

## VOTO

Apresento, em caráter preliminar, o processo de prestação de contas do Poder Executivo Federal relativo ao exercício de 2015. Como se sabe, cabe ao Tribunal de Contas da União, conforme competência que lhe foi conferida pela Constituição Federal, apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da República. A análise do TCU subsidia o Congresso Nacional com elementos técnicos para que este, aí sim, proceda ao julgamento das contas.

2. Do mesmo modo que ocorreu no ano passado, foram identificados indícios de irregularidades na gestão orçamentária e financeira e possíveis distorções nas informações contábeis e de desempenho. Naquela ocasião, a Corte decidiu conceder prazo para que a Presidente da República apresentasse contrarrazões ante os indícios de irregularidades apontados, se assim o desejasse, medida que também considero necessária no presente exercício, de modo a se preservar o devido processo legal e em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

3. Início esta minha manifestação fazendo breves comentários acerca da situação da atividade econômica no exercício financeiro de 2015.

4. Ressalto, desde logo, que, no ano de 2015, a economia brasileira registrou uma taxa de inflação, medida pelo IPCA, de 10,67%, que é a maior desde 2002, quando o índice se situou em 12,53%. A alta taxa de inflação no Brasil, em 2015, infelizmente, não ocasionou uma redução do desemprego, em contraposição à vertente da Teoria Macroeconômica que preconiza uma relação inversa entre inflação e desemprego, pois nesse exercício houve um sensível aumento da taxa de desocupação, que finalizou o ano em 6,9%, culminando na perda de mais de um milhão e meio de postos de trabalho com carteira assinada. Houve, também, uma redução do rendimento médio real, que fechou 6,7% inferior ao ano de 2014 e se aproximou do nível de 2011.

5. No ano de 2015, o desempenho da produção interna brasileira também foi ruim, com o Produto Interno Bruto - PIB variando em menos 3,8% em relação a 2014, o que representa a pior performance desde 1990. Verifica-se que, também para este indicador, o planejamento governamental foi falho, pois, no primeiro semestre de 2014, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO 2015) considerava em suas projeções um crescimento real do PIB de 3% para 2015. Em dezembro de 2014, quando da revisão do PLDO 2015, a expectativa de crescimento anual do PIB reduziu-se para 0,8%. Somente ao final de 2015 as previsões foram se tornando mais realistas. Em novembro, a expectativa do Relatório Focus do Banco Central era de um decréscimo real do PIB de 3,14%, e a da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda era de uma queda real de 3,10%. No caso da taxa **per capita** do PIB, houve um recuo de 4,6 %, ou seja, em termos reais a renda média anual da população caiu ainda mais que a produção.

6. A comparação desses resultados com outras nações é necessária, para que não se atribua o mau desempenho da economia brasileira somente a fatores exógenos. Por exemplo, entre os países que compõem o G20, observou-se que o crescimento do PIB brasileiro ficou em último lugar, atrás, inclusive, da Rússia, que teve 3,7% de retração. Esse país, ao longo de 2015, foi afetado por reveses mais drásticos do que os sofridos pelo Brasil, na medida em que se envolveu em conflito com a Ucrânia, sofreu retaliações dos países ocidentais, foi considerado de alto risco pelos investidores estrangeiros e teve, ainda, perda de receita de exportações provocada pela queda do preço do petróleo.

7. A queda no PIB brasileiro foi fortemente influenciada pelo declínio nos investimentos produtivos, com a rubrica Formação Bruta de Capital Fixo, que em 2014 já tinha experimentado queda de 4,5%, recuando 14,1%, em 2015, em função, principalmente, da redução da produção interna de máquinas e equipamentos e do baixo desempenho do setor da construção civil. Esse comportamento do investimento gera uma perspectiva não muito favorável em relação ao tempo de reação da economia brasileira, o que indica que a retomada será longa e trabalhosa.

8. Os indicadores até aqui apresentados evidenciam dificuldades na economia brasileira. Em tempos difíceis, a prudência recomenda esforços na redução de gastos, para que não haja deterioração

exagerada nas contas pessoais e públicas, o que levaria a sacrifícios ainda maiores ou até mesmo a uma situação de insolvência. A população brasileira vem fazendo sua parte, cortando toda sorte de despesas, como se verificou pelo consumo das famílias, que teve queda de 4,0% em 2015, resultado bem abaixo do verificado em 2014, quando houve crescimento de 1,3%. Além disso, após sucessivos anos de crescimento, em 2015 o consumo de energia elétrica recuou.

9. Por outro lado, as despesas de consumo da Administração Pública tiveram redução bem menos acentuada, de 1,0% no encerramento de 2015. No geral, vê-se que o Governo Federal não logrou obter uma maior austeridade no gasto público, o que denota dificuldades em executar uma política fiscal anticíclica mais prudente e conservadora. Com efeito, de um superávit primário de 3,52% do PIB em agosto de 2011, passou-se para um déficit de 0,16%, em novembro de 2014, chegando-se a 1,88% em dezembro de 2015.

10. A piora dos resultados fiscais põe em risco a sustentabilidade fiscal da economia brasileira. Observou-se, ainda, uma tendência de alta no início de 2016, quando em janeiro e fevereiro os déficits primários já alcançavam 1,76% e 2,11% do PIB, respectivamente. Ao antever uma dificuldade ou restrição econômico-financeira, o cidadão procura rever seus gastos, suprimindo ou adiando despesas que não comprometam sua sobrevivência. Isso é feito pela lógica da prudência e do bom senso, que norteiam o comportamento dos agentes econômicos. Porém, o governo federal aparentemente não seguiu esse padrão, uma vez que, conforme tratarei adiante em tópico específico, no exercício de 2015, não realizou, tempestivamente, a limitação de empenho e movimentação financeira das suas despesas discricionárias (contingenciamento) para que aderissem a uma meta de resultado primário positivo, por ele mesmo estabelecida e ratificada pelo Congresso Nacional, mediante lei específica.

11. Essa degeneração nas contas públicas deveria ter sido o foco principal da política econômica do governo. Porém, o que se verificou em 2014 e 2015 foi o insucesso do governo federal na condução de uma política macroeconômica capaz de assegurar a estabilidade necessária para o avanço da economia brasileira. Até 2009, o governo vinha adotando uma política fiscal alinhada com o chamado tripé macroeconômico: ajuste fiscal, sistema de metas de inflação e flexibilização cambial por meio da adoção de câmbio flutuante. Tais medidas foram essenciais para o crescimento econômico sustentado verificado no País a partir do ano 2000.

12. Por uma opção política, que não cabe aqui questionar, a partir de 2010 esse tripé foi sendo abandonado, conforme evidenciado pelos indicadores. Já em meados de 2011, observa-se uma tendência de elevação do déficit nominal (percentual do PIB) suave até abril de 2014, acentuando-se desde então. Fica claro que, desde 2014, o governo reduz o foco em uma política fiscal compatível com a estabilidade da razão dívida pública/PIB (resultado nominal do setor público como proporção do PIB). Assim, em dezembro/2015, o resultado nominal alcança um valor extremamente elevado, equivalente a 10,38% do PIB, e já em fevereiro de 2016 o déficit nominal atinge 10,75% do PIB. Por sua vez, o Banco Central passou a ter um comportamento passivo para com taxas de inflação acima do centro da meta de 4,5% ao ano. A inflação superou o centro da meta em 2008 (5,90%), 2010 (5,91%), 2011 (6,50%), 2012 (5,84%), 2013 (5,91%), 2014 (6,41%) e 2015 (10,67%), evidenciando a tolerância da autoridade monetária quanto às taxas de inflação elevadas desse período.

13. Esses dados conduzem à conclusão de que o pilar da política monetária, fundado no sistema de metas de inflação, foi sendo paulatinamente abandonado. O terceiro vértice de sustentação de uma política econômica responsável, a opção por uma taxa de câmbio flutuante, igualmente foi desprezado, uma vez que, conquanto em períodos anteriores o Brasil já tivesse verificado que o regime de câmbio fixo ou administrado se mostrou vulnerável aos diversos ataques especulativos, em decorrência de crises externas, o que conduziu à redução das reservas internacionais, as intervenções do Bacen para reduzir a oscilação da taxa de câmbio levaram a uma taxa artificialmente sobrevalorizada. Disso resultaram deletérios efeitos nas contas externas e, principalmente, na competitividade dos produtos industrializados brasileiros em relação aos concorrentes importados. A intervenção no mercado de câmbio não deveria ser a regra, mas sim, a exceção para corrigir tendências, diminuir a volatilidade cambial e acalmar os mercados em momentos de crise.

14. Ao se afastar do referido tripé macroeconômico, o governo federal optou por políticas menos restritivas, tais como: a expansão dos gastos públicos, mesmo em face de cenários ruins para a economia; o controle do câmbio para valorização cambial; a contenção dos preços de serviços públicos; a desoneração fiscal de alguns setores, como a indústria automobilística; e a expansão do crédito. No entanto, esse caminho provocou graves efeitos colaterais: a volta da inflação ao patamar de dois dígitos; a deterioração das contas públicas; a redução da capacidade de expansão dos investimentos públicos e privados; o excesso de endividamento do governo, das famílias, e das empresas; e, o pior deles, o desemprego, que coloca os trabalhadores afetados e suas famílias em sérias dificuldades.

15. Feitas essas observações introdutórias, passo a tratar dos diversos pontos que constituem indícios de irregularidades apurados em 2015, muitos dos quais repetem o ocorrido no ano anterior.

16. Com relação às operações de crédito junto a instituições financeiras oficiais, destaco, inicialmente, aquelas havidas entre a União e o Banco do Brasil S.A. (BB) e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

17. A exemplo do ocorrido no exercício de 2014, em 2015 o Tesouro Nacional deixou de repassar, tempestivamente, ao Banco do Brasil, os valores relativos à equalização de taxa de juros nas operações do Plano Safra prevista na Lei 8.427/1992 e, ao BNDES, os da equalização da taxa de juros do âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), definido na Lei 12.096/2009, que constituem transferência de recursos ao mutuário final das operações, sob a modalidade subvenção econômica.

18. Nos termos das referidas leis, o valor da equalização corresponde ao diferencial entre o custo da fonte de recursos do banco, acrescido dos custos da operação ou da remuneração da instituição, e os encargos cobrados do tomador final do crédito. De acordo com portarias editadas pelo Ministério da Fazenda, os créditos dos bancos perante o Tesouro Nacional são apurados semestralmente, em 30 de junho e 31 de dezembro de cada ano, sendo devidos já no primeiro dia útil subsequente ao encerramento de cada período, via de regra, em 1º de julho e 2 de janeiro, respectivamente.

