



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS EXTRAJUDICIAIS**

INFORMAÇÕES nº RA/02-2015

Processo nº 00400.000745/2015-51

Interessado: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

**Assunto: CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA – EXERCÍCIO 2014
QUESTIONAMENTOS ADICIONAIS**

Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União,

Trata-se do Aviso nº 895-GP/TCU, de 12 de agosto de 2015, expedido pela Presidência do Tribunal de Contas da União, por meio do qual é dada ciência à Excelentíssima Senhora Presidenta da República do despacho proferido pelo Excelentíssimo Senhor Ministro Augusto Nardes nos autos do Processo nº TC-005.335/2015-9, relativo à prestação de contas anual do Governo alusivo ao exercício de 2014.

No referido despacho, foi conferido, a titular do Poder Executivo, prazo de 15 (quinze) dias para que se pronuncie sobre os seguintes indícios de irregularidade apurados pela Corte de Contas:

17.1.1. Edição do Decreto 8.197, de 20.02.2014, e alterações subsequentes, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e fixou o cronograma mensal de desembolso para 2014, sem considerar a manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego quanto à elevação de despesas primárias obrigatórias (Seguro Desemprego e Abono Salarial), no valor de R\$ 9,2 bilhões, e quanto à frustração de receitas primárias do Fundo de Amparo ao Trabalhador, no valor de R\$ 5,3 bilhões, nos termos do Ofício 35/2014/SE-

MTE, de 17/2/2014, em desacordo com os artigos 8º e 9º da Lei Complementar nº 101/2000^[1];

17.1.2. Abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio dos Decretos Não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2014^[2], infringindo por consequência, o art. 167, inc. V da Constituição Federal^[3] e com a estrita vinculação dos recursos oriundos de excesso de

¹ Eis o que dizem os dispositivos legais referidos:

“Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea *c* do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. 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.

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.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.”

² **Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014:**

“Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2014 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de quaisquer valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas por parlamentares, para o atendimento de despesas:

I - em cada subtítulo, até o limite de 20% (vinte por cento) do respectivo valor, mediante a utilização de recursos provenientes de:

a) anulação parcial de dotações, limitada a 20% (vinte por cento) do valor do subtítulo objeto da anulação;

b) reserva de contingência, inclusive à conta de recursos próprios e vinculados, observado o disposto no art. 5º, inciso III, da LRF;

c) excesso de arrecadação de receitas próprias, nos termos do art. 43, §§ 1º, inciso II, 3º e 4º, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964;

d) excesso de arrecadação das receitas do Tesouro Nacional; e

e) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2013, nos termos do art. 43, §§ 1º, inciso I, e 2º, da Lei nº 4.320, de 1964 [...].

³ **Constituição Federal:**

Art. 167. São vedados:

[...]

arrecadação ou de superávit financeiro, contrariando o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal^[4].

O prazo inicialmente fixado foi prorrogado, em razão de pedido, pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, em ordem a estabelecer prazo idêntico ao fixado por meio do Acórdão nº 1464/2015 TCU-Plenário, quando da oitiva inicial.

A prorrogação de prazo foi informada por meio do Aviso nº 937-GP/TCU, de 27 de agosto de 2015, que se fez acompanhar de novo Despacho prolatado pelo Excelentíssimo Senhor Ministro Augusto Nardes que expressamente assevera a concessão de *“novo e improrrogável prazo de 15 dias a contar do prazo inicialmente concedido por meio de despacho datado de 12/8/2015, encaminhado por meio do Aviso nº 895/2015-GP/TCI, da mesma data.”*

Em face dos apontamentos acima relacionados, a Advocacia-Geral da União centralizou as informações encaminhadas pelos órgãos da Administração Federal diretamente envolvidos com as questões tratadas, organizando-as na forma das presentes Informações, que, aprovadas, constituirão as contrarrazões do Governo.

I – Introdução

Antes de se iniciar a avaliação específica dos dois apontamentos suscitados pelo Relator, é fundamental colocar a devida ênfase sobre a louvável iniciativa de, vez mais, em deferência à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e aos princípios do contraditório e da ampla defesa, conceder oportunidade para que a Presidência da República, devidamente representada pela Advocacia-Geral da União, ofereça à Corte elementos de fato e de direito para uma apropriada avaliação das Contas do Governo da República relativa ao ano de 2014.

Bem por isso, não é demais ressaltar que decisão desse porte, em particular quando atenta para a simetria das situações presente e o pedido de informações já solicitadas pela Corte e, justamente por isso, concede prazo idêntico ao fixado por meio

V - - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

⁴ Lei Complementar nº 101, de 2001:

“Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. 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.”

do Acórdão nº 1464/2015-TCU-Plenário, de modo a fixar nova sistemática para o procedimento para o tema, além de refletir o respeito aos aludidos princípios constitucionais, concretiza a preocupação da Corte em oferecer a melhor análise para a deliberação do Congresso Nacional.

É dizer, evidencia a proposta de oferecer uma avaliação sobre as contas do Governo da República tecnicamente sólida, que leve em conta também a perspectiva do gestor, uma decisão acurada e ancorada na melhor técnica disponível.

Assim, as razões que se seguem tratam única e especificamente sobre os pontos destacados na primeira decisão prolatada pelo eminente Relator.

Enfim, serão abordados, topicamente, cada um dos dois pontos de esclarecimentos solicitados pela Corte de Contas.

Ainda, como consideração preliminar, reiteramos que a Administração Pública, por certo, estará pronta para prestar quaisquer outros esclarecimentos que se fizerem necessários à avaliação das Contas do Governo da República de 2014.

Dessa forma, caso outros pontos de elucidação, à luz da compreensão da egrégia Corte, sejam necessários, poderão e deverão ser solicitados à Administração Pública, que não se furtará de prontamente atendê-los em tempo e modo adequados, colaborando com a proposta de oferecer à deliberação do Congresso Nacional a melhor análise sobre o tema, que contemple as preocupações do órgão de controle externo e do próprio gestor público, como já acentuado em outra oportunidade.

Reitera-se, ainda, que, notadamente – mas não exclusivamente – quanto ao tópico objeto da Seção III, *infra*, que os apontamentos referem-se à prática consolidada ao longo de quase de três lustros de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dessa forma, caso a conclusão da Corte de Contas apure a necessidade de algum ajuste ao modelo empregado ao longo de mais de uma década, impõe-se a compreensão prospectiva do tema, em deferência ao princípio da segurança jurídica e da confiança legítima.

Remete-se, pois, quanto ao tema, a tudo que já fora consignado em outra oportunidade sobre a matéria, na qual se fez questão de registrar que, assim como em outros campos, a hermenêutica jurídica é fruto da evolução nas concepções e compreensões sobre determinados parâmetros legais.

Todavia, não se pode imaginar que novas exegeses tiradas para o momento sejam motivo suficiente para a aplicação de medidas de constrição, sem que se ofereça à Administração Pública a oportunidade de ajustar sua conduta aos novos cânones.

Caso não se admita que essas compreensões devam ter aplicação prospectiva, as decisões anteriores que aprovaram as Contas Governamentais sob os mesmos critérios e premissas, estariam contaminadas, pois se admitiria apenas a compreensão ora externada como correta.

Fácil perceber que esse entendimento das coisas não se sustenta como instrumento de apreciação, seja das Contas do passado, seja das Contas do Governo da República no exercício de 2014, na medida em que todas as anteriores, construídas sob as mesmas premissas e com base nas mesmas metodologias, vieram de ser aprovadas.

Daí não se mostrarem apropriadas determinadas colocações, que foram construídas a partir de indícios ou de novos parâmetros e novas compreensões, tachadas de ilegalidades, nomeadas de inobservância do Princípio da Legalidade, o que de forma alguma se afigura, como se demonstrará, na abordagem específica de cada tópico da decisão do eminente relator do processo de contas do Governo da República na Corte de Contas da União.

Constata-se, assim, que, caso o TCU adote, em relação ao exercício de 2014, posicionamento diverso do adotado em exercícios passados, estará indo de encontro com os postulados da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, enquanto expressões do Estado Democrático de Direito, na medida em que, como já externado nestes autos à Corte de Contas, interfere diretamente na certeza do direito e na estabilidade das relações jurídicas.

Tudo isso, claro, sem negar a possibilidade de a Corte fixar – de modo prospectivo – novas formas de atuação da Administração Pública no que tange à execução orçamentária.

Por fim, antes de se iniciar a análise dos questionamentos, faz-se necessário trazer a lume, as medidas implementadas no exercício de 2014, que buscaram o aperfeiçoamento do gasto público, com a finalidade, também, de atender à meta de resultado primário estabelecida pela LDO/2014.

Nesse sentido, destacam-se às medidas adotadas no âmbito do Programa Garantia-Safra que foram implementadas a partir de maio de 2014, em razão das quais o Governo deixou de pagar parcelas adicionais no referido programa⁵.

Cumprido esclarecer que o Programa Garantia-Safra é um seguro para agricultores familiares com renda familiar mensal igual ou inferior a 1,5 (um e meio) salário mínimo que vivem na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e que garante uma renda mínima às famílias que perderam sua safra.

Dessa forma, limitou-se o pagamento dos adicionais a apenas aos primeiros quatro meses do exercício.

Outras medidas para conter as despesas emergenciais foram implementadas em relação ao Programa Bolsa Estiagem⁶ durante o exercício de 2014.

Em decorrência, foram retirados da folha de beneficiários todos aqueles que não sacaram os valores dos benefícios creditados por três meses consecutivos.

Em março de 2014, também foram suspensos os benefícios até então pagos para áreas fora da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Ademais, foram igualmente suspensos os benefícios do Auxílio Emergencial Financeiro que eram pagos nos municípios cujo processo de aferição de perda de safra, no âmbito do programa Garantia-Safra, foi encerrado sem comprovação de perdas.

