



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 68 - GP/TCU

Brasília, 22 de fevereiro de 2024.

Senhora Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 142/2024 (acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam), proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na Sessão Ordinária de 7/2/2024, ao apreciar os autos do TC-039.607/2023-2, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

O mencionado processo trata de Solicitação do Congresso Nacional, enviada por intermédio do Ofício nº 326/2023/CFFC-P, de 30/11/2023, relativo ao Requerimento nº 517/2023-CFFC, de autoria do Deputado Federal Evair Vieira de Melo.

Consoante disposto no subitem 9.6 do aludido Acórdão, a solicitação em tela foi considerada integralmente atendida.

Por oportuno, o inteiro teor da referida Deliberação pode ser acessado no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

MINISTRO BRUNO DANTAS
Presidente

A Sua Excelência a Senhora
Deputada Federal BIA KICIS
Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle
Câmara dos Deputados
Brasília – DF

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 039.607/2023-2.

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Órgãos/Entidades: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais; Secretaria do Tesouro Nacional.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. POSSIBILIDADE DE O TESOURO NACIONAL COMPENSAR, EM 2023, O DÉFICIT PRIMÁRIO DAS EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS, PARA FINS DE AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS METAS FISCAIS. ATENDIMENTO INTEGRAL DA SOLICITAÇÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes de forma pertinentes, a instrução de mérito elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal – AudFiscal (peça 12), que contou a anuência do corpo dirigente da unidade técnica (peça 13).

INTRODUÇÃO

1. Trata-se do Ofício 326/2023/CFFC-P, de 30/11/2023 (peça 3), por meio do qual a Exma. Sra. deputada federal Bia Kicis, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD), encaminha o Requerimento 517/2023-CFFC (peça 4), aprovado por aquela Comissão em 29/11/2023.
2. O documento encaminhado é de autoria do Exmo. Sr. deputado federal Evair Vieira de Melo e requer do Tribunal de Contas da União (TCU) informações acerca da possibilidade de que o Tesouro Nacional tenha que compensar, no exercício financeiro de 2023, o déficit primário das empresas estatais federais, para fins de avaliação do cumprimento das metas fiscais. Segundo o autor do requerimento, essa situação não ocorre desde 2015.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Os arts. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU (RITCU) conferem legitimidade à presidente da CFFC/CD para solicitar informações ao TCU.
4. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do referido expediente como Solicitação do Congresso Nacional (SCN).

EXAME TÉCNICO

5. Planejamento, transparência, prevenção de riscos e correção de desvios estão entre os pressupostos da gestão fiscal responsável, nos termos da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esses pressupostos visam preservar o equilíbrio das contas públicas, de forma a manter o endividamento público sob controle. Por sua vez, as metas fiscais servem para dar confiança à sociedade de que o Governo garantirá as condições necessárias à estabilidade econômica.
6. A LRF preconiza que as metas fiscais não têm de ser apenas cumpridas ao final do exercício, mas sim avaliadas a cada bimestre para que se preservem o controle sobre a evolução e a limitação

das despesas discricionárias, sujeitas ao contingenciamento, bem como a cobertura das despesas obrigatórias. Por essa razão, há um processo operacional contido no art. 9º da LRF que viabiliza o cumprimento da meta fiscal, mediante a reavaliação bimestral das estimativas das receitas e despesas e da limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento). Ou seja, a LRF condiciona o contingenciamento das dotações à vista de uma frustração de receitas ou de uma elevação não prevista de despesas obrigatórias a cada bimestre, como forma de prevenir riscos ao equilíbrio das contas públicas.

7. Os Relatórios Bimestrais, nos termos do art. 9º, caput, da LRF, informam a cada Poder e órgão autônomo a necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira ou de bloqueios orçamentários. Tais relatórios contêm: atualização das estimativas de receitas e despesas; demonstração da necessidade de contingenciamento; revisão dos parâmetros macroeconômicos; justificativas das alterações de despesas obrigatórias; cálculos relativos à frustração das receitas; justificativa dos desvios em relação às projeções anteriores. Já os Relatórios Quadrimestrais de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais, nos termos do art. 9º, § 4º, da LRF, contêm as justificativas de eventuais desvios e a indicação das medidas corretivas adotadas.

8. A Lei Complementar 200/2023, que estabeleceu o chamado Regime Fiscal Sustentável (RFS), trouxe inovações a esse processo, em que pese sua efetiva vigência se dê somente a partir do exercício vindouro de 2024. Essa lei dispõe expressamente, em seu art. 7º, que não configura infração à LRF o descumprimento da meta de resultado primário, relativamente ao agente responsável, desde que este tenha adotado as medidas de limitação de empenho e pagamento, preservado o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública, definido em 75% do valor autorizado na respectiva Lei Orçamentária Anual (LOA).

9. Com efeito, os riscos envolvidos, a oportunidade do tema, a materialidade dos valores e a relevância da evolução da condução da política fiscal e da programação orçamentária e financeira da União convergem para enfatizar, nesta assentada, a necessidade de prestar as informações solicitadas ao TCU pelo Parlamento. Em seu requerimento, o nobre deputado destaca que: i) “a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) permite a compensação entre as metas definidas para os resultados do governo central e das estatais federais, caso algum dos resultados ultrapasse o limite estabelecido” (peça 4, p. 4); ii) “o Tesouro Nacional ressalta que o cumprimento das expectativas de resultado primário pelas empresas estatais depende de seu desempenho” (peça 4, p. 4).

Das Metas Fiscais para o exercício financeiro de 2023

10. A Lei 14.436/2022 – Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2023 (LDO 2023) – assim dispõe acerca das metas fiscais do corrente ano:

Art. 2º A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 e a execução da respectiva Lei deverão ser compatíveis com a meta de **deficit** primário de R\$ 65.905.760.000,00 (sessenta e cinco bilhões, novecentos e cinco milhões, setecentos e sessenta mil reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, conforme demonstrado no Anexo de Metas fiscais constante do Anexo IV a esta Lei.