19. Nesses dias, portanto, caso não se efetue a transferência ao banco dos valores de equalização apurados no semestre recém encerrado, considera-se realizada concessão de crédito à União por parte da instituição financeira controlada, prática vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

20. Além disso, ao não repassar à instituição financeira os recursos necessários à quitação dos empréstimos (principal e juros) dessa natureza contraídos em períodos anteriores ao recém encerrado, estará caracterizada também a ocorrência da manutenção de dívida, que se enquadra no conceito de operação de crédito a que se refere o art. 29, inciso III, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

21. Verificou-se que, no ano de 2015, a União incorreu em novas operações de crédito aparentemente irregulares com instituições financeiras controladas, reproduzindo o padrão de 2014, seja pelo atraso no pagamento das parcelas de equalização vencidas em janeiro e julho de 2015, seja pela manutenção do estoque de dívidas constituídas em períodos anteriores, cujo pagamento foi determinado por este Tribunal no âmbito do processo TC 021.643/2014-8.

22. A instrução da Semag mostra que, ao final de dezembro de 2014, a dívida da União junto ao BB, relacionada ao Plano Safra, era de R\$ 10,9 bilhões, dos quais R\$ 8,3 bilhões referentes ao saldo acumulado (principal e juros) das dívidas decorrentes de equalizações apuradas até o 1º semestre de 2014, e R\$ 2,6 bilhões às equalizações geradas ao longo do 2º semestre de 2014.

23. Tais valores deveriam ter sido transferidos ao BB no primeiro dia útil de 2015, o que não ocorreu, caracterizando a realização de uma nova operação de crédito da União junto ao banco logo no início do mês de janeiro de 2015, concernente ao valor das equalizações de juros relativas ao 2º semestre de 2014, além da manutenção do saldo das dívidas contraídas nas equalizações de juros apuradas até o 1º semestre de 2014.

24. Em 2015, a União transferiu recursos financeiros ao BB somente a partir do mês de abril, totalizando R\$ 1,05 bilhão no primeiro semestre, destinado ao pagamento, frise-se, de dívidas contraídas nos anos de 2010 e 2011.

25. Ao final de junho de 2015, o saldo devedor das equalizações do Plano Safra alcançou o pico de R\$ 13,5 bilhões, dos quais R\$ 10,35 bilhões referentes ao saldo das dívidas existentes junto ao BB (principal e juros) com equalizações geradas até o 2º semestre de 2014, e R\$ 3,15 bilhões correspondentes às equalizações apuradas ao longo do 1º semestre de 2015.
26. Esse montante de R\$ 3,15 bilhões deveria ter sido repassado ao BB em 1º de julho de 2015, mas, segundo os elementos presentes nos autos, não o foi, indicando a realização de mais uma operação de crédito junto ao banco no exercício, referente às equalizações de juros do 1º semestre de 2015.
27. Note-se que, depois disso, ainda em julho de 2015, a União transferiu ao BB o montante de R\$ 3,2 bilhões, mas para pagamento de dívidas relativas a equalizações geradas nos anos de 2011 e 2012.
28. Somente ao final de dezembro de 2015, quando repassou cerca de R\$ 9,8 bilhões ao BB, a União quitou a totalidade das dívidas até então acumuladas, atinentes às equalizações de períodos anteriores, ou seja, até o 1º semestre de 2015, remanescendo apenas o saldo de R\$ 3,4 bilhões ao final de dezembro de 2015, relativo às equalizações apuradas ao longo do 2º semestre de 2015, que veio a ser pago logo no começo do mês de janeiro de 2016.
29. Situação bastante semelhante ocorreu com os valores da subvenção econômica relativos à equalização da taxa de juros no âmbito do Programa de Sustentação de Investimento (PSI), operacionalizado pelo BNDES e autorizado pela Lei 12.096/2009.
30. Os valores devidos pela União ao BNDES em dezembro de 2014 totalizavam R\$ 23,6 bilhões, sendo R\$ 3,6 bilhões atinentes às equalizações apuradas ao longo do 2º semestre de 2014 e R\$ 20 bilhões ao saldo acumulado (principal e juros) de equalizações apuradas até o 1º semestre de 2014, não foram transferidos no primeiro dia útil de 2015, caracterizando, aparentemente, a realização de uma nova operação de crédito junto ao BNDES logo no início do mês de janeiro de 2015, além da continuação da manutenção das dívidas contraídas até então.
31. Aqui também, observa-se que a União transferiu recursos ao BNDES ao longo do 1º semestre de 2015, no total de R\$ 4,5 bilhões, destinados, na sua quase totalidade, ao pagamento de dívidas do ano de 2011, à exceção de R\$ 0,8 milhão, relativo à equalização do 2º semestre de 2014.
32. Ao final de junho de 2015, o saldo devedor das equalizações havia alcançado R\$ 24,5 bilhões, dos quais R\$ 4,37 bilhões eram referentes à soma das equalizações geradas ao longo do 1º semestre de 2015 e R\$ 20,17 bilhões à dívida atualizada, principal e juros, das equalizações geradas até o 2º semestre de 2014.
33. Em julho de 2015, a União transferiu ao BNDES o montante de R\$ 2,63 bilhões, dos quais apenas R\$ 0,7 milhão foi direcionado ao pagamento da equalização gerada ao longo do 1º semestre de 2015, sendo o restante destinado à quitação de dívida referente à equalização apurada no 2º semestre de 2011.
34. Deu-se, portanto, no início do mês de julho de 2015, a realização de mais uma operação de crédito junto ao BNDES, no valor de R\$ 4,37 bilhões, referente à equalização de juros relativa ao 1º semestre de 2015, além da continuação da manutenção da dívida de R\$ 20,16 bilhões, atinente ao saldo das dívidas contraídas para quitação das equalizações de juros calculadas até o 2º semestre de 2014.
35. Pelo que foi apurado, as dívidas originadas das diversas operações de crédito contraídas junto ao BNDES após o encerramento de cada período de equalização, desde o ano de 2012, somente foram totalmente quitadas ao final de dezembro de 2015, restando então apenas o saldo de R\$ 4,93 bilhões, que representava a equalização apurada ao longo do 2º semestre de 2015 e cujo montante veio a ser pago logo no início do mês de janeiro de 2016.
37. Diante disso, cabe ouvir a Presidente da República sobre a realização de novas operações de crédito da União e a manutenção de dívidas com as instituições financeiras controladas, BB e BNDES, conforme proposto pela unidade técnica.
38. Prosseguindo, ficou constatado, em ação de fiscalização desta Corte, que o Banco Central (Bacen), responsável por apurar as estatísticas fiscais usadas para fins de verificação do cumprimento



das metas fixadas, deixou de registrar dívidas da União com o Banco do Brasil, BNDES, Caixa Econômica Federal e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). A tarefa atribuída ao Bacen é de fundamental importância para o acompanhamento da execução orçamentária, possibilitando o ajuste necessário para o efetivo alcance das metas estabelecidas.

39. Dispõe o art. 9º da LRF:

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

40. O objetivo é claro: verificado que as metas fiscais não serão atingidas, a LRF exige um ajuste na realização das despesas. Portanto, a ausência de contabilização de dívidas do Tesouro influencia diretamente no valor do resultado fiscal.

41. Reproduzo, a seguir, tabela constante da instrução da Semag, que reflete a influência da omissão do Banco Central na aferição das metas fiscais, com reflexo direto na execução orçamentária.

Período	2014			2015		
	Fluxo não Captado	Primário Divulgado	Primário com Incorporação de Passivos	Fluxo não Captado	Primário Divulgado	Primário com Incorporação de Passivos
Janeiro	-1.684	-12.462	-14.145	1.146	-10.216	-9.069
Fevereiro	3.425	3.365	6.790	774	6.694	7.467
<b>1º Bimestre</b>	<b>1.741</b>	<b>-9.097</b>	<b>-7.355</b>	<b>1.920</b>	<b>-3.522</b>	<b>-1.602</b>
Março	974	-3.196	-2.222	1.216	-1.526	-310
Abril	605	-16.745	-16.140	-716	-10.716	-11.432
<b>2º Bimestre</b>	<b>1.579</b>	<b>-19.941</b>	<b>-18.362</b>	<b>500</b>	<b>-12.242</b>	<b>-11.742</b>
Maio	3.024	10.937	13.961	809	8.611	9.420
Junho	1.454	2.916	4.370	-440	8.542	8.102
<b>3º Bimestre</b>	<b>4.478</b>	<b>13.853</b>	<b>18.331</b>	<b>369</b>	<b>17.153</b>	<b>17.522</b>
Julho	3.263	1.749	5.012	-3.802	6.214	2.412
Agosto	-4.292	11.883	7.591	778	6.736	7.514
<b>4º Bimestre</b>	<b>-1.029</b>	<b>13.632</b>	<b>12.603</b>	<b>-3.024</b>	<b>12.950</b>	<b>9.926</b>
Setembro	1.448	21.002	22.450	627	6.791	7.417
Outubro	1.368	-4.792	-3.424	81	12.388	12.469
<b>5º Bimestre</b>	<b>2.816</b>	<b>16.210</b>	<b>19.026</b>	<b>708</b>	<b>19.179</b>	<b>19.886</b>
Novembro	1.360	6.372	7.732	1.296	21.623	22.919
Dezembro <sup>1/</sup>	1.823	-672	1.151	-	-	-
<b>6º Bimestre</b>	<b>3.183</b>	<b>5.700</b>	<b>8.883</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

42. A partir dessa análise inicial, pode-se concluir que a ausência de registro das dívidas da União junto BB, BNDES, Caixa e FGTS pode ter comprometido a condução da execução orçamentária, na medida em que possivelmente distorceu o diagnóstico das metas fiscais.

43. A irregularidade já havia sido detectada nas contas de 2014 e foi registrada no Acórdão 2.461/2015–Plenário. Sendo assim, a Presidente da República deverá ser ouvida sobre a ocorrência, nos termos propostos pela unidade técnica.

44. Merece menção, igualmente, a dívida da União junto à Caixa, não contabilizada nos resultados fiscais apurados pelo Bacen em 2015, concernente ao não pagamento de tarifas devidas à instituição financeira pela prestação de serviços, relacionados a atividades diversas, como a operacionalização de

programas sociais, a exemplo do Bolsa Família e o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), e a intermediação de repasses do Orçamento Federal e de pagamentos de abono salarial e seguro desemprego, entre várias outras.