⁵ Lei nº 12.999, de 18 de junho de 2014, resultante da conversão da Medida Provisória nº 635, de 26 de dezembro de 2013:

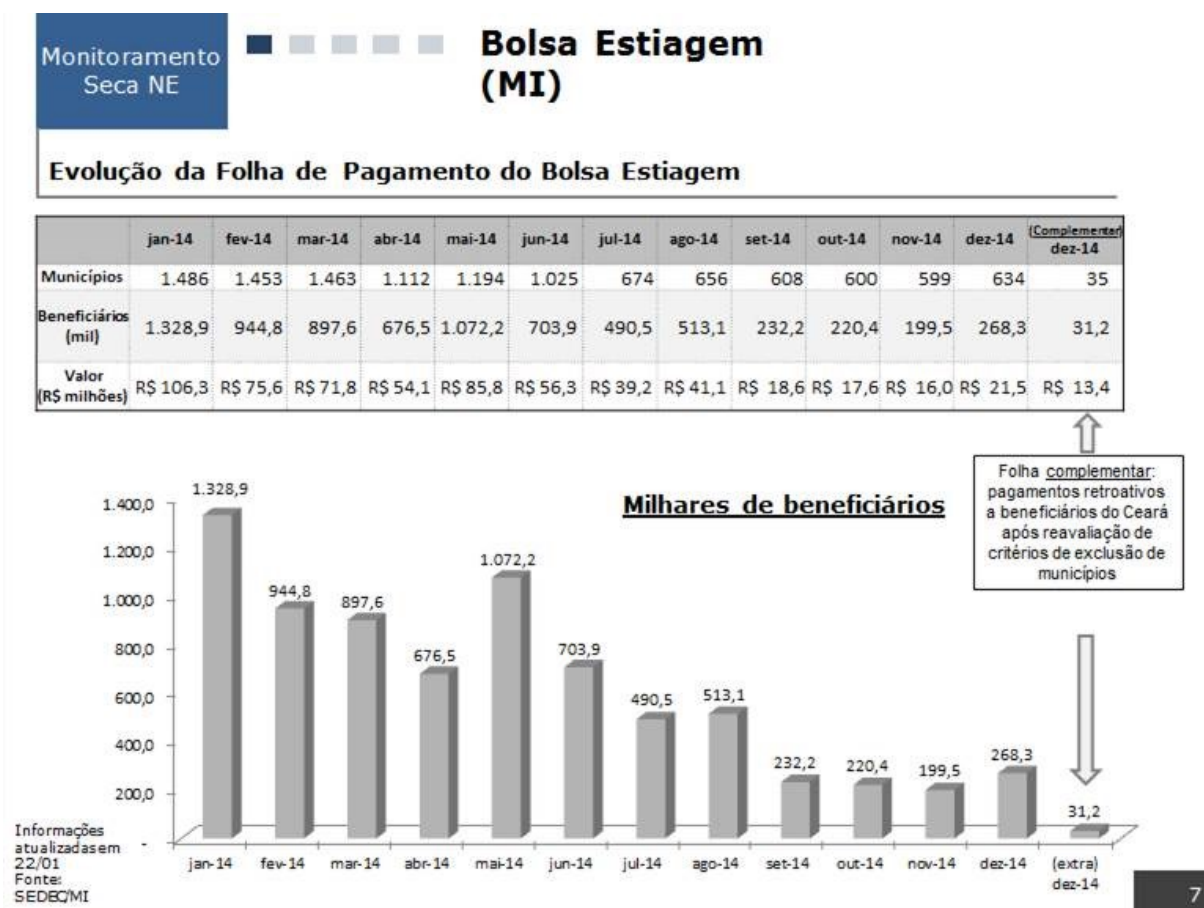
“Art. 1º Excepcionalmente, para a safra 2012/2013, fica o Fundo Garantia-Safra autorizado a pagar adicional ao Benefício Garantia-Safra estabelecido no art. 1º da Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002, no valor de R\$ 155,00 (cento e cinquenta e cinco reais) mensais por família, aos agricultores familiares que aderiram ao Fundo Garantia-Safra e que tiveram perda de safra em razão de estiagem ou de excesso hídrico, nos termos do art. 8º da Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002.

§ 1º O pagamento do adicional ao Benefício será feito em parcelas mensais subsequentes aos pagamentos dos benefícios estabelecidos para a safra 2012/2013, com o último pagamento em abril de 2014.”

⁶ O Bolsa Estiagem ou Auxílio Emergencial é um benefício federal instituído pela Lei nº 10.954, de 29 de setembro de 2004, com o objetivo de assistir famílias de agricultores familiares com renda mensal média de até 2 (dois) salários mínimos, atingidas por desastres no Distrito Federal e nos municípios em estado de calamidade pública ou em situação de emergência reconhecidos pelo Governo Federal, mediante portaria do Ministro de Estado da Integração Nacional.

Por último, ainda quanto ao Programa Bolsa Estiagem, as novas adesões foram mantidas apenas para os municípios que possuíam decreto de emergência em vigência⁷.

Essas medidas importaram na redução dos valores pagos e no número de famílias atendidas, na forma sumariada no quadro logo abaixo:



De outra parte, também foram implementadas medidas no âmbito do Programa Bolsa Família.

Nesse programa, após a atualização de dados dos cadastros de beneficiários e de diligências fiscalizatórias foram excluídas **2.187.773 (dois milhões, cento e oitenta e sete mil e setecentas e setenta e três) de famílias beneficiárias, números que significaram uma economia anualizada de aproximadamente R\$ 4,6 bilhões.**

⁷ Todas essas medidas constam da Resolução nº 12, de 30 de dezembro de 2013, do Comitê Gestor Interministerial do Auxílio Emergencial Financeiro.

Registre-se que, conforme série histórica, essa foi a maior revisão do número de beneficiários do Programa, conforme se observa da tabela abaixo:

Ano	Benefícios Cancelados (nº de famílias)
2010	1.200.581
2011	272.570
2012	706.167
2013	783.977
2014	2.187.773

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Diante dos apontamentos acima expostos, resta claro que foram adotadas medidas que iam ao encontro da obtenção da meta estabelecida.

Feitos esses esclarecimentos iniciais, remetendo-se, quanto ao mais, às contrarrazões já prestadas, pois não se deseja a repetição estéril, passa-se a clarificar os dois tópicos abordados na decisão do Tribunal de Contas para demonstrar a consistência, mais uma vez, da execução orçamentária durante o exercício de 2014, bem como o respeito aos parâmetros legais e, em particular, às diretrizes fixadas pela jurisprudência do Tribunal que, considerando o juízo realizado na análise das prestações de contas anteriormente examinadas não havia – até aqui – avaliado como irregulares ou passíveis de advertência atos de conteúdo assemelhado aos ora em exame.

II – Apontamento 17.1.1 do despacho

Para facilitar a compreensão, dividiu-se esse apontamento em duas partes: (i) a que trata de manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego quanto à elevação de despesas primárias em R\$ 9,3 bilhões; e (ii) a que trata da frustração de receitas primárias do Fundo do Amparo ao Trabalhador - FAT, no montante de R\$ 5,3 bilhões.

Parte I - Manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego quanto à elevação de despesas primárias em R\$ 9,3 Bilhões

O primeiro fato tido como irregular diz respeito à suposta desconsideração de pedido de suplementação orçamentária das verbas destinadas ao pagamento de seguro desemprego e abono salarial, formulado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, bem como da notícia de frustração de receitas primárias do FAT, quando da edição do Decreto nº 8.197, de 20 de fevereiro de 2014, que dispôs sobre a programação

orçamentária e financeira e o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2014.

De acordo com a equipe técnica do TCU, a omissão de despesas com o seguro desemprego e o abono salarial, aliada à frustração de receitas do FAT, teriam contribuído para que o valor do contingenciamento previsto no Decreto nº 8.197, de 2014, fosse artificialmente subestimado.

Por tal motivo, não teriam sido adotadas as medidas exigidas pelo art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), concernentes na limitação de empenho e movimentação financeira visando ao cumprimento da meta de resultado primário.

Antes de tudo, faz-se necessário registrar que o pedido de suplementação orçamentária das verbas destinadas ao pagamento de seguro desemprego e abono salarial, formulado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, data de 17 de fevereiro de 2014, tendo o Decreto nº 8.197, sido assinado em 20 de fevereiro subsequente.

Ou seja, a provocação do Ministério do Trabalho e Emprego fora aduzida na iminência da data limite para publicação do referido Decreto, conforme exige o art. 8º da LRF, uma vez que a Lei Orçamentária Anual - LOA/2014 fora publicada em 21 de janeiro de 2014.

Assim, resta patente a impossibilidade fática de que tais parâmetros fossem minimamente considerados quando da edição do suso mencionado Decreto.

Entretanto, como adiante restará demonstrado, a manutenção das verbas orçamentárias originalmente previstas para o pagamento do abono salarial e do seguro desemprego não implicou no descumprimento da LRF.

Faz-se necessário, inicialmente, tecer breves comentários sobre as regras que orientam a execução orçamentária, matéria que foi objeto do Decreto nº 8.197, de 2014.

De início, deve-se destacar que a meta fiscal é prevista no § 1º do art. 1º, bem como no § 1º do art. 4º, ambos da Lei Complementar nº 101, de 2000, nos seguintes termos:

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

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

[...]

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

(grifou-se)

Em atenção às referidas exigências, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO fixa a meta de resultado primário para o exercício correspondente.

No caso em análise, a Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013 – LDO/2014, em seu art. 2º, estabelecia, inicialmente, a meta de R\$ 116.072.000.000,00 (cento e dezesseis bilhões e setenta e dois milhões de reais).

Paralelamente a isso, sobreleva anotar que é atribuição da LOA, nos termos do disposto no § 8º do art. 165 da Constituição Federal, a fixação da despesa e a previsão de receita⁸.

Como já mencionado, em até trinta dias após a publicação da LOA, o Poder Executivo, com fundamento nas projeções nela presentes, publica o decreto que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira para o exercício, bem como estabelece o cronograma mensal de desembolso para os seus órgãos e entidades.

Sendo certo que o art. 9º da LRF autoriza o Poder Executivo a realizar, por decreto, a limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela LDO, **configurando este o instrumento adequado para auxiliar o atingimento da meta.**

Como se vê, a execução orçamentária funciona, em apertada síntese, da seguinte forma: a LOA, que fixa as despesas e estima as receitas, é elaborada, com base

⁸ Note-se que ambos os elementos da lei orçamentária anual não são rígidos. Afinal, a fixação da despesa é de caráter meramente autorizativo, enquanto a previsão de receita constitui simples perspectiva econômica.

na meta de resultado financeiro fixada pela LDO. Em seguida, em atenção aos parâmetros previamente estabelecidos pelas referidas leis e com base nas análises prospectivas constantes dos Relatórios de Receitas e Despesas, é feita, por intermédio de decreto, a programação orçamentária e financeira, bem como o cronograma de desembolso dos órgãos e entidades do Poder Executivo.

A LRF, por sua vez, antevendo que o exercício financeiro não é estanque, mas, ao revés, dinâmico, autoriza o contingenciamento, quando, ao final de cada bimestre, verifica-se que este é necessário para o cumprimento da meta de resultado primário.

