

VOTO

Cuida-se de auditoria realizada para avaliar sustentabilidade, eficácia e vulnerabilidade dos processos de trabalho do Fundo de Financiamento da Educação - Fies nos anos de 2010 a 2015.

2. Por meio do acórdão 3.001/2016 - Plenário, foram formuladas determinações e recomendações para adoção de providências corretivas e determinada a audiência prévia dos responsáveis pelas ocorrências apuradas na fiscalização, cujas justificativas deveriam ser analisadas nos processos TC 009.110/2017-8 e TC 013.658/2015-8, apensados a este feito.

3. Assim, foram ouvidas as seguintes autoridades acerca dos achados a seguir:

3.1. ministros de Educação (Fernando Haddad - período de 29/7/2005 a 23/1/2012; Aloízio Mercadante Oliva - períodos de 24/1/2012 a 30/1/2014 e de 2/10/2015 a 11/5/2016; José Henrique Paim Fernandes - período de 31/1/2014 a 1º/1/2015):

- “ausência de ação planejada e transparente na gestão do Fies, com a expansão do programa, no período de 2010 a 2015, sem que fossem prevenidos riscos e corrigidos desvios capazes de afetar o equilíbrio nas contas públicas, em desrespeito à Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente os arts. 1º, § 1º, 4, § 3º, 15, 16 e 17;

- extrapolação do limite máximo estipulado no Estatuto do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc) na garantia de financiamentos;

- deficiências de concepção, execução, acompanhamento e avaliação da expansão do Fies, que implicaram a ineficácia do programa em contribuir para a política educacional, representada, neste contexto, pela Meta 12 do Plano Nacional de Educação;

- risco de insustentabilidade do Fies decorrente da ausência de ação planejada e transparente na gestão do Fundo, com deficiências de concepção, execução e acompanhamento da expansão do programa;

- publicação da Portaria Normativa MEC 23/2014, que alterou a sistemática de elaboração de Certificados Financeiros do Tesouro – Série E, no âmbito do Fies, e ocasionou o repasse desses títulos a menor do que era de fato devido às mantenedoras de IES que possuíam número igual ou maior que vinte mil matrículas de alunos financiados no Fies no exercício 2015, o que criou passivo não contabilizado de aproximadamente R\$ 3,1 bilhões para a União, com dissimulação dos dados orçamentários e financeiros do programa, provocando a falta de integridade das informações contábeis, em afronta aos princípios da oportunidade, da competência e da prudência constantes da Interpretação dos Princípios de Contabilidade sob a Perspectiva do Setor Público constante do Apêndice ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), aprovado pela Portaria Conjunta STN/SOF 1/2014 e pela Portaria STN 700/2014 (esta ocorrência motivou apenas a audiência de José Henrique Paim Fernandes).”

3.2. ministros do Planejamento, Orçamento e Gestão (Miriam Aparecida Belchior - período 1º/1/2011 a 1º/1/2015; Nelson Henrique Barbosa Filho - período de 1º/1/2015 a 17/12/2015) e Secretários de Orçamento Federal (Célia Corrêa - período de 4/5/2007 a 1º/10/2013; José Roberto de Moraes Rego Paiva Fernandes Júnior, período de 1º/10/2013 a 15/1/2015; e Esther Dweck - período de 16/1/2015 a 3/3/2016):

- “subestimação de recursos destinados à concessão de financiamentos no âmbito do Fies nas propostas orçamentárias dos exercícios de 2012 a 2015, em desrespeito à ação planejada e transparente na gestão fiscal, consoante o §1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, e também ao princípio orçamentário da universalidade, positivado no art. 2º da Lei 4.320/1964;

- edição de medidas provisórias que, no período de 2012 a 2015, abriram créditos extraordinários para o Fies sem que estivesse caracterizado o pressuposto da imprevisibilidade da despesa exigido no art. 167, § 3º, da Constituição Federal.”

II

4. O Fies é um Fundo “de natureza contábil, vinculado ao Ministério da Educação, destinado à concessão de financiamento a estudantes de cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo referido Ministério, de acordo com regulamentação própria”.