§ 1º Para fins dos limites para contratação de operações de crédito por entes subnacionais e concessão de garantias da União a essas operações, a projeção de resultado primário dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será aquela indicada no Anexo de Metas fiscais constante do Anexo IV.

§ 2º Não será contabilizado na meta de resultado primário de que trata este artigo o impacto decorrente do disposto nos § 11 e § 21 do art. 100 da Constituição.

§ 3º (VETADO).

Art. 3º A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 e a execução da respectiva Lei, para o Programa de Dispêndios Globais de que trata o inciso XXII do Anexo II, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de **deficit** primário de R\$ 3.002.938.355,00 (três bilhões, dois milhões, novecentos e trinta e oito mil, trezentos e cinquenta e cinco reais). (ADI 7178) (ADI 7182)

§ 1º As empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras não serão consideradas na meta de **deficit** primário, de que trata o **caput**, relativa ao Programa de Dispêndios Globais.

§ 2º Poderá haver, durante a execução da Lei Orçamentária de 2023, com demonstração nos relatórios de que tratam o § 4º do art. 69 e o **caput** do art. 159, compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispêndios Globais referido no **caput**. (grifos no original)

11. Da leitura desses dispositivos, depreende-se que a meta fiscal do conjunto dos órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) é distinta da meta fiscal do conjunto das empresas estatais integrantes do Programa de Dispêndios Globais (PDG). Para os OFSS, a meta de 2023 é de déficit primário de R\$ 65,9 bilhões. Para o PDG, a meta de 2023 é de déficit primário de R\$ 3,0 bilhões.

12. Para fins de apuração da meta dos OFSS, o § 2º do art. 2º da LDO 2023 prevê a dedução do impacto fiscal decorrente do chamado “encontro de contas” dos precatórios, seja em relação a credores particulares (§ 11 do art. 100 da Constituição Federal), seja em relação a entes federativos (§ 21 do art. 100 da Constituição Federal). Outra dedução da meta dos OFSS foi estabelecida pelo parágrafo único do art. 3º da Emenda Constitucional 126/2022. Essa emenda acresceu R\$ 145 bilhões ao limite de despesas primárias de 2023 e ressalvou tal montante tanto para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário dos OFSS, quanto para fins de apuração da Regra de Ouro. A mesma EC 126/2022 incluiu o § 6º-C no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que dispõe que as despesas previstas no § 6º-B daquele artigo (quais sejam, despesas com investimentos em montante que corresponda ao excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária, limitadas a 6,5% do excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício de 2021) não serão consideradas para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário dos OFSS de 2023. Por sua vez, a LRF prevê, no seu art. 65-A, que não serão contabilizadas na meta de resultado primário as transferências federais aos demais entes da Federação, devidamente identificadas, para enfrentamento das consequências sociais e econômicas no setor cultural decorrentes de calamidades públicas ou pandemias, desde que sejam autorizadas em acréscimo aos valores inicialmente previstos pelo Congresso Nacional na LOA. A estimativa atualizada acerca de todas essas deduções, contida no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União do 5º bimestre de 2023, divulgado em 22/1/2023, é de R\$ 147.682,6 milhões (peça 8, p. 11).

13. De outra banda, cabe frisar que se admite – legal e expressamente – a compensação entre as metas fiscais estabelecidas para os OFSS e para o PDG, a teor do disposto no § 2º do art. 3º da LDO 2023, mediante demonstração nos Relatórios Bimestrais de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União e nos Relatórios Quadrimestrais de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais da União. Nesse sentido, o autor do Requerimento assevera que, no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União do 4º bimestre de 2023, o Governo projetou que o déficit primário das estatais poderia alcançar R\$ 5,6 bilhões. Com efeito, a estimativa atualizada acerca desse resultado, contida no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União do 5º bimestre de 2023, divulgado em 22/1/2023, é de um déficit primário de R\$ 4,5 bilhões (peça 8, p. 30), informando-se, ainda, que a compensação admitida pelo § 2º do art. 3º da LDO 2023 foi efetivada desde a avaliação do 3º bimestre de 2023, tendo sido atualizada na avaliação do 5º bimestre para R\$ 1.498,2 milhões (peça 8, p. 31). Considerando que, na mesma avaliação do 5º bimestre de 2023, foi indicado espaço fiscal estimado em relação à meta, no âmbito dos OFSS, da ordem de R\$ 10.226,2 milhões (peça 8, p. 12), entende-se que há margem suficiente para acomodar a referida estimativa de compensação da meta do PDG.

Da atuação do TCU no controle das Metas Fiscais

14. Nos termos do art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001, esta Corte de Contas realiza bimestralmente o acompanhamento permanente dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União, com foco no grau de atingimento das metas fiscais, no cumprimento de limites constitucionais e legais e na conformidade da limitação de empenhos e movimentação financeira e bloqueios orçamentários. Adicionalmente, conforme determinações

expressamente veiculadas nos Acórdãos do Plenário do TCU 1.710/2017 e 1.712/2017, ambos de relatoria do ministro Vital do Rêgo, desde o exercício de 2017 incorporou-se ao escopo desse acompanhamento o exame circunstanciado do resultado primário das empresas estatais federais.

