejamento e Orçamento, não estaria no âmbito de sua competência deliberar sobre matéria orçamentária, observa-se que compete à Secretaria do Tesouro Nacional, órgão integrante da estrutura organizacional do Ministério da Fazenda, coordenar a elaboração dos anexos de metas fiscais e de riscos fiscais da lei de diretrizes orçamentárias no âmbito do Ministério, conforme art. 36, inciso XXXVII, do Decreto 11.344/2023. Conforme visto, o anexo de metas fiscais e, mais especificamente, o seu demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, é fundamental para operacionalizar a

criação e o aumento das DOCCs, inclusive de pessoal, e o seu controle. Em razão disso, não se mostra oportuna a exclusão daquele ministério do rol dos endereçados da ciência.

CONCLUSÃO

10. Do exame, é possível concluir que:

a) os encaminhamentos do acórdão recorrido não transbordam as competências do Tribunal quando da realização de fiscalizações e as competências do Poder Executivo Federal, tendo em vista que o caso concreto se subsume, perfeitamente, aos preceitos do art. 9º da Resolução – TCU 315/2020, uma vez que o objetivo das ciências encaminhadas foi reorientar a atuação dos órgãos do Poder Executivo, de modo a evitar repetição das irregularidades observadas, quais sejam, a criação de DOCCs, a concessão ou prorrogação de incentivos fiscais, ou a implantação dessas despesas/benefícios, sem o cumprimento das normas de regência. Ademais, não se propôs qualquer interferência de um poder no outro, para além de reforçar o sistema de freios e contrapesos que a própria Constituição da República estabelece, tendo em vista que as ciências encaminhadas pelo Tribunal não tiveram por destinatário o Presidente da República, ou objetivaram modular sua atuação. Elas se destinaram aos órgãos do Poder Executivo Federal que têm atribuições de subsidiar o Presidente da República na tomada de decisão, naturalmente, em conformidade com a Constituição da República e o regramento jurídico brasileiro;

b) a lei ou ato que crie cargos ou aumente remuneração, ainda que já esteja contemplada na LOA correspondente, gera expansão orçamentária ou aumento de despesa e deve ser compensada, nos termos do art. 17 da LRF, pela margem líquida de expansão da DOCC prevista na LDO correspondente, ou, por medidas de compensação relacionadas à elevação de alíquotas, à ampliação da base de cálculo, à majoração ou à criação de tributo ou contribuição, ou à redução permanente de despesa, diferente daquelas já contempladas na LDO, nos termos do art. 17, §§ 2º e 3º, da LRF. Caso não haja margem líquida de expansão de DOCC ou a apresentação de outra medida de compensação, a despesa não será executada até que medidas suficientes sejam implantadas, conforme art. 17, § 5º, da LRF;

c) não se mostra oportuna a exclusão do Ministério da Fazenda do rol dos endereçados da ciência, tendo em vista que compete à Secretaria do Tesouro Nacional, órgão integrante da estrutura organizacional do Ministério da Fazenda, coordenar a elaboração dos anexos de metas fiscais e de riscos fiscais da lei de diretrizes orçamentárias no âmbito do Ministério, conforme art. 36, inciso XXXVII, do Decreto 11.344/2023. O anexo de metas fiscais e, mais especificamente, o seu demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, é fundamental para operacionalizar a criação e o aumento das DOCCs, inclusive de pessoal, e o seu controle.

11. Em razão desses argumentos, entende-se oportuno negar provimento ao recurso, sem prejuízo de informar à recorrente que as DOCCs criadas ou aumentadas, inclusive de pessoal, podem ser compensadas pela margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, integrante do anexo de metas fiscais da LDO.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

12. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) informar à recorrente e demais interessados:

b.1. que as DOCCs criadas ou aumentadas, inclusive de pessoal, podem ser compensadas pela margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, integrante do anexo de metas fiscais da LDO;

b.2. do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.”

É o relatório.

VOTO

Anualmente, desde 2019, o TCU vem fazendo o acompanhamento, de modo concentrado, acerca da conformidade da gestão fiscal e orçamentária das renúncias de receitas e das despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC), para o fim de subsidiar a emissão dos pareceres sobre as prestações de contas anuais do Presidente da República.

2. Já naquele ano, particularmente quanto às DOCC, este Tribunal constatou que não eram divulgadas informações concernentes à sua evolução em cada exercício, em prejuízo da transparência e do controle. Por isso, o Acórdão 2.195/2020-Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas) recomendou ao então Ministério da Economia que passasse a “publicar, quadrimestralmente, quadro consolidado” das DOCC “criadas no exercício, oriundas de leis e de medidas provisórias (...), bem como de atos administrativos”, destacando “o aumento da despesa previsto” e “as medidas de compensação adotadas”.

3. No acompanhamento de 2020, conforme assinalado no voto que fundamenta o Acórdão 333/2022-Plenário (Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues), em relação às despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCCs), **verificou-se a existência de dificuldades na interpretação do próprio artigo da LRF que as disciplina (art. 17)**, bem como a inexistência de dados consolidados sobre a matéria, não tendo sido atendida a recomendação contida no item 9.1, do Acórdão 2195/2020-TCU-Plenário, (...) no sentido da elaboração de quadro consolidado. (negrito)

4. Verdadeiramente, as “dificuldades na interpretação” do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) residiam na divergência entre o entendimento da área técnica do TCU e a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) no tocante ao enquadramento dos “gastos com pessoal” no § 2º do referido dispositivo, quando estabelece que haja compensação dos efeitos financeiros de novas DOCC “pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.”

5. Para que houvesse tempo de superar os obstáculos, o Acórdão 333/2022-Plenário, na forma de determinação, deu um prazo de 120 dias ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República para apresentarem “plano de ação” que viabilizasse, no máximo em dois anos, “a elaboração semestral de um Demonstrativo Consolidado das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado”, nos moldes daquele pretendido anteriormente pelo Acórdão 2.195/2020-Plenário, mas agora acrescentando a necessidade de “**haver tópico específico sobre as DOCCs de pessoal**”. (negrito)

6. Tendo sido interposto recurso contra o Acórdão 333/2022-Plenário, os seus termos foram substancialmente mantidos pelo Acórdão 929/2023-Plenário (Relator Ministro Jorge Oliveira), que apenas alterou a periodicidade do Demonstrativo Consolidado das DOCC, de “semestral” para “anual”.

7. Entrementes, estava em curso neste Tribunal o acompanhamento do exercício de 2021, composto do presente processo, em que foi novamente apontado o possível desatendimento do art. 17 da LRF na criação de DOCC de pessoal, especialmente pela falta de indicação das medidas compensatórias. Ao lado disso, houve foco também para a inexistência de regulamentação das providências a serem tomadas pelo Poder Executivo por ocasião da derrubada de veto a leis que instituíam renúncias de receitas ou DOCC sem adequação fiscal e orçamentária.

8. Desse modo, o Acórdão 1.691/2023-Plenário (Relator Ministro Aroldo Cedraz), **ora recorrido**, resolveu o seguinte, no essencial:

9.1. **dar ciência** à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Ministério da Fazenda, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020:

9.1.1. da necessidade de **regulamentar as providências administrativas e/ou judiciais nos casos de rejeição de veto**, por parte do Poder Legislativo, a **dispositivos legais que instituem renúncias de receitas sem a devida adequação orçamentária, financeira, constitucional e legal**, considerando o disposto no § 2º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, os comandos contidos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, as deliberações deste Tribunal consubstanciadas nos Acórdãos 1.840/2019-TCU-Plenário, 1.907/2019-TCU-Plenário, 62/2020-TCU-Plenário e 2.198/2020-TCU-Plenário, bem como a recomendação e os alertas contidos nos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República dos exercícios de 2019 e 2021;

9.1.2. da necessidade de **fiel observância aos requisitos constitucionais e legais para geração de despesas com pessoal de caráter obrigatório e continuado, especialmente a demonstração da existência de recursos suficientes para custeio da despesa ao longo do tempo, seja pelo aumento permanente de receita, seja pela redução permanente de outra despesa, nos termos do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal**;

9.1.3. de que ausência de **regulamentação, quanto às providências administrativas e judiciais a serem tomadas em relação a DOCCs criadas e cuja norma de origem foi considerada ineficaz**, dificulta aos órgãos tomarem medidas pertinentes para impossibilitar a realização dessa despesa, **em especial quando não cumpridas as medidas compensatórias exigidas no art. 17 da LRF**;

9.2. **enviar cópia integral destes autos ao Advogado-Geral da União e ao chefe do Ministério Público Federal**, dada a legitimidade conferida ao Presidente da República e ao Procurador-Geral da República pelo art. 103, incisos I e VI, da Constituição Federal, e em homenagem ao sistema de freios e contrapesos, à harmonia e à independência entre os Poderes da União, para que **avaliem a conveniência e a oportunidade de atuarem na via do controle concentrado de constitucionalidade, em face dos indícios de vícios no processo legislativo referente às normas instituidoras de renúncias de receitas tributárias em 2021, bem como na implementação (eficácia) desses benefícios, sem o cumprimento integral dos requisitos constitucionais e legais aplicáveis à espécie.** (negrito)