As interpretações desse mandamento da LRF têm sido consagradas ao longo do tempo de forma que as avaliações bimestrais de receita e despesa, realizadas de acordo com o art. 9º da LRF, e com as disposições das LDO's, levem em consideração uma situação retrospectiva e prospectiva do comportamento desses agregados.

Enfim, a cada intervalo de tempo (bimestre), faz-se a consolidação dos gastos, apura-se a confirmação, ou não, das projeções anteriormente feitas, refazem-se as projeções, tudo dentro de uma alterabilidade admitida e prevista pela LRF, que, ao determinar essas reavaliações periódicas, reconhece a dinâmica inerente à execução orçamentária.

De igual sorte, não se pode esquecer a incidência do Princípio da Anualidade Orçamentária, cujos fundamentos constitucionais estão contidos nos arts. 48, II, 165, III, e § 5º e 166, todos do Texto Maior.

De acordo com o referido Princípio, as receitas arrecadadas no exercício destinam-se às despesas assumidas no mesmo período.⁹

Em outras palavras, o intervalo de tempo em que se estimam as receitas e se fixam as despesas é de um ano, coincidente com o exercício civil, conforme redação do art. 34 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964¹⁰.

Nesse contexto, infere-se que a Administração tem todo o exercício financeiro, que, vale repisar, coincide com o exercício civil, como prazo limite para realizar as suplementações orçamentárias necessárias, sendo o dia 31 de dezembro o

⁹ Sobre o tema, cf. PETTER, Lafayette Josué. **Direito Financeiro**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009, p. 180.

¹⁰ Lei nº 4.320, de 1964:
Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

termo final para apurar o cumprimento da meta de resultado primário estabelecida na LDO.

Uma vez feitos esses esclarecimentos, cumpre assinalar que, no caso específico do seguro desemprego e do abono salarial, embora os benefícios correlatos constituam despesas obrigatórias, a verificação da disponibilidade dos recursos deve ocorrer no momento do empenho, e, nas situações sob exame, essa regra não foi descumprida em momento algum, conforme será evidenciado na sequência.

Portanto, o fato de não se ter providenciado a suplementação orçamentária das verbas destinadas ao pagamento de seguro desemprego e abono salarial, ainda no mês de fevereiro de 2014, não configurou qualquer irregularidade, tampouco descumprimento da LRF.

Em outras palavras, não obstante as ponderações apresentadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, no sentido do agravamento de suas projeções, as dotações disponíveis no orçamento, naquela oportunidade, se mostravam suficientes para cobrir as despesas correspondentes ao período, não se afigurando, pois, necessária a edição do decreto para abertura de crédito suplementar naquela oportunidade, o que se revelaria imprescindível apenas quando da insuficiência de recursos ocorrida em momento bem posterior.

Dito de maneira simples e direta: **não houve atraso e nem insuficiência de dotação orçamentária que inviabilizassem o empenho das mesmas com a prestação necessária ao seu pagamento.**

Conforme se observa, no quadro abaixo, até setembro de 2014 a dotação orçamentária disponível para o cumprimento das obrigações era adequada, pois era superior ao valor executado até aquele momento, corroborando o entendimento de que não houve prejuízo para o cumprimento das despesas obrigatórias sob exame.

Quadro Resumido da Execução Orçamentária e Financeira do Abono Salarial e do Seguro Desemprego

Mês de referência	Abono Salarial				Seguro desemprego			
	Acumulado no ano até o mês de referência				Acumulado no ano até o mês de referência			
	Dotação	Empenho	Pago STN	Pago CEF	Dotação	Empenho	Pago STN	Pago CEF
jan	15,2	0,0	0,0	0,1	27,8	27,8	2,7	3,0
...
set	15,2	15,2	10,7	10,8	27,8	27,8	25,9	26,2

out	16,8	16,8	14,7	13,8	32,2	32,2	29,0	29,2
nov	16,8	16,8	15,3	14,3	32,2	32,2	31,8	32,0
dez	15,9	15,9	15,5	14,5	36,0	36,0	35,2	35,3

Fonte: SIAFI e CEF

Não se pode afirmar que os apontamentos trazidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego não foram considerados pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

De fato, essas preocupações foram consideradas oportunamente em momento posterior à edição do Decreto nº 8.197, de 2014, uma vez que, conforme anteriormente explicitado, a provocação ocorreu na antevéspera da data limite para a edição do Decreto.

Dessa forma, conforme conteúdo constante do próprio Despacho exarado no Processo nº TC 005.335/2015-9, o Ofício nº 25/2014/SE-MTE, de 17 de fevereiro de 2014, foi devidamente respondido pelo Ofício nº 09/SOF/MP, de 21 de março de 2014, nos seguintes termos:

1. Em resposta ao Ofício nº 35/2014/SE-MTE, de 17 de fevereiro de 2014, que encaminhou o pedido de suplementação orçamentária para as ações do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, informo que o valor previsto para o Abono Salarial e Seguro-Desemprego nas estimativas que compuseram o Decreto nº 8.197, de 20 de fevereiro de 2014, que estabeleceu a programação orçamentária e financeira, e também o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2014, é o mesmo constante da Lei Orçamentária Anual, ou seja, R\$ 43,0 bilhões.
2. Essas projeções poderão ser revistas bimestralmente por ocasião das Avaliações de Receitas e Despesas Primárias, previstas no art. 51 da Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014, em atendimento ao art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Caso as projeções das despesas obrigatórias do FAT sejam majoradas, esta Secretaria tomará as providências cabíveis para a suplementação orçamentária. (grifou-se)

Entretanto, na elaboração do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas, que tem caráter eminentemente prospectivo, são ponderados diversos fatores, **devendo-se levar em consideração todas as informações disponíveis quando de sua elaboração e não apenas uma visão setorial.**

No caso em tela, a manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego foi considerada nessa análise, mas não de forma isolada. Levaram-se, também, em consideração, **as propostas de alterações legislativas e dos regulamentos do seguro**

desemprego e do abono salarial em discussão no âmbito Governo federal, bem como entre este e os seguimentos da sociedade civil relacionados, mormente as Centrais Sindicais, configurando um diálogo transparente.

De fato, conforme amplamente noticiado à época, a partir do final de 2013, o Ministro da Fazenda discutiu com as centrais sindicais medidas visando à redução dos gastos com o pagamento de seguro desemprego e abono salarial.

A expectativa era que a alteração das regras de concessão desses benefícios surtisse efeitos ainda no ano de 2014, o que foi devidamente sopesado quando da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária, bem como dos Relatórios Bimestrais de Avaliação de Receitas e Despesas.

É necessário, pois, enfatizar as negociações ocorridas com setores da sociedade civil na tentativa de implementar medidas que reduzissem as despesas com seguro-desemprego e abono salarial.

Com efeito, já em 31 de outubro de 2013, o Ministro da Fazenda anunciava com clareza e transparência a intenção do Governo federal em discutir com as Centrais Sindicais uma proposta sobre a matéria.

Na oportunidade, já revelava a preocupação do Ministro com o tema:

Temos urgência em reduzir essa despesa. Vamos melhorar as condições dos trabalhadores e, ao mesmo tempo, reduzir gastos e, assim, juntar interesses do trabalhador com os do Governo.

O áudio dessa entrevista coletiva está acessível a qualquer interessado e, logo no início de sua fala, o Ministro da Fazenda afirma, ao anunciar o início do processo de negociação com a sociedade civil, o seguinte:

Bom, o Governo está sempre preocupado em cumprir as metas fiscais e reduzir as despesas públicas. E, nesse sentido, nós estamos estudando uma maneira de reduzir uma das despesas importantes que estamos tendo no Governo federal, que é a despesa com seguro-desemprego e abono.¹¹

Em seguida, no dia 4 de novembro de 2013, o Ministro da Fazenda reuniu-se com as Centrais Sindicais.

¹¹ Notícia divulgada pelo Ministério da Fazenda. BRASIL, Ministério da Fazenda. *Governo discutirá oferta de qualificação no primeiro desemprego*. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/divulgacao/noticias/2013/outubro/governo-discutira-oferta-de-qualificacao-no-primeiro-desemprego>>. Acesso em: 24 ago. 2015.

Outras reuniões foram realizadas até a efetiva implementação das medidas, conforme tabela abaixo, que resgata os acontecimentos já referidos:

EVENTOS RELATIVOS NO ANO DE 2013
31/10/2013. Entrevista coletiva – Guido Mantega
04/11/2013. Reunião com centrais sindicais – Guido Mantega
07/11/2013. Reunião com as centrais sindicais – Guido Mantega e Márcio Holland de Brito
18/11/2013. Reunião com centrais sindicais – Guido Mantega, Márcio Holland de Brito e José Lopes Feijó.
19/12/2013. Reunião com centrais sindicais – Márcio Holland de Brito
EVENTOS RELATIVOS AO ANO DE 2014
30/04/2014. Reunião com representantes do Ministério da Fazenda e do Ministério do Trabalho e Emprego - José Lopes Feijó
05/05/2014. Reunião com representantes do Ministério da Fazenda. José Lopes Feijó.
25/11/2014. Reunião com centrais sindicais. Márcio Holland de Brito e José Lopes Feijó. ¹²

Verifica-se, portanto, que, em verdade, não estava o Governo a negar o fato ou a ignorar as preocupações externadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Em boa verdade, ao invés de suplementar os recursos de imediato, fato que poderia levar a um falso entendimento no sentido da desnecessidade de ajustes dessas políticas públicas, o Governo tentava negociar novas regras para o pagamento dos benefícios sociais, medidas essas que, por diversos motivos, foram viabilizadas no final do ano de 2014, com reflexos no ano corrente.

Ou seja, a natureza prospectiva das avaliações bimestrais não poderia desconsiderar nessa temática a possibilidade de implementação das negociações públicas em curso entre setores do Governo e da sociedade civil.

¹² Os eventos listados estão comprovados com a indicação da agenda pública da autoridade que participou efetivamente da referida reunião. Além da agenda pública do Ministro da Fazenda à época, também foram consultadas as agendas públicas do Assessor Especial do Ministro de Estado da Secretaria-Geral da Presidência da República, José Lopez Feijó, conforme indicação constante da tabela. As agendas referidas, juntadas por cópia nesta oportunidade, estão disponíveis para acesso a qualquer interessado nos seguintes endereços. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/divulgacao/agenda/consulta_agendas>. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/agendas/gabinete/assessores-especiais/jose-lopez-feijoo>>. Acesso em: 24 ago. 2015. Ademais, pede-se a juntada de notícias jornalísticas divulgadas à época.