15. Atento à relevância da meta de resultado primário como regra fiscal estruturante para a sustentabilidade das finanças públicas, o Tribunal vem atuando de forma tempestiva em torno do tema. Destarte, com vistas a atender à solicitação e considerando a menção expressa feita no Requerimento à divulgação do resultado referente ao 4º bimestre de 2023, foi feita consulta aos sistemas informatizados do TCU, tendo sido encontrados os seguintes processos, que tratam do assunto objeto desta SCN e atendem ao solicitado:

TC 033.832/2023-4: Acompanhamento de Conformidade, registro Fiscalis 198/2023, no Banco Central do Brasil, na Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais na Secretaria de Orçamento Federal, na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, na Secretaria de Política Econômica e na Secretaria do Tesouro Nacional, podendo se estender a outras unidades jurisdicionadas relacionadas, com o objetivo de avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 4º bimestre de 2023

16. Esse processo, de relatoria do ministro Vital do Rêgo, aguarda apreciação conclusiva. Uma das questões em análise envolve o resultado primário dos OFSS e o resultado primário do PDG, dadas as estimativas de receitas e despesas primárias e a necessidade de alcance das metas fiscais estabelecidas na LDO 2023.

17. Com base nos dados constantes do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União do 4º bimestre de 2023, a conclusão da equipe de fiscalização do TCU foi no sentido de que o resultado primário dos OFSS acumulado até agosto de 2023 foi de déficit de R\$ 101,0 bilhões. Considerando a estimativa de compensação total de R\$ 150,5 bilhões conforme a LDO 2023 e a EC 126/2022, o resultado foi compatível com a meta de déficit de R\$ 65,9 bilhões estabelecida na LDO 2023. Já o resultado das empresas estatais até agosto foi de déficit de R\$ 5 milhões. A estimativa do resultado primário das empresas estatais para 2023 era de déficit de R\$ 5,6 bilhões. Estes valores ultrapassam a meta de déficit primário do PDG de R\$ 3,0 bilhões estabelecida na LDO 2023. Porém, como esse resultado do PDG pode ser compensado pelo resultado dos OFSS, a meta poderá ser cumprida.

18. Ademais, no Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais da União do 2º quadrimestre de 2023, o Poder Executivo consignou que (peça 9, p. 8):

19. Encerrado o mês de agosto, verificou-se que o Governo Federal apresentou déficit primário de R\$ 101,0 bilhões, inferior em R\$ 38,5 bilhões ao resultado previsto para o segundo quadrimestre pelo Decreto nº 11.621/2023 (déficit de R\$ 139,5 bilhões). Dessa diferença, R\$ 33,8 bilhões decorrem de resultado primário a maior do Governo Central, enquanto R\$ 4,7 bilhões são do resultado primário a maior registrado pelas Empresas Estatais Federais. Quando se consideram os ajustes na meta em decorrência do disposto no § 2º do art. 2º da LDO 2023, no art. 65-A da LC 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e no parágrafo único do art. 3º da EC 126/2022 (coluna [A] da tabela abaixo), verifica-se que o Governo Federal realizou, até agosto, um resultado R\$ 42,4 bilhões superior à meta estabelecida no Decreto nº 11.621/2023. Considera-se desse modo cumprida a meta estabelecida para o Governo Federal até o segundo quadrimestre de 2023.

TC 039.373/2023-1: Acompanhamento de Conformidade, registro Fiscalis 221/2023, no Banco Central do Brasil, na Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais na Secretaria de Orçamento Federal, na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, na Secretaria de Política Econômica e na Secretaria do Tesouro Nacional, podendo se estender a outras unidades jurisdicionadas relacionadas, com o objetivo de avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 5º bimestre de 2023

19. Esse processo também é de relatoria do ministro Vital do Rêgo e igualmente aguarda apreciação conclusiva. Novamente, uma das questões em análise envolve o resultado primário dos OFSS e o resultado primário do PDG, dadas as estimativas de receitas e despesas primárias e a necessidade de alcance das metas fiscais estabelecidas na LDO 2023.

20. Como já mencionado anteriormente, com base nos dados constantes do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União do 5º bimestre de 2023, a necessidade de compensação entre as metas fiscais dos OFSS e do PDG foi estimada em R\$ 1.498,2 milhões, havendo espaço fiscal estimado suficiente para este fim, sem comprometer o alcance da meta fiscal dos OFSS.

21. Com efeito, nos termos § 2º do art. 3º da LDO 2023, o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais da União do 3º quadrimestre de 2023 irá reportar a efetiva realização da compensação entre as metas fiscais dos OFSS e do PDG, no montante que se fizer possível e necessário. Ocorre que a divulgação desse relatório com a demonstração da situação final acerca da compensação somente acontecerá após o encerramento do exercício de 2023, ou seja, em fevereiro de 2024, consoante disposto no art. 9º, § 4º, da LRF, c/c o art. 159, caput, da LDO 2023.

22. Ressalte-se, contudo, que para além dos processos de controle externo e instrumentos de transparência fiscal já citados, esta Corte ainda estenderá sua atuação sistemática e tempestiva em torno do tema “meta fiscal” em face da apreciação das Contas do Presidente da República do exercício de 2023, a qual ocorrerá no 1º semestre de 2024, nos termos da Resolução-TCU 291/2017 e do Acórdão 20/2023-TCU-Plenário (rel. min. Marcos Bemquerer, em substituição ao min. Vital do Rêgo). De fato, dentre as diretrizes para exame das referidas contas estão: i) a verificação da compatibilidade da condução da política fiscal com as metas fiscais em vigor e do cumprimento dos limites e das vedações da legislação referente à responsabilidade fiscal; ii) a verificação da adoção tempestiva de limitações da programação orçamentária e financeira, além de outras medidas necessárias ao atingimento das metas fiscais.

23. Entende-se, pois, que resta devidamente assegurada por parte deste Tribunal a devida expectativa de controle em torno do tema, que contribui para afastar eventuais riscos ou medidas que comprometam o alcance das metas de resultado primário dos OFSS e do PDG em 2023 ou que levem a uma apuração irregular dessas metas.