45. A tabela a seguir traz o estoque da dívida com tarifas ao final de cada ano, de 2010 a 2015, e também o fluxo da rubrica ao longo de 2015, de onde se pode observar aumento persistente do montante devido no exercício, que começa a diminuir a partir de outubro, restando ainda em aberto R\$ 1,72 bilhão no encerramento do ano.

**Dívidas oriundas de tarifas devidas à Caixa Econômica Federal – 2010 a 2015**

Período	R\$ milhões	
	Estoque ao Fim do Período	Fluxo em 2015
Dezembro/2010	580	
Dezembro/2011	1.030	
Dezembro/2012	1.022	
Dezembro/2013	1.250	
Dezembro/2014	1.847	
Janeiro/2015	1.925	67
Fevereiro/2015	2.003	67
Março/2015	2.268	251
Abril/2015	2.479	197
Mai/2015	2.473	-22
Junho/2015	2.571	80
Julho/2015	2.649	60
Agosto/2015	2.763	95
Setembro/2015	2.708	-73
Outubro/2015	2.333	-392
Novembro/2015	2.368	19
Dezembro/2015	1.724	-658

46. Outro ponto refere-se a irregularidades nos pagamentos de passivos devidos ao Banco do Brasil, BNDES e FGTS.

47. Por força do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, os adiantamentos realizados pelos bancos públicos e pelo FGTS para o pagamento de despesas decorrentes de programas governamentais foram considerados operações de crédito da União junto a essas entidades, com exceção da parcela devida ao FGTS referente às contribuições da Lei Complementar 110/2001. A deliberação foi mantida pelo Acórdão 3.297/2015-TCU-Plenário, por meio da qual o Tribunal apreciou recurso contra aquela decisão.

48. No decorrer do exercício de 2015, o governo federal realizou pagamentos dos passivos junto aos dois bancos públicos e ao FGTS, no montante de R\$ 74,1 bilhões, dos quais R\$ 21 bilhões referiam-se a 2015 e R\$ 53,1 bilhões eram destinados a recompor atrasos de anos anteriores. Destaco que aproximadamente R\$ 4,5 bilhões dizem respeito ao pagamento de juros por atraso.

49. Embora não restassem dúvidas quanto à natureza creditória desses passivos junto ao BB, BNDES e FGTS, independentemente de serem ou não irregulares em face do art. 36 da LRF, os respectivos pagamentos não foram registrados como quitação de dívida de operações de crédito. Em

vez disso, se deram por meio de despesas com subvenções econômicas, procedimento que levou à distorção das informações orçamentárias do exercício de 2015.

50. Mais especificamente, esses pagamentos, que vinham sendo acumulados desde o ano de 2010, ocorreram tanto por meio de despesas de exercícios anteriores (restos a pagar) quanto por despesas do próprio exercício.

51. É importante destacar as consequências desse procedimento. Primeiramente, ao efetuar o pagamento de passivos vencidos (operações de crédito) como se fossem despesas de subvenções do exercício corrente, o montante executado das despesas de subvenções econômicas em 2015 se apresentou, de forma artificial, maior que o valor efetivamente destinado a esse tipo de despesa.

52. Esse procedimento de registro também não permite identificar a separação entre o principal e os juros das dívidas, pois ambos foram registrados como despesas de subvenções econômicas, o que compromete ainda mais a transparência das informações orçamentárias.

53. Outro efeito decorrente dessa operação é que o pagamento das dívidas restou encoberto, sem que fossem observados o art. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 (LRF), o art. 167, inciso II, da Constituição Federal, e os arts. 12, § 3º e 6º, e 13, da Lei 4.320/1964. O governo federal executou despesas de amortização de dívida sem que houvesse autorização específica na Lei Orçamentária Anual, em desacordo com os mencionados dispositivos da Constituição Federal e da LRF. O pagamento de tais valores deveria ter sido precedido do reconhecimento da dívida e de autorização orçamentária.

54. Quanto ao não atendimento da Lei 4.320/1964, o pagamento de dívidas na forma de despesas de subvenções mostra-se em desacordo com os conceitos de despesa pública definidos nessa lei, nos termos dos §§ 3º e 6º do art. 12, que conceituam, respectivamente, as despesas de subvenção econômica e transferência de capital.

55. Em complemento, os registros contábeis efetuados também desobedecem ao art. 13 da Lei 4.320/1964, que elenca os elementos de despesa que devem estar relacionados às categorias econômicas. Verifica-se que subvenções econômicas são despesas correntes, enquanto amortizações de dívida pública são definidas como despesas de capital. Os registros contábeis, portanto, não espelham corretamente o verdadeiro objeto do gasto.

56. Também foram identificadas irregularidades com relação aos pagamentos de dívidas da União junto ao FGTS, relativas aos adiantamentos realizados pelo fundo para a concessão de subvenções econômicas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

57. Esses adiantamentos sem o posterior ressarcimento pela União ao fundo em prazo razoável também são caracterizados como operações de crédito, conforme já abordado no relatório sobre as Contas do Governo da República do exercício de 2014, que fundamentou o Acórdão 2.461/2015-TCU-Plenário, de outubro de 2015.

58. É relevante lembrar que, de forma distinta dos adiantamentos efetuados pelo Banco do Brasil e BNDES, essas subvenções econômicas suportadas pelo FGTS no âmbito do PMCMV, embora também sejam operações de crédito, não são consideradas ilegais perante o art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que o fundo não é instituição financeira controlada pela União e consta autorização específica no art. 82-A da Lei 11.977/2009.

59. Não obstante tais diferenças, a quitação desses passivos junto ao FGTS também não poderia ocorrer por meio de despesas com subvenções econômicas, pois se trata de operações de crédito da União junto ao fundo. Esse entendimento já havia sido firmado mediante o Acórdão 825/2015-TCU-Plenário. O item 9.7.1 dessa decisão alertou expressamente o Poder Executivo Federal quanto à necessidade de autorização específica na LOA ou em créditos adicionais para quitação de dívidas existentes junto ao FGTS.

60. Ademais, o relatório sobre as Contas de Governo referentes ao exercício de 2014 descreveu detalhadamente o procedimento a ser adotado para quitação do débito junto ao FGTS: (i) cancelamento dos restos a pagar referentes aos empenhos de despesa de subvenções econômicas da União no âmbito do PMCMV; (ii) inscrição, na dívida consolidada da União, dos montantes relativos aos restos a pagar

a que se refere o item anterior; (iii) registro, no estoque da dívida consolidada, dos valores referentes aos juros devidos razão dos adiantamentos concedidos pelo fundo; e (iv) registro, pelo regime de competência, dos juros devidos pela União ao FGTS em relação aos estoques de dívida consolidada.

61. Apesar dos alertas e orientações, o governo federal persistiu, ao longo do exercício de 2015, no repasse de recursos ao FGTS para quitação de dívidas anteriormente contraídas utilizando rubrica orçamentária destinada ao pagamento de subvenções econômicas, em vez de serem adotados os procedimentos atinentes à liquidação de operações de crédito.

62. Os pagamentos realizados de fevereiro a outubro de 2015, no total de R\$ 1,35 bilhão, foram executados por meio de restos a pagar de orçamentos de exercícios anteriores, isto é, são despesas de subvenções econômicas que foram empenhadas em outros exercícios.

63. Por outro lado, outras duas constatações agravam ainda mais as distorções das informações orçamentárias decorrentes da prática ora descrita: os pagamentos referentes a atualização monetária prevista na Lei 11.977/2009 (Taxa Selic), no valor de R\$ 2,86 bilhões, também ocorreram na forma de despesas com subvenções econômicas; e os pagamentos do principal remanescente, no total de R\$ 6,22 bilhões, foram efetuados como despesas orçamentárias do exercício de 2015, em vez de despesas de exercícios pretéritos.

64. Outra parcela de dívida contraída em 2014 junto ao FGTS, que ocorreu fora dos ditames legais, foi quitada em conjunto com a parcela do débito regularmente constituída, também na forma de subvenções econômicas.

65. Naquele ano, diferentemente dos demais exercícios, as dotações empenhadas no Orçamento Geral da União não foram suficientes para suportar as subvenções econômicas concedidas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) por meio de adiantamentos de recursos do FGTS em nome da União.

66. Lembro que o art. 82-A da Lei 11.977/2009 impõe que esses adiantamentos observem ao disposto na lei orçamentária anual, sendo imprescindível que haja autorização orçamentária para os recursos aportados pelo FGTS que deverão ser cobertos pela União.

67. A Lei Orçamentária de 2014 (Lei 12.952/2014) autorizava o adiantamento pelo FGTS em nome da União até o montante de R\$ 612 milhões. Todavia, os valores executados excederam em muito as dotações orçamentárias, esgotadas em junho de 2014, totalizando o montante de R\$ 1,48 bilhão no exercício.

68. Ao longo de 2015, o governo federal procedeu ao pagamento do passivo gerado por essa extrapolação da autorização orçamentária (R\$ 869,10 milhões) também na forma de subvenção econômica, embora se tratasse de operação de crédito, constituída sem permissão legal, pois desprovida de autorização legislativa conferida pelo Orçamento Geral.

69. Importante reforçar que esse tipo de procedimento gerou distorções na execução orçamentária do ano de 2015, que considero ainda mais graves com relação a este caso. O pagamento por meio de subvenções econômicas mascara o fato de estarem sendo quitadas operações de crédito que foram constituídas pela execução de despesas de forma ilegal, pois não tinham autorização orçamentária em sua origem.

70. Em que pese minha concordância com a unidade técnica acerca da irregularidade da realização desses pagamentos na forma de subvenções econômicas, deixo de acolher, especificamente quanto a este ponto, o entendimento de que parte da fundamentação da falha esteja calcada na desobediência aos arts. 59 e 60 da Lei 8.666/1993 e na Orientação Normativa 4/2009 da Advocacia-Geral da União. Isso porque tais dispositivos se referem a procedimentos atinentes a dívidas contratuais, que não se aplicam ao caso em tela, cujas operações são creditórias e decorrem de lei.

71. Remanesce, no entanto, a infringência aos arts. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 (LRF), ao art. 167, inciso II, da Constituição Federal, e aos arts. 12, § 3º e 6º, e 13, da Lei 4.320/1964, no que tange aos pagamentos dos adiantamentos realizados pelo FGTS para a concessão de subvenções econômicas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), uma vez que tais



adiantamentos configuram operações de crédito, independentemente de terem sido executadas ou não dentro dos limites autorizados nos orçamentos anuais.

72. Os mencionados dispositivos da Constituição Federal e da LRF requerem autorização específica na Lei Orçamentária Anual. Portanto, o pagamento de tais valores deveria ter sido precedido do reconhecimento da dívida e de autorização orçamentária. Também violam os conceitos e classificações de despesa pública definidos nos arts. 12, §§ 3º e 6º, e 13, da Lei 4.320/1964.