Essas negociações, conforme demonstrado, ocorreram durante os meses de outubro de 2013 a dezembro de 2014 e foram implementadas finalmente por meio das Medidas Provisórias nºs 664 e 665, ambas de 30 de dezembro de 2014, convertidas, respectivamente, nas Leis nºs 13.135, de 17 de junho de 2015, e 13.134, de 16 de junho de 2015.

O fato de as tratativas não ter produzido resultado no exercício de 2014 não invalida a metodologia empregada nas avaliações bimestrais, consolidada ao longo de todo o período posterior à promulgação da LRF, que utiliza todas as medidas de receita e despesa que estejam em discussão no momento da elaboração desses relatórios.

A título de exemplificação, e para tornar mais evidente a valia de ter em consideração os efeitos que as medidas em discussão impactariam no exercício de 2014, traz-se as projeções dos resultados que seriam obtidos, conforme demonstração abaixo.

Medidas em Estudo 2013/2014 para impacto em 2014

- 1. Elevar o período mínimo de trabalho consecutivo na primeira solicitação do benefício. Atualmente a regra é de seis meses consecutivos, passar para 12 meses.**
 - **Impacto anualizado em 2014:** R\$ 3,8 bi
 - **Medida:** Alterar Resolução nº 467/2005 do CODEFAT.

- 2. Reduzir o número de parcelas pagas ao beneficiário do seguro-desemprego, conforme o número de solicitações.**
 - 1ª Solicitação = 3 a 5 parcelas (regra atual)
 - 2ª Solicitação = 2 a 4 parcelas
 - 3ª Solicitação = 1 a 3 parcelas
 - **Impacto anualizado em 2014:** R\$ 4,3 bi
 - **Medida:** Alterar a Lei 8.900/94

- 3. Alterar o calendário de pagamento do Abono Salarial, de forma que apenas metade seja paga em 2014.**
 - **Impacto em 2014:** R\$ 8,9 bi.
 - **Medida:** alterar Resolução Anual do CODEFAT/PIS-PASEP (publicada em junho/julho) que disciplina o pagamento do Abono Salarial referente ao exercício de 2014/2015.

Quadro da Estimativa de pagamento do abono e do seguro desemprego

	R\$ bi
Estimativa MTE (sem medidas)	52,3
(-) Medidas	17,0
Total (com medidas)	35,3

Diante dos dados acima expostos, a dotação orçamentária disponível para o pagamento dos beneficiários de R\$ 43,0 bilhões, levada em consideração quando da elaboração do PLOA e dos primeiros Relatórios de Avaliação bimestral, afigurava-se suficiente frente à expectativa de adoção das medidas, que exigiriam uma dotação orçamentária inferior à prevista, de apenas R\$ 35,3 bilhões.

Ainda em relação ao seguro desemprego, registre-se que a despesa dele decorrente apresenta uma peculiaridade que a distingue das demais, a saber, é variável, uma vez que se encontra umbilicalmente relacionada ao nível de emprego na economia e da rotatividade dos trabalhadores empregados.

Ora, só tem direito ao seguro desemprego o trabalhador dispensado sem justa causa que comprove o cumprimento dos requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990¹³.

¹³ Lei nº 7.998, de 1990, na redação vigente à época:

“Art. 3º. Terá direito à percepção do seguro desemprego o trabalhador dispensado sem justa causa que comprove:

I - ter recebido salários de pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, relativos a cada um dos 6 (seis) meses imediatamente anteriores à data da dispensa;

II - ter sido empregado de pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada ou ter exercido atividade legalmente reconhecida como autônoma, durante pelo menos 15 (quinze) meses nos últimos 24 (vinte e quatro) meses;

III - não estar em gozo de qualquer benefício previdenciário de prestação continuada, previsto no Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, excetuado o auxílio-acidente e o auxílio suplementar previstos na Lei nº 6.367, de 19 de outubro de 1976, bem como o abono de permanência em serviço previsto na Lei nº 5.890, de 8 de junho de 1973; IV - não estar em gozo do auxílio-desemprego; e V - não possuir renda própria de qualquer natureza suficiente à sua manutenção e de sua família.”

Lei nº 7.998, de 1990, na redação hoje vigente, alterada pela Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015, resultante da conversão da Medida Provisória nº 665, de 30 de dezembro de 2014, resultante, no particular, das negociações, entre outros pontos, das tratativas com as centrais sindicais, iniciadas em novembro de 2013:

“Art. 3º Terá direito à percepção do seguro-desemprego o trabalhador dispensado sem justa causa que comprove:

I - ter recebido salários de pessoa jurídica ou de pessoa física a ela equiparada, relativos a:

a) pelo menos 12 (doze) meses nos últimos 18 (dezoito) meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando da primeira solicitação;

b) pelo menos 9 (nove) meses nos últimos 12 (doze) meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando da segunda solicitação; e

c) cada um dos 6 (seis) meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando das demais solicitações;

II - (Revogado);

III - não estar em gozo de qualquer benefício previdenciário de prestação continuada, previsto no Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, excetuado o auxílio-acidente e o auxílio suplementar previstos na Lei nº 6.367, de 19 de outubro de 1976, bem como o abono de permanência em serviço previsto na Lei nº 5.890, de 8 de junho de 1973;

IV - não estar em gozo do auxílio-desemprego; e

V - não possuir renda própria de qualquer natureza suficiente à sua manutenção e de sua família.

VI - matrícula e frequência, quando aplicável, nos termos do regulamento, em curso de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional habilitado pelo Ministério da Educação, nos termos do art. 18 da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, ofertado por meio da Bolsa-Formação Trabalhador concedida no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), instituído pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, ou de vagas gratuitas na rede de educação profissional e tecnológica.

Portanto, as previsões para essas despesas também variam ao longo do exercício, dependendo do cenário econômico nacional.

Cumprir registrar que o próprio Ministério do Trabalho e Emprego, durante o ano de 2014 projetava, para o ano, uma geração líquida de emprego na ordem de 1.000.000 (um milhão) de postos, conforme se pode observar na matéria jornalística publicada em **setembro de 2014** no sítio eletrônico da *Revista Exame*:

O ministro do Trabalho, Manoel Dias, reafirmou nesta quinta-feira, 11, a previsão do governo de chegar a 1 milhão de novos empregos em 2014.

No acumulado do ano até agosto, houve criação líquida de 751.456 empregos formais. Dias afirmou acreditar que setembro e outubro serão meses de "resultados positivos".

"Nosso segundo semestre seguramente será melhor que o primeiro", garantiu. "Todo o conjunto da economia está em recuperação e o emprego faz parte."

Sobre a criação de 101.425 vagas em agosto, Dias disse que o governo já esperava "bom resultado".¹⁴

Todavia, em razão das mudanças no cenário macroeconômico do segundo semestre de 2014 já anteriormente explanadas nas primeiras contrarrazões¹⁵, as projeções não se confirmaram.

O revés foi tão grande que, em 2014, o resultado final do ano, de 623 mil vagas, foi inferior ao resultado acumulado no primeiro semestre, apresentando a menor geração líquida de emprego desde 1999, conforme gráfico abaixo.

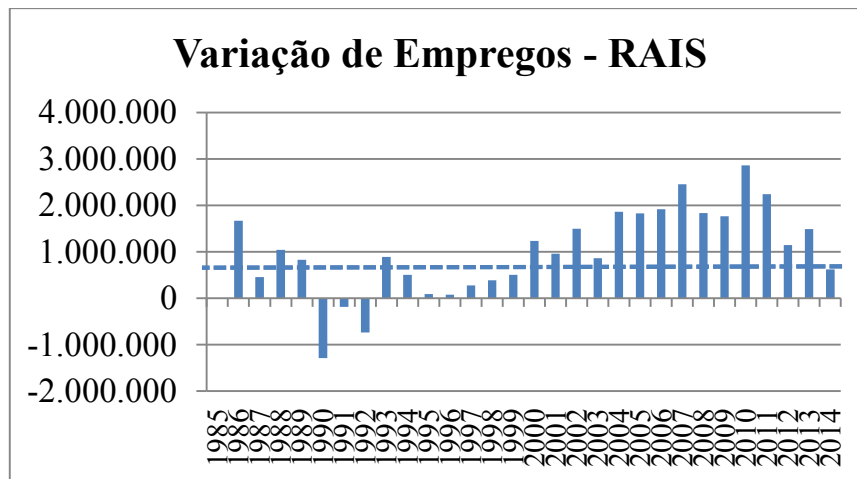
§ 1º A União poderá condicionar o recebimento da assistência financeira do Programa de Seguro-Desemprego à comprovação da matrícula e da frequência do trabalhador segurado em curso de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, com carga horária mínima de 160 (cento e sessenta) horas.

§ 2º O Poder Executivo regulamentará os critérios e requisitos para a concessão da assistência financeira do Programa de Seguro-Desemprego nos casos previstos no § 1º, considerando a disponibilidade de bolsas-formação no âmbito do Pronatec ou de vagas gratuitas na rede de educação profissional e tecnológica para o cumprimento da condicionalidade pelos respectivos beneficiários.

§ 3º A oferta de bolsa para formação dos trabalhadores de que trata este artigo considerará, entre outros critérios, a capacidade de oferta, a reincidência no recebimento do benefício, o nível de escolaridade e a faixa etária do trabalhador.

¹⁴ Disponível em: <http://exame.abril.com.br/economia/noticias/expectativa-e-criar-1-milhao-de-empregos-em-2014-diz-dias>

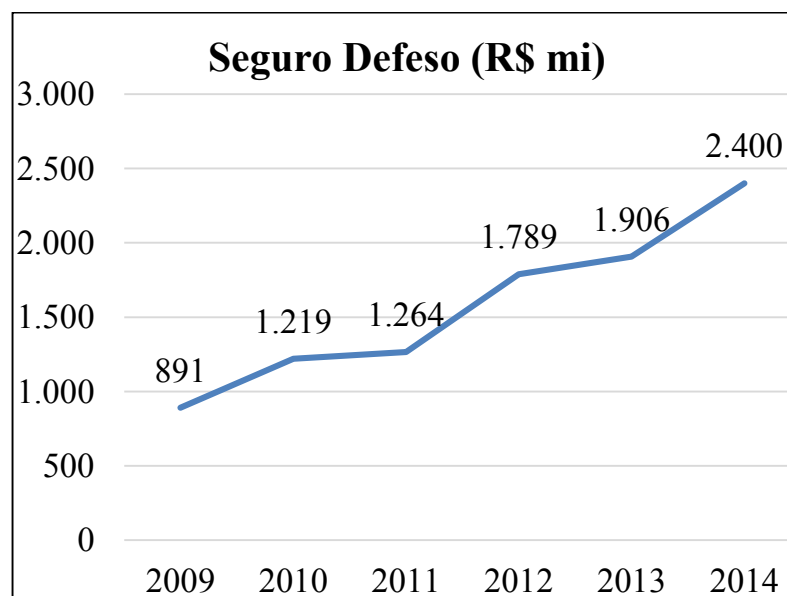
¹⁵ Vide Informações nº RA/01-2015, p. 92 e segs.