Do resultado fiscal das empresas estatais federais no exercício de 2023

24. Isso posto, no bojo do Requerimento 517/2023-CFFC foram formulados dezesseis quesitos sobre o resultado fiscal das empresas estatais federais no exercício de 2023, os quais são listados a seguir (peça 4, p. 1-3):

- a) Como o Tesouro Nacional avalia a necessidade de compensar o déficit das estatais federais em 2023? Quais critérios são utilizados para determinar essa necessidade?
- b) Qual seria o impacto orçamentário e fiscal para o governo ao assumir a responsabilidade pelo déficit das estatais federais? Como isso afetaria as metas fiscais estabelecidas para o ano?
- c) A compensação prevista pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) está sendo aplicada de acordo com os preceitos legais? Existem precedentes para esta ação?
- d) Quais medidas estão sendo tomadas para garantir a transparência e a adequada prestação de contas em relação a esta compensação?
- e) Há indícios de que a compensação dos déficits das estatais federais pelo Tesouro Nacional viole alguma norma legal ou regulamentar?
- f) Quais procedimentos específicos o TCU pretende adotar para fiscalizar e avaliar essa potencial compensação de déficits por parte do Tesouro Nacional?
- g) Qual é a avaliação do TCU sobre a sustentabilidade fiscal a longo prazo dessa compensação, considerando as projeções de déficits futuros das estatais federais?
- h) Como o Tesouro Nacional está garantindo a transparência e a adequada prestação de contas no processo de compensação dos déficits das estatais federais?
- i) Existem recomendações do TCU para melhorar a eficiência na gestão das estatais federais, de modo a reduzir a necessidade de compensações futuras?
- j) Quais procedimentos específicos de auditoria e fiscalização o TCU está adotando para monitorar essa compensação e assegurar a conformidade com as normas fiscais e orçamentárias?

- k) Caso sejam identificadas irregularidades ou ineficiências, quais medidas corretivas o TCU recomendará para garantir a correta gestão dos recursos públicos?
- l) Existem evidências de má gestão, negligência ou improbidade administrativa na decisão de compensar os déficits das estatais federais?
- m) Há indícios de conflitos de interesse, favorecimento indevido ou outras práticas antiéticas envolvidas no processo de compensação dos déficits?
- n) Existem suspeitas de desvio de recursos públicos no contexto da compensação dos déficits das estatais federais?
- o) Foram identificados indícios de manipulação ou falsificação de dados financeiros para justificar a compensação dos déficits das estatais?
- p) Existem falhas ou lacunas na transparência e na prestação de contas relacionadas à compensação dos déficits das estatais federais?

25. Para melhor exposição e sistematização das respostas, alguns quesitos foram agrupados em face de sua pertinência temática similar.

Quesitos “a” e “b”

26. Acerca da necessidade de compensação entre as metas fiscais dos OFFS e do PDG, a estimativa oficial atualizada do Poder Executivo e a respectiva memória de cálculo constam do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União do 5º bimestre de 2023 (peça 8, p. 30-31 e 54-56). Segundo o referido relatório, a projeção é de déficit primário de R\$ 4,5 bilhões para o PDG, “com base na execução de setembro e na projeção orçamentária efetuada pelas empresas de outubro a dezembro desse exercício conforme elaboração do Programa de Dispendios Globais de 2023” (peça 8, p. 30).

27. Como já informado nesta instrução, este mesmo relatório de avaliação do 5º bimestre de 2023 indica espaço fiscal estimado em relação à meta, no âmbito dos OFFS, da ordem de R\$ 10,2 bilhões (peça 8, p. 12), havendo margem suficiente para acomodar a compensação de cerca de R\$ 1,5 bilhão da meta do PDG.

Quesitos “c” e “e”

28. Quanto à hipótese de compensação prevista no § 2º do art. 3º da LDO 2023, não há indício de que sua consideração nas estimativas de resultado primário dos OFSS e do PDG viole alguma norma legal ou regulamentar, havendo precedentes de casos semelhantes em diversos exercícios. A título meramente exemplificativo e considerando a menção expressa feita pelo autor do Requerimento 517/2023-CFFC ao exercício financeiro de 2015, verificam-se os seguintes registros efetuados no Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 3º quadrimestre daquele exercício (peça 10, p. 22 e 24):

62. A LDO-2015 (Lei nº 13.080/2015), com a alteração promovida pela Lei nº 13.199/2015, estabeleceu a meta de resultado primário do Governo Federal para o ano de 2015 em déficit de R\$ 51,8 bilhões, sendo meta de déficit de R\$ 51,8 bilhões para o Governo Central e meta de resultado nulo para as empresas estatais. Adicionalmente a Lei estabeleceu uma meta de resultado primário para o setor público consolidado não financeiro em déficit de R\$ 48,9 bilhões, considerando uma estimativa de superávit primário de R\$ 2,9 bilhões para os Governos Regionais. Não obstante a fixação destas metas, o § 3º do art. 2º da LDO-2015 previa a possibilidade de compensação entre as mesmas. Dessa forma, para efeitos de avaliação de cumprimento da meta, deve-se considerar o resultado no âmbito do setor público consolidado não financeiro. (grifou-se)

(...)

68. Encerrado o ano de 2015, verificou-se que o Governo Federal atingiu déficit primário de R\$ 118,4 bilhões, composto de déficits do Governo Central de R\$ 116,7 bilhões e das Empresas Estatais Federais de R\$ 1,7 bilhão, resultado superior ao mínimo exigido na LDO (déficit de R\$ 118,7 bilhões). Os Governos Regionais, por sua vez, atingiram um superávit primário de R\$ 7,1 bilhões. Assim, o resultado primário do setor público consolidado não financeiro foi de

déficit de R\$ 111,2 bilhões, inferior ao valor máximo previsto na LDO (déficit de R\$ 115,8 bilhões). Dessa forma, fica comprovado o atendimento ao art. 2º da LDO-2015, utilizando o disposto em seus parágrafos 4º e 5º, alterado pela Lei nº 13.199/15. (grifo no original)

29. Ressalte-se que nos exercícios de 2012, 2013, 2014 e 2016 também houve compensação entre os resultados dos OFFS e do PDG para fins de apuração do cumprimento das metas fiscais, na forma expressamente admitida pelas correspondentes LDOs, de acordo com os relatórios de avaliação do 3º quadrimestre dos respectivos exercícios disponíveis em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-do-cumprimento-das-metas-fiscais/2023/28>.