73. Portanto, mesmo se tratando de quitação de dívidas constituídas de formas distintas, os pagamentos das operações de crédito mediante despesas de subvenções econômicas, tanto daquelas contraídas junto ao Banco do Brasil e ao BNDES, quanto das que foram tomadas junto ao FGTS com amparo na Lei 11.977/2009, careceram da devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em lei de créditos adicionais e desvirtuaram os registros contábeis da execução das despesas, contrariando o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal, o art. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, e os artigos 12, § 3º, inciso II, e § 6º, e 13 da Lei 4.320/1964.

74. De todo o exposto neste tópico, cabe realizar a oitiva da Presidente da República quanto aos seguintes pontos:

a) pagamento das operações de crédito mediante despesas de subvenções econômicas, de dívidas contraídas junto ao Banco do Brasil e ao BNDES referentes a atrasos de anos anteriores a 2015, sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em lei de créditos adicionais e em desacordo com os registros contábeis de execução de despesas, contrariando o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal, art. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, e nos artigos 12, § 3º, inciso II, e § 6º, e 13 da Lei 4.320/1964;

b) pagamento das operações de crédito mediante despesas de subvenções econômicas, de dívidas contraídas junto ao FGTS com amparo na Lei 11.977/2009 (Programa Minha Casa Minha Vida), sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em lei de créditos adicionais e em desacordo com os registros contábeis de execução de despesas, contrariando o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal, art. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, e nos artigos 12, § 3º, inciso II, e § 6º, e 13 da Lei 4.320/1964;

c) pagamento das operações de crédito mediante despesas de subvenções econômicas, de dívidas contraídas junto ao FGTS, em razão de execução de despesa sem autorização orçamentária na Lei 12.952/2014 (LOA 2014), procedimento este sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em lei de créditos adicionais e em desacordo com os registros contábeis de execução de despesas, contrariando o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal, art. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, e nos artigos 12, § 3º, inciso II, e § 6º, e 13 da Lei 4.320/1964.

75. No tocante à abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa, anoto, de início, que o art. 167, inciso V, da Constituição Federal veda expressamente “a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes”.

76. Esclareço também que, conforme o art. 41 da Lei 4.320/1964, os créditos suplementares – que constituem um dos três tipos de créditos orçamentários adicionais – são “destinados a reforço de dotação orçamentária”. Desse modo, são utilizados para incremento de valores em rubricas já presentes na lei orçamentária anual (LOA) original.

77. Para o exercício de 2015, assim como ocorreu em anos anteriores, essa autorização legislativa já está presente, de forma prévia, no art. 4º da Lei 13.115/2015 (LOA 2015), estando a abertura dos créditos, no entanto, condicionada ao cumprimento de requisitos estabelecidos no **caput** do dispositivo, nestes termos:

*“Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de*

*valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais, para o atendimento de despesas: (...).” (sem grifos no original)*

78. Como se percebe, o dispositivo indica, como um dos requisitos indispensáveis para a abertura de créditos suplementares, que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estipulada para o exercício de 2015.

79. Para esse mesmo período, o art. 2º da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2015 (Lei 13.080/2015, cujo texto foi publicado em 2/1/2015) estabelecia meta superavitária de R\$ 55,28 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

80. Em 22/7/2015, o Poder Executivo apresentou projeto de lei ao Congresso Nacional (PLN 5/2015), propondo redução desse valor para R\$ 5,81 bilhões. Na exposição de motivos anexa ao projeto, consta que as justificativas para a diminuição foram, entre outras, a frustração de receitas e a elevação de despesas obrigatórias. Afirma-se, ainda, textualmente, que o esforço fiscal que já havia sido empreendido não seria suficiente para o cumprimento da meta fiscal fixada no texto original da LDO. Reitero que o envio dessa proposta de alteração legislativa e a exposição desse entendimento de impossibilidade de atingir a meta aconteceram em julho de 2015.

81. A ocorrência que se discute consiste na edição pela Presidente da República, logo após a apresentação do PLN 5/2015, de seis decretos – todos sem numeração, sendo quatro em 27/7/2015, um em 20/8/2015 e um em 2/9/2015 – por meio dos quais foi autorizada a abertura de créditos suplementares ao orçamento da União, sem que houvesse a devida autorização legislativa, como prevê a Constituição Federal.

82. Destaco que, adotando critério conservador, a unidade técnica deste Tribunal considerou apenas os decretos editados após o recebimento do referido projeto de lei pelo Congresso Nacional. Embora seja provável que as dificuldades fiscais tenham se iniciado anteriormente, foi naquela ocasião que houve o reconhecimento, pelo próprio governo, da impossibilidade de se atingir a meta fiscal então vigente. Também foram desconsiderados os valores decorrentes de anulação de despesa, bem como de despesas financeiras, ambos sem reflexos na meta de resultado primário, referência adotada pelo citado art. 4º da LOA 2015.

83. Quanto às despesas discricionárias autorizadas nos aludidos decretos, da ordem de R\$ 1,76 bilhão, alegou-se, nas exposições de motivos, que as modificações orçamentárias realizadas não tinham impacto na meta do resultado primário, tendo em vista que a execução das despesas seguiria a programação financeira de 2015 estabelecida por intermédio do Decreto 8.456/2015.

84. Ocorre que, a despeito de o resultado primário ser calculado pelo regime de caixa e, dessa forma, ser contabilizado apenas quando ocorre a execução financeira, o legislador deixou assente que é condição para a abertura de crédito suplementares a compatibilidade das alterações promovidas na programação orçamentária com a obtenção da meta de resultado primário. Por conseguinte, a vedação independe da programação ou da execução financeiras.

85. Como bem anotou a unidade técnica, a LOA 2015 foi, nesse aspecto, mais rigorosa que a LDO 2015, que, em seu art. 39, § 4º, exigia, para a abertura de créditos suplementares, que se apresentasse “*justificativa de que a realização das despesas objeto desses créditos não afeta a obtenção do resultado primário anual*”. Aparentemente, o objetivo da LOA 2015 foi o de fixar regra que tenderia a reduzir ainda mais o risco de descumprimento da meta fiscal, criando restrição desde a fase de elaboração e alteração do orçamento, mitigando, assim, a probabilidade de eventual execução de despesa conflitante com a previsão legislativa para o resultado primário. De fato, parece-me não haver sentido em autorizar novos créditos orçamentários que não poderiam ser executados, porquanto inconciliáveis com a meta fiscal vigente.

86. Além disso, a prosperar a interpretação presente nas exposições de motivos dos decretos, tornar-se-ia praticamente inócuo o mencionado art. 4º da LOA 2015, o que caracterizaria desrespeito claro a uma das regras básicas da hermenêutica jurídica, de que a lei não contém frase ou palavra inútil, supérflua ou sem efeito.

87. Ainda quanto a essa questão, há outro aspecto observado pela unidade técnica que merece registro. A verificação da harmonia entre a previsão orçamentária e a meta de resultado primário é exigida na legislação (Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 5º, inciso I, LDO 2015, art. 2º, e LOA 2015, Volume VI, Quadro 9) e deve ser realizada independentemente dos limites impostos pela programação financeira. O art. 4º da LOA 2015 é o mecanismo legal para garantir que também os créditos suplementares sejam compatíveis com a meta fiscal.

88. Assinalo também que, até a data de sua conversão em lei, ocorrida em 3/12/2015, o PLN 5/2015 era apenas um projeto, sem a capacidade de produzir efeito algum. Tendo em vista que ainda vigia a meta fiscal estabelecida no texto inicial da LDO 2015 e que o próprio Poder Executivo havia reconhecido a impossibilidade de atingir os valores nela previstos, os decretos abriram créditos suplementares em desconformidade com a lei então válida e aplicável.

89. Dessa forma, a conclusão preliminar que endosso, por ser corretamente baseada na legislação pertinente ao tema, é a de que os decretos caracterizaram o descumprimento de requisito constante do art. 4º da LOA 2015, visto que representaram a abertura de créditos suplementares que promoveram alterações na programação orçamentária incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então estabelecida para o exercício. Essa ocorrência configurou, na prática, a abertura de créditos suplementares sem a devida autorização legislativa, vedada pelo art. 167, inciso V, da Constituição Federal.

90. Destaco, por fim, que esse indício de irregularidade – que, considerando essa análise inicial, tem as mesmas características observadas quanto ao exercício de 2014 – deve ser objeto de oitiva da Presidente da República, para que esta possa exercer amplamente seu direito de defesa, trazendo os esclarecimento e argumento que reputar adequados.

91. Passando para o tópico seguinte, registro que a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF) estabelece, em seu art. 9º, que, caso a realização de receita não seja compatível com a meta fiscal, deve ser realizada limitação de empenho e movimentação financeira, também conhecida como contingenciamento. Essa imposição normativa representa um dos principais pilares de uma gestão fiscal responsável, que obriga o governo a fazer ajustes na sua programação de gastos, de forma a manter o compromisso assumido em lei (Lei de Diretrizes Orçamentárias, LDO) para com a sociedade brasileira, de que não vai efetuar despesas em patamares muito superiores às receitas que vão sendo arrecadadas ao longo de determinado exercício financeiro.

92. As projeções do Relatório de Receitas e Despesas Primárias do 2º bimestre de 2015 contemplaram a previsão de diminuição real do PIB de 1,2%, a redução das receitas líquidas, previstas em R\$ 65 bilhões, e a ampliação da estimativa das despesas obrigatórias em R\$ 5,7 bilhões. Em consequência, indicou-se a necessidade de redução dos limites de empenho e movimentação financeira das despesas discricionárias de todos os Poderes em R\$ 70,9 bilhões para o atingimento da meta estipulada na LDO 2015, que foi de superávit primário, baseado numa previsão de crescimento real do PIB (0,8%), tendo ocorrido redução de 3,85%.

93. Quanto às projeções do Relatório de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2015, continham previsão de diminuição real do PIB de 1,49%, redução das receitas líquidas em R\$ 46,7 bilhões e ampliação da estimativa das despesas obrigatórias em R\$ 11,4 bilhões. Além disso, indicavam que, para o cumprimento da meta superavitária de R\$ 55,3 bilhões estabelecida na LDO, deveria haver um contingenciamento adicional de R\$ 58 bilhões.