9. No pedido de reexame que formulou em face do item 9.1 (e seus desdobramentos) da referida deliberação, a Advocacia-Geral da União (AGU), representando a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério do Planejamento e Orçamento e o Ministério da Fazenda, articula, sinteticamente, os argumentos que se seguem:

a) as providências requeridas “vão além das competências do Poder Executivo Federal isoladamente, devendo-se, inclusive, respeitar-se a independência e a harmonia com os demais Poderes, no caso, o Poder Legislativo propositor daquelas medidas [normativas]”;

b) “há entendimento institucionalizado dentro do Poder Executivo Federal que caso uma situação legal ou administrativa concreta a ser realizada (provimento de servidor, reestruturações administrativas etc.) esteja dentro do orçamento projetado, não há que se falem expansão de despesa com pessoal”;

c) “o importe do orçamento no tocante a despesa de pessoal já está autorizado e modulado”;

d) a “lei material [que cria cargos ou concede aumento de remuneração, por exemplo] em si não gera uma expansão de despesa orçamentária além do que já constaria na LOA”;

e) “o art. 17, § 1º da LRF só é acionado caso a ‘lei, medida provisória ou ato administrativo normativo’ ‘crie ou aumente’ despesa”;

f) “caso haja a edição de uma lei que crie cargos ou aumente remuneração, mas essa lei já contemple cargos ou ampliação remuneratória acobertada pelo orçamento já aprovado na LOA, essa lei simplesmente não gera expansão orçamentária em si”;

g) “o poder de veto conferido constitucionalmente ao Exmo. Presidente da República abrange somente inconstitucionalidades, e não eventual mal ferimento à legislação infraconstitucional”;

h) “a Constituição Federal, para aumento de gastos com pessoal, criou regime diferenciado (não geral), a saber, disposto nos incisos do § 1º do seu art. 169”, de modo que “não há que se falar em exigência de medida de compensação prevista no § 2º do art. 17 da LRF”, “por não se consubstanciar situação que enseje criação ou aumento de despesa pública, haja vista já constar dotação orçamentária na LOA”;

i) “se qualquer ampliação de gastos com pessoal exigisse a redução permanente de despesa ou o aumento permanente de receita, tal fato engessaria demasiadamente a atuação da administração, prejudicando a implementação de políticas e projetos relevantes, o que não nos parece razoável”;

j) “nunca se entendeu como aumento de despesa aquela que já consta de crédito orçamentário específico e que já conta com dotação autorizada”;

k) “caso uma situação legal ou administrativa concreta a ser realizada (provimento de servidor, reestruturações administrativas etc.) esteja dentro do orçamento projetado, não há que se falar em expansão de despesa”;

l) “a despesa de pessoal pretendida já está autorizada e modulada quando há previsão no orçamento e na LDO; em outras palavras, desde que incluída dentro da reserva específica controlada pela Secretaria de Orçamento Federal, em homenagem ao disposto nos arts. 109 c/c 116 da LDO de 2023, os atos ali mencionados não geram aumento da despesa com pessoal”;

m) “caso haja a edição de uma lei que crie cargos ou aumente remuneração, mas essa lei já esteja dentro do orçamento contratado e prevista em seu ‘Anexo V’, não será possível considerar que essa lei gera expansão orçamentária em si”;

n) “as reservas de contingências são computadas previamente nos limites de despesas primárias do teto e estão compatíveis com as metas fiscais” e “não há aumento de despesas na utilização dessas reservas”;

o) “quanto ao Ministério da Fazenda, pleiteia-se a sua exclusão do rol dos endereçados da Ciência, uma vez que, com a recriação do Ministério do Planejamento e Orçamento, não está no âmbito de sua competência deliberar sobre matéria orçamentária”;

p) “não se identificam nos subitens do item 9.1 do Acórdão recorrido qualquer irregularidade a ser sanada” mediante ciência;

q) “quanto às regulamentações perquiridas nos subitens 9.1.1 e 9.1.3, não há qualquer irregularidade, uma vez que a regulamentação das providências administrativas e/ou judiciais perquiridas se encontram na esfera da discricionariedade do Poder Executivo”; e

r) “a análise sobre a conveniência política e jurídica para a propositura de ações [judiciais contra atos legislativos supostamente irregulares] é difícil de ser limitada e moldada por regras administrativas”, “inexistindo obrigação legal para isso”.

10. Por sua vez, a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) contrapõe com as anotações adiante, que a levam a propor a negativa de provimento ao apelo:

a) “o caso concreto se subsume, perfeitamente, aos preceitos do art. 9º da Resolução TCU 315/2020, tendo em vista que o objetivo é reorientar a atuação dos órgãos do Poder Executivo, de modo a evitar repetição das irregularidades observadas, quais sejam, a criação de DOCCs, a concessão ou prorrogação de incentivos fiscais, ou a implantação dessas despesas/benefícios, sem o cumprimento das normas de regência”;

b) “as ciências encaminhadas pelo Tribunal não tiveram por destinatário o Presidente da República, ou objetivaram modular sua atuação, [pois] se destinaram aos órgãos do Poder Executivo Federal que têm atribuições de [subsidiá-lo] na tomada de decisão, naturalmente, em conformidade com a Constituição da República e o regramento jurídico brasileiro”;

c) “não se mostra oportuna a exclusão do Ministério da Fazenda do rol dos endereçados da ciência, tendo em vista que compete à Secretaria do Tesouro Nacional, órgão [dele] integrante, coordenar a elaboração dos anexos de metas fiscais e de riscos fiscais da lei de diretrizes orçamentárias (...), conforme art. 36, inciso XXXVII, do Decreto 11.344/2023, [incluindo] o seu demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, [que] é fundamental para operacionalizar a criação e o aumento das DOCCs”;

d) dado o disposto no art. 169, *caput*, da Constituição Federal c/c o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), “é possível estabelecer, irrefragavelmente, a premissa de que a criação ou aumento de despesas com pessoal se submete aos limites estabelecidos na LRF e à existência de prévia dotação orçamentária, de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, de lei específica e de estimativa de impacto”;

e) “o Supremo Tribunal Federal (...) apresentou, de forma inequívoca, a aplicabilidade do art. 17 da LRF às despesas com pessoal (...), na ADI 2238/DF”;

f) “o art. 21, inciso I, alínea ‘a’, da LRF determina que é nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do *caput* do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal”;

g) “a criação e o aumento da despesa com pessoal devem vir acompanhados das medidas de compensação, por expressa determinação da LRF”, constante do seu art. 17, § 2º;

h) “não assiste razão à recorrente ao dizer que a simples previsão orçamentária seria suficiente para afastar o aumento da despesa e a incidência do art. 17 da LRF”;

i) “se é criada ou majorada despesa com pessoal, há aumento da despesa que deve ser compensado” e, para compensá-lo, “a LRF não apresentou como opção a simples previsão orçamentária, mas, [exclusivamente], o aumento permanente de receita ou a redução permanente de despesa”; e

j) “permitir que a mera existência de dotação orçamentária seja suficiente para aumentar despesas com pessoal é fomentar o financiamento da despesa pública corrente com emissão de dívida, ainda que de forma indireta”.

11. Adicionalmente à proposta de desprovimento do recurso da AGU, a unidade técnica sugere ao TCU “informar à recorrente (...) que as DOCCs criadas ou aumentadas, inclusive de pessoal, podem ser compensadas pela margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, integrante do anexo de metas fiscais da LDO”.

12. A título de contextualização, faço, nos próximos parágrafos, um apanhado das normas constitucionais e legais que, mais de perto, interessam à matéria.

Tratamento das despesas de pessoal na Constituição Federal

13. No mais alto nível, cabe mencionar as regras contidas no art. 169 da Constituição Federal e no art. 113 do ADCT:

a) a despesa com pessoal **não pode exceder os limites** estabelecidos em lei complementar, vale dizer, na LRF (art. 169, *caput*, da CF);

b) a concessão de qualquer vantagem ou **aumento de remuneração**, a **criação de cargos e funções**, a **alteração de carreiras** e a **admissão de pessoal** só podem ser feitas:

b1) se houver **prévia dotação orçamentária** suficiente para atender às **projeções de despesa** de pessoal (art. 169, § 1º, inciso I);

b2) se houver **autorização específica** na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 169, § 1º, inciso II);

c) a proposição legislativa que **crie ou altere despesa obrigatória** deverá ser acompanhada da **estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro** (art. 113 do ADCT).

Tratamento das despesas de pessoal (compreendidas como DOCC) na LRF

14. Supletivamente, a LRF, além dos limites para a despesa com pessoal determinados pela Constituição, ao longo do seu texto define várias outras regras de controle:

a) o **projeto de lei orçamentária** será acompanhado das **medidas de compensação ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado** (art. 5º, inciso II);

b) é considerada **não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público a geração de despesa que não atenda o disposto nos arts. 16 e 17** (art. 15);

c) a ação governamental que **acarrete aumento da despesa** será acompanhada de **estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício** em que deva entrar em vigor e **nos dois subsequentes** (art. 16, inciso I);

d) os atos que criarem ou aumentarem DOCC deverão ser instruídos com a **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** e **demonstrar a origem dos recursos** para seu custeio (art. 17, § 1º);

e) o ato relativo à DOCC será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada **não afetará as metas de resultados fiscais**, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, **ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa** (art. 17, § 2º);

f) considera-se aumento permanente de receita o proveniente da **elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição** (art. 17, § 3º);

g) a DOCC **não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º**, as quais **integrarão o instrumento que a criar ou aumentar** (art. 17, § 5º);

h) as medidas compensatórias pelo aumento de DOCC **não se aplicam** às despesas destinadas **ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição** (art. 17, § 6º);

i) para os fins do disposto no **caput do art. 169 da Constituição**, a despesa total com pessoal **não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida** que são discriminados (art. 19); e

j) é **nulo** de pleno direito o ato que **provoque aumento da despesa com pessoal** e **não atenda às exigências dos arts. 16 e 17** e o disposto no § 1º do art. 169 da Constituição Federal (art. 21, inciso I, alínea “a”).

Tratamento das despesas de pessoal na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

15. Tomando por referência a LDO para 2024 (Lei 14.791/2023), as normas que orientam a elaboração do Orçamento da União, quanto às despesas de pessoal, são assim colocadas:

a) as proposições relacionadas à criação ou ao aumento de **gastos com pessoal** deverão ser acompanhadas de **demonstrativo do impacto da despesa**, conforme estabelece o **art. 17 da LRF**, e

de **comprovação** de que a medida **não impacta a meta de resultado primário**, nos termos do disposto no **§ 2º do art. 17 da LRF** (art. 119, incisos I e II);

b) é incompatível com o disposto no **§ 1º do art. 169 da Constituição** e com o art. 120 dessa Lei a edição de atos de criação ou aumento de despesa **sem a prévia autorização em anexo específico da Lei Orçamentária** e a **demonstração de prévia dotação suficiente** (art. 119, § 2º); e

c) para atendimento ao disposto no **inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição**, ficam **autorizados a criação de cargos**, funções e gratificações, o **provimento de cargos** efetivos civis ou militares, o aumento de despesas com pessoal relativas à **concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estrutura de carreiras, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários** e para a **despesa anualizada constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2024**, cujos valores deverão constar de **programação orçamentária específica** (art. 120, *caput* e inciso IV).

16. Além de todas as normas listadas, que já incluem a necessidade de observância das metas fiscais, as despesas com pessoal geradas também devem ser consideradas para o cumprimento dos limites individualizados de dotações primárias, conforme disciplinado no art. 3º da Lei Complementar 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável), bem como da “regra de ouro”, prevista no art. 167, inciso III, da Constituição, sobretudo quando não compensadas (e financiadas por dívida).