30. Nesse sentido, considerando que a compensação entre as metas fiscais estabelecidas para os OFSS e para o PDG é legalmente admitida pelo § 2º do art. 3º da LDO 2023, a expectativa é de que o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais da União do 3º quadrimestre de 2023, a ser divulgado em fevereiro de 2024, reporte a compensação efetiva que se fizer possível e necessária, não havendo indício de que tal procedimento viole alguma norma legal ou regulamentar.

Quesitos “d”, “h” e “p”

31. No que tange à devida transparência e à adequada prestação de contas em relação à provável compensação entre as metas fiscais dos OFSS e do PDG no exercício de 2023, entende-se que o Poder Executivo está conferindo ampla divulgação a essas informações, por meio dos instrumentos exigidos pela própria LDO 2023 (art. 3º, § 2º, da Lei 14.436/2022), quais sejam: os Relatórios Bimestrais de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União (art. 9º, caput, da LRF) e os Relatórios Quadrimestrais de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais da União (art. 9º, § 4º, da LRF), ambos já diversamente citados ao longo desta instrução.

Quesitos “f”, “g”, “j”, “k”, “l”, “m”, “n” e “o”

32. Os quesitos “f”, “g”, “j” e “k” tratam da atuação do TCU acerca da provável compensação entre as metas fiscais dos OFSS e do PDG em 2023. De igual modo, como já exposto nesta instrução, entende-se que os Acompanhamentos Bimestrais dos Resultados Fiscais e da Execução Orçamentária e Financeira da União no exercício de 2023 e o Relatório e o Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República do referido exercício asseguram a devida expectativa de controle em torno do tema, contribuindo para afastar eventuais riscos ou medidas que comprometam o alcance das metas fiscais em 2023 ou que levem a uma apuração irregular dessas metas.

33. Com efeito, o espaço fiscal estimado de R\$ 10,2 bilhões no âmbito dos OFSS em relação a sua respectiva meta de resultado primário de 2023, bem como o histórico de compensações de metas entre OFSS e PDG em exercícios passados demonstram não haver alta probabilidade de comprometimento da sustentabilidade fiscal de longo prazo da União em face dessa compensação. De toda sorte, caso sejam identificadas irregularidades ou ineficiências nos procedimentos de apuração dos resultados fiscais de 2023, o TCU ainda poderá expedir alertas, recomendações ou até determinações para garantir a correta gestão dos recursos públicos.

34. Os quesitos “l”, “m”, “n” e “o” envolvem a possível ocorrência de supostas práticas fraudulentas em torno da provável compensação entre as metas fiscais dos OFSS e do PDG em 2023. A esse respeito e até o presente momento, informa-se que não foram detectados indícios de má gestão, negligência, improbidade administrativa, conflitos de interesse, favorecimento indevido, suspeitas de desvio de recursos públicos, manipulação ou falsificação de dados financeiros ou outras práticas antiéticas no contexto da compensação dos déficits das empresas estatais federais em 2023.

Quesito “i”

35. Por fim, quanto às recomendações do TCU para melhoria da eficiência na gestão das empresas estatais federais, de modo a reduzir a necessidade de compensações futuras de seus resultados

fiscais, citam-se de modo não exaustivo algumas ações de controle externo que contribuíram sobremaneira para qualificar o debate acerca do desempenho e da sustentabilidade econômico-financeira das estatais federais.

36. Com efeito, em seu art. 2º, inciso III, a LRF conceitua uma empresa estatal como dependente que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, os provenientes de aumento de participação acionária. As empresas não dependentes têm tratamento diverso das dependentes quanto às normas orçamentárias e fiscais, razão pela qual o correto enquadramento de uma empresa quanto à eventual dependência do ente público se torna relevante.

37. No Acórdão 3.145/2011-TCU-Plenário (rel. min. Aroldo Cedraz), foi abordado o processo de programação e execução orçamentária do Orçamento de Investimento das empresas estatais e do Programa de Dispêndios Globais. O Acórdão 3.561/2014-TCU-Plenário (rel. min. Aroldo Cedraz) tratou da necessidade de desenvolvimento de metodologia que permitisse a apuração objetiva do atributo de dependência da empresa estatal em relação ao ente controlador.

38. No Acórdão 1.960/2017-TCU-Plenário (rel. min. Benjamin Zymler), relatou-se avanço insuficiente no processo de elaboração da metodologia e determinou-se o encaminhamento ao TCU de estudos para a referida definição. Em resposta, o Poder Executivo elaborou o Projeto de Lei 9.215/2017, o qual “dispõe sobre a verificação da situação de dependência e sobre o Plano de Recuperação e Melhoria Empresarial aplicável às empresas estatais federais”. No citado PL, propõe-se uma etapa prévia à classificação da empresa estatal como dependente, visto que, uma vez incluída nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, a empresa sujeita-se a regras e controles rígidos que podem dificultar ainda mais o seu reequilíbrio econômico-financeiro.

39. No âmbito do processo TC 007.142/2018-8 (rel. min. Vital do Rêgo), o Tribunal desenvolveu metodologia para identificação de indícios de dependência, a exemplo da utilização de aportes de capital para cobrir déficit operacional. No Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2018 (Acórdão 1.331/2019-TCU-Plenário, rel. min. Ana Arraes), o TCU desenvolveu metodologia para identificar se houve utilização de aportes de capital para cobrir despesas correntes. Tal análise é realizada anualmente, em item próprio, no capítulo de conformidade orçamentária e fiscal.