94. No entanto, o Poder Executivo não estabeleceu novo contingenciamento dessa magnitude. Alternativamente, optou por encaminhar ao Congresso Nacional, no final de julho de 2015, um projeto de lei referente à mudança de meta e já incorporar os seus efeitos no Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre de 2015. Na redação original do Projeto de Lei PLN 5/2015, propôs-se a fixação da meta de resultado primário para o setor público em R\$ 8,7 bilhões, sendo a meta para o Governo Central de R\$ 5,8 bilhões. Além da redução da meta original em R\$ 49,5 bilhões, foi realizado um novo contingenciamento de R\$ 8,6 bilhões.

95. Por outro lado, a LRF deixa claro que as metas fiscais têm que ser cumpridas não apenas no final do exercício, mas avaliadas a cada bimestre, para que não se perca de vista o controle, a evolução e a limitação das despesas discricionárias, sujeitas ao contingenciamento, bem como a cobertura das despesas obrigatórias. Essa lei, portanto, tornou obrigatório o estabelecimento antecipado de uma meta de resultado primário, que deve ser avaliada bimestralmente durante a execução do orçamento.

96. Na apreciação das Contas de Governo de 2014, este Tribunal não questionou a possibilidade de mudança da meta no decorrer do exercício, mas sim, a condução da programação orçamentária e financeira baseada em previsão contida em projeto de lei e, conseqüentemente, a omissão de contingenciamento de acordo com a meta estabelecida na lei em vigor (LDO). Em 2015, a análise inicial dos elementos presentes nos autos leva à conclusão de que se repetiu a irregularidade de se utilizar a meta contida em projeto de lei como fundamento para condução da programação orçamentária e financeira. O contingenciamento estabelecido no terceiro bimestre, com base na meta contida no PLN 5/2015, foi de R\$ 8,6 bilhões, valor R\$ 49,4 bilhões inferior ao necessário para o alcance da meta da LDO 2015 então vigente.

97. As alterações da programação orçamentária e financeira decorrentes das avaliações do terceiro e quarto bimestres basearam-se em projeto de lei, e não na meta então vigente, estabelecida pela LDO 2015, o que contraria o entendimento disposto no Acórdão 2.461/2015-TCU-Plenário, sobre o Parecer Prévio das Contas do Governo de 2014, segundo o qual, na condução da programação orçamentária e financeira, deve-se considerar a meta fiscal vigente, ou seja prevista na lei. A condução da programação amparada em projeto de lei, aliada à significativa redução das receitas, levou a contingenciamentos insuficientes.

98. As informações disponíveis indicam ter sido irregular o estabelecimento da programação orçamentária e financeira com base na redução da meta fiscal prevista no PLN 5/2015, pois acarretou apuração, pelo Poder Executivo, do montante de limitação de empenho e movimentação financeira inferior ao necessário para o atingimento da meta fiscal então vigente. Em princípio, tal fato viola o art. 9º da LRF, segundo o qual, se for verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidos no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira.

99. Planejamento, transparência, prevenção de riscos e correção de desvios estão entre os pressupostos da gestão fiscal responsável, nos termos do art. 1º, § 1º, da LRF. Esses pressupostos visam preservar o equilíbrio das contas públicas, de forma a controlar o endividamento público.

100. Para tanto, são previamente definidas e amplamente divulgadas, por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, as metas de resultado entre receitas e despesas primárias, entendidas como aquelas que efetivamente afetam o nível de endividamento público. Em razão de sua relevância como instrumento de planejamento, transparência e controle fiscal, a possibilidade de cumprimento dessas metas deve ser verificada bimestralmente ao longo do exercício, de modo que providências corretivas possam ser tempestivamente tomadas, em especial a limitação de empenho e movimentação financeira, prevista no art. 9º da LRF e disciplinada a cada ano pela LDO.

101. Como medida da capacidade do governo de arcar com os encargos de sua dívida sem ter que recorrer ao crédito, o resultado primário é um indicador oficial básico de sua situação econômico-financeira. Por princípio, esse resultado deve depender essencialmente dos níveis de arrecadação e gastos públicos.

102. Obviamente que os efeitos da conjuntura econômica não podem ser desprezados, razão pela qual o cumprimento da meta de resultado primário somente fará sentido econômico se de fato decorrer do efetivo esforço fiscal do governo. Medidas atípicas, com impactos primários significativos, quase sempre são percebidas e mensuradas pelo mercado. Isso significa que, no âmbito das finanças públicas, o realismo deve sempre prevalecer sobre o formalismo, para não comprometer a credibilidade do governo, em especial de sua política fiscal, afetando negativamente a confiança e as expectativas dos demais agentes econômicos.



103. Por fim, assinalo a trajetória do resultado primário do Governo Federal, em percentual do Produto Interno Bruto (PIB), verificada de 2006 a 2015, passando de um resultado superavitário de R\$ 51,3 bilhões para um resultado deficitário de R\$ 116,7 bilhões, o que corresponde a uma deterioração do esforço fiscal da ordem de 4,1% do PIB no período de dez anos.

104. Portanto, neste tópico, surgem dois graves indícios de irregularidades nas presentes contas: (i) a condução da programação orçamentária e financeira, com a elaboração de Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º e do 4º bimestres de 2015 e da edição dos correlacionados Decretos 8.496/2015 e 8.532/2015, com amparo na proposta de meta fiscal constante do Projeto de Lei PLN 5/2015, e não na meta fiscal definida na Lei 13.080/2015 (LDO 2015); e, conseqüentemente, (ii) o contingenciamento de despesas discricionárias da União em montantes inferiores aos necessários para atingimento da meta fiscal em vigor, fixada pela LDO 2015.

105. A partir dessa primeira análise, conclui-se ainda que tais atos contrariam o princípio da legalidade (art. 37, **caput**, da Constituição Federal), os pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, § 1º, da LRF), os arts. 9º da LRF e 52 da LDO 2015, bem como o Acórdão 2.461/2015-TCU-Plenário.

106. Assim sendo, julgo como de boa prudência realizar a oitiva da Presidente da República também em relação a esses indícios de irregularidades, para que a eles sejam apresentadas contrarrazões, o que possibilitará a esta Corte de Contas a formação de um juízo sobre seus efeitos, extensão e gravidade.

107. Outra possível irregularidade corresponde à utilização de recursos vinculados, provenientes do superávit financeiro de 2014, em finalidade diversa do objeto da vinculação, por meio da edição da Medida Provisória 704, de 23/12/2015.

108. O art. 1º da referida medida autorizou, de modo aparentemente indevido, a desvinculação de receitas decorrentes de superávit financeiro de 2014, para que fossem alocadas como fontes de despesas primárias obrigatórias no exercício de 2015. O normativo ressaltou, entretanto, vinculações de ordem constitucional e decorrentes de repartição de receitas de Estados e Municípios.

109. Ocorre, primeiramente, que as vinculações de receitas são originalmente estabelecidas por leis específicas, que fixam, caso a caso, a destinação para determinada fonte de recursos. Portanto, não caberia a uma norma posterior dispor exceção em termos gerais, como fez o art. 1º da MP 704/2015, retirando a obrigatoriedade imposta por leis específicas e estabelecendo como requisito, apenas, a verificação de superávit financeiro da fonte no ano de 2014.

110. Verifica-se, desse modo, uma antinomia aparente de segundo grau, na medida em que se forma um conflito entre as normas especiais anteriores, que vincularam os recursos, e a norma geral posterior, MP 704/2015, art. 1º, que autoriza a desvinculação de todos os superávits financeiros vinculados por força de normas infraconstitucionais.

111. A partir da autorização que teria sido conferida pela medida provisória, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, publicou a Portaria 138, de 29 de dezembro de 2015, alterando fontes de recursos originalmente vinculados na Lei Orçamentária Anual de 2015 (LOA 2015), no montante de R\$ 46,9 bilhões.

112. Dessa forma, considerando que a referida medida provisória não teria o condão de desvincular fontes de recursos, estes não poderiam, por força da mencionada portaria, ter sido utilizados para fins diversos daqueles definidos em suas respectivas leis específicas. Teria ocorrido, portanto, infringência ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000, que assim dispõe: “*Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso*” (grifo acrescido).

113. Mais especificamente, no que tange aos recursos de fundos especiais atingidos pela desvinculação efetivada pela Portaria 138, teria havido, cumulativamente, descumprimento do art. 73 da Lei Geral de Direito Financeiro (Lei 4.320/1964). A desvinculação dessas receitas demanda autorização específica na própria lei de criação do fundo, nos termos do mencionado dispositivo:



“Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.” (grifo acrescido)

114. A título de exemplo, foram desvinculados recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). Conforme se depreende dos arts. 1º e 10 da Lei 11.540/2007, esse fundo possui receitas especificadas destinadas a determinados objetivos. Portanto, somente outra lei que alterasse a lei de instituição do FNDCT, dispondo especificamente sobre destinação diversa de sua receita, poderia ter efeitos quanto à desvinculação de recursos do fundo. Não há como se valer das disposições da MP 704/2015 como norma que alterou tal fundo, bem como os demais alcançados pela Portaria 138.

115. Portanto, cabe realizar oitiva da Presidente da República quanto aos seguintes pontos:

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

b) utilização de recursos de fundos especiais em finalidade diversa do objeto da vinculação, em desacordo com o estabelecido no art. 73 da Lei 4.320/1964.

116. O tópico seguinte relaciona-se à competência do TCU de verificar se a execução das despesas de investimento das empresas estatais não dependentes (aquelas que não recebem recursos do Tesouro Nacional para pagamento de despesas de custeio ou de capital) realizou-se de acordo com o programado no Orçamento de Investimento referente ao exercício de 2015.

117. Observou-se que, no período, não houve empresas estatais que executaram despesas acima do limite autorizado para cada fonte de financiamento. Tal desconformidade foi objeto de ressalva nos relatórios sobre as Contas do Governo de 2010 a 2013 e de irregularidade no referente a 2014, ocasião em que oito empresas apresentaram o problema.

118. De acordo com o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Dest), o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle, acompanhamento e alertas em relação à execução orçamentária das empresas estatais possibilitou a correção da irregularidade.

119. No entanto, duas empresas apresentaram programações, no nível de subtítulo, com realização superior à dotação aprovada, devido a problemas operacionais em suas atividades, consoante apurado pela Controladoria-Geral da União e registrado na Prestação de Contas da Presidente da República de 2015, conforme quadro abaixo:

Ações sem Cobertura Orçamentária

R\$

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

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

120. A realização de despesa em montante superior à dotação aprovada constitui indício de irregularidade na execução do Orçamento de Investimento das empresas BNDES e Petrobras, uma vez que o inciso II do art. 167 da Constituição Federal veda a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários.