5. O Fundo foi criado em 1999 e passou por mudanças em 2010, quando o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE assumiu sua operacionalização. A grande flexibilização das condições para concessão de crédito pelo Governo Federal teve como consequência o crescimento do número de financiamentos concedidos a cada ano, e, no período de 2010 a 2015, foram estabelecidos mais de 2,2 milhões de novos financiamentos. A tabela a seguir detalha os números referentes à expansão do Fies.

Ano	Financiamentos Concedidos	Variação em relação ao ano anterior	Variação absoluta acumulada	Financiamento em utilização
2009	32.654	-	-	n.d. ¹
2010	76.039	133%	108.693	76.004
2011	154.367	103%	263.060	228.162
2012	377.859	145%	640.919	594.110
2013	559.879	48%	1.200.798	1.114.218
2014	732.593	31%	1.933.391	1.746.640
2015	287.451	-61%	2.220.842	1.863.176
TOTAL	2.220.842	-	-	-

Fonte: Relatório de Auditoria do Fies - peça 62, p. 38

¹ Informação não disponível

6. Dados os temas das audiências prévias dos responsáveis, vê-se que a discussão central nos processos apensos é a responsabilidade por decisões e atos administrativos relativos à política de financiamento adotados sem adequada previsão orçamentária e sem avaliação dos respectivos impactos fiscais.

7. Registro, ainda, que a Medida Provisória 785, de 6/7/2017, convertida na Lei 13.530, de 7/12/2017, redesenhou o Fies, com profundas alterações em relação ao modelo vigente em 2015 e 2016.

III

8. No TC 013.658/2015-8, denúncia com objeto afeto ao tema da audiência ali realizada, a Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto - _SecexEducação rejeitou as justificativas de José Henrique Paim Fernandes acerca da publicação da Portaria Normativa MEC 23, de 29/12/2014, que alterou a sistemática de elaboração de Certificados Financeiros do Tesouro - Série E (CFT-E) no âmbito do Fies, e propôs aplicação de multa àquele responsável, por considerar que referido normativo “não resultou apenas em modificação da periodicidade da emissão dos títulos, mas significou a criação de um passivo de R\$ 3,1 bilhões contra a União/FNDE”, além de ter representado “descumprimento dos Princípios da Oportunidade, Competência e da Prudência, como consequência da dissimulação dos dados orçamentários e financeiros do programa”.

9. A Lei 10.260/2001 dispôs que os pagamentos realizados pelo FNDE/Fies às entidades mantenedoras de instituições de ensino superior - IES devem ocorrer por intermédio de CFT-E a serem emitidos pelo Tesouro Nacional e serem disponibilizados a partir do mês imediatamente subsequente à formalização do contrato de financiamento e de seus termos aditivos pelos agentes financeiros do Fies.

10. As IES devem utilizar os títulos, prioritariamente, para abater débitos previdenciários e, em caso de excedentes, para pagamento de quaisquer tributos administrados pela Receita Federal. Por fim, as sobras desses certificados devem ser recompradas pelo Fies, conforme o art. 13 da lei mencionada.

11. A controvérsia trazida pela denúncia aborda a alteração da sistemática desses pagamentos às mantenedoras de entidades de ensino superior que possuíam mais de vinte mil alunos financiados pelo Fies. A mudança adveio da Portaria Normativa do Ministério da Educação (PN MEC) 23/2014 (peça 28), que alterou a Portaria MEC 15/2011 e previu, em seu art. 33, §§ 2º e 3º, que a emissão e a disponibilização dos CFT-E para aquelas mantenedoras ocorreriam em oito parcelas anuais, as quais passariam a ter intervalo mínimo de 45 dias entre elas. Tais parcelas abrangeriam um único mês de competência (trinta dias) de encargos educacionais a cada emissão.