Fonte: RAIS

Outro componente importante do seguro desemprego, que contribuiu para a modificação do cenário utilizado de base para elaboração dos relatórios, foi o pagamento do Seguro Defeso, que apresentou um aumento de 26% em 2014 no comparativo com 2013, passando de R\$ 1,9 bilhão em 2013 para R\$ 2,4 bilhões em 2014, sem que fosse possível absorver esse crescimento nos cenários inicialmente projetados.

O incremento foi muito superior ao ocorrido no ano anterior, conforme gráfico abaixo, sem que houvesse fundamentos aparentes para tal, uma vez que não houve aumento nas espécies aquáticas protegidas.



Fonte: Resultado do Tesouro - STN

Assim, diante de todo o exposto, resta claro que, na elaboração do orçamento bem como na sua execução anual, trabalha-se com uma estimativa de gastos

e, caso se verifique, no curso do exercício, que os recursos alocados não serão suficientes para cobrir a despesa, deverá ser promovida sua complementação, com a abertura de crédito suplementar para tanto, fato este que ocorreu a termo adequado, sem que a disponibilidade orçamentária tenha causado prejuízo para a execução desta obrigação.

Parte II - Frustração de receitas primárias do Fundo do Amparo ao Trabalhador, no montante de R\$ 5,3 Bilhões.

Prossegue-se ao segundo ponto do item 17.1.1, que afirma a existência de indício de irregularidade quanto a não consideração sobre o alerta do Ministério do Trabalho e Emprego de possível frustração de receitas primárias do FAT, no valor de R\$ 5,3 bilhões, nos termos do Ofício 35/2014/SE-MTE, de 17 de fevereiro de 2014.

Novamente, aqui é necessário o entendimento da questão de fundo e dos procedimentos usuais quanto ao seu gerenciamento e correção.

Frustração ou excesso de arrecadação de receitas em relação aos valores previstos na LOA durante o exercício é uma ocorrência rotineira, dado que as receitas são estimadas mais de um ano antes de sua efetiva arrecadação e fortemente dependentes do cenário macroeconômico de curto prazo, que sofre diversas alterações durante o exercício.

Por exemplo, o crescimento real do PIB, que é um dos parâmetros mais relevantes para a arrecadação das receitas do PIS/PASEP que são destinadas ao FAT, foi estimado pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda em 4% (quatro por cento) à época da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária para 2014, em agosto de 2013.

Posteriormente, em fevereiro de 2014, à época da edição do Decreto nº 8.197, de 2014, foi reestimado para 2,5%, passando para 0,5%, na estimativa utilizada para a Avaliação do 5º bimestre, ocorrida em novembro de 2014, e encerrou o ano em alta de 0,1%.

Por isso, as mudanças que ocorrem nas estimativas de arrecadação, em razão das modificações dos cenários econômicos, exigem uma grande flexibilidade na gestão das fontes de recursos dos orçamentos públicos, motivo pelo qual o Congresso Nacional autoriza, nas LDO's anuais, a alteração de fontes por meio de Portaria do Secretário de Orçamento Federal.

Cabe destacar que, de tão rotineira, o Congresso autoriza essa modificação não por ato do Poder Executivo, mas, como já dito, por ato do Secretário de Orçamento Federal. Para 2014 essa autorização constava do art. 38 da LDO/2014:

Art. 38. As classificações das dotações previstas no art. 7º, as fontes de financiamento do Orçamento de Investimento e os códigos e títulos das ações e dos subtítulos poderão ser alterados de acordo com as necessidades de execução, mantido o valor total do subtítulo e observadas as demais condições de que trata este artigo, de conformidade com os parágrafos dispostos abaixo.
§ 1º As alterações de que trata o caput poderão ser realizadas, justificadamente, se autorizadas por meio de:

[...]

III - portaria da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no que se refere aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social:

a) para as fontes de recursos, inclusive as de que trata o art. 96, observadas as vinculações previstas na legislação, para os identificadores de uso e de resultado primário e para as esferas orçamentárias, exceto para as alterações do identificador de resultado primário 6 (RP-6) definidas no âmbito do Congresso Nacional; e [...]

Ademais, deve-se esclarecer que o TCU já abordou essa questão quando da análise da prestação de contas anual do Governo alusivo ao exercício de 2010 (TC 004.748/2011-5), na qual o Ministro-Relator Aroldo Cedraz, ao avaliar a disponibilidade por fonte de recursos ao final do exercício, constatou que algumas destinações/vinculações de recursos ao final do exercício de 2010 estavam com o saldo a descoberto.

Nesse sentido, sugeriu ressalva às contas do Governo da República, em razão de execução de despesas orçamentárias à conta de fontes de recursos sem a suficiente disponibilidade financeira, como se verifica na página 457 do Relatório:

j) execução de despesas orçamentárias, nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, à conta de fontes de recursos sem suficiente disponibilidade financeira, comprometendo a fidedignidade dos demonstrativos da execução da despesa por fonte de recursos e a aplicação das disposições contidas no parágrafo único do art. 8 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica sejam utilizados exclusivamente para atendimento do objeto de sua vinculação;

Ademais, o Ministro-Relator sugeriu recomendação à SOF e à STN para que fossem apresentados em 90 (noventa) dias estudos de soluções adequadas que

visassem a coibir ou evitar que essas falhas voltassem a ocorrer, como se vê na página 458 do citado documento:

II. à Secretaria do Tesouro Nacional - STN e à Secretaria de Orçamento Federal – SOF, que apresentem em 90 dias estudos com soluções que visem coibir que haja execução orçamentária com fontes de recursos sem suficiente disponibilidade financeira;

Tendo sido essa ressalva, e respectiva recomendação, acatadas pelo Plenário do Tribunal, foram efetuados estudos pela SOF e pela STN, resultando na Nota Conjunta nº 13 STN/SOF, de 28 de outubro de 2011, que delimita metodologia para lidar com os casos de frustração e/ou insuficiência de disponibilidade financeira, assim explicitada:

2. Com vistas ao atendimento da recomendação foram realizadas várias reuniões entre representantes das duas Secretarias, **ficando estabelecido que as duas Secretarias, nos meses de setembro e novembro de cada exercício**, levantarão as informações relativas à execução anual das receitas e despesas (valores realizados e previstos) do Orçamento Fiscal e Seguridade, por fontes de recursos, **de modo que sejam realizados os remanejamentos de dotações orçamentárias com as necessárias trocas de fontes de recursos**, ajustando-se assim as dotações disponíveis para evitar a execução orçamentária com fontes de recursos sem suficiente disponibilidade financeira no final de cada exercício.

3. Assim, essa a confrontação entre os valores da dotação para o exercício e os valores da disponibilidade prevista para o final do ano permitirá às Secretarias do Tesouro Nacional e de Orçamento Federal uma gestão proativa no sentido da realização tempestiva dos necessários remanejamentos de dotações orçamentárias antecipando-se e evitando-se os casos de insuficiência financeira, como ocorrido no final do exercício de 2010. **(grifou-se)**

Faz-se necessário mencionar que a referida metodologia – que propõe o levantamento das informações relativas à execução anual das receitas e despesas nos meses de setembro e outubro de cada exercício – foi tida como adequada pelo TCU quando da análise da Prestação de Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2011, consoante o seguinte excerto do Relatório e Parecer Prévio (página 482), *in verbis*:

[...] Nesse sentido, consideram-se adequados os controles adotados pelo Tesouro Nacional a partir de ressalva e recomendação desta Corte de Contas no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República de 2010.

Assim, para o caso apontado pelo Ministério do Trabalho e Emprego de possível frustração, foi utilizada a metodologia relatada acima e, após o levantamento das informações relativas às receitas em setembro e novembro de 2014, foram apuradas as reais necessidades de ajustes nas fontes de financiamento do FAT e realizadas as trocas de fontes e suplementações de dotações de acordo com os seguintes atos normativos:

- Portaria nº 112, de 13 de outubro de 2014, do Secretário de Orçamento Federal;
- Portaria nº 129, de 30 de outubro de 2014, do Secretário de Orçamento Federal;
- Portaria nº 190, de 23 de dezembro de 2014, do Secretário de Orçamento Federal;
- Decreto s/nº de 28 de outubro de 2014;
- Decreto s/nº de 3 de dezembro de 2014; e
- Decreto s/nº de 24 de dezembro de 2014.

Conclui-se que o Governo Federal não incorreu em qualquer irregularidade à luz da LRF e da LDO, bem como adotou as providências requeridas para a suplementação das dotações no momento necessário para a execução da despesa em comento, bem como todos os procedimentos acordados com esse TCU no que tange ao ajuste das fontes.

III – Apontamento 17.1.2 do despacho.

O segundo indício de irregularidade apontado pelo TCU consistiu na edição, entre 5 de novembro e 14 de dezembro de 2014, de decretos não numerados que supostamente abriram créditos suplementares sem a observância das normas orçamentárias.

A unidade técnica da Corte de Contas afirma que os referidos créditos adicionais eram incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, infringindo o disposto no art. 4º da Lei nº 12.952, de 2014, a LOA/2014¹⁶.

Afigura-se, de início, imprescindível, como muito bem pontua a SOF, em sua Nota Técnica nº 330/2015/SEAFI/SOF/MP, segregar o tratamento fiscal dado à abertura de créditos adicionais: (i) as referentes às despesas discricionárias; e (ii) as

¹⁶ Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2014 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de quaisquer valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas por parlamentares, para o atendimento de despesas:

referentes às despesas obrigatórias. Além do tratamento apartado desses dois tópicos, a Seção contempla uma terceira subseção na qual se demonstra a inexistência de violação ao art. 8º, parágrafo único, da LRF.

Parte I – Abertura de Créditos Suplementares Relativos a Despesas Discricionárias

Nessa primeira hipótese, não se deve confundir os conceitos de disponibilidade orçamentária (dotações orçamentárias) com o da possibilidade de execução (limites de empenho). Ao discorrer sobre eles, a referida SOF assinala:

69. Quanto aos créditos adicionais de despesas discricionárias cabe inicialmente fazer a distinção sobre a disponibilidade orçamentária e a possibilidade de sua execução. É fato que a Lei Orçamentária Anual - LOA é elaborada de forma a tentar compatibilizar as dotações orçamentárias autorizadas com as receitas estimadas de forma a atingir uma determinada meta fiscal. Este procedimento é complexo, dado a diferença existente entre a dotação orçada para um determinado ano, no conceito de competência, e a real execução financeira desta mesma dotação, conceito de caixa, que é o utilizado para aferição da meta fiscal. Tal distinção é compatibilizada na LOA em um Quadro Orçamentário Consolidado intitulado “Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Federal” que faz um ajuste do regime de caixa com o regime orçamentário por competência.