121. Desse modo, deve ser promovida a oitiva da Presidente da República acerca deste ponto.

122. Não obstante a irregularidade tenha persistido, é visível a melhora observada em relação ao exercício anterior, com redução do número de ações que ultrapassaram a meta de 17 para 2, e do montante excedido, de R\$ 228,8 milhões para R\$ 37 milhões (decrécimo de 84%).

123. Cabe registrar, também, que o montante executado do Orçamento de Investimento sofreu queda de 16% em 2015 em comparação com 2014, o que representa uma redução nos investimentos de R\$ 15,3 bilhões. Além disso, em relação às oito Companhias Docas existentes, observou-se um investimento em valor maior que o total de recursos recebidos por meio de aumento de capital. Embora tenha apresentado redução significativa, a diferença entre o Aumento do Patrimônio Líquido e os investimentos realizados ainda alcançava a expressiva soma de R\$ 339,19 milhões no conjunto dessas empresas, indicando a necessidade de o Tribunal seguir acompanhando a situação.

124. A unidade técnica também apontou indício de irregularidade consistente no fato de que, desde 2013, a Empresa Brasileira de Infraestrutura Portuária (Infraero) vem retendo e utilizando recursos provenientes de taxas recolhidas de passageiros – Adicional de Tarifa Aeroportuária (Ataero) e do Adicional da Tarifa de Embarque Internacional (Atei) –, que, de acordo com a análise inicial, deveriam ser transferidos ao Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC), como prevê o art. 1º da Lei 9.825/1999. Ressalto que esse fundo destina-se exclusivamente ao desenvolvimento e fomento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil (art. 63 da Lei 12.462/2011).

125. A própria empresa, ao se manifestar nos autos do processo TC 008.948/2016-0, admitiu a ocorrência, que, no exercício de 2015, atingiu o montante de R\$ 518 milhões. Em sua defesa, alegou atrasos nos repasses da União para investimentos, bem como a permanente situação deficitária de suas contas, para reter os referidos valores a fim de arcar com suas despesas, incluindo as correntes.

126. Segundo estabelece a legislação pertinente ao tema, os valores dessas tarifas devem ser transferidos ao FNAC, que pertence à União, o que implica se tratar de receita orçamentária. Também de acordo com a lei, as despesas do fundo correm à conta de dotações orçamentárias específicas alocadas no Orçamento Geral da União, observados os limites anuais de movimentação e empenho e de pagamento.

127. Por conseguinte, a mencionada retenção parece representar o uso indevido, pela Infraero, de recursos do orçamento da União, que devem ser submetidos ao processo constitucional de elaboração e execução orçamentária.

128. Ressalto que, da análise dos elementos presentes no processo TC 025.043/2015-3, percebe-se que não apenas a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (SAC/PR) tinha conhecimento da questão, mas também o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest/MP), a Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP), a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (Sepac/MP) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF).

129. Deste exame preliminar, entende-se que caberia à SAC/PR, com base em suas competências, ter atuado tanto previamente, a fim de gerir o déficit operacional da Infraero, como concomitantemente, para garantir a regularização dos repasses ao FNAC.

130. Todavia, compreendo que, em vez da oitiva da Presidente da República, é preciso aprofundar ainda a questão no processo específico, já constituído.

131. Passando para o tópico seguinte, este Tribunal realizou inspeção de conformidade na Secretaria do Tesouro Nacional, em que se verificou autorização indevida concedida pelo Banco Central do Brasil ao Banco da Amazônia S.A. (Basa) para que essa instituição financeira efetuasse o registro de R\$ 982,1 milhões no Nível I de seu Patrimônio de Referência (PR), na qualidade de Capital Principal.

132. O conceito de PR foi instituído pelo Acordo da Basiléia, que estabeleceu uma margem de capital ponderado pelo risco dos ativos de crédito das instituições financeiras, e implementado no Brasil pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). As instituições financeiras devem manter valor do PR compatível com os riscos de suas atividades, sendo esse indicador a base utilizada pelo Bacen para estabelecer limites regulamentares objetivando a manutenção da saúde dessas instituições. O PR consiste no somatório do Nível I e do Nível II da estrutura de capital, cada qual apurado mediante critérios definidos pelo CMN.

133. As informações disponíveis indicam que a autorização concedida pelo Bacen ao Basa foi exarada sem a observância de condicionantes e vedações estabelecidas pela legislação de regência.

134. O primeiro indício de irregularidade observado consiste no fato de a integralização do passivo emitido pelo referido banco, oriundo da assinatura do Contrato 1.016/PGFN/CAF de Mútuo com a União, não ter sido efetuada em espécie, como determina o art. 16, § 1º, inciso I, da Resolução CMN 4.192/2013, mas, sim, mediante a emissão direta, pela União, de títulos públicos à instituição financeira.

135. A segunda ocorrência encontra-se alicerçada na afronta à vedação expressa no art. 16, inciso XI, da Resolução CMN 4192/2013, que proíbe que a compra do instrumento, a ser elegível a patrimônio de referência, emitido pela instituição financeira, seja financiado, direta ou indiretamente, pela própria instituição emissora. O dispositivo normativo não foi observado porque, em vez de receber recursos em espécie da União como pagamento pela aquisição do instrumento por ele emitido, o Basa aceitou receber, do Tesouro Nacional, um conjunto de compromissos financeiros assumidos pela União, consubstanciados nos títulos públicos emitidos com base na Portaria 707, de 15 de dezembro de 2014, o que caracteriza o financiamento direto, pelo próprio banco à União, da aquisição do instrumento emitido.

136. Sabedor de que a integralização do instrumento havia ocorrido em títulos, e não em espécie, o Basa pôs em prática sistemática que teve por objetivo fazer parecer que os títulos teriam sido monetizados – vendidos em mercado – e que, desse modo, teria ocorrido a chamada “*integralização em espécie*”, necessária à concessão de autorização pelo Bacen a que se refere o art. 24 da Resolução CMN 4.192//2013.

137. Contudo, tais títulos não foram vendidos em mercado, permanecendo em propriedade do Basa. Os R\$ 982,1 milhões que foram autorizados pelo Bacen a comporem o Nível I do Patrimônio de Referência da instituição financeira não resultaram dos referidos títulos, mas sim da emissão de novos passivos junto a outras instituições financeiras, por intermédio da realização das denominadas “*operações compromissadas*”, cujo prazo de vencimento, no caso em tela, foi de apenas um dia.

138. Tais operações consistem na compra (ou venda) de títulos com compromisso de revenda (ou recompra) em uma data futura, anterior ou igual à data do seu vencimento. Em suma, uma operação compromissada representa um empréstimo de uma das partes para a outra, com o lastro ou a garantia de um título. É como se o Basa estivesse pedindo dinheiro emprestado a outras instituições financeiras e dando como garantia títulos de sua carteira. Dessa maneira, o banco não se desfez desses instrumentos, e as instituições credoras não possuíram de fato esses títulos, pois eles pertenciam ao Basa. Se a negociação fosse definitiva, o banco venderia os títulos às outras instituições financeiras sem o compromisso de recomprá-los.

139. O que parece revelar ainda mais a irregularidade cometida é a constatação de que o Basa efetuou a captação de recursos não em uma única data, mas nos dias 15, 16, 19 e 24 de dezembro de 2014, ou seja, captou uma parte do dinheiro em um dia, devolvendo no dia seguinte à instituição credora, depois captando mais uma parcela, devolvendo no outro dia e, assim, sucessivamente. Paralelamente, o banco solicitou autorização do Bacen em duas datas distintas, dia 15/12/2014 (R\$ 300 milhões) e 26/12/2014 (R\$ 682 milhões), para que os referidos valores compusessem seu Capital Principal, sendo que, em nenhum momento, o Basa teve o valor integral de R\$ 982,1 milhões em espécie em sua posse.

140. Desse modo, o exame empreendido até o momento mostra que o Bacen, ainda que ciente dessa situação, visto que devidamente informado e abastecido com documentos que lhe foram remetidos pelo Basa, ignorou o fato de que, em verdade, os R\$ 982,1 milhões que a mencionada autarquia autorizou a compor o Nível I do Patrimônio de Referência do Basa não correspondiam ao instrumento que se originou da assinatura do contrato de mútuo celebrado entre a União e o banco federal, mas, sim, aos passivos emitidos junto a outras instituições financeiras. Ignorou, também, que, na realidade, a monetização efetuada pelo Basa ocorreu em quatro datas distintas e em parcelas muito inferiores aos R\$ 982,1 milhões que foram objeto da autorização exarada pela autoridade monetária, sendo esses valores em espécie devolvidos às instituições credoras em apenas um dia.

141. Ressalte-se que tal autorização foi promovida pelo Banco Central mediante despacho do Diretor de Organização do Sistema Financeiro e Controle de Operações de Crédito Rural, em 2/1/2015, pelo valor de R\$ 982.120.185,98, cuja comunicação ao Basa ocorreu em 5/1/2015, por meio do Ofício 037/2015-BCB/Deorf/Difin. Assim, a autorização indevida foi praticada no exercício de 2015, interferindo nas contas de governo desse exercício.

142. Logo, os elementos dos autos e a análise realizada levam a crer que o Bacen descumpriu regras estabelecidas por meio da Resolução CMN 4.192/2013. Ademais, a autarquia parece ter adotado conduta repreensível, por ter deixado de observar o que determinam o art. 9º e o art. 10, inciso IX, ambos da Lei 4.595/1964, ou seja, cumprir e fazer cumprir as normas expedidas pelo CMN e exercer a fiscalização das instituições financeiras.

143. Ante o exposto, essa matéria também deve ser objeto de oitiva da Presidente da República.

144. Cabe mencionar, ainda, a possível omissão de repasse de recursos do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre (DPVAT) ao Fundo Nacional de Saúde. De acordo com o parágrafo único do art. 27 da Lei 8.212/1991, o parágrafo único do art. 78 da Lei 9.503/1997, bem como a Resolução CNSP 192/2008, da arrecadação bruta do DPVAT, 45% devem ser repassados ao Fundo Nacional de Saúde (FNS), gestor financeiro dos recursos destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS).

145. Ocorre que as transferências efetivamente realizadas ao FNS – no total de R\$ 3,805 bilhões, conforme pesquisa no Siafi – não correspondem aos valores informados pela Seguradora Líder, responsável pelo recebimento do DPVAT – de R\$ 3,894 bilhões, que deveriam ter sido transferidos e correspondem a 45% de um total de R\$ 8,654 bilhões.