17. Em resumo, a legislação impõe os seguintes cinco requisitos para dar origem a uma despesa de pessoal ou para ampliá-la: (i) **prévia dotação orçamentária** (art. 169, § 1º, inciso I, da CF); (ii) **autorização específica na LDO** (art. 169, § 1º, inciso II, da CF); (iii) **não comprometer as metas de resultados fiscais** (art. 17, § 2º, **primeira parte**, da LRF); (iv) ter os seus **efeitos financeiros compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa** (art. 17, § 2º, **segunda parte**, da LRF); e (v) **respeitar os limites** sobre a receita corrente líquida e de crescimento das despesas primárias (art. 19 da LRF e art. 3º da LC 200/2023).

18. Conforme é sustentado no recurso, entretanto, o atendimento dos comandos constitucionais, referentes à prévia dotação orçamentária mediante autorização específica, torna inaplicável a necessidade de medidas compensatórias do gasto adicional (item “iv” acima), uma vez que, já estando ele previsto no Orçamento, não haveria, a rigor, aumento de despesa por ocasião da edição da lei ou do ato administrativo que o instituisse materialmente.

19. Esclarecendo, para implementar as exigências constitucionais, o Poder Executivo, na hora de preparar o Projeto da Lei Orçamentária, recolhe dos órgãos da Administração Pública as suas **expectativas** de aumento de despesas com pessoal, relativas, principalmente, ao preenchimento de cargos e funções vagos ou a serem criados e ao acréscimo de remuneração decorrente de atos legislativos ou administrativos ainda em tramitação ou, quando já formalizados, dos seus esperados efeitos financeiros no exercício.

20. A partir daí, os quantitativos e valores estimados são levados, por autorização da LDO requerida pela Constituição (art. 169, § 1º, inciso II), para um anexo da Lei Orçamentária (na de 2024, o Anexo V), que corresponde a uma “programação específica” para a previsão de aumento de despesas com pessoal. Essa “programação específica” passa a integrar a Lei Orçamentária na forma de uma dotação de reserva, ou de provisão, de modo a cumprir a obrigatoriedade constitucional de prévia alocação de recursos (art. 169, § 1º, inciso I) e a ser utilizada à proporção que as despesas projetadas forem se confirmando ao longo do ano.

21. Por exemplo, no Anexo V da Lei Orçamentária de 2024 (Lei 14.822/2024), consta que o Ministério Público Federal tem a estimativa de ocupar, no ano, 223 cargos vagos, ao custo total anualizado de R\$ 54,67 milhões. Já a Justiça do Distrito Federal e dos Territórios indicou a possibilidade de criação e provimento de 484 funções comissionadas, ao custo total anualizado de

R\$ 19,08 milhões, em face do Projeto de Lei 1.987/2023 (na Câmara dos Deputados), que, de fato, se concretizou na Lei 14.676/2023. Por seu turno, a Defensoria Pública da União (DPU) informou sobre a eventual criação de gratificação ao custo total anualizado de R\$ 12,15 milhões, que estava em análise no Projeto de Lei 7836/2014 (na Câmara), transformado, efetivamente, na Lei 14.726/2023.

22. Assim, a título de ilustração, pelo entendimento manifestado no pedido de reexame, a supracitada Lei 14.726/2023, que normatizou a gratificação no âmbito da DPU, não causou, por si mesma, aumento de despesa, visto que esta já faz parte de dotação específica reservada na Lei Orçamentária.

23. Admitindo, então, segundo o recurso, que não ocorre incremento de despesa a contar da eficácia da lei ou ato administrativo que cria vagas, melhora remuneração ou provê cargos, não há, neste instante, enquadramento na hipótese do § 1º do art. 17 da LRF (dirigida a “atos que criarem ou aumentarem despesa”) e, por consequência, incidência do § 2º (dependente daquele outro), no que toca à comprovação de compensação:

Art. 17. (...)

§ 1º Os atos que **criarem ou aumentarem despesa (...)** deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e **demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.**

§ 2º **Para efeito do atendimento do § 1º, o ato** será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada **não afetará as metas de resultados fiscais (...), devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.** (negrito)

24. Tal procedimento justificado no recurso, que é adotado pelo Poder Executivo e aceito pelo Congresso Nacional, na concepção e aprovação das Leis Orçamentárias, **há mais de uma década**, parece encontrar abrigo nas Leis de Diretrizes Orçamentárias.

25. De fato, com relação às despesas de pessoal, a LDO para 2024 (Lei 14.791/2023), no art. 119, § 2º, ao remeter ao disposto no art. 17, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, se limita a mencionar a obediência às metas fiscais (primeira parte do parágrafo da LRF), sem nada falar de compensação dos efeitos financeiros:

Art. 119. **As proposições relacionadas à criação ou ao aumento de gastos com pessoal** e encargos sociais, e com benefícios obrigatórios, (...) deverão ser acompanhadas de:

I - demonstrativo do impacto da despesa com a medida proposta (...);

II - comprovação de que a medida, em seu conjunto, **não impacta a meta de resultado primário estabelecida nesta Lei, nos termos do disposto no § 2º do art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal**, os limites de despesas primárias estabelecidos na Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, tampouco descumprirá os limites estabelecidos no art. 20 da citada Lei Complementar; (...). (negrito)

26. Por outro lado, quando faz o regramento das **outras DOCC, que não as de pessoal**, a LDO para 2024, no art. 132, § 4º, **é taxativa quanto à imposição das medidas compensatórias**, evidenciando uma distinção de tratamento entre os dois tipos de despesas:

Art. 132. **As proposições legislativas**, de que tratam o art. 59 da Constituição, as suas emendas e os atos **infralegais que importem** renúncia de receitas ou **criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado**, nos termos dos art. 14 e art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, deverão ser instruídos com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes e atender ao disposto neste artigo.

(...)

§ 4º Para fins de **atendimento ao disposto nos art. 14 e art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, as medidas para compensar a renúncia de receita ou o aumento de despesa obrigatória de caráter continuado devem integrar a proposição legislativa ou o ato infralegal**, com indicação expressa no texto, na exposição de motivos ou no documento que os fundamentarem (...). (negrito)

27. De acordo com a unidade técnica, contudo, não bastaria a existência de prévia dotação orçamentária para amparar o aumento do gasto com pessoal, sendo necessária, ainda, a compensação por elevação de receitas ou corte de outras despesas.

28. Mesmo assim, embora a LRF, no § 5º do art. 17, estabeleça que as medidas compensatórias da DOCC “integrarão o instrumento que a criar ou aumentar”, a AudRecursos consente que a fonte da compensação seja extraída de forma agregada do “Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado”, integrante do anexo de metas fiscais da LDO, que consiste no **cálculo estimativo**, para determinado ano, da diferença entre a **perspectiva** de aumento permanente das receitas (derivado de possíveis alterações legislativas e da **previsão de crescimento real da atividade econômica**) e a avaliação da redução permanente de despesas.

29. A propósito, o referido demonstrativo já fora, outrora, empregado como referência de compensação para a criação ou aumento de DOCC nos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público da União, **fora as de pessoal**, que sempre tiveram uma abordagem própria nas LDO. Por exemplo, na LDO para 2002 (Lei 10.266/2001), os arts. 53 a 61 cuidaram das despesas com pessoal, enquanto o art. 20, § 3º, disse da compensação das outras DOCC por meio da margem de expansão:

Art. 20 (...)

§ 3º **A compensação de que trata o art. 17, § 2º, da Lei Complementar no 101, de 2000, quando da criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado**, no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, **poderá ser realizada a partir do aproveitamento da margem de expansão** do art. 4º, § 2º, V, da mesma Lei Complementar (...). (negrito)

30. Não obstante, a partir do momento em que a legislação passou a fixar limites para o crescimento de despesas primárias, inicialmente com o “Teto de Gastos” (EC 95/2016) e hoje, em menor grau, com o “Regime Fiscal Sustentável” (LC 200/2023), a margem de expansão de DOCC se tornou quase inútil para fins de compensação. Veja-se a ponderação que acompanha o “Quadro IV.2 – Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias” do “Anexo IV – Metas Fiscais” da LDO para 2018 (Lei 13.473/2017):

Na metodologia apresentada, **vigente desde antes do NRF, a compensação necessária ao aumento das despesas obrigatórias de caráter continuado poderia ser provida pelo aumento permanente de receita, que, efetuados os devidos ajustes e deduções, configura a margem líquida de expansão**. Trata-se de limite máximo disponível para amparar, **para fins de atendimento da compensação prevista no § 2º do art. 17 da LRF, novos aumentos de despesas obrigatórias de caráter continuado** durante o exercício financeiro, sem necessidade de compensação adicional.

O NRF [‘Teto de Gastos’] passou a fixar limites para as despesas primárias, o que trouxe restrição adicional à expansão de despesas primárias obrigatórias a ele sujeitas. Sob a EC 95/2016, a identificação de incremento na receita permanente é inócua para sustentar a ampliação dessas despesas.

(...)

A existência dos limites de gastos faz que os aumentos reais de despesas sujeitas ao NRF tenham que ser sempre compensados, ou por redução real de outras despesas obrigatórias, ou por novas restrições às despesas discricionárias.

Portanto, **mesmo que identificada eventual margem de expansão** com base na metodologia anterior **que toma por base o aumento permanente da receita, a existência de um limite para as despesas primárias (obrigatórias e discricionárias)**, como previsto na EC 95/2016, **impede esse aproveitamento para efeito de compensação.**

As despesas primárias sujeitas ao NRF, autorizadas no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social para 2017, encontram-se já nos limites fixados (cerca de R\$ 1.301 bilhões). Dessa forma, **a avaliação da possibilidade de expandir despesa primária deve ter como base apenas o ganho advindo da variação nominal do limite obtida pela aplicação da correção pelo IPCA**, estimado em aproximadamente R\$ 39 bilhões.