12. Também foi alterado o § 8º do art. 4º da Portaria MEC 1/2010, de forma a restringir a recompra de CFT-E em valores superiores àquele que o MEC disponibilizaria para repasse no mês imediatamente seguinte.
13. Em consequência, as mantenedoras receberam em 2015 apenas 60% da contrapartida pelos encargos educacionais a elas devidos, sem que tenha havido previsão nem do passivo decorrente da fração não paga, nem da forma como seria ele posteriormente quitado.
14. Em suas justificativas, José Henrique Paim Fernandes alegou que enfrentava cenário de retração econômica, que resultou em significativo contingenciamento de recursos em todas as áreas do Governo. Assim, editou a PN MEC 23/2014 para garantir a continuidade dos contratos de financiamento já concedidos e possibilitar a celebração de novos.
15. Asseverou que a alteração “não significaria (...) repasse a menor, uma vez que estes seriam realizados com valor integral e devidamente corrigido, sem que houvesse qualquer prejuízo às instituições de ensino”.
16. Acrescentou que tal “regramento estava amparado pela lei que rege a matéria e que teria alterado o regramento anterior, estabelecido por meio de portaria de mesma hierarquia”. E, com a modificação feita pela Lei 12.202/2010, o art. 13 da Lei do Fies passou a determinar que a recompra dos certificados ocorreria no mínimo a cada trimestre, ao par.
17. Dessa forma, a Portaria atenderia ao mínimo de recompras anuais, pois nem havia previsão legal que estabelecesse periodicidade para emissão dos CFT-E, nem comando legal que determinasse a periodicidade com que os títulos deveriam ser emitidos. Portanto, não haveria ilegalidade em sua conduta.
18. Lembrou que a auditoria concluiu, corretamente, que a edição da Portaria decorreu da escassez de recursos financeiros e do aumento do comprometimento dos recursos do Fies decorrente da expansão daquele programa.
19. Em decorrência, foi necessária a adequação ao contexto de contingenciamento de recursos, embora fossem honrados os compromissos já firmados, dada a responsabilidade social do Estado com educação.
20. Aduziu que não houve tratamento desigual entre as IES ou prejuízo e elas e que tal procedimento foi adstrito ao ano de 2015, com os valores relativos às parcelas remanescentes sendo inscritos em Restos a Pagar no final daquele exercício. Também houve programação, na Lei Orçamentária Anual para 2016, dos valores necessários ao pagamento das parcelas remanescentes.
21. Em consequência, as obrigações previstas para 2015 teriam sido pagas ainda naquele ano, e os repasses datados para o ano seguinte não representariam passivo do exercício anterior, mas, sim, obrigações a serem cumpridas em 2016, cobertas por Restos a Pagar.
22. Considerando que a PN MEC 23/2014 não infringiu o art. 13 da Lei do Fies, o qual exigia o mínimo de quatro recompras anuais, e que não há previsão legal de periodicidade de emissão de CFT-E, não vislumbra esta relatora ilegalidade naquele ato regulamentar.
23. Também não há como desconsiderar o cenário macroeconômico desfavorável e a expansão do programa ocasionada por medidas de flexibilização adotadas em 2010 e em 2013, fatores que motivaram a conduta do responsável, motivada pelo temor de descontinuidade dos contratos de financiamento já concedidos, de não celebração de novos e de inexecução de metas estruturais de ampliação da educação superior no País.
24. No aspecto orçamentário, as obrigações remanescentes em decorrência da PN MEC 23/2014 foram inscritas como Restos a Pagar no final de 2015, e os valores necessários a sua quitação incluídos na programação da LOA 2016.
25. Assim, com vênias de praxe, discordo da SecexEducação quanto à aplicação de multa a José Henrique Paim Fernandes, em atenção aos princípios da legalidade, da razoabilidade e da verdade material, que, aplicados ao caso concreto, mostram não ter cometido aquela gestor ilegalidade ao editar

a portaria ora questionada e apenas ter adotado ele medida compatível com o cenário de contingenciamento então vigente e com a necessidade de assegurar a continuidade dos contratos de financiamento já concedidos, sem que tenha havido infração a normas.

IV

26. Como visto, os ministros da Educação foram ouvidos em audiência no processo apenso de representação (TC 009.110.2017-8), em decorrência de: “(i) ausência de ação planejada e transparente na gestão do Fies, com a expansão do programa sem que fossem prevenidos riscos e corrigidos desvios capazes de afetar o equilíbrio nas contas públicas; (ii) extrapolação do limite máximo estipulado no Estatuto do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc) na garantia de financiamentos; (iii) deficiências de concepção, execução, acompanhamento e avaliação da expansão do Fies, que implicaram a ineficácia do programa em contribuir para a política educacional; e (iv) risco de insustentabilidade do Fies decorrente da ausência de ação planejada e transparente na gestão do Fundo”.