40. Diante da não aprovação do Projeto de Lei 9.215/2017 até o momento, editou-se o Decreto 10.690/2021, regulamentando o processo de transição entre estatais federais dependentes e não dependentes, com a previsão de uma proposta de plano de reequilíbrio econômico-financeiro para empresas que se encontrem em determinada situação. Após a execução do plano de sustentabilidade, ocorre a classificação da empresa como dependente ou não dependente.

41. Outra ação de controle digna de nota consistiu em auditoria que avaliou a economicidade, eficiência, eficácia e legalidade dos serviços de tecnologia da informação prestados pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) e pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro). No bojo do Acórdão 598/2018-TCU-Plenário (rel. min. Vital do Rêgo), foram expedidas diversas deliberações voltadas ao aprimoramento da gestão dessas empresas, com destaque para: i) a necessidade de se identificar as causas dos baixos índices de eficiência operacional no desenvolvimento de sistemas; ii) a implementação de ações para elevar os índices de eficiência; iii) a definição de um conjunto mínimo de indicadores para mensurar aspectos de desempenho e de resultado dos processos de trabalho organizacionais relevantes, bem como para mensurar a eficiência operacional das atividades relacionadas aos principais serviços prestados.

CONCLUSÃO

42. De acordo com o exposto, propõe-se ao Tribunal o envio da presente instrução à Exma. Sra. deputada Bia Kicis, presidente da CFFC/CD, e ao Exmo. Sr. deputado Evair Vieira de Melo, autor do Requerimento 517/2023-CFFC, tendo em vista que o exame técnico ora realizado fornece todas as informações requeridas, atendendo integralmente à solicitação.

43. Deve-se, ainda, estender, por força do art. 14, inciso III, da Resolução-TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º daquela resolução aos processos conexos TC 033.832/2023-4 e

TC 039.373/2023-1.

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

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

45.Diante do exposto, submete-se à consideração superior a presente Solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 326/2023/CFFC-P (peça 3), expedido pela Exma. Sra. deputada Bia Kicis, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, com base no Requerimento 517/2023-CFFC (peça 4), propondo:

- a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU;
- b) encaminhar à Exma. Sra. deputada federal Bia Kicis, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, e ao Exmo. Sr. deputado federal Evair Vieira de Melo, autor do Requerimento 517/2023-CFFC, cópia da instrução lançada pela unidade técnica nestes autos, em que são prestadas todas as informações solicitadas acerca da possibilidade de que o Tesouro Nacional tenha que compensar, no exercício financeiro de 2023, o déficit primário das empresas estatais federais;
- c) estender, por força do art. 14, inciso III, da Resolução-TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º daquela resolução aos processos TC 033.832/2023-4 e TC 039.373/2023-1, uma vez reconhecida a conexão integral dos respectivos objetos com o da presente solicitação;
- d) juntar cópia da deliberação que vier a ser adotada neste processo aos processos conexos mencionados anteriormente, conforme determina o art. 14, inciso V, da Resolução-TCU 215/2008;
- e) encaminhar cópia da decisão que vier a ser adotada nestes autos à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;
- f) considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008.

É o relatório.

VOTO

Em exame, solicitação do Congresso Nacional (SCN), encaminhada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, mediante o Ofício 326/2023/CFFC-P, de 30/11/2023 (peça 3), sobre o Requerimento 517/2023-CFFC (peça 4), para que este Tribunal de Contas da União informe acerca da possibilidade de que o Tesouro Nacional tenha que compensar, no exercício financeiro de 2023, o déficit primário das empresas estatais federais, para fins de avaliação do cumprimento das metas fiscais.

2. Especificamente, a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados solicita ao TCU que esclareça dezesseis quesitos sobre o resultado fiscal das empresas estatais federais no exercício de 2023 (peça 4, p. 1-3), a seguir descritos:

- a) Como o Tesouro Nacional avalia a necessidade de compensar o déficit das estatais federais em 2023? Quais critérios são utilizados para determinar essa necessidade?
- b) Qual seria o impacto orçamentário e fiscal para o governo ao assumir a responsabilidade pelo déficit das estatais federais? Como isso afetaria as metas fiscais estabelecidas para o ano?
- c) A compensação prevista pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) está sendo aplicada de acordo com os preceitos legais? Existem precedentes para esta ação?
- d) Quais medidas estão sendo tomadas para garantir a transparência e a adequada prestação de contas em relação a esta compensação?
- e) Há indícios de que a compensação dos déficits das estatais federais pelo Tesouro Nacional viole alguma norma legal ou regulamentar?
- f) Quais procedimentos específicos o TCU pretende adotar para fiscalizar e avaliar essa potencial compensação de déficits por parte do Tesouro Nacional?
- g) Qual é a avaliação do TCU sobre a sustentabilidade fiscal a longo prazo dessa compensação, considerando as projeções de déficits futuros das estatais federais?
- h) Como o Tesouro Nacional está garantindo a transparência e a adequada prestação de contas no processo de compensação dos déficits das estatais federais?
- i) Existem recomendações do TCU para melhorar a eficiência na gestão das estatais federais, de modo a reduzir a necessidade de compensações futuras?
- j) Quais procedimentos específicos de auditoria e fiscalização o TCU está adotando para monitorar essa compensação e assegurar a conformidade com as normas fiscais e orçamentárias?
- k) Caso sejam identificadas irregularidades ou ineficiências, quais medidas corretivas o TCU recomendará para garantir a correta gestão dos recursos públicos?
- l) Existem evidências de má gestão, negligência ou improbidade administrativa na decisão de compensar os déficits das estatais federais?
- m) Há indícios de conflitos de interesse, favorecimento indevido ou outras práticas antiéticas envolvidas no processo de compensação dos déficits?
- n) Existem suspeitas de desvio de recursos públicos no contexto da compensação dos déficits das estatais federais?
- o) Foram identificados indícios de manipulação ou falsificação de dados financeiros para justificar a compensação dos déficits das estatais?
- p) Existem falhas ou lacunas na transparência e na prestação de contas relacionadas à compensação dos déficits das estatais federais?