Deve-se ainda levar em conta que **parte substancial desse reajuste se destina a cobrir a variação inflacionária incidente sobre as despesas. Além disso, desse valor deve ser deduzido o aumento previsto das despesas obrigatórias para 2018, mantida a legislação vigente e o crescimento vegetativo.** Esse montante **já é mais do que suficiente para consumir a referida margem bruta, o que indica a inexistência de uma margem líquida.**

Os aumentos já concedidos e o crescimento vegetativo previsto para o conjunto de despesas obrigatórias sujeitas ao teto ultrapassam a variação nominal do limite, **não havendo espaço para novas despesas obrigatórias. Exceção se faz, evidentemente, se o ato for acompanhado de redução permanente de outra despesa de mesma natureza. Diante disso, a aprovação de projetos de lei, medidas provisórias e atos normativos em 2018 deverá depender sempre de cancelamento compensatório de outra despesa permanente.** (...) (negrito)

31. Atualmente, o próprio item “IV.2 – Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado” do “Anexo IV – Metas Fiscais” da LDO para 2024 desqualifica o seu uso como espaço de compensação do aumento de DOCC:

Em que pese ter sido identificada margem para a expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado em 2024, o § 2º do art. 17 da LRF exige que a criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado seja acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa, enquanto o § 5º do mesmo artigo dispõe que a despesa criada ou majorada não será executada antes da implementação das medidas de compensação, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. Desse modo, **embora o cálculo acima apresentado [que indica margem de R\$ 87,4 bilhões] possa funcionar como subsídio para as decisões que impactam o lado fiscal do orçamento público, a margem de expansão não serve, em si mesma, como medida de compensação, nos moldes do que exige o art. 17 da LRF.**

Registre-se, por fim, que **durante a vigência do chamado Teto de Gastos** (Novo Regime Fiscal – NRF, disposto no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzido pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016), o limite para as despesas primárias tornou-se uma restrição adicional à expansão de despesas primárias obrigatórias a ele sujeitas, **sendo necessária, para a majoração de despesas sujeitas ao teto de gastos, a apresentação de cancelamentos de despesas, independentemente da ampliação de receitas.** (...) (negrito)

32. Note-se que, conquanto a mesma LDO, como já assinalado, aparentemente separe as despesas com pessoal das outras DOCC, no que se refere à sistemática de compensação (respectivamente, na Lei Orçamentária ou nos específicos atos de criação ou aumento), aquelas estão igualmente submetidas ao limite de despesas primárias, seja na vigência do “Teto de Gastos”, seja na do “Regime Fiscal Sustentável”.

33. Portanto, embora o art. 17, § 2º, da LRF determine que a DOCC criada ou aumentada deva ser compensada pelo “aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa”, pelos modelos fiscais de ultimamente, resta pequena ou nenhuma brecha para que a compensação seja feita,

senão pela eliminação de gastos primários. Considerando que as despesas primárias estão limitadas, pouco importaria que fossem geradas mais receitas que comportassem a sua elevação.

34. Enfim, conforme o mecanismo empreendido pelo Poder Executivo, a consignação de créditos orçamentários específicos, em reserva de contingência, para cada despesa com pessoal que se prevê ser criada ou aumentada no exercício, afastaria a necessidade de obtenção de compensações nas leis ou atos normativos que venham a validá-las.

35. Sem rejeitar de antemão o mecanismo, que, consoante destaquei anteriormente, vigora há mais de dez anos e, *a priori*, é compatível com as recentes LDO, tenho para mim que ainda faltam esclarecimentos para que seja possível avaliar a sua legitimidade.

36. Em primeira análise, um fator que conta positivamente para o mecanismo é a segurança das dotações listadas na reserva orçamentária específica, que, se classificadas como despesas de pessoal, não podem ser suprimidas, à vista do disposto no art. 166, § 3º, inciso II, alínea “a”, da Constituição:

Art. 166. (...)

(...)

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

(...)

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos; (...).

37. Outro ponto que percebo como favorável é que fazer a compensação dentro da Lei Orçamentária é algo mais realista do que fazê-la com base em estimativas anteriores e externas, como o “Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado” da LDO.

38. Todavia, para que a inscrição prévia das despesas adicionais com pessoal, em dotações próprias de reserva orçamentária, pudesse dispensar as medidas compensatórias por ocasião da edição dos atos que efetivamente darão suporte legal aos respectivos gastos, seria preciso, no meu entender, tratá-las como se fossem obrigatórias (em que pesem ainda não serem sequer executáveis).

39. Isto porque as medidas de compensação, se não serão tomadas nos atos individualizados que legalizarem a execução das despesas na reserva, deverão sê-lo dentro da peça orçamentária, a teor do art. 5º, inciso II, da LRF:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual (...):

(...)

II - será acompanhado (...) das medidas de compensação (...) ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado; (...).

40. Do contrário, não estaria havendo compensação para as despesas de pessoal em momento algum, quando, verdadeiramente, elas estão sendo aumentadas, seja por ocasião da previsão (ou execução) orçamentária ou dos atos que as ratificarem.

41. Ou seja, a tese, na qual se apoia o pedido de reexame, de que os atos ratificadores dos acréscimos nas despesas com pessoal (criação de cargos, reajuste de remuneração etc.) não a estão aumentando, porque as correspondentes dotações já constam consignadas antecipadamente, subordinasse à aceitação de que os aumentos se dão, pois, na Lei Orçamentária.

42. Por oportuno, não há dúvida de que as despesas com pessoal constituem DOCC e, quando criadas ou aumentadas, ficam sujeitas às medidas de compensação exigidas no § 2º do art. 17 da LRF, tanto pela conceituação constante do *caput* desse dispositivo quanto pela vinculação feita pelo subseqüente art. 21, inciso I, alínea “a”:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

(...)

Art. 21. É **nulo** de pleno direito:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar (...). (negrito)

43. De qualquer forma, é presumível que as despesas com pessoal acrescidas no exercício estejam sendo compensadas pela redução de outras despesas primárias, em função da impossibilidade de crescimento além do limite fiscal, que diminui substancialmente o aproveitamento do ganho em receitas para satisfazê-las.

44. Em tempo, anoto que as DOCC, incluindo as de pessoal, não podem ser financiadas por receitas oriundas de endividamento, uma vez que, pelo § 3º do art. 17 da LRF, o aumento de receita para efeito de compensação deve ser “o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição”. Obviamente que assim se faz na busca do equilíbrio fiscal.

45. Para sumariar, compreendo que o mecanismo adotado pelo Poder Executivo para viabilizar a criação ou aumento de despesas de pessoal, sem que a compensação aconteça nos atos que a instituírem materialmente, pode ser defensável, a depender, antes de tudo, da forma como elas vêm acomodadas na Lei Orçamentária. Mas essa questão até agora não está clara.

46. De fato, não encontrei em nenhum dos relatórios de acompanhamento sobre o assunto, mesmo nas fases recursais, um enfrentamento técnico aprofundado e suficiente para fundamentar a recusa do mecanismo colocado em prática pelo Poder Executivo, mas apenas uma sinalização da sua desconformidade com a exigência da LRF relacionada às medidas de compensação.

47. Aliás, confirmando o que digo, até agora sempre foi ressaltado que o assunto demandava mais discussão, para a qual a melhor oportunidade surgiria com a apresentação do plano de ação determinado pelo Acórdão 333/2022-Plenário, ainda não ocorrida.

48. Isto se encontra primeiramente colocado no relatório do acompanhamento das DOCC de 2020, que motivou a referida deliberação, nos seguintes termos:

(...) a questão da melhor forma de apresentação das compensações das DOCCs de pessoal terá **necessariamente de ser trabalhada no âmbito do plano de ação** referente à elaboração do Demonstrativo de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (...). Para tanto, propõe-se que seja incluído, no plano de ação, um **tópico específico sobre o tratamento dado às despesas de pessoal**, apresentando os critérios para se caracterizar uma despesa obrigatória de pessoal como DOCC e **a forma adequada de se contemplar os seus requisitos de criação**, conforme estabelecido no art. 17 da LRF, **incluindo a compensação dos efeitos financeiros** nos exercícios seguintes. (negrito)

49. Posteriormente, no próprio acompanhamento de 2021, que resultou no Acórdão 1.691/2023-Plenário, ora recorrido, o relatório, em diversas passagens, denota que o assunto ainda não estava amadurecido:

Em relação às DOCCs, verificou-se a **existência de questões ainda abertas relativas à interpretação do art. 17 da LRF** que as disciplina (**como, por exemplo, a sua aplicabilidade às despesas com pessoal**); (...). Como vários desses problemas são reincidentes, no acompanhamento de 2020, o item 9.1. do **Acórdão 333/2022-TCU-Plenário** determinou a **elaboração de um plano de ação buscando a sua solução**. (...)

(...)

O Tribunal reconhece também que esse enfoque da SOF [mecanismo adotado pelo Poder Executivo], **em relação às despesas obrigatórias de pessoal, tem mais de década**. E, exatamente por isto, **diante da magnitude do tema**, que foi, no item 9.1. do **Acórdão 333/2022-TCU-Plenário**, **determinada a elaboração do plano de ação, no qual a questão das DOCCs de pessoal há de ser debatida com profundidade e devidamente regulamentada**.

(...)

Diante da sensibilidade e da relevância do tema, **optou-se por determinar que a questão seja abordada no âmbito do plano de ação de que trata o Acórdão 333/2022-TCU-Plenário**.

(...)

[É] patente a necessidade de **aprimoramento do tratamento dado às DOCCs, consolidando conceitos, estabelecendo procedimentos apropriados** a estes conceitos e produzindo informações precisas, **o que ratifica a pertinência do plano de ação especificado no Acórdão 333/2022-TCU-Plenário**.

50. A despeito disso, a unidade técnica propôs que fosse dada ciência, que acabou sendo acolhida pelo Tribunal, por meio do Acórdão 1.691/2023-Plenário, no sentido da:

necessidade de fiel observância aos requisitos constitucionais e legais para geração de despesas com pessoal de caráter obrigatório e continuado, especialmente a demonstração da existência de recursos suficientes para custeio da despesa ao longo do tempo, seja pelo aumento permanente de receita, seja pela redução permanente de outra despesa, nos termos do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal [i.e., medidas de compensação]. (negrito)

51. Mais ainda, mesmo depois da ciência, o relatório do acompanhamento de 2022 voltou a se posicionar, até com mais ênfase, pela necessidade de mais reflexão sobre a tônica do processo:

Assim, resta pendente de resposta a seguinte questão: quais despesas de fato estão sujeitas à compensação prévia mediante aumento permanente de receita ou redução permanente de outra despesa, nos estritos termos do art. 17 da LRF?