27. Auditor federal de controle externo da Semag, unidade instrutora da matéria, propôs a rejeição de justificativas e aplicação de multa a todos aqueles responsáveis porque entendeu que a concessão de financiamentos no âmbito do Fies, em síntese: (i) gerou despesas ao longo de vários exercícios financeiros, e seria razoável esperar de gestores com nível comum de diligência que avaliassem o impacto do programa nas contas públicas; e (ii) permitiu contratações com cobertura Fgeduc, mesmo após extrapolação do limite máximo para concessão de garantia estabelecido no art. 17 do Estatuto daquele Fundo, correspondente a dez vezes o valor de seu patrimônio, situação que só foi regularizada no exercício de 2015.

28. O titular da Semag, entretanto, propôs exclusão, como base para aplicação de multa aos responsáveis, do subitem 9.1.1.3 do acórdão 3.001/2016-Plenário (“9.1.1.3. deficiências de concepção, execução, acompanhamento e avaliação da expansão do Fies, que implicaram a ineficácia do programa em contribuir para a política educacional, representada, neste contexto, pela Meta 12 do Plano Nacional de Educação”).

29. Fundamentou sua proposta no fato de que os parâmetros analisados pela auditoria para apontar ineficácia ou fragilidades da gestão, no caso concreto, não são passíveis de sanção pelo Tribunal ante as hipóteses enumeradas nos art. 57 e 58 da Lei Orgânica do TCU, que relacionam as condições para cominação de multa. Para aquele dirigente, “o legislador restringe a penalidade a casos como os de irregularidade grave ou ato ilegítimo do qual decorra danos ao erário, preservando atos de gestão regulares que não se revelem capazes de gerar resultados esperados”.

30. Endosso o entendimento do secretário da Semag quanto a este ponto, mas deixarei para debater a responsabilização dos ex-ministros, de forma mais ampla, mais à frente, neste voto.

31. De forma geral, os ex-ministros da Educação suscitaram, nas inúmeras peças acostadas como justificativas, questões afetas a: (i) demanda reprimida de acesso ao ensino superior e necessidade de política pública agressiva de financiamento estudantil; (ii) conjuntura de recessão e crise fiscal em confronto com a necessidade de expansão do Fies; (iii) providências tomadas e documentação encaminhada aos órgãos específicos do Executivo federal no sentido de solicitar recursos orçamentários e financeiros para o programa e para o Fgeduc; (iv) relatórios de avaliação do Fies pelo controle interno; (v) matérias publicadas na imprensa que noticiam providências do MEC para sanar irregularidades cometidas por instituições de ensino superior no ProUni e Fies; (vi) medidas de acompanhamento e controle adotadas ao longo da existência do programa com o objetivo de mitigar riscos; (vii) informação de que, legalmente, a responsabilidade pelo gerenciamento e pela integralização de cotas do Fgeduc não é do MEC, e, sim, do Ministério da Fazenda, detentor também de competências relacionadas ao risco fiscal.

32. Argumentaram ainda que “a educação é um direito essencial da cidadania, previsto na Constituição, e quando o Estado não pode suprir pela gratuidade, nos parece que é indispensável e razoável uma política de crédito com subsídio, especialmente porque se está tratando das famílias mais pobres da sociedade”.

V

33. Os ministros do Planejamento, Orçamento e Gestão e os secretários de Orçamento Federal foram chamados em audiência pela subestimação de recursos destinados à concessão de financiamentos no âmbito do Fies nas propostas orçamentárias dos exercícios de 2012 a 2015, em desrespeito à ação planejada e transparente na gestão fiscal, consoante o §1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao princípio orçamentário da universalidade, positivado no art. 2º da Lei 4.320/1964.

34. O auditor federal de controle externo da Semag propôs rejeição das justificativas apresentadas e aplicação de multa a todos os responsáveis. Já o titular da unidade técnica considerou cabível responsabilizar os ministros de Estado, mas divergiu quanto aos secretários de Orçamento Federal, porque “as condições para elaborar os projetos de orçamento são delimitadas por decisões que excedem o campo de atuação dos titulares e técnicos da SOF: dependem de definições e metas consignadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, de decisões governamentais sobre resultados fiscais e de escolhas sobre políticas e programas que serão priorizados. Caso um governo decida fixar determinada dotação orçamentária para um programa, não será possível à SOF impedir que esse mesmo governo, por meio de seus órgãos centrais ou superiores, assuma obrigações que excedam os limites programados. A responsabilização deveria alcançar a SOF caso, na produção de informações e execução de atos administrativos sob seu encargo, o órgão manipulasse ou produzisse dados sabidamente incorretos ou de alguma forma induzisse ou concorresse para a conduta inquinada, o que não foi demonstrado nestes autos”.