3. A Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) abordou com propriedade os quesitos de forma agrupada de acordo com a similaridade temática. Na essência, a unidade técnica propôs, em pareceres uniformes (peças 12-13):

- a) conhecer da presente solicitação;

- b) encaminhar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao autor do Requerimento 517/2023-CFFC, cópia da instrução;
 - c) estender os atributos definidos no art. 5º da Resolução-TCU 215/2008 aos processos TC 033.832/2023-4 e TC 039.373/2023-1;
 - d) juntar cópia da deliberação que vier a ser adotada aos processos conexos mencionados; e
 - e) considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo.
4. Em sede de admissibilidade, a Solicitação deve ser conhecida, eis que atendidos os requisitos aplicáveis à espécie.
5. No mérito, manifesto minha concordância com os pareceres elaborados pela AudFiscal, transcritos no relatório precedente a este voto, razão pela qual adoto os argumentos e as conclusões externados pela unidade técnica como minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações sobre a matéria.
6. Inicialmente, importa destacar que a Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) prevê que as metas fiscais não têm de ser apenas cumpridas ao final do exercício, mas sim avaliadas a cada bimestre, de modo a preservar o controle sobre a evolução e a limitação das despesas discricionárias, sujeitas ao contingenciamento, bem como a cobertura das despesas obrigatórias.
7. Tanto é que existe processo operacional contido no art. 9º da LRF que viabiliza o cumprimento da meta fiscal, mediante a reavaliação bimestral das estimativas das receitas e despesas e da limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento), tendo em vista uma frustração de receitas ou de uma elevação não prevista de despesas obrigatórias a cada bimestre, como forma de prevenir riscos ao equilíbrio das contas públicas, conforme asseverado pela AudFiscal.
8. Nesse escopo, os Relatórios Bimestrais de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União, nos termos do art. 9º, *caput*, da LRF, informam a cada Poder e órgão autônomo a necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira ou de bloqueios orçamentários.
9. Os Relatórios Quadrimestrais de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais, por seu turno, nos termos do art. 9º, § 4º, da LRF, contêm as justificativas de eventuais desvios e a indicação das medidas corretivas adotadas.
10. Nessa seara, o TCU realiza bimestralmente, consoante disposto no art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001, o acompanhamento permanente dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União, com foco no grau de atingimento das metas fiscais, no cumprimento de limites constitucionais e legais e na conformidade da limitação de empenhos e movimentação financeira e bloqueios orçamentários. Além disso, desde o exercício de 2017, nos termos dos Acórdãos 1.710/2017-TCU-Plenário e 1.712/2017-TCU-Plenário, ambos de minha relatoria, incorporou-se ao escopo desse acompanhamento o exame circunstanciado do resultado primário das empresas estatais federais.
11. Quanto às metas fiscais de 2023, a Lei 14.436/2022 – Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2023 (LDO 2023), assim dispõe:
- Art. 2º A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 e a execução da respectiva Lei deverão ser compatíveis com a meta de **deficit** primário de R\$ 65.905.760.000,00 (...) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social [OFSS], conforme demonstrado no Anexo de Metas fiscais constante do Anexo IV a esta Lei.
- § 1º Para fins dos limites para contratação de operações de crédito por entes subnacionais e concessão de garantias da União a essas operações, a projeção de resultado primário dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será aquela indicada no Anexo de Metas fiscais constante do Anexo IV.

§ 2º Não será contabilizado na meta de resultado primário de que trata este artigo o impacto decorrente do disposto nos § 11 e § 21 do art. 100 da Constituição.

§ 3º (VETADO).

Art. 3º A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 e a execução da respectiva Lei, para o Programa de Dispêndios Globais [PDG] de que trata o inciso XXII do Anexo II, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de **deficit** primário de R\$ 3.002.938.355,00 (...). (ADI 7.178) (ADI 7.182)

§ 1º As empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras não serão consideradas na meta de **deficit** primário, de que trata o **caput**, relativa ao Programa de Dispêndios Globais.

§ 2º Poderá haver, durante a execução da Lei Orçamentária de 2023, com demonstração nos relatórios de que tratam o § 4º do art. 69 e o **caput** do art. 159, compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispêndios Globais referido no **caput**. (grifos no original)

12. Conforme bem ressaltado pela unidade técnica, a meta fiscal do conjunto dos órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) é distinta da meta fiscal do conjunto das empresas estatais integrantes do Programa de Dispêndios Globais (PDG). Para os OFSS, a meta de 2023 é de déficit primário da ordem de R\$ 65,9 bilhões. Para o PDG, a meta de 2023 é de déficit primário da ordem de R\$ 3,0 bilhões.

13. Para fins de apuração da meta dos OFSS, o art. 2º, § 2º, da LDO 2023 prevê a dedução do impacto fiscal decorrente do chamado “encontro de contas” dos precatórios, seja em relação a credores particulares (art. 100, § 11, da Constituição Federal), seja em relação a entes federativos (art. 100, § 21, da Constituição Federal). Outra dedução da meta dos OFSS foi estabelecida pelo parágrafo único do art. 3º da Emenda Constitucional (EC) 126/2022 que acresceu R\$ 145 bilhões ao limite de despesas primárias de 2023 e ressaltou tal montante tanto para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário dos OFSS quanto para fins de apuração da Regra de Ouro.