Por mais que se considere que esses entendimentos/procedimentos do Poder Executivo **são de longa data, entende-se ser necessária uma evolução**, de forma que, **no médio prazo, estas práticas e interpretações venham a se adequar integralmente à legislação vigente**.

Nesse sentido, espera-se que tanto a análise do recurso em relação ao acompanhamento de 2021 (Acórdão 1.691/2023-TCU-Plenário), **quanto o plano de ação do Poder Executivo (Acórdãos 333/2022 e 929/2023, ambos do Plenário do TCU) estabeleçam as balizas necessárias à solução dos problemas citados**. Como estes processos ainda estão em curso, não serão formuladas novas propostas para o tema.

Por todos os fatos apresentados neste tópico, ao se responder à questão: ‘As Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCCs) instituídas no exercício de 2022 atenderam aos requisitos exigidos pela legislação pertinente?’, pode-se afirmar que, **no estágio atual de conceituação e estruturação das DOCCs, são tantas as questões abertas e os entendimentos antagônicos que não é possível dar uma resposta adequada e suficiente à questão, sendo prudente aguardar os procedimentos em curso que visam sanar as diversas lacunas existentes**.

52. Ao perfilhá-lo, o dirigente da unidade técnica reforçou:

Vê-se, portanto, que é **premente a necessidade de discussão e regulamentação do tema ‘DOCCs’**, com o fito de aprimorar a gestão das finanças públicas no âmbito da União. Ademais, **mediante a disponibilidade de informações mais completas, precisas e tempestivas, será possível debater – preferencialmente em futuras edições deste acompanhamento sistemático – as interpretações dos dispositivos da LRF nos casos concretos, de forma a construir ampla compreensão acerca da conformidade fiscal das DOCCs e, oportunamente, propiciar que o TCU firme entendimentos e consolide uma jurisprudência pacífica sobre a matéria.**

53. E assim também foi o voto que resultou no Acórdão 440/2024-Plenário (Relator Ministro Jorge Oliveira):

De fato, trata-se de questão extremamente complexa e relevante para a gestão das finanças públicas e que exige esforços não apenas do Poder Executivo, mas também dos demais Poderes e órgãos autônomos da União. Assim, **a evolução rumo à padronização de conceitos e de procedimentos relacionados ao atendimento do art. 17 da LRF deve permanecer sob avaliação deste Tribunal, seja no âmbito da análise do plano de ação acima mencionado (exigido pelo Acórdão 929/2023-Plenário [ou 333/2022-Plenário]), seja no bojo do próximo acompanhamento** da criação de DOCCs a ser realizado pela AudFiscal.

54. Tantas e evidentes são as manifestações de ressalva quanto à inexistência de uma compreensão definitiva sobre a temática, feitas inclusive por ocasião, e **mesmo depois**, do Acórdão 1.691/2023-Plenário, bem como aqui, ao longo dos meus comentários neste voto, que elas me levam a concluir que as ciências expedidas pelo Tribunal nos itens 9.1.2 e 9.1.3 da aludida deliberação foram prematuras.

55. Em outras palavras, concordando que ainda faltam ao TCU elementos para que a matéria seja satisfatoriamente explorada, **não é hora de fechar a questão sobre qual seria a forma adequada de atendimento do art. 17, § 2º, da LRF.**

56. Sendo assim, as mencionadas ciências não se sustentam, pois **não há certeza formada acerca da “ocorrência de irregularidade”**, que pudesse se amoldar à categoria designada no art. 2º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020.

57. Além do mais, acredito as ciências enunciadas nos itens 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 1.691/2023-Plenário acabaram tendo um alcance de conteúdo maior do que o imaginado. Pela leitura conjunta dos dispositivos, a ideia foi, no primeiro deles, declarar que a “geração de despesas com pessoal”, “quando não cumpridas as medidas compensatórias exigidas no art. 17 da LRF”, é irregular, com o propósito de embasar, no segundo, a perspectiva de que os órgãos do Poder Executivo, mediante regulamentação, pudessem dispor de meios para **recusar a eficácia** da “norma” que instituiu o gasto, isto é, impedir o pagamento dos valores envolvidos enquanto não preenchida a condição da Lei de Responsabilidade Fiscal.

58. No fundo, fazendo um paralelo com o caso das renúncias de receitas (item 9.1.1 do acórdão), que com alguma frequência são baixadas sem que haja medidas compensatórias, as ciências, **no conjunto**, pretenderam atacar leis aprovadas pelo Congresso Nacional com o mesmo problema em termos de DOCC, **instando o Poder Executivo a buscar providências, sobretudo judiciais, para evitar a sua eficácia**, sob a interpretação de violarem a LRF.

59. Acontece que, tomando-se de maneira autônoma a ciência do item 9.1.2, ela abrange não somente leis e atos administrativos normativos, mas também, na dicção dos §§ 1º e 2º do art. 17 da LRF, quaisquer “atos que criarem ou aumentarem” DOCC, **incluindo, por exemplo, o provimento de cargos públicos** que venham a ficar vagos em decorrência de aposentadorias.

60. Desse modo, exigir assim de imediato de um gestor, que normalmente não tem como cortar gastos, muito menos fabricar receitas, a compensação de despesas inerentes a um ato de provimento,

que já possui autorização orçamentária, tenderia a estagnar a prestação do serviço público, atentando contra a eficiência administrativa.

61. Afora isso, caso, por hipótese, o mecanismo de previsão orçamentária fosse já definitivamente considerado incapaz de satisfazer a compensação na forma requerida pela LRF, a ciência do item 9.1.2 deveria ter tido a abrangência estendida para toda a Administração Pública, principalmente devido ao poder geral de produção de “normas” introdutoras de DOCC, sejam por atos administrativos, sejam por atos legislativos, tendo em conta que, na maioria das vezes (concessão ou reconhecimento de vantagem remuneratória, criação de cargos etc.), no momento da sua elaboração, é que precisaria ser indicada a fonte de recursos proveniente da diminuição de despesas ou do aumento de receitas.

62. Por outro lado, a regulamentação cobrada pela ciência do item 9.1.3 chama o governo à responsabilidade por providências que visem a **remediar** supostos erros cometidos por outrem, quando, antes de tudo, deveria procurar **preveni-los** junto a todos que possam cometê-los, nas três esferas de Poder.

63. Ou seja, para lá de faltar decisão sobre propriamente a existência de irregularidade, constato problemas na formulação das ciências dos itens 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 1.691/2023-Plenário, cabendo afastá-las até que o TCU consolide o entendimento a respeito da aplicação do art. 17, § 2º, da LRF.

64. Também considero desarrazoado postular do Poder Executivo, na ciência do item 9.1.1, uma regulamentação para enfrentar situações de rejeição de veto de lei que efetue renúncia de receitas com possível desconformidade, na medida em que não há um dever jurídico para tanto, estando eventual atuação no campo do juízo político do Presidente da República, de acordo com o caso e o momento, de modo que não se identificam critérios objetivos passíveis de normatização.

65. Finalmente, concluo por dar provimento integral ao pedido de reexame, tornando insubsistente o item 9.1 e os seus desdobramentos 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 1.691/2023-Plenário.

Diante do exposto, voto para que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em em 27 de novembro de 2024.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

VOTO COMPLEMENTAR

Diante do voto revisor apresentado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, vejo a necessidade de fazer comentários adicionais no sentido de reafirmar o posicionamento que assumi na manifestação anterior.

2. Acredito ter ficado claro no meu voto que, nem sequer por um segundo, houve a ideia de desobrigar a indicação de medidas compensatórias para o aumento de despesas de pessoal ou de dispensar a comprovação da sua aderência fiscal.

3. A questão colocada foi simplesmente a respeito da melhor forma de aplicação da exigência legal, haja vista “a existência de dificuldades na interpretação”, já ressaltada desde o primeiro acompanhamento específico sobre a matéria, julgado pelo Acórdão 333/2022-Plenário.

4. De lá para cá, não houve nenhum avanço na consolidação de um entendimento do Tribunal, visto que os debates e estudos mais aprofundados ocorreriam a partir do “plano de ação” determinado pelo referido aresto – o qual já foi entregue no processo TC 037.193/2020-1, mas está a depender de análise.

5. Portanto, compreendo que não alcançamos o estágio apropriado para resolvermos definitivamente o assunto – fosse o encaminhamento para recusar o mecanismo que vem sendo adotado pelo Poder Executivo, ou para admiti-lo, ou outro qualquer.

6. É certo que o TCU já se pronunciou vezes anteriores no sentido de que é preciso haver medidas compensatórias para novas despesas obrigatórias de caráter continuado e renúncias de receitas. Mas, repito: não é essa a dúvida aqui. No momento, indaga-se, **no caso particular das despesas de pessoal**, se é possível que o balanceamento seja previsto **na lei orçamentária**, e não **em cada ato** legislativo ou administrativo que venha a introduzi-las factualmente.

7. Note-se que a determinação para que as despesas obrigatórias de caráter continuado tenham que ser compensadas consta da Lei de Responsabilidade Fiscal em duas passagens. A uma delas é que frequentemente nos reportamos, inserida no art. 17, § 2º, que faz a exigência **ato a ato**.

8. A outra passagem está presente no art. 5º, inciso II, que se refere ao estabelecimento das medidas de compensação, pelo aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, **junto ao projeto de lei orçamentária anual**.

9. Desse modo, à primeira vista, não parece desarrazoado o mecanismo posto em prática pelo Poder Executivo (com a aprovação do Congresso Nacional), que busca a compensação dentro do próprio Orçamento. Seria suficiente, assim, que o ato de materialização da despesa, previamente consignada em dotação, lhe faça a devida remissão para ter validade, isto é, procedendo à conciliação entre o art. 17, § 2º, e o art. 5º, inciso II, da LRF.

10. Não obstante, como assinalei no voto principal, faltam esclarecimentos sobre como vem sendo feita a **compensação globalizada** das despesas nas Leis de Meios, precipuamente quanto à “estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes”, conforme disposto também na LRF, art. 16, inciso I. Esse ponto **deve ser objeto de averiguação** por ocasião da análise do “plano de ação” supracitado.

11. Volto a observar que as “despesas com pessoal” têm merecido capítulo destacado nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, que aparenta perfilhar o mecanismo aplicado pelo Poder Executivo, ao dar-lhes tratamento diferenciado em relação à fixação de outras despesas obrigatórias de caráter continuado no decorrer do exercício fiscal. Confrontem-se os arts. 119 e 132 da LDO para 2024 (Lei 14.791/2023), por exemplo.