70. Assim, inicia-se o ano com uma LOA que autoriza despesas compatíveis com a obtenção da meta fiscal. No entanto, durante o exercício, ao serem revisadas as projeções de receitas e de despesas obrigatórias, conforme mandamento da LRF, pode ser dada condição na qual seja necessária a limitação de empenho e pagamento das despesas discricionárias. O efeito desta limitação nada mais é do que deixar dotações orçamentárias constantes na LOA sem possibilidade de execução por escassez de espaço fiscal para tanto.

71. O mesmo ocorre com os créditos de despesas discricionárias abertos durante o exercício. As LDOs anuais têm disposto que a execução das despesas decorrentes da abertura destes créditos adicionais fica condicionada aos limites de empenho e movimentação financeira estabelecidos. Como tais limites são elaborados de forma a compatibilizar a execução dos Orçamentos à obtenção da Meta de Resultado Primário definida na LDO não há que se falar de incompatibilidade de tais atos que abrem créditos adicionais à meta [...]

Consoante já mencionado, se, ao longo do exercício financeiro, as projeções de receitas identificadas nos relatórios bimestrais demonstrarem desempenho aquém da previsão original, ou se houver previsão de ampliação de despesas obrigatórias além do fixado na LOA, a fim de se observar a meta de resultado primário, caberá ao Poder Executivo, por ato próprio, promover as limitações de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela LDO.

É o que se extrai da leitura dos comandos previstos no § 2º e no *caput* do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, veja-se:

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

[...]

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

Sob outra óptica, não há vedação para a abertura de créditos adicionais.

Ao contrário, a Lei nº 12.919, de 2013, a LDO/2014, no § 13º do art. 50, regulamenta a matéria no âmbito de todos os Poderes, e evidencia que os créditos suplementares referentes às despesas discricionárias ficam condicionados aos respectivos limites de empenho e movimentação financeira, nos seguintes termos:

Art. 50. Os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União deverão elaborar e publicar por ato próprio, até trinta dias após a publicação da Lei Orçamentária de 2014, cronograma anual de desembolso mensal, por órgão, nos termos do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, com vistas ao cumprimento da meta de superávit primário estabelecida nesta Lei.

[...]

§ 13. **A execução das despesas primárias discricionárias dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e do Ministério Público da União, decorrente da abertura de créditos suplementares e especiais e da reabertura de créditos especiais, no exercício de 2014, fica condicionada aos limites de empenho e movimentação financeira estabelecidos nos termos deste artigo**, exceto, no caso dos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União, quando a abertura e a reabertura de créditos adicionais ocorrer à conta de excesso de arrecadação de recursos próprios financeiros e não financeiros, apurado de acordo com o § 3º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964. **(grifou-se)**

Assim, conclui-se que a abertura de créditos suplementares relativos a despesas discricionárias não gera qualquer impacto sobre o cumprimento da meta fiscal, visto que, conforme prevê o § 13 em comento, a execução desses créditos fica restrita aos limites de empenho e movimentação financeira disponibilizados para os respectivos órgãos.

Ademais, cumpre destacar que, desde o ano de 2009, os decretos de programação orçamentária e financeira preveem, no que tange às despesas discricionárias, que os créditos suplementares e especiais abertos, e os créditos especiais reabertos, relativos aos grupos de natureza de despesa 3, 4 e 5 terão sua execução condicionada aos limites de movimentação e empenho.

Também o pagamento de despesas relativas aos créditos suplementares fica condicionado aos limites estabelecidos no decreto de contingenciamento. Para o exercício de 2014, tais regras constam dos arts. 1º, § 2º, e 2º do Decreto nº 8.197, de 2014:

Art. 1º Os órgãos, os fundos e as entidades do Poder Executivo, integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, poderão empenhar as dotações orçamentárias aprovadas na Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014, observados os limites estabelecidos no Anexo I.

[...]

§ 2º Os créditos suplementares e especiais abertos, e os créditos especiais reabertos neste exercício, relativos aos grupos de natureza de despesa “3 - Outras Despesas Correntes”, “4 - Investimentos” e “5 - Inversões Financeiras”, ressalvadas as exclusões de que trata o § 1º, terão sua execução condicionada aos limites constantes do Anexo I.

[...]

Art. 2º O pagamento de despesas no exercício de 2014, inclusive dos restos a pagar de exercícios anteriores, dos créditos suplementares e especiais abertos e dos créditos especiais reabertos neste exercício, observará os limites constantes do Anexo II.

Como se isso não bastasse, registre-se que a necessidade de observância da meta de resultado primário, bem como dos limites constantes do Decreto de programação orçamentária, é ratificada nas Exposições de Motivos que acompanham os Decretos mencionados pelo Tribunal de Contas da União.

Vale, por todos, transcrever a Exposição de Motivos - EM do Decreto s/nº, de 3 de dezembro de 2014 (sequencial nº 14060):

5. Esclarece-se, a propósito do que dispõe o caput do art. 4º da Lei nº 12.952, de 2014, que as alterações decorrentes da abertura deste crédito não afetam a obtenção da meta de resultado primário fixada para o corrente exercício, tendo em vista que:

a) R\$ 334.075.012,00 (trezentos e trinta e quatro milhões, setenta e cinco mil e doze reais) referem-se a remanejamento entre despesas primárias do Poder Executivo para priorização das programações e/ou dotações suplementadas;

b) R\$ 72.406.687,00 (setenta e dois milhões, quatrocentos e seis mil, seiscentos e oitenta e sete reais) suplementam despesas primárias

discricionárias à conta de excesso de arrecadação de receitas primárias, sendo:

b1) R\$ 406.687,00 (quatrocentos e seis mil, seiscentos e oitenta e sete reais) de Recursos Próprios Não Financeiros; e

b2) R\$ 72.000.000,00 (setenta e dois milhões de reais) de Doações de Pessoas Físicas e Instituições Públicas e Privadas Nacionais;

c) R\$ 2.614.355,00 (dois milhões, seiscentos e quatorze mil, trezentos e cinquenta e cinco reais) suplementam despesas primárias discricionárias à conta de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2013, sendo:

c1) R\$ 1.951.000,00 (um milhão, novecentos e cinquenta e um mil reais) de Recursos Próprios Não Financeiros; e

c2) R\$ 663.355,00 (seiscentos e sessenta e três mil, trezentos e cinquenta e cinco reais) de Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais;

d) as despesas constantes do item “b2” foram consideradas na avaliação de receitas e despesas de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, relativa ao quinto bimestre, cuja execução não estará sujeita aos limites estabelecidos no Anexo I do Decreto nº 8.197, de 20 de fevereiro de 2014, de acordo com o seu art. 1º, § 1º, inciso III; e

e) as demais despesas serão executadas de acordo com os limites constantes do Anexo I do Decreto nº 8.197, de 2014, conforme estabelece o § 2º, do art. 1º, do referido Decreto. (grifou-se).

Resta, portanto, muito claro que o importante para auxiliar o acompanhamento do cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO, no caso em análise, não é o exame das fontes de recursos utilizadas para abertura dos créditos adicionais, mas sim a natureza das despesas correspondentes, porquanto, como visto, sendo ela discricionária fica restrita ao limite de empenho e movimentação financeira já disponibilizado para cada órgão, nos termos da legislação mencionada alhures.

Convém, mais uma vez, reproduzir as considerações da SOF sobre a questão:

73. Portanto, a fonte de recursos utilizada para a abertura destes créditos suplementares, seja remanejamento de dotações, excesso de arrecadação ou superávit financeiro é irrelevante para efeito de atingimento da Meta Fiscal, dado que os mesmos são submetidos aos limites constantes do Decreto de limitação de movimentação de empenho e pagamento. A inclusão ou ampliação das dotações relativas a estes créditos tem o condão de permitir ao gestor finalístico a revisão de suas prioridades por vezes impossíveis de acomodar via remanejamento, tendo em vista as especificidades relacionadas à vinculação de receitas.

Ao fim deste tópico, ainda no que tange a questão das fontes para a abertura de créditos adicionais, convém lembrar que a Lei nº 4.320, de 1964, é muito

clara ao permitir a possibilidade de utilização de resultado de exercícios anteriores para custear despesas instituídas mediante crédito adicional.

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas. “

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

Parte II – Abertura de Créditos Suplementares relativos às Despesas Obrigatórias

Cumpra, também, examinar a questão afeta aos créditos adicionais relacionados às despesas obrigatórias. Conforme se extrai de sua própria denominação, a margem de atuação da Administração em relação a tais despesas é mais restrita, haja vista que se trata de execução compulsória.

Nesse contexto, em havendo a necessidade de reforçar dotação orçamentária afeta às despesas obrigatórias, como exposto pela SOF, poderá o Poder Executivo agir de duas formas: **(i)** se há tempo hábil para esperar a próxima Avaliação Bimestral, para nela prever tal despesa sem que se tenha o risco de esgotar a dotação orçamentária existente, incorpora-se o valor na aludida avaliação e, posteriormente, se abre o crédito suplementar necessário; ou **(ii)** caso a necessidade de dotação seja urgente, procede-se à abertura do crédito e, depois, incluiu-se o valor na próxima Avaliação Bimestral.

Como se vê, não se afigura plausível sustentar a tese de inadequação de suplementação de despesa obrigatória com a obtenção da meta de resultado. Isso porque, quando necessário eventual reforço na dotação orçamentária referente a despesas dessa

natureza, deve-se adequar as previsões fiscais correspondentes, e não o contrário, porquanto se trata de despesa de execução obrigatória, não se submetendo a abertura do respectivo crédito adicional à avaliação de conveniência e oportunidade.

Trata-se de procedimento previsto no inciso III do § 4º do art. 51 da Lei nº 12.919, de 2013, LDO/2014, *in verbis*:

Art. 51. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo apurará o montante necessário e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º.

[...]