35. Pelos motivos expostos, acompanho o entendimento do dirigente da Semag no que toca à impossibilidade de responsabilização no âmbito da SOF. No entanto, deixo de acompanhar a proposta de aplicação de penalidade aos titulares da Pasta do Planejamento, pois, como registrado na defesa apresentada pelos técnicos daquela secretaria de orçamento, a elaboração de projetos de orçamento depende de definições e metas consignadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, de decisões governamentais sobre resultados fiscais e de escolhas sobre políticas e programas que serão priorizados:

“Apesar de o órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento ser o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, cabe à Secretaria de Orçamento Federal a coordenação, consolidação e supervisão da elaboração da proposta orçamentária da União.

Mas cabe frisar que as decisões estratégicas sobre o PLOA, inclusive as que tratam dos montantes disponibilizados para cada órgão setorial, transcendem o âmbito da Secretaria de Orçamento Federal, pois envolvem escolhas e decisões políticas.

Inclusive, durante o período em comento, as decisões estratégicas sobre o ciclo orçamentário eram tomadas no âmbito da Junta de Execução Orçamentária e Financeira, composta pelos Ministros do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda e Casa Civil da Presidência da República, cujas decisões eram submetidas ao Presidente da República para apreciação.

Assim, resta claro que o papel preponderante do Secretário de Orçamento Federal é a coordenação geral do processo, não sendo de sua competência o estabelecimento de prioridades governamentais, tampouco das políticas setoriais.

Nesse sentido, é imperioso que se diferencie o operador da decisão (coordenador do processo), ou seja, aquele que reuni os dados e subsidia as decisões a serem tomadas pelas autoridades que efetivamente detém a competência para decidir e, em razão disso, assumem a responsabilidade pelos seus atos.”

VI

36. Este Tribunal tem atuado com diligência ao fiscalizar atos de gestão orçamentária, especialmente quando da apreciação das contas do Presidente da República, em que se apresentam perspectivas agregadas dos resultados das contas públicas e efeitos fiscais das políticas do governo.

37. No que trata do Fies, conforme destacou o secretário da Semag, ao excluir a responsabilidade dos técnicos da SOF “por ocasião da apreciação das Contas do Presidente da República relativas àquele ano, da relatoria do Ministro José Múcio (acórdão 2.523/2016-Plenário), o Ministério Público junto ao TCU identificou a edição de medidas provisórias, ao longo de 2015, sem a

observância do requisito da imprevisibilidade da despesa, que, em diversos casos, pode ser verificada objetivamente. Entre as medidas provisórias relacionadas, incluía-se uma relativa ao Fies, objeto desta análise. A unidade técnica, analisando o tópico do MPTCU e as contrarrazões do governo federal, concluiu pela irregularidade dos atos, que também foram assim identificados na manifestação do Ministro-Relator. Contudo, em discussão sobre os limites de atuação do TCU no caso da edição de medidas provisórias, vis-à-vis a competência do Congresso Nacional para apreciá-las, o Plenário do TCU entendeu que o item deveria ser de fato mencionado no Parecer Prévio, com recomendações para modificação da conduta nos exercícios seguintes, mas deliberou por não incluir esse fato entre o conjunto de irregularidades que ensejaram a proposta de rejeição das contas governamentais. Destarte, se o Tribunal deliberou por não propor a sanção ao principal responsável pela edição das medidas provisórias, não parece razoável que deva cominar penalidades aos agentes hierarquicamente subordinados que atuaram em procedimentos administrativos para operacionalizar a abertura dos créditos extraordinários”.

38. Manifesto-me de acordo com a Semag quanto à análise já realizada por este Tribunal nas Contas do Governo, bem como com respeito à conclusão de que a expansão do Fies, no período de 2010 a 2015, com deficiências na concepção, execução, acompanhamento e avaliação do programa, não contribuiu para que fossem prevenidos riscos sobre as finanças da União e sobre a sustentabilidade do programa.