12. Também cabe atentar, a título de ressalva ao voto revisor, que os limites para despesas com pessoal, mencionados no *caput* do art. 169 da Constituição Federal, correspondem aos percentuais sobre a receita corrente líquida definidos no art. 19 da LRF, tema estranho ao presente processo e cuja observância não tem sido questionada.

13. Por outro lado, sobre a alusão que o voto revisor faz ao decidido pelo TCU no Acórdão 965/2024-Plenário, pondero que o protesto da AGU, quanto à deliberação não estar correlacionada a medidas compensatórias, se refere não somente ao fato de não constarem do próprio ato, mas por faltarem na previsão da lei orçamentária. Embora não haja a contradição imaginada sobre a atuação da AGU, registro a minha compreensão de que, nesse caso, **o TCU apenas deu a devida interpretação para a aplicação das normas legais, sem, ele mesmo, criar ou aumentar despesa com pessoal, ficando, por conseguinte, fora do alcance do disposto no art. 17, §§ 1º e 2º, da LRF.**

14. Enfim, mantenho minha proposta pela exclusão do item 9.1.2 do Acórdão 1.691/2023-Plenário, sem prejuízo de que, eventualmente, este Tribunal **possa voltar a expedir comando nos mesmos termos**, após o amadurecimento do tema em decorrência da análise do “plano de ação” anteriormente referido.

15. No que alude aos itens 9.1.1 e 9.1.3, que tratam da regulamentação de providências administrativas e judiciais que o Poder Executivo poderia tomar, com relação a normas tidas como ineficazes em razão da ausência de medidas compensatórias, em situações de renúncias de receitas ou de despesas obrigatórias de caráter continuado, informo que, como resultado de conversas com o gabinete do Ministro Benjamin Zymler, convergimos no sentido de que **as ciências encaminhadas pela deliberação recorrida sejam substituídas por recomendações**. Deixo o meu agradecimento às contribuições recebidas de Sua Excelência.

16. Por oportuno, cabe a mim anotar que a leitura que faço do decidido pelo Acórdão 1.907/2019-Plenário, também evocado no voto revisor, é de que o TCU reconheceu uma **faculdade** que o gestor público possui de se negar à aplicação concreta de normas que considerar desprovidas de compatibilidade fiscal e orçamentária.

17. Segundo a deliberação, “medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação”.

18. Certamente, tal orientação remete a uma avaliação a ser realizada pelo próprio gestor, que tomará a decisão ao **seu próprio juízo e risco**, ou amparado em ordem judicial que tenha buscado. Afinal, não se pode compreender o Acórdão 1.907/2019-Plenário como sendo uma declaração de inconstitucionalidade geral e antecipada, determinando que normas legais atuais e vindouras não devam ser cumpridas.

Em conclusão, conjugando todo o contido no voto original e neste complementar, manifesto-me no sentido de que o TCU dê provimento parcial ao pedido de reexame para, no mérito, tornar insubsistente o item 9.1.2 do Acórdão 1.691/2023-Plenário e substituir as “ciências” dos itens 9.1.1 e 9.1.3 por “recomendações”.

TCU, Sala das Sessões, em 27 de novembro de 2024.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

VOTO REVISOR

Trata-se de pedido de reexame interposto pela União, por intermédio da Advocacia-Geral da União (AGU), contra o Acórdão 1.691/2023-Plenário, relatado pelo E. Ministro Aroldo Cedraz, prolatado no âmbito do acompanhamento realizado com o objetivo de avaliar, no exercício de 2021, a conformidade das medidas para a **criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, de criação ou expansão das renúncias de receitas tributárias, bem como o controle destes benefícios**.

Por meio do acórdão recorrido, foram emitidas as seguintes ciências à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Ministério da Fazenda, quanto às seguintes falhas identificadas no acompanhamento:

9.1.1. da necessidade de regulamentar as providências administrativas e/ou judiciais nos casos de rejeição de veto, por parte do Poder Legislativo, a dispositivos legais que instituam renúncias de receitas sem a devida adequação orçamentária, financeira, constitucional e legal, considerando o disposto no § 2º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, os comandos contidos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, as deliberações deste Tribunal consubstanciadas nos Acórdãos 1.840/2019- TCU-Plenário, 1.907/2019-TCU-Plenário, 62/2020-TCU-Plenário e 2.198/2020-TCU-Plenário, bem como a recomendação e os alertas contidos nos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República dos exercícios de 2019 e 2021;

9.1.2. da necessidade de fiel observância aos requisitos constitucionais e legais para geração de despesas com pessoal de caráter obrigatório e continuado, especialmente a demonstração da existência de recursos suficientes para custeio da despesa ao longo do tempo, seja pelo aumento permanente de receita, seja pela redução permanente de outra despesa, nos termos do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

9.1.3. de que ausência de regulamentação, quanto às providências administrativas e judiciais a serem tomadas em relação a DOCCs criadas e cuja norma de origem foi considerada ineficaz, dificulta aos órgãos tomarem medidas pertinentes para impossibilitar a realização dessa despesa, em especial quando não cumpridas as medidas compensatórias exigidas no art. 17 da LRF;

Em síntese, as ciências dizem respeito à necessidade de o Poder Executivo definir quais providências deverão ser adotadas para fazer com que as medidas de compensação sejam efetivamente realizadas nos casos de criação ou expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC) e de renúncias de receitas.

Inconformada, a AGU interpôs pedido de reexame, argumentando que as ciências emitidas pelo Acórdão extrapolaram o escopo do processo e deveriam se ater exclusivamente às despesas obrigatórias e renúncias fiscais do ano fiscal de 2021, não cabendo ao TCU proferir pareceres, alertas ou sugestões acerca de gastos de outros períodos. Segundo a recorrente, seria admissível a emissão de recomendações, porém, nunca, de alertas que sugerem irregularidades já verificadas, as quais não se encontram detalhadas no 9.1 do acórdão recorrido, ou apontadas como falhas que necessitam de correção para evitar sua repetição no futuro.

Acrescentou que o Poder Executivo não tem competência para atender às ciências, objeto do acórdão recorrido, pois se referem a avaliações relacionadas a propostas legislativas ou rejeições de vetos presidenciais, que são ações realizadas pelo Congresso Nacional.

Defendeu que a iniciativa de processos, como a ação direta de inconstitucionalidade, não decorre de dever jurídico ou político do Presidente, configurando-se como meio de exercício do

controle de constitucionalidade, sujeitando-se a critérios de admissibilidade técnica e às repercussões políticas que o requerente deve considerar.

Por fim, defendeu que a lei que cria cargos ou aumenta remuneração de agentes políticos, já considerada na Lei Orçamentária Anual (LOA), não gera expansão orçamentária ou aumento de despesa, restando afastada a incidência do art. 17, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Após análise do recurso, a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos propôs conhecer do pedido de reexame e, no mérito, negar-lhe provimento, informando à recorrente e demais interessados que a criação ou aumento das despesas obrigatórias de caráter continuado, incluindo as de pessoal, podem ser compensadas pela margem de expansão¹ existente para essas despesas, integrante do anexo de metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O Relator, E. Ministro Vital do Rego, propôs conhecer do pedido de reexame e, no mérito, dar-lhe provimento, tornando insubsistentes as ciências objeto dos subitens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 1.691/2023-TCU-Plenário.

Em seu voto, o E. Relator argumentou que o TCU não detém elementos suficientes para decidir qual a melhor forma de atender ao art. 17, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), bem como seria desarrazoado requerer do Poder Executivo a regulamentação para os casos de rejeição de veto de lei que efetue renúncia de receitas com possível desconformidade com a LRF.

Finalmente, concluiu que as ciências expedidas nos subitens 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 1.691/2023-Plenário foram prematuras, ante a incerteza acerca da ocorrência de irregularidade, devendo a matéria ser devidamente esclarecida e amadurecida no âmbito desta Corte de Contas, para que se possa avaliar a legitimidade do mecanismo adotado pelo Poder Executivo.

II

Na sessão Plenária de 3/7/2024, pedi vistas deste processo, para melhor avaliá-lo.

Considero que a proposta da AudRecursos, pela negativa de provimento ao recurso, é a que melhor se amolda às normas de finanças públicas, voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

A negativa de provimento do recurso deve-se, em síntese, ao fato de que o Tribunal apenas exigiu do Poder Executivo, por meio da expedição de ciência, o óbvio, ou seja, adotar medidas para que a Lei de Responsabilidade Fiscal seja cumprida, especificamente os seus artigos 14, § 2º, e 17, que tratam da obrigatoriedade da **compensação**, para os casos de aumento de despesas ou renúncia de receitas, além da respectiva estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício.

Para a adequada compreensão das razões pelas quais o recurso não deve ser provido, faz-se necessário rememorar as duas principais questões que fundamentam o pedido de reexame interposto pela AGU, quais sejam: a) o alegado excesso das ciências expedidas em relação ao objeto tratado no acompanhamento e à competência do Poder Executivo para tratar da matéria; b) a não incidência do art. 17, § 2º, da LRF, para os casos de criação de cargos e aumento de remuneração de agentes públicos em que os respectivos efeitos já foram considerados na Lei Orçamentária Anual, não havendo expansão orçamentária ou aumento de despesa.

¹ O Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado informa os valores previstos de novas despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC) para o exercício a que se refere a LDO, deduzindo-as da margem bruta de expansão (aumento permanente de receita e redução permanente de despesa). Seu objetivo é dar transparência às novas DOCC previstas e demonstrar se estão cobertas por aumento permanente de receita e redução permanente de despesa, para avaliação do impacto nas metas fiscais estabelecidas pelo ente além de orientar a elaboração da LOA considerando o montante das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado concedidas. (Manual de Demonstrativos Fiscais 9ª Edição, Ministério da Economia, disponível em https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=category&id=563&Itemid=675).

III

No que diz respeito ao suposto excesso das ciências expedidas em relação ao objeto tratado no acompanhamento, esse tipo de fiscalização é regido pelo art. 241 do RI/TCU, tendo como objetivo examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis, bem como o desempenho de órgãos e entidades, sob os aspectos de economicidade, eficiência e eficácia.

Muito embora o Regimento traga a expressão “ao longo de um período predeterminado”, esse tipo de fiscalização, especialmente os acompanhamentos anuais, como o ora avaliado, geralmente revelam problemas que se perpetuam no decorrer de vários exercícios, causados por procedimentos inadequados ou pela falta deles.