§ 4º O Poder Executivo divulgará na internet e encaminhará ao Congresso Nacional e aos órgãos referidos no caput deste artigo, no prazo nele previsto, relatório que será apreciado pela Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, contendo:

I - a memória de cálculo das novas estimativas de receitas e despesas primárias e a demonstração da necessidade da limitação de empenho e movimentação financeira nos percentuais e montantes estabelecidos por órgão;

II - a revisão dos parâmetros e das projeções das variáveis de que tratam o inciso XXI do Anexo II e o Anexo de Metas Fiscais;

III - a justificativa das alterações de despesas obrigatórias, explicitando as providências que serão adotadas quanto à alteração da respectiva dotação orçamentária, bem como os efeitos dos créditos extraordinários abertos. (grifou-se).

Assinale-se, por relevante, que esse método é adotado desde a entrada em vigor da Lei Complementar nº 101, de 2000, a LRF, tendo sido reproduzido nas LDO's subsequentes.

Em atenção a essas exigências, as Exposições de Motivos que acompanham os Decretos mencionados pelo TCU reforçam a necessidade de cumprimento da meta.

À guisa de ilustração, cumpre transcrever a EM do Decreto s/nº, de 3 de dezembro de 2014 (sequencial nº 14063):

5. Esclareço, a propósito do que dispõe o caput do art. 4º da Lei nº 12.952, de 2014, que as alterações decorrentes da abertura deste crédito não afetam a obtenção da meta de resultado primário fixada para o corrente exercício, uma vez que:

a) R\$ 2.088.302.321,00 (dois bilhões, oitenta e oito milhões,

trezentos e dois mil, trezentos e vinte e um reais) tratam de remanejamento entre despesas primárias obrigatórias; e

b) R\$ 12.933.369.918,00 (doze bilhões, novecentos e trinta e três milhões, trezentos e sessenta e nove mil, novecentos e dezoito reais), de despesas primárias obrigatórias consideradas no cálculo do referido resultado, constante do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas relativo ao quinto bimestre de 2014, de que trata o § 4º do art. 51 da Lei nº 12.919, de 24 dezembro de 2013, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014, LDO-2014, enviado ao Congresso Nacional por intermédio da Mensagem nº 398, de 21 de novembro de 2014, conforme demonstrado a seguir:

Item ⁽¹⁾	Dotação Atual ⁽²⁾	Avaliação do 5º bimestre	Margem para Crédito	Movimentação Líquida do Crédito ⁽³⁾
	(a)	(b)	(c) = (b) - (a)	(d)
Abono e Seguro-Desemprego	48.992,5	51.744,8	2.752,2	2.752,2
Benefícios Previdenciários	388.692,4	395.532,0	6.839,5	6.839,5
Auxílio a CDE	9.040,3	10.540,0	1.499,7	1.499,7
Benefícios de Prestação Continuada - LOAS/RMV	37.245,7	38.399,2	1.153,4	1.153,4
Sentenças Judiciais e Precatórios – OCC	5.966,2	5.986,2	19,9	19,9
Complementação FUNDEB	10.355,4	10.859,5	504,1	504,1
Transferência do Imposto Territorial Rural	602,3	722,6	120,3	120,3
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB	150,6	180,7	30,1	30,1
Transferência de Concursos de Prognósticos (Lei nº 9.615, de 1998)	132,4	138,7	6,3	6,3

(1) Compatível com o detalhamento do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 5º bimestre de 2014.

(2) Considera a dotação no momento do encaminhamento do crédito.

(3) Não inclui o valor de R\$ 7,7 milhões por se tratar de ajuste entre os regimes de caixa e competência.

Como pode ser observado nos quadros abaixo, quase todos os créditos de despesas obrigatórias foram feitos após a incorporação no Relatório Bimestral de ampliação de sua estimativa de despesa.

FAT		
Posição	Relatório	Dotação
LOA	42.993	42.993
Avaliação 1º Bimestre	42.993	42.993
Avaliação 2º Bimestre	42.993	42.993
Avaliação 3º Bimestre	42.993	42.993
Avaliação 4º Bimestre	42.993	42.993
Crédito em 29/10/2014	42.993	48.993
Avaliação 5º Bimestre	51.745	48.993
Crédito em 04/12/2014	51.745	51.745
Crédito em 24/12/2014	51.745	51.845

LOAS

Posição	Relatório	Dotação
LOA	36.702	36.702
Avaliação 1º Bimestre	36.702	36.702
Avaliação 2º Bimestre	36.702	36.936
Avaliação 3º Bimestre	36.702	36.936
Avaliação 4º Bimestre	37.008	36.936
Crédito em 29/10/2014	37.008	37.246
Avaliação 5º Bimestre	38.399	37.246
Crédito em 04/12/2014	38.399	38.399
Crédito em 24/12/2014	38.399	38.469

RGPS

Posição	Relatório	Dotação
LOA	388.285	388.285
Decreto de Programação	386.916	388.285
Avaliação 1º Bimestre	386.916	388.285
Avaliação 2º Bimestre	386.916	388.052
Avaliação 3º Bimestre	386.916	388.052
Avaliação 4º Bimestre	387.441	388.052
Crédito em 29/10/2014	387.441	388.632
Crédito em 03/11/2014	387.441	388.692
Avaliação 5º Bimestre	395.532	388.692
Crédito em 04/12/2014	395.532	395.532
Crédito em 24/12/2014	395.532	401.952

Eis a razão por que, ao início dessas Informações, fez-se questão de sublinhar, mais uma vez, a necessidade de respeito ao Princípio da Segurança Jurídica, bem como a possibilidade de recomendação prospectiva, não obstante a Administração esteja confiante quanto à correção dos métodos utilizados, notadamente porque eles são incapazes, como dito, de afetar o atingimento das metas fiscais.

Ressalte-se, ainda, que a abertura de créditos suplementares, na pendência de apreciação, pelo Congresso Nacional, de projetos de lei alterando a meta de resultado primário não ocorreu apenas no exercício de 2014.

Entre 15 de maio e 08 de outubro de 2009 a redução da meta de superávit estava em discussão no Congresso.

Durante o período do processo legislativo, foram publicados 32 (trinta e dois) Decretos de Crédito Suplementares, os quais totalizaram R\$ 188,7 bilhões.

Dos 32 (trinta e dois) créditos implementados, 4 (quatro) foram à conta de R\$1,9 bilhão de superávit do exercício anterior, conforme quadro abaixo.

Decreto s/nº	Data	Valor (em R\$ milhões)	Fonte de superávit financeiro do ano anterior (em R\$ milhões)
12039	15/05	23,3	
12041	25/05	99,9	
12042	25/05	17,0	
12050	4/06	32,6	
12052	4/06	1.947,9	
12053	4/06	1.040,2	8,3
12054	4/06	34,3	
12062	10/06	14,4	
12108	2/07	86.146,6	48,2 (+ excesso de arrecadação do BACEN de 85,8 bi)
12109	2/07	18,2	
12111	14/07	44,9	
12112	14/07	79,5	
12113	14/07	223,8	
12114	14/07	62,8	
12122	15/07	0,4	
12149	30/07	1.277,3	1.269,10
12150	30/07	267,6	
12151	3/08	211,2	
12154	11/8	1.987,5	
12155	11/08	644,7	
12159	13/08	750,6	613,5
12160	17/08	558,6	
12164	25/08	55,8	
12165	26/08	220,6	
12166	31/08	55,0	
12203	8/09	44,3	
12204	14/09	4,0	
12205	14/09	7.266,9	
12208	16/09	155,6	
12209	29/09	162,0	
12210	29/09	230,0	
12224	07/10	85.037,3	

Merece destaque, que no Relatório Prévio de avaliação das Contas do Governo da República de 2009, não houve qualquer ressalva a essa questão dentre os apontamentos feitos pela Corte de Contas da União.

Ademais, conforme exposto acima, a abertura dos mencionados créditos, por si só, não impacta a meta de resultado primário, eis que, no que tange às despesas discricionárias, essas estão sujeita aos limites de empenho e movimentação financeira. Já no que tange às despesas obrigatórias, conforme a própria legislação estabelece, os créditos referentes a essas despesas devem ser abertos, e seu impacto considerado nas avaliações bimestrais, prévia ou posteriormente. Eis a razão pela qual não há que se falar em violação ao art. 4º da LOA/2014.

Ao revés, é justamente este dispositivo legal que fundamenta a edição dos referidos decretos, havendo plena compatibilidade com as disposições constitucionais e legais, em especial com o art. 167, V, da Constituição.

Parte III – Suposta Contrariedade ao art. 8º da LRF

Outra questão posta pelos apontamentos formulados pela área técnica do TCU diz respeito à estrita vinculação dos recursos oriundos de excesso de arrecadação ou de superávit financeiro, que supostamente contrariaria o parágrafo único do art. 8º da LRF.

Da leitura da manifestação do Ministério Público de Contas junto ao TCU, bem como da manifestação da Secretaria de Macroavaliação Governamental – SEMAG-TCU, não se localiza nenhuma referência explícita ao referido dispositivo legal. Apenas no despacho do Secretário de Macroavaliação Governamental faz-se referência ao parágrafo único do art. 8º da LRF.

Como o despacho do Secretário é baseado na manifestação da SEMAG-TCU e tal unidade técnica em sua análise, constante do § 26 do documento assinado pelos técnicos daquela Secretaria, não alega violação ao parágrafo único do art. 8º da LRF, não há indicativo claro de qual alocação de fontes de recursos estaria sendo considerada irregular, veja-se:

26. No que tange à emissão de dois decretos de abertura de crédito suplementar em desacordo com a LOA 2014, embora tais decretos não tratem especificamente de ato de “contingenciamento”, foram editados em desacordo com o art. 4º da LOA 2014, *in verbis*:

Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2014 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de quaisquer valores

incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas por parlamentares (...) (grifou-se)”

27. Quanto aos dois decretos sem número, editados em 3/12/2014 para abertura de crédito suplementar ao Orçamento Fiscal e de Seguridade Social para custear despesas primárias, utilizando-se como fonte de recurso receitas financeiras, trata-se de fato novo e relevante que requer análise na prestação de contas, uma vez que já foram amplamente divulgados e denunciados pelo Ministério Público.

28. Os citados decretos abriram crédito suplementar aos Orçamentos Fiscal e de Seguridade Social nos valores de R\$ 409 milhões e R\$ 15,0 bilhões, respectivamente, e utilizaram, em parte, como fonte de recursos, receitas financeiras para custear despesas primárias. A medida foi incompatível com a meta fiscal então vigente, visto que os citados decretos foram editados antes da alteração da meta fiscal prevista na LDO 2014, ocorrida com a edição da Lei 13.053, em 15/12/2014.