39. Não posso deixar de destacar que a presente fiscalização gerou subsídios para que o programa pudesse ser aperfeiçoado com a edição da nova lei que o rege, de forma a solucionar os diversos problemas encontrados na auditoria.

40. Espera-se, na atuação de todo agente público, a responsabilidade fiscal para estudar, prevenir, avaliar e mitigar impactos fiscais decorrentes de seus atos de gestão, de modo a assegurar que as políticas públicas tenham perenidade, apoiem a elevação dos padrões de vida da população e melhorem indicadores sociais e econômicos.

41. Para balizar as decisões políticas tomadas com relação ao programa, deveriam ter sido realizados estudos acerca dos impactos fiscais e orçamentários das alterações das regras de concessão de novos financiamentos efetuadas a partir de 2010.

42. Entretanto, no caso concreto, evidenciou-se real tensão entre metas educacionais estruturantes, especialmente em um país de dimensão e carências significativas, e as restrições fiscais impostas pela política econômica.

43. Soma-se a este quadro o sistema decisório predominante no período examinado, no qual as principais decisões em relação ao ciclo orçamentário eram tomadas no âmbito da Junta de Execução Orçamentária e Financeira, cujas deliberações eram submetidas à Presidência da República.

44. Assim, atribuir responsabilidade pela política econômica do Governo aos titulares da Pasta da Educação, que, por sua vez, devem cumprir, por força de lei, as metas estabelecidas para área de atuação, não me parece razoável. Considero, ainda, que não se pode perder de vista nem o espaço discricionário do gestor ao formular e implementar alterações do Fies, nem sua natureza de política de fomento, que deve incentivar o acesso à formação universitária.

45. Outro aspecto que merece evidência é a ausência de cultura de pesquisa, sistematização e evidenciação de riscos fiscais dos órgãos da Administração Pública Federal. A sistematização abrangente e uniforme de procedimentos e normas em todos os órgãos e entidades da União, bem como nos estados e municípios com vistas a conceituar, classificar, pesquisar, quantificar e divulgar riscos fiscais, é questão crítica, essencial para operacionalizar procedimentos que, posteriormente, podem ser objeto de avaliação e de responsabilização pelos órgãos de controle.

46. Este Tribunal, no ano de 2005, tratou deste tema ao realizar auditoria sobre análise de risco fiscal - ARF (acórdão 720/2005 - Plenário), que se propõe a ser o instrumento para evidenciar, de

forma quantitativa e qualitativa, riscos orçamentários e passivos contingentes capazes de afetar as contas públicas.

47. A Secretaria do Tesouro Nacional editou manuais com vistas a orientar e harmonizar regras e procedimentos quanto à elaboração do ARF e outros demonstrativos. Atualmente, o tema é regulamentado pelo Manual de Demonstrativos Fiscais, 9ª edição, aprovado pela Portaria STN 389/2018, o qual, em sua parte I, dispõe sobre o Anexo de Riscos Fiscais e, na parte IV, sobre o Relatório de Gestão Fiscal.

48. No caso do Fies, a ausência do ARF nas leis de diretrizes orçamentárias, como apontado no relatório de auditoria, evidencia a inexistência da cultura de planejamento e de coordenação entre o MEC e o MPDG.

49. Em decorrência, a aplicação de multa aos titulares das Pastas do Planejamento e da Educação parece-me medida de extremo rigor, ante as dificuldades reais dos referidos gestores.

50. Para fundamentar minha posição, lanço mão, ainda, da recente alteração do Decreto-Lei 4.657/1942 promovida pela Lei 13.655/2018, que incluiu o art. 22 naquele primeiro normativo, com a seguinte redação:

“22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.”

51. Dessa forma, as justificativas dos ministros da Educação e do Planejamento podem ser acolhidas, o que afasta a aplicação de multa aos responsáveis, sem óbice de determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que avalie a conveniência de realizar trabalho de fiscalização acerca da sistematização e real utilização, pelos poderes Executivo e Legislativo, do anexo de análise de risco fiscal da lei de diretrizes orçamentárias como instrumento de governança dos programas de governo.

Ante o exposto, ao acolher em parte a proposta do dirigente da Semag, voto por que o Tribunal adote a deliberação que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 18 de julho de 2018.

ANA ARRAES
Relatora