No acompanhamento das despesas obrigatórias de caráter continuado e das renúncias de receita, com vistas a subsidiar a emissão de parecer prévio das contas de governo, o TCU mapeia as irregularidades e monitora as medidas adotadas para saná-las no exercício subsequente.

Portanto, em situações como essa, não há falar em encaminhamentos limitados pelo escopo temporal do trabalho (que apenas visa a orientar o trabalho da equipe, permitir a sistematização de informações e identificar áreas de maior risco). De forma alguma, nesse caso, o escopo temporal do trabalho restringe a atuação do TCU, que, nos termos do art. 3º da Lei 8.443/1992, possui amplo poder regulamentar, até mesmo, para expedir atos e instruções normativas sobre matérias de sua competência, cujo descumprimento está sujeito à responsabilização.

Além disso, a delimitação do escopo do acompanhamento não representa garantia ao gestor de que irregularidades identificadas em outros exercícios restarão impunes em razão de não se haver estabelecido previamente que a fiscalização seria intertemporal.

O art. 9º da Resolução-TCU 315/2020 dispõe que as ciências têm como objetivo reorientar a atuação da administrativa do jurisdicionado e evitar:

I – a repetição de irregularidade; ou

II – a materialização de irregularidade cuja consumação seja menos provável em razão do estágio inicial dos atos que a antecedem e desde que, para preveni-la, for suficiente avisar o destinatário.

Neste caso, a criação de DOCC de pessoal e a concessão ou prorrogação de renúncias de receitas, sem o cumprimento dos requisitos legais exigidos, bem como a ausência de procedimentos internos para lidar com a rejeição de vetos pelo Poder Legislativo a dispositivos legais que instituem essas DOCC e renúncias de receitas, sem a devida adequação orçamentária, financeira, constitucional e legal, identificados no presente acompanhamento referente ao exercício de 2021, têm sido observados pelo TCU, desde 2019 (Acórdãos 2.195/2020-TCU-Plenário, da relatoria do E. Ministro Bruno Dantas; e 333/2022-TCU-Plenário, de minha relatoria, modificado pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, da relatoria do E. Ministro Jorge de Oliveira).

Portanto, as ciências impugnadas pela AGU foram emitidas no sentido de mitigar esses achados recorrentes, estando em perfeita consonância com os preceitos do artigo 9º da Resolução-TCU 315/2020, não havendo nenhum avanço indevido sobre o objetivo do trabalho.

IV

Quanto ao alegado excesso das ciências em relação à competência do Poder Executivo para tratar da matéria, o TCU em nenhum momento determinou que a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério do Planejamento e Orçamento ou o Ministério da Fazenda deveriam interferir na competência de outros poderes.

As ciências objeto do acórdão recorrido apenas indicaram a necessidade de que o Poder Executivo adote medidas internas, voltadas ao cumprimento das exigências definidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que obriga a compensação pelo aumento de despesas ou renúncia de receitas, a realização de estimativa orçamentária-financeira do impacto no exercício seguinte e a garantia de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais.

Além disso, estão no mesmo contexto de outras ciências, determinações e recomendações já emitidas em diversos processos apreciados por esta Corte de Contas, tratando da mesma matéria (criação de DOCC e concessão ou prorrogação de renúncia de receitas, em desacordo com o disposto na LRF).

Cito alguns exemplos.

Em resposta à consulta sobre a aplicabilidade de leis aprovadas pelo Legislativo sem a devida adequação orçamentária e financeira, contrariando a legislação vigente (art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, art. 112 da LDO), o TCU, por meio do Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário, de relatoria do E. Ministro Raimundo Carreiro, esclareceu que tais leis só podem ser aplicadas se atenderem aos requisitos da legislação mencionada. O voto condutor do acórdão destacou que leis aprovadas sem a devida adequação são inexecutáveis, pois, apesar de existirem legalmente, não possuem eficácia por não cumprirem com o estabelecido na legislação (TC 039.853/2018-7).

No Acórdão 2.198/2020-TCU-Plenário, da relatoria do E. Ministro Vital do Rego, o TCU deixou consignado que leis e normas que concedem benefícios tributários, afetando as metas fiscais, só podem ser implementados se atenderem às exigências constitucionais e legais pertinentes, conforme art. 167, inciso II, da Constituição Federal, art. 113 do ADCT, e arts. 14 a 16 da Lei Complementar 101/2000 (LRF). Além disso, ressaltou que proposições legislativas que criem ou alterem despesas obrigatórias ou renúncias de receita devem incluir estimativas de impacto orçamentário-financeiro e medidas compensatórias, conforme exigido pela LRF, para serem consideradas executáveis (TC 012.691/2018-6).

No TC 005.283/2019-1, relativo à representação sobre irregularidades na instituição e pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade, o TCU, mediante o Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário, de relatoria do E. Ministro Bruno Dantas, determinou ao Ministério da Economia a adoção de medidas compensatórias para a renúncia de receita previdenciária e a evidenciação de tais medidas, sob pena de suspensão dos benefícios e pagamentos.

Não fosse o bastante, há outras decisões semelhantes em processos do mesmo tipo do ora avaliado, que tratam de acompanhamento de renúncias de receitas e de DOCC, instaurados a cada exercício, para subsidiar o parecer prévio do TCU sobre as contas de governo.

No acompanhamento de renúncias de receitas e DOCC, do exercício 2020, o TCU, por meio do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário, de minha relatoria, determinou a elaboração de um plano de ação para viabilizar a criação de um Demonstrativo Consolidado das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, visando aprimorar a governança do Poder Executivo e assegurar o equilíbrio das contas públicas. A determinação reflete a continuidade dos esforços do TCU em assegurar que as despesas estejam em conformidade com a LRF e com as exigências de medidas compensatórias (TC 037.193/2020-1)

O Acórdão 440/2024-TCU-Plenário, de relatoria do E. Ministro Jorge Oliveira, proferido no bojo do acompanhamento de renúncias de receitas e DOCC, do exercício 2022, emitiu ciência às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento, sobre a necessidade de observância das disposições legais e constitucionais em proposições legislativas e na sanção de projetos de lei que envolvam renúncias de

receitas tributárias, reiterando a importância do cumprimento integral dos requisitos legais para a efetiva implementação de benefícios tributários (TC 028.797/2022-1).

Adicionalmente, o TCU emitiu alertas nos processos de contas de governo dos exercícios de 2022 e 2023, respectivamente, nos Acórdãos 1.126/2023 e 1.124/2024, ambos do Plenário, sobre irregularidades na concessão ou ampliação de benefícios tributários que implicam renúncia de receita, enfatizando a necessidade de adequação orçamentária e financeira e o cumprimento das disposições legais e constitucionais pertinentes.

Portanto, as ciências ora impugnadas resultam de uma sequência de apreciações da matéria referente à criação de DOCC e à concessão ou prorrogação de renúncias de receitas, em que o TCU verificou reiteradamente o descumprimento dos art. 14 a 17 da LRF, especificamente no que se refere às medidas compensatórias.

Todas as deliberações citadas são uníssonas em exigir o cumprimento das normas fiscais e orçamentárias, especialmente no que se refere às medidas compensatórias estabelecidas pela LRF, para garantir a legalidade e a eficácia das normas e leis que instituem esses tipos de despesas públicas.

Especificamente em relação às DOCC, o art. 21, inciso I, alínea “a”, da LRF estabelece que é nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e ao disposto no art. 37, inciso XIII, e no art. 169, § 1º, da Constituição Federal.

Nestes autos, ante as indubitáveis ocorrências, o TCU provocou o Poder Executivo para que regulamente as providências administrativas e/ou judiciais para tais casos, a fim de amparar os gestores responsáveis pela execução das normas e das leis que instituem essas despesas.

Pelo exposto, as ciências dos itens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 1.691/2023-Plenário, ora recorridas, estão em consonância com a jurisprudência consolidada do TCU sobre a matéria e não têm a pretensão de interferir indevidamente em outros poderes.

V

O segundo argumento apresentado em sede de recurso pela AGU é no sentido de que a lei que cria cargos ou aumenta remuneração dos agentes públicos, por estar prevista na LOA correspondente, não gera aumento de despesa, o que afastaria a incidência do art. 17, § 2º, da LRF, que exige a comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, serem compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Discordo da tese da recorrente de que o mecanismo empreendido pelo Poder Executivo, com a consignação de créditos orçamentários específicos em reserva de contingência para cada despesa com pessoal, afasta a necessidade de previsão de compensações nas leis ou normas que venham a validá-las

O art. 169, da Constituição Federal, estabelece que a despesa com pessoal ativo, inativo e pensionistas não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar (no caso, a LRF). Estabelece, também, que a concessão de vantagem ou aumento de remuneração, bem como a criação de cargos, a admissão ou contratação de pessoal só poderão ser feitas se houver prévia dotação orçamentária e autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias².

² Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

O art. 113 do ADCT deixa consignado que a “proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

O art. 37, inciso X, da Constituição Federal, por sua vez, determina que “a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o art. 39, § 4º, somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices”.

Portanto, ante o arcabouço constitucional que rege a criação das despesas com pessoal, é indubitável que a instituição ou aumento de despesas com pessoal se submete aos limites estabelecidos na LRF e à existência de previa dotação orçamentária, de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, de lei específica e de estimativa de impacto.

Não procede a assertiva da recorrente de que não se aplica a exigência da LRF para efeito da criação e aumento da despesa com pessoal, pois, de pronto, é possível afirmar que não encontra amparo na Constituição Federal, tendo em vista a necessária observância dos limites estabelecidos nessa Lei, nos termos do *caput* do art. 169 da Constituição.

O voto condutor da ADI 2238/DF, corrobora com esse entendimento, ao examinar a constitucionalidade de diversos dispositivos da LRF, nos seguintes termos:

Tal como acontece com o art. 14, que trata das renúncias de receitas, o art. 17 representa um dos capítulos normativos que melhor formula a ideia de equilíbrio intertemporal, sobre o qual se assenta a base da LRF.