29. Apesar de não terem sido objeto dos indícios de irregularidades tratados no Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário, a edição dos citados Decretos Presidenciais são atos de gestão orçamentária e financeira da União em 2014, de responsabilidade privativa da Chefe do Poder Executivo, que atentam contra as disposições do art. 4º da Lei Orçamentária de 2014.

30. Por se tratar de indícios de irregularidades na gestão orçamentária, tais atos e omissões apontados merecem ser considerados na análise da Prestação de Contas da Presidente da República, por força do art. 36. parágrafo único, da Lei 8.443/1992.

Percebe-se pelo grifo do trecho “*desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2014*” e do restante da argumentação que esse trecho do art. 4º da LOA/2014 era o objeto da análise.

Parte-se, então, da premissa que a citação do art. 8º da LRF (transcrito abaixo) estaria diretamente relacionada à suposta violação do art. 4º da LOA/2014.

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. **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. (grifou-se)**

Dessa forma, tomando a premissa como verdadeira, cumpre asseverar que, em relação à vinculação do superávit financeiro de exercícios anteriores, o art. 2º da Medida Provisória nº 661, de 2 de dezembro de 2014, autorizava a utilização desses

recursos para cobertura de despesas primárias obrigatórias, exceto nos casos de vinculação constitucional e de repartição de receitas destinadas a Estados, Distrito Federal e Municípios, *in verbis*:

Art. 2º O superávit financeiro das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional poderá ser destinado à cobertura de despesas primárias obrigatórias. Parágrafo único. O disposto no *caput* não se aplica às fontes de recursos decorrentes de vinculação constitucional e de repartição de receitas destinadas a Estados, Distrito Federal e Municípios.

Isso fica ainda mais claro na exposição de motivos, como se vê do seguinte trecho:

8. No tocante à proposta relativa ao superávit financeiro, nos termos da legislação vigente, o Poder Executivo somente pode utilizar tais receitas para as despesas que atendem às respectivas vinculações legais. A cada ano a arrecadação das fontes vinculadas tem contribuído para a geração de superávit financeiro, o que tem gerado constrangimento à execução de uma administração financeira eficiente do ponto de vista alocativo, posto que há recursos disponíveis na Conta Única e, antagonicamente, o Tesouro Nacional não possui autorização para sua utilização para o atendimento de despesas primárias obrigatórias.

9. A proposição atual, portanto, é no sentido de permitir a utilização do superávit financeiro das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional, para cobrir despesas primárias obrigatórias, medida possível porque não se está acabando com a vinculação atual existente. Trata-se apenas de conferir uma nova destinação para o superávit financeiro das fontes vinculadas, por lei ordinária.

Medida de conteúdo idêntico, a propósito, já havia sido utilizada no exercício de 2010, com a edição da Medida Provisória nº 484, de 30 de março de 2010, que expressamente estabelecia possibilidade de utilização do “*superávit financeiro das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional em 31 de dezembro de 2009 [para a] cobertura de despesas primárias obrigatórias*” (art. 9º).

Essa autorização legislativa, não é demais sublinhar, nunca foi objeto de quaisquer questionamentos, tal qual a Medida Provisória nº 661, de 2014.

Em 2010, foram editados Decretos de Crédito Suplementar com base na autorização legal prevista na MP nº 484, de vinculação do superávit financeiro de anos anteriores às despesas obrigatórias conforme quadro abaixo.

**Créditos de 2010 com base na vinculação de
Superávit Financeiro a despesas obrigatórias**

Órgão	Instrumento Legal	Data	Fontes	Valor R\$ milhões
26298 - FNDE	Decreto	19/10/2010	332	536,9
55901 - FNAS	Decreto	13/12/2010	342	173,5
33904 - FRGPS	Portaria	21/09/2010	332	480
33904 - RGPS	Portaria	05/11/2010	332 , 333, 342, 357, 358, 374	15.021,10
33904 - RGPS	Decreto	03/11/2010	332	373,3
33904 - RGPS	Portaria	27/12/2010	342, 360, 372	7.000,00

De igual modo, tal rito não foi objeto de impugnação por parte do TCU.

Ao fim, convém asseverar que, caso a premissa aqui utilizada não corresponda à análise perpetrada pelo corpo técnico do Tribunal de Contas da União, torna-se imprescindível que seja esclarecido qual ponto específico é questionado, para fins do exercício do devido contraditório.

Em face do exposto e com fundamento nos comandos presentes nos arts. 8º e 9º, §2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, bem como no § 3º do art. 50 e inciso III do § 4º do art. 51 da Lei nº 12.919, de 2013, a LDO/2014, e no art. 4º da Lei nº 12.952, de 2014, demonstra-se que os pontos questionados não padecem de quaisquer irregularidades, estando perfeitamente em consonância com os normativos regentes.

IV – Conclusão

IV (1) Juntada de documento

Ao final destas Informações, não obstante as considerações lançadas na introdução de que seriam abordados única e exclusivamente os dois tópicos suscitadas na decisão proferida pelo Excelentíssimo Senhor Ministro Augusto Nardes, sugere-se a juntada da Nota Técnica 1560/2015-BCB/DEPEC, de 19 de agosto de 2015, recentemente oferecida ao Tribunal de Contas da União nos autos do Processo nº TC 021.643/2014-8. Cumpre, portanto, esclarecer a razão desse cuidado adicional.

O tema abordado na referida Nota Técnica, remetida, como dito, à Corte de Contas por meio do Ofício nº 14234-BCB/PGBC, de 19 de agosto de 2015, do Procurador-Geral do Banco Central, cuida de matéria já questionada e objeto do Processo sob exame.

Entende-se que a referida nota contém elementos fáticos, técnicos e jurídicos que por certo colaborarão com a avaliação da Corte também no processo sob exame. Assim, a aludida Nota poderá compor, também, as contrarrazões a serem ofertadas à Corte de Contas.

IV (2) Possibilidade de Julgamento com efeitos prospectivos

Não obstante, como dito, estejam demonstradas a correção e a regularidade das práticas empregadas nos últimos anos na execução orçamentária, julga-se adequado, neste momento – tal como já destacado nas Informações anteriormente elaboradas – reafirmar que não se nega a possibilidade (verdadeiro dever) de a Administração Pública buscar o aprimoramento de suas condutas com o fim de implementar as melhores práticas disponíveis.

O aprimoramento das práticas administrativas, por certo, não é apenas um anseio ou uma mera exortação a indicar qual é o comportamento do administrador zeloso. Em boa verdade, a implementação das melhores práticas é um dever constitucional, decorrência do Princípio Constitucional da Eficiência, plasmado no *caput* do art. 37 da Constituição da República.

Tendo em consideração essa diretriz de constante aprimoramento, de busca contínua das melhores práticas, vez mais a União deve se colocar à disposição da Corte de Contas para, em parceria, construir alternativas às práticas empregadas e que, até aqui, não haviam sido objeto de censura ou reprimenda pela jurisprudência da Corte de Contas, como se fez consignar e demonstrar.

Deve-se, assim, buscar – de modo ainda mais enfático – a compreensão de que se admite a crítica construtiva e o aprimoramento das práticas administrativas, possibilitando colocar a Administração à disposição da Corte para o acolhimento de recomendações prospectivas, tudo com a finalidade de se ajustar a conduta aos avisos expedidos pela Corte de Contas, como, aliás, fez-se questão de consignar desde o primeiro momento, nas Informações iniciais.

Isso porque o comportamento da Administração, como demonstrado nas primeiras Informações, é de ir ao encontro dessas recomendações, que, em sua maioria,

nas avaliações de contas pretéritas, já foram implementadas ou estão em fase de implementação.¹⁷

Essa é a única forma de compreensão das coisas que permite conciliar os Princípios Constitucionais da Eficiência Administrativa, da Segurança Jurídica e da Confiança Legítima, todos incidentes no caso concreto.

Assim, a despeito de se tratar de uma prática administrativa que não havia merecido qualquer reprimenda da Corte de Contas, a partir de sua admoestação, desde que despida de caráter repressivo – neste ponto reside o respeito à segurança jurídica e à confiança legítima –, ter-se-ia a possibilidade de buscar o aprimoramento das condutas em perfeita sintonia com as novas compreensões externadas pela Corte de Contas na apreciação das Contas do Governo da República de 2014 – aqui o respeito ao princípio da eficiência administrativa.

Essa possibilidade, que para alguns pode soar heterodoxa, constitui, porém, prática administrativa cotidiana.

Não por outra razão, já está cristalizada na legislação administrativa¹⁸. São exercícios ponderativos que, com fulcro nos referidos princípios e na busca de melhores práticas, têm permitido aos Tribunais de Contas em todo o Brasil firmar termos de ajustamento de conduta ou de termos de ajustamento da gestão, sem a aplicação de medidas sancionatórias¹⁹.

¹⁷ Vide, a propósito, o quadro acostado à nota 1 das Informações nº RA/01-2015, prestadas em 21 de julho de 2015.

¹⁸ Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999:

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

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...]

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.”

Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966:

“Art. 146. A modificação introduzida, de ofício ou em consequência de decisão administrativa ou judicial, nos critérios jurídicos adotados pela autoridade administrativa no exercício do lançamento somente pode ser efetivada, em relação a um mesmo sujeito passivo, quanto a fato gerador ocorrido posteriormente à sua introdução.”

¹⁹ Sobre a questão, cf. FERRAZ, Luciano. “Termo de ajustamento de gestão e o alerta previsto no art. 59, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal: dez anos depois.” *Revista Técnica dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte, ano 1, n. 0, p. 205-14, set. 2010. Disponível em: <https://goo.gl/mRRSDG>. Acesso em 10 set. 2015. e COSTA, Antônio França da. “Termo de ajustamento de gestão: busca consensual do acerto na gestão pública.” *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, v. 32, n. 3, p. 19-33, jul./set. 2014. Disponível em: <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/2824.pdf>. Acesso em 10 set. 2015.

IV (3) Avaliação Final

Feitos estes esclarecimentos, eram esses, Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União, os elementos e considerações tomados por oportunos para afastar os indícios de irregularidades nas contas prestadas pelo Governo da República relativas ao exercício de 2014, no que toca aos novos questionamentos formulados, razão pela qual não há que se falar, também com relação a esses dois novos tópicos, em inobservância do princípio da legalidade, dos pressupostos do planejamento, da transparência, da gestão fiscal responsável, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio 2000), e da Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013).

Por fim, apenas para registro, faz-se menção ao fato de que o presente trabalho foi levado a termo com as benfazejas colaborações dos Drs. Walter Baere de Araújo Filho, Jorge Rodrigo Araújo Messias e Flavio José Roman.

À consideração superior.

Brasília, 11 de setembro de 2015.

RAFAELO ABRITTA
Advogado da União