146. Diante disso, se confirmada a irregularidade após a oitiva, caberá recomendar ao Ministério da Saúde, à Superintendência de Seguros Privados (Susep), ao Banco Central do Brasil e à Seguradora Líder (por força da Portaria Interministerial nº 293/2012) que adotem providências com vistas à regularização do repasse do Seguro DPVAT no valor de R\$ 89,7 milhões ao FNS, em atendimento às Leis 8.212/1991 e 9.503/1997.

147. Destaco agora a análise da ação setorial do governo, que, como se sabe, recebeu nova abordagem a partir do exame da Prestação de Contas da Presidente da República relativa ao exercício de 2013. A mudança de orientação promovida pelo TCU teve duas linhas mestras: enfatizar o papel do Tribunal dentro do processo de avaliar as Contas do Governo, que é o de oferecer elementos técnicos ao Congresso Nacional para que este possa exercer sua competência constitucional de julgar as contas do Presidente da República; e enriquecer a análise das contas governamentais, por meio de um trabalho de auditoria mais consistente, de forma a qualificar o relatório e a opinião emitida anualmente pelo TCU.

148. Nessa perspectiva, dedicou-se especial atenção às informações de desempenho (indicadores e metas), que demonstram o resultado das intervenções governamentais. Tais informações são definidas no plano plurianual e seus valores atualizados foram informados nas contas de 2015. É importante registrar a relevância dos indicadores e das metas no contexto da prestação de contas do Estado, pois tais instrumentos destacam as realizações do governo e ajudam o público a entender os efeitos da atuação estatal.

149. No âmbito do Plano Plurianual (PPA), os indicadores são projetados para aferir e descrever aspectos relacionados a cada programa temático. Sujeitos a apuração periódica, devem contribuir para o monitoramento da evolução de uma determinada realidade em que o programa pretende influir, gerando ainda subsídios para sua avaliação. Por sua vez, as metas são associadas a cada objetivo e devem possibilitar o acompanhamento das realizações previstas para o período do plano.

150. No trabalho realizado sobre as contas do exercício de 2015, o exame do TCU buscou aferir se as informações relacionadas às metas poderiam ser consideradas evidências aptas a sustentar a opinião do controle externo.



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

152. Quanto à qualidade, foram apontadas deficiências em 40 metas (25%), tais como: os sistemas de gestão da informação não permitem a agregação dos contratos pelo público definido na meta (Programa Temático 2012 – Agricultura Familiar); e impossibilidade de identificar e medir de maneira objetiva o que se pretende atingir (Programa Temático 2015 – Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde e Programa 2037 – Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social).

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

a) unidade de medida inadequada: número de famílias beneficiadas x número de contratos celebrados, Programa 2012 – Agricultura Familiar; moradias contratadas x moradias disponibilizadas, Programa 2049 – Moradia Digna; alunos matriculados x alunos que concluíram cursos de qualificação – Programa 2071 – Trabalho, Emprego e Renda;

b) uso de critérios em desacordo com a legislação para contabilização de moradias acessíveis (Programa 2049 – Moradia Digna);

c) incompletude de informações utilizadas para apuração dos dados (Programa 2061 – Previdência Social), com riscos para a confiabilidade dos resultados e a comparabilidade das metas.

154. Ressalto que, em todos os casos com medidores considerados inapropriados, os critérios adotados fornecem resultados superavaliados em relação ao efetivamente alcançado, implicando em números que não representam, de fato, a realidade.

155. Reitera-se que a PCPR é o instrumento por meio do qual deve ser tornado público o atingimento dos objetivos governamentais e, por essa razão, os dados que refletem os resultados alcançados devem ser exatos.

156. Dessa forma, anoto, em relação às contas referentes ao exercício de 2015, a existência de indícios de distorções materiais que comprometem a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas a metas previstas no Plano Plurianual 2012-2015, o que deve ser objeto de oitiva da Presidente da República.

157. Com o intuito de verificar se as demonstrações consolidadas da União refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial em 31/12/2015 e os resultados patrimonial, financeiro e orçamentário de 2015, foi realizada a auditoria do Balanço Geral da União (BGU). Ao todo, foram detectadas vinte distorções, envolvendo achados quantificados, não quantificados e falhas de divulgação.

158. Algumas dessas constatações já haviam sido identificadas nos últimos anos. Nesse sentido, cabe ressaltar que, em relação às constatações recorrentes, a Administração teve a oportunidade de se manifestar e corrigir as distorções apontadas, com o agravante de não tê-lo feito novamente no exercício de 2015.

159. As principais conclusões são as seguintes:

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

b) o valor do Passivo Financeiro de 2014, no Balanço Patrimonial de 2015, está superavaliado em R\$ 221 bilhões, devido a uma falha na transposição de saldos entre o plano de contas federal, utilizado até dezembro de 2014, e o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, implantado em janeiro de 2015. Com isso, houve um comprometimento da comparabilidade das informações de um ano para outro;

c) o Ativo está superavaliado em pelo menos R\$ 4,1 bilhões, em razão da superavaliação das Participações Societárias da União no Banco do Brasil;



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

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

f) houve distorções decorrentes de classificações contábeis incorretas no montante de R\$ 28,1 bilhões, referentes a juros e encargos de empréstimos e financiamentos concedidos (R\$ 7,7 bilhões) e ao saldo de empréstimos e financiamentos concedidos (R\$ 20,4 bilhões);

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

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

i) foram identificados ativos superavaliados relativos a Créditos Tributários a Receber e a Créditos de Dívida Ativa, em decorrência de falhas nas rotinas de classificação desses créditos;

j) o Ativo Imobilizado não reflete adequadamente a situação patrimonial da União, em decorrência de deficiências identificadas na avaliação e mensuração dos imóveis de uso especial e dominiais, bem como da não contabilização dos imóveis funcionais;

k) há falhas de divulgação em notas explicativas sobre os critérios de Ajuste para Perdas da Dívida Ativa não Tributária do Fundo do Regime Geral da Previdência Social.

160. O conjunto de achados da auditoria sobre os Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro e sobre Demonstração das Variações Patrimoniais do exercício de 2015 compromete a fidedignidade das informações contábeis veiculadas na Prestação de Contas da Presidente da República. Sendo assim, deve ser promovida a oitiva da Presidente da República acerca dos indícios de desconformidades relativos a esse ponto.

161. Além das ocorrências detectadas e examinadas pelo corpo técnico deste Tribunal de Contas, o Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin, apontou fato que entendo constituir relevante indício de irregularidade a compor o conjunto de questionamentos a serem apresentados à Presidente da República. Trata-se da abertura de créditos orçamentários extraordinários, por meio de medidas provisórias (MPs), sem a observância dos requisitos constitucionais.

162. O art. 167, § 3º, da Constituição Federal prevê que a “*abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62*” (grifo acrescido). Anoto que o mencionado art. 62 cuida das MPs, que podem ser adotadas pelo Presidente da República em casos de urgência e relevância.

163. Dessa forma, é de fácil compreensão que apenas é aderente à previsão constitucional a medida provisória editada para a abertura de créditos extraordinários cuja despesa seja relativa a evento relevante, urgente e imprevisível.

164. As MPs indicadas pela Procuradoria – 686, de 30/07/2015, 697, de 8/10/2015, 702, de 17/12/2015, 709, de 30/12/2015 –, cujos valores somados atingiram o montante de R\$ 49,66 bilhões, não parecem ter adimplido os pressupostos constitucionais.

165. Como exemplo da natureza das despesas que se discutem, apresento, a seguir, os créditos abertos por intermédio da MP 686, de 30/7/2015:

MP	Data da Edição	Unidade(s) Favorecida(s)	Finalidade	Valor (R\$)
686	30/07/2015	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas	Garantir a aplicação do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade)	35.862.575,00

	Educacionais Anísio Teixeira (Inep)		
	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Bndes) e à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep)	Viabilizar o pagamento de subvenção econômica referente ao Programa de Sustentação do Investimento (PSI), a necessidade de atualização monetária do repasse de valores devidos ao Bndes e à Finep	4.606.500.000,00
	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies/MEC)	Garantir a continuidade do financiamento a estudantes do ensino superior não gratuito, tendo em vista as novas operações contratadas; atendimento de serviços administrativos que são prestados pelos agentes financeiros referentes a essa contratação; e aporte de recursos ao Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC (fundo que garante os créditos concedidos pelo Fies) para regularização do capital relativo a 2014 e outorga de garantias na contratação de aditamentos e financiamentos em 2015	5.178.277.293,00

166. Concordo com o Ministério Público que não há como identificar fato imprevisível associado a essas despesas. Em sua maioria, esses créditos adicionais implicam reforço na dotação orçamentária já fixada na lei orçamentária original. Sendo assim, teriam características de créditos suplementares, conforme a definição do art. 41 da Lei 4.320/1964: “*Os créditos adicionais classificam-se em: (...) suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária*”.

167. Portanto, as informações apresentadas levam à conclusão preliminar que, com a edição dessas MPs, deixou-se de observar a exigência legal para a abertura de créditos com essas características. De acordo com a Constituição Federal, art. 167, inciso V, os créditos suplementares dependem de autorização legislativa, que, para o exercício de 2015 (art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2015), estava condicionada à compatibilidade das novas despesas com a meta de resultado primário.

168. Como assinalado pela Procuradoria, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, é consolidado o entendimento (compartilhado por esta Corte de Contas), de que é inconstitucional a expedição de MPs sem que esteja configurada situação de imprevisibilidade, urgência e relevância.

169. Não obstante, é interessante anotar que uma das despesas incluídas em uma das MPs (709, de 30/12/2015) em princípio, parece ter respeitado a regra constitucional, pois se refere às ações do Exército Brasileiro no combate ao mosquito transmissor do vírus da Dengue, Zika e Febre Chikungunya.

170. Enfim, considerando a consistência dos elementos trazidos aos autos pelo Ministério Público, penso que a questão da edição de MPs para a abertura de créditos extraordinários, sem a observação dos requisitos constitucionais, deve ser incluída na oitiva da Presidente da República.

171. Por último, passo a discorrer sobre a emissão direta de títulos públicos ao Banco do Brasil com inobservância de condição estabelecida em lei, incorrendo em operação de crédito vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

172. Esclareço que as informações referentes a essa irregularidade chegaram ao meu Gabinete trazidas pela unidade técnica já após o recebimento do Relatório da Semag e, portanto, não estão presentes nesse documento técnico.

173. Ressalto ainda que esse assunto está sendo analisado no TC 010.173/2015-3, que trata de representação sobre indícios de irregularidades em operações de concessão de crédito do Tesouro Nacional para instituições financeiras federais.