A diferença entre os dois mecanismos está no fato de que, ao contrário do previsto no art. 14, II, quanto aos gastos tributários, **a adoção de medidas compensatórias não é uma condição alternativa a ser obedecida no processo de expansão de despesas continuadas, mas um requisito mandatório, a ser satisfeito em qualquer caso, nos termos do art. 17, § 2º.** Trata-se de uma exigência mais robusta, mas que também é plenamente justificada pelo ordenamento constitucional (grifei)

Portanto, em linha com que restou decidido na ADI 2238/DF, não há dúvidas de que incide o art. 17, § 2º, da LRF na criação ou expansão das DOCC de pessoal.

A propósito da matéria, a recorrente citou o Tema de Repercussão Geral 864, em que o STF, supostamente, teria firmado entendimento de que, em se tratando de aumento de despesas com pessoal, os requisitos previstos são apenas os trazidos nos incisos do art. 169 da Constituição Federal.

O argumento não procede, pois, no RE 905357/RR, que resultou no Tema 864, foi tratada apenas a “existência, ou não, de direito subjetivo a revisão geral da remuneração dos servidores públicos por índice previsto apenas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, sem correspondente dotação orçamentária na Lei Orçamentária do respectivo ano”, o que não é objeto destes autos.

A única hipótese para a qual é dispensada a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes é a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, por expressa disposição constante do art. 17, § 6º, da LRF, c/c o art. 37, inciso X, da Constituição Federal.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

No entanto, para as demais DOCC de pessoal, a exemplo da criação de cargos ou outros aumentos de remuneração dos agentes públicos, o art. 21, inciso I, alínea “a”, da LRF, preceitua que é nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no art. 37, inciso XIII, e no art. 169, § 1º, da Constituição Federal.

Portanto, o legislador previu o cumprimento de um conjunto de medidas para controle das despesas de pessoal, incluindo o atendimento às exigências dos arts. 16 e 17 da LRF, e não apenas às disposições do art. 169 da Constituição Federal. Não há dúvida, por conseguinte, de que é ilegal a maneira como o Poder Executivo vem executando essas despesas, ao tomar como premissa que a simples previsão orçamentária seria suficiente para afastar o aumento da despesa e a incidência do art. 17 da LRF.

Se a despesa com pessoal é criada ou majorada, esse aumento da despesa deve ser compensado, ressalvado o disposto no art. 17, § 6º, da LRF, com o incremento permanente de receita ou a redução permanente de despesa. E o aumento permanente da receita deve vir da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição (art. 17, § 3º, da LRF).

A LRF não deixou margem para interpretações, foi específica e limitadora, no sentido de garantir o equilíbrio intertemporal das finanças públicas, tendo em vista que as despesas com pessoal têm potencial de comprometer, de forma duradoura, o equilíbrio das contas públicas.

Considero que qualquer outra interpretação é temerária e não se coaduna com os preceitos da gestão fiscal responsável, previstos na LRF. Especialmente ao se ter em conta que as leis orçamentárias anuais têm sido aprovadas com sucessivos déficits, razão pela qual a mera existência de dotação orçamentária não é condição suficiente para o aumento das despesas, devendo vir acompanhada de medidas de compensação, conforme exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não por acaso, no art. 119, inciso I, da Lei 14.791/2023, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024, consta a obrigatoriedade de que a criação ou o aumento de gastos com pessoal e encargos sociais e benefícios obrigatórios somente poderão ser instituídos se cumpridas as premissas estabelecidas no art. 17 da LRF³. Assim, não há falar que a LDO de 2024 deixou de referenciar as exigências do art. 17 da LRF para o caso das DOCC de pessoal.

Por fim, no TC 036.695/2019-0, de relatoria do E. Ministro Antônio Anastasia, que trata de consulta encaminhada ao TCU pelo Presidente do Tribunal Superior do Trabalho, a fim de dirimir dúvidas atinentes à repercussão do tempo militar no cálculo do benefício especial, a AGU embargou os itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 965/2024-TCU-Plenário.

Um dos argumentos apresentados pela embargante para refutar a resposta do TCU ao consulente de que o tempo militar federal, estadual e distrital pode ser incluído nas remunerações de contribuição e/ou no fator de conversão do benefício especial, foi de que essa inclusão infringe a LRF exatamente por não terem sido previstas as compensações exigidas pelo art. 17, § 2º, dessa Lei, para a referida DOCC de pessoal eventualmente gerada em decorrência do acórdão emitido pelo TCU (item “B”, à peça 92, p. 16-17, do TC 036.695/2019-0).

³ Art. 119. As proposições relacionadas à criação ou ao aumento de gastos com pessoal e encargos sociais, e com benefícios obrigatórios, de que trata o caput do art. 114, deverão ser acompanhadas de:

I - demonstrativo do impacto da despesa com a medida proposta, por Poder ou órgão referido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, destacando ativos, inativos e pensionistas e, quando for o caso, beneficiários, acompanhado de premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme estabelece o art. 17 da mesma Lei Complementar; (...)

Portanto, naquela oportunidade, a própria AGU, ora recorrente, manifestou-se no sentido de que a criação de novas despesas continuadas de caráter obrigatório de pessoal deve atender ao disposto no art. 17, § 2º, da LRF.

Feitas essas considerações, concluo que o mecanismo empreendido pelo Poder Executivo, com a mera consignação de créditos orçamentários específicos em reserva de contingência para cada despesa com pessoal, desacompanhada de medidas de compensação, viola a Constituição Federal, a LRF e as decisões do TCU e do STF.

Considerando que a matéria já foi exaustivamente examinada por esta Corte nos diversos processos citados neste voto revisor, não há nenhuma incerteza sobre a ocorrência de irregularidade quando os atos que instituem DOCC de pessoal não atendem às exigências estabelecidas pelo art. 17, § 2º, da LRF.

Portanto, proponho conhecer do pedido de reexame interposto pela AGU contra o Acórdão 1.691/2023-TCU-Plenário, para, no mérito, negar-lhe provimento.

Pelo exposto, VOTO para que seja adotada a minuta de acórdão que trago ao exame deste Colegiado:

- “9.1. conhecer do pedido de reexame para, no mérito, negar-lhe provimento; e*
- 9.2. dar ciência do Acórdão à recorrente.”*

TCU, Sala das Sessões, em 27 de novembro de 2024.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Revisor

DECLARAÇÃO DE VOTO

Inicialmente, destaco a altíssima qualidade da discussão empreendida nestes autos e parabeno os Ministros Relator e Revisor pela profundidade de suas análises, bem como a Procuradora-Geral pelo bem lançado pronunciamento que muito contribui para a decisão do Plenário nesta ocasião.

2. Como todos os aspectos relevantes foram devidamente examinados nesses pareceres, abstenho-me de maiores considerações sobre o assunto, cabendo, no entanto, destacar dois pontos que, a meu ver, merecem ser clarificados.

3. Primeiramente, o cerne da contenda reside na aplicação do art. 17 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) quando da geração de **despesas com pessoal**. De fato, em linha com o posicionamento do Ministro Relator, entendo que ainda cabe amadurecimento deste Tribunal sobre a interpretação e a forma de aplicação do dispositivo, especialmente diante das dificuldades práticas trazidas aos autos pela recorrente, que decorrem, em apertada síntese, da amplitude das despesas enquadradas no conceito legal de “despesa obrigatória de caráter continuado” (DOCC).

4. De fato, tais questões devem ser objeto de análise mais aprofundada no âmbito do acompanhamento sobre o plano de ação determinado por este Tribunal no Acórdão 333/2022-Plenário (Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), o qual também foi objeto de pedido de reexame, por mim relatado, que resultou no Acórdão 929/2023-Plenário.

5. No entanto, é importante reforçar que, conceitualmente, não resta dúvida de que **as despesas de pessoal são despesas obrigatórias de caráter continuado**, sendo essa uma **interpretação literal** do art. 17 da LRF, *in verbis*: “considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios”.

6. De toda forma, como destaquei, a forma de implementação do citado dispositivo legal será examinada pelo TCU em outro processo.

7. O outro ponto que merece esclarecimento é que não está em debate nesta ocasião a interpretação do art. 14 da LRF, esse sim já exaustivamente debatido por esta Corte em diversas oportunidades, desde o Acórdão 747/2010-Plenário, da Relatoria do Ministro Augusto Nardes, no qual foram examinados pela primeira vez os procedimentos de controle para cumprimento do dispositivo.

8. Assim, com essa delimitação da matéria em discussão, manifesto concordância com o encaminhamento proposto pelo Ministro Relator, embora concorde integralmente com as preocupações expressas pelo Ministro Revisor em seu voto.

TCU, Sala das Sessões, em 27 de novembro de 2024.

JORGE OLIVEIRA
Ministro

ACÓRDÃO Nº 2489/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 043.192/2021-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame.
3. Recorrente: Advocacia-Geral da União (AGU).
4. Órgãos: Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Planejamento e Orçamento e Ministério da Fazenda.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.
- 5.2. Revisor: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal: Rogério Telles Correia das Neves (Advogado da União, OAB/SP 133.445) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento, agora em fase de pedido de reexame interposto ao Acórdão 1691/2023-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com base no art. 48 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer do pedido de reexame e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, a fim de alterar a redação do item 9.1 do Acórdão 1.691/2023-Plenário para os termos a seguir, excluindo-se o subitem 9.1.2 original:

“9.1. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Ministério da Fazenda, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso III, e 11 da Resolução-TCU 315/2020, que regulamentem as providências administrativas e judiciais a serem tomadas:

9.1.1. nos casos de rejeição de veto, por parte do Poder Legislativo, a dispositivos legais que instituem renúncias de receitas sem a devida adequação orçamentária, financeira, constitucional e legal, considerando o disposto no § 2º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, os comandos contidos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, as deliberações deste Tribunal consubstanciadas nos Acórdão 1840/2019-TCU-Plenário, 1.907/2019-TCU-Plenário, 62/2020-TCU-Plenário e 2.198/2020-TCU-Plenário, bem como a recomendação e os alertas contidos nos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República dos exercícios de 2019 e 2021;

9.1.2. em relação a DOCCs criadas e cuja norma de origem for considerada ineficaz, em especial quando não cumpridas as medidas compensatórias exigidas no art. 17 da LRF”;

9.2. notificar a recorrente.

10. Ata nº 47/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 27/11/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2489-47/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Revisor), Benjamin Zymler, Vital do Rêgo (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro com voto vencido: Walton Alencar Rodrigues (Revisor).

13.3. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.944/2024-GABPRES

Processo: 043.192/2021-1

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: 17/12/2024

(Assinado eletronicamente)

Maria do Socorro de Lacerda Dantas

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