174. O histórico dos fatos remonta à publicação da Lei 9.138/1995, que dispõe sobre o crédito rural, cujo artigo 5º autorizou a renegociação de dívidas rurais:

*“Art. 5º. São as instituições e os agentes financeiros do Sistema Nacional de Crédito Rural, instituído pela Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, autorizados a proceder ao alongamento de dívidas originárias de crédito rural, contraídas por produtores rurais, suas associações, cooperativas e condomínios, inclusive as já renegociadas, relativas às seguintes operações, realizadas até 20 de junho de 1995:*

*I - de crédito rural de custeio, investimento ou comercialização, excetuados os empréstimos do Governo Federal com opção de venda (EGF/COV);*

*II - realizadas ao amparo da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989 - Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste (FNO, FNE e FCO);*

*III - realizadas com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de outros recursos operadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);*

*IV - realizadas ao amparo do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (FUNCAFÉ).”*

175. O artigo 6º da mesma lei autorizou o Tesouro Nacional a emitir títulos para garantir a realização das renegociações:

*“Art. 6º. É o Tesouro Nacional autorizado a emitir títulos até o montante de R\$ 7.000.000.000,00, (sete bilhões de reais) para garantir as operações de alongamento dos saldos consolidados de dívidas de que trata o art. 5º.*

*§ 1º A critério do Poder Executivo, os títulos referidos no caput poderão ser emitidos para garantir o valor total das operações nele referidas ou, alternativamente, para garantir o valor da equalização decorrente do alongamento.*

*§ 2º O Poder Executivo, por iniciativa do Ministério da Fazenda, fundamentará solicitação ao Senado Federal de aumento dos limites referidos nos incisos VI, VII e VIII do art. 52 da Constituição Federal.”*

176. Foi estipulado no art. 10 dessa lei que a emissão dos títulos de que trata o art. 6º teria as condições estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN):

*“Art. 10. O Conselho Monetário Nacional deliberará a respeito das características financeiras dos títulos do Tesouro Nacional a serem emitidos na forma do art. 6º e disporá sobre as demais normas, condições e procedimentos a serem observados na formalização das operações de alongamento referidas nesta Lei.”*

177. O CMN, portanto, mediante a Resolução 2.238/1996, dispôs sobre condições e procedimentos a serem observados na formalização das operações de alongamento de dívidas originárias de crédito rural, tratadas pela Lei 9.138/1995. Seu artigo 2º estabelece que *“o alongamento de dívidas abrange, inclusive: I - as parcelas de Empréstimo do Governo Federal, Com Opção de Venda (EGF/COV), repactuadas de acordo com as Resoluções nºs 2.164 e 2.187, de 19.06.95 e 09.08.95, respectivamente.”*

178. No que tange à emissão dos títulos, o art. 8º dessa resolução determina o exposto a seguir:

*“Art. 8º Estabelecer, para garantir o alongamento e a equalização de tais operações, as seguintes características e condições relativamente aos títulos públicos a que se refere o art. 6º da referida Lei nº 9.138/95:*

*I - os títulos devem ser emitidos pelo valor total das dívidas efetivamente alongadas, consolidadas com base em 30.11.95 e no caso do FAT e PIS/PASEP, pelo valor equalizável, limitado ao montante de R\$7.000.000.000,00 (sete bilhões de reais);*

*II - os títulos devem ser emitidos, após celebração de contrato entre as instituições financeiras e o Tesouro Nacional, e registrados na Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos (CETIP), observando-se que: a) a emissão deve ser efetuada em 4 (quatro) parcelas de até 25% (vinte e cinco por cento) do montante alongado, com valor de face em 30.11.95, obedecendo o seguinte cronograma:*

*1. primeira parcela: mensalmente, respeitado o limite de R\$1.750.000.000,00 (um bilhão setecentos e cinquenta milhões de reais); (Redação ajustada ao definido na Resolução nº 2.332, de 5/11/1996.)*

*2. segunda parcela: 05.01.1998;*

*3. terceira parcela: 05.01.2000;*

*4. quarta parcela: 05.01.2002;”*

179. Ressalto que a 4ª e última parcela deveria ter sido emitida ainda no exercício de 2002.

180. Nesse contexto, a União e o Banco do Brasil assinaram “*Contrato de equalização de encargos financeiros e de alongamento de dívidas originárias de crédito rural*”, na data de 24 de junho de 1996, cuja Cláusula 23ª determinou que o Tesouro Nacional emitisse títulos no valor de R\$ 4,177 bilhões para garantia das dívidas alongadas.

181. Já a Cláusula 21ª desse contrato condicionou a emissão dos títulos à obrigação de o Banco do Brasil informar à União “*o diferencial entre o saldo devedor em 30/11/1995 da operação repactuada e o valor devido pelo mutuário na mesma data, com base na equivalência em produto constante do contrato de repactuação*”, por intermédio de transação via **online** na rede Sisbacen do Banco Central do Brasil, “*com vistas à sua inclusão no valor dos títulos a serem emitidos(...)*”. Entretanto, os títulos a que se referiu essa cláusula não foram emitidos.

182. Voltando à Resolução CMN 2.238/1996, o art. 13, **caput**, trata da emissão de títulos para o montante a que se refere o art. 2º da própria Resolução 2.238/1996 e a Cláusula 21ª do Contrato em tela, estabelecendo o seguinte:

*“Art. 13. Relativamente às operações já renegociadas com cláusula de equivalência, prevalecerá, para fins do alongamento, a equivalência em produto contratada, devendo ser acrescido à quantidade de produto o valor correspondente à taxa efetiva de juros de 3% a.a. (três por cento ao ano), capitalizados anualmente, a partir de 30.11.95. A emissão de títulos pelo Tesouro Nacional contemplará o saldo devedor, em 30.11.95, da operação repactuada de acordo com a Resolução nº 2.164/95.”*

183. Observo que os títulos a serem emitidos pela União deveriam englobar o referido montante, mas, até o ano de 2002, não foi efetuada a emissão. Dessa maneira, em dezembro de 2008, editou-se a Resolução CMN 3.367/2008, que inseriu o parágrafo único no art. 13, estabelecendo condições para a emissão de títulos públicos:

*“Parágrafo único. Nos casos em que não seja possível apurar o saldo devedor das operações referidas no caput até a data das emissões de que trata a alínea “a” do inciso II do art. 8º, o pagamento da equalização poderá ser realizado posteriormente, por meio da emissão de títulos com as seguintes características:(...)”*

184. A inclusão desse parágrafo consistiu em emissão de dívida sem autorização legislativa, uma vez que postergou o pagamento da equalização, gerando nova operação de crédito.

185. Ressalto que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 36, proíbe a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo e, quando foi editada a Resolução CMN 3.367/2008, acrescentando o parágrafo único ao art. 13 da Resolução CMN 2.238/1996, a LRF já estava em vigor.

186. Em 30/12/2015, União e o Banco do Brasil assinaram contrato (017/PGFN/CAF) de reconhecimento de dívida, cuja Cláusula Primeira dispôs sobre o montante original de R\$ 114.084.882,55 (30/11/1995). Já o parágrafo segundo da mesma cláusula informou que tal valor atualizado até 11/12/2015 era R\$ 1.535.652.458,96.

187. Por intermédio da Portaria 780, de 30 de dezembro de 2015, a Secretaria do Tesouro Nacional autorizou a emissão de 1.099.015 títulos públicos, no valor econômico de R\$ 1.506.232.999,24 em favor do Banco do Brasil, conforme Contrato 017/PGFN/CAF, visando ao pagamento de operações contratadas com equivalência em produtos:

Título	Emissão	Vencimento	PU (em R\$)	Quantidade	Valor Financeiro (em R\$)
NTN-F	30/12/2015	01/01/2017	999,718201	376.662	376.555.857,02
NTN-F	30/12/2015	01/01/2021	846,191303	445.009	376.562.745,55
NTN-B	30/12/2015	15/08/2018	2.776,666465	135.615	376.557.622,65
NTN-B	30/12/2015	15/08/2022	2.656,878790	141.729	376.556.774,02
TOTAL				1.099.015	1.506.232.999,24

188. Ocorre que a emissão desses títulos não atendeu à condição estabelecida pelo parágrafo único do art. 13 da Resolução CMN 2.238/1996, que determinava, especificamente, que o pagamento da equalização poderia ser realizado posteriormente nos casos em que não fosse possível apurar o saldo devedor das operações. Vários documentos obtidos originalmente por intermédio do Ofício 0020-621/TCU/SecexFazenda, de 22/10/2014, no âmbito do TC 021.643/2014-8, mostram que os valores dos saldos em 30/11/1995 já eram conhecidos antes mesmo do transcurso do prazo estabelecido pelo parágrafo único do artigo 13.

189. Assinlo que a emissão de tais títulos teria impacto no resultado fiscal primário no ano de sua emissão, porque representaria um aumento da dívida líquida do setor público apurada pelo Bacen.

190. Verifico também que houve um atraso injustificado na emissão desses títulos, cuja última parcela estava prevista para 5/1/2002, segundo art. 8º da Resolução CMN 2.238/1996, não observando o parágrafo único do art. 13 desse dispositivo, inserido pela Resolução CMN 3.367/2008. Ademais, tal operação de crédito se deu já na vigência da LRF, descumprindo a vedação do art. 36.

191. Chegando ao fim deste voto, entendo que o Tribunal dispõe dos elementos necessários para autorizar que nesta oportunidade a Presidente da República seja ouvida. Enfatizo, uma vez mais, que a adoção dessa medida reforça o compromisso dessa Corte de possibilitar o amplo exercício do direito de defesa, na linha do que foi decidido relativamente às contas de 2014 (Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário).

192. Ao encerrar, é preciso dizer que este trabalho, que reitero ser ainda preliminar, se deve enormemente ao esforço e capacidade técnica dos auditores deste Tribunal, especialmente da Semag e da SecexFazenda, com distinção a Leonardo Rodrigues Albernaz, Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra, Andreia Bello, Renato Cavalcante e Antonio Carlos D'Ávila Junior, que me assessoraram mais de perto. Registro que muitos outros Auditores subscreveram o relatório, e sei que tantos mais contribuíram com suas opiniões e conhecimentos. Todos têm o meu reconhecimento.

193. Exalto também a participação do Procurador-Geral, Paulo Soares Bugarin, que deu mais corpo ao trabalho, a partir do meritório questionamento acerca da validade de medidas provisórias que dispuseram sobre créditos orçamentários.



194. Agradeço, por fim, os Ministros Walton Alencar Rodrigues e Raimundo Carreiro, por terem me permitido usar informações de processos de sua relatoria, que representam parte significativa do presente trabalho.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de junho de 2016.

**JOSÉ MÚCIO MONTEIRO**  
Relator