14. Ademais, a EC 126/2022 incluiu o § 6º-C no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que dispõe que as despesas previstas no § 6º-B daquele artigo não serão consideradas para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário dos OFSS de 2023, quais sejam: despesas com investimentos em montante que corresponda ao excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária, limitadas a 6,5% do excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício de 2021.

15. Por fim, a LRF prevê, no seu art. 65-A, que não serão contabilizadas na meta de resultado primário as transferências federais aos demais entes da Federação, devidamente identificadas, para enfrentamento das consequências sociais e econômicas no setor cultural decorrentes de calamidades públicas ou pandemias, desde que sejam autorizadas em acréscimo aos valores inicialmente previstos pelo Congresso Nacional na LOA.

16. Portanto, a compensação entre as metas fiscais estabelecidas para os OFSS e para o PDG é expressamente prevista em lei (art. 3º, § 2º, da LDO 2023), mediante demonstração nos Relatórios Bimestrais de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União e nos Relatórios Quadrimestrais de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais da União.

Quesitos “a” e “b”

a) Como o Tesouro Nacional avalia a necessidade de compensar o déficit das estatais federais em 2023? Quais critérios são utilizados para determinar essa necessidade?

b) Qual seria o impacto orçamentário e fiscal para o governo ao assumir a responsabilidade pelo déficit das estatais federais? Como isso afetaria as metas fiscais estabelecidas para o ano?

17. A unidade técnica verificou que a estimativa atualizada do resultado é de um déficit primário de R\$ 4,5 bilhões, conforme Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União do 5º bimestre de 2023, de 22/1/2023 (peça 8, p. 30). E, a compensação admitida pelo art. 3º,

§ 2º, da LDO 2023 foi efetivada desde a avaliação do 3º bimestre de 2023, tendo sido atualizada na avaliação do 5º bimestre de 2023 para R\$ 1,5 bilhão (peça 8, p. 31).

18. Assim sendo, em resposta aos quesitos “a” e “b”, concordo com a AudFiscal no sentido de que há margem suficiente para acomodar a referida estimativa de compensação da meta do PDG, na medida em que, na avaliação do 5º bimestre de 2023, foi indicado espaço fiscal estimado em relação à meta, no âmbito dos OFFS, da ordem de R\$ 10,23 bilhões (peça 8, p. 12).

Quesitos “c” e “e”

c) A compensação prevista pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) está sendo aplicada de acordo com os preceitos legais? Existem precedentes para esta ação?

e) Há indícios de que a compensação dos déficits das estatais federais pelo Tesouro Nacional viole alguma norma legal ou regulamentar?

19. Quanto à hipótese de compensação prevista no art. 3º, § 2º, da LDO 2023, não há indício de violação de alguma norma legal ou regulamentar ao ser considerada nas estimativas de resultado primário dos OFSS e do PDG. Inclusive, conforme exemplificou a unidade técnica, há precedentes de casos semelhantes em exercícios passados, tais como nos de 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016.

20. Portanto, em resposta aos quesitos “c” e “e”, conforme ressaltado pela AudFiscal, a compensação entre as metas fiscais estabelecidas para os OFSS e para o PDG é legalmente admitida pelo art. 3º, § 2º, da LDO 2023, de maneira que a expectativa é de que o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais da União do 3º quadrimestre de 2023, a ser divulgado em fevereiro de 2024, reporte a compensação efetiva que se fizer possível e necessária, não havendo indício de que tal procedimento viole alguma norma legal ou regulamentar.

Quesitos “d”, “h” e “p”

d) Quais medidas estão sendo tomadas para garantir a transparência e a adequada prestação de contas em relação a esta compensação?

h) Como o Tesouro Nacional está garantindo a transparência e a adequada prestação de contas no processo de compensação dos déficits das estatais federais?

p) Existem falhas ou lacunas na transparência e na prestação de contas relacionadas à compensação dos déficits das estatais federais?

21. O Poder Executivo está conferindo ampla divulgação a essas informações, por meio dos Relatórios Bimestrais de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União (art. 9º, *caput*, da LRF) e dos Relatórios Quadrimestrais de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais da União (art. 9º, § 4º, da LRF). Inclusive, o TCU tem realizado acompanhamento bimestralmente, em atendimento ao art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001, e aos Acórdãos 1.710/2017-TCU-Plenário e 1.712/2017-TCU-Plenário, acerca dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União.

Quesitos “f”, “g”, “j”, “k”

f) Quais procedimentos específicos o TCU pretende adotar para fiscalizar e avaliar essa potencial compensação de déficits por parte do Tesouro Nacional?

g) Qual é a avaliação do TCU sobre a sustentabilidade fiscal a longo prazo dessa compensação, considerando as projeções de déficits futuros das estatais federais?

j) Quais procedimentos específicos de auditoria e fiscalização o TCU está adotando para monitorar essa compensação e assegurar a conformidade com as normas fiscais e orçamentárias?

k) Caso sejam identificadas irregularidades ou ineficiências, quais medidas corretivas o TCU recomendará para garantir a correta gestão dos recursos públicos?

22. Esses quesitos tratam da atuação do TCU acerca da provável compensação entre as metas fiscais dos OFSS e do PDG em 2023.

23. Nesse sentido, os Acompanhamentos Bimestrais dos Resultados Fiscais e da Execução Orçamentária e Financeira da União no exercício de 2023 e o Relatório e o Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República do referido exercício asseguram a devida expectativa de controle em torno do tema, contribuindo para afastar eventuais riscos ou medidas que comprometam o alcance das metas fiscais em 2023 ou que levem a uma apuração irregular dessas metas.

24. Nesse escopo, caso sejam identificadas irregularidades ou ineficiências nos procedimentos de apuração dos resultados fiscais de 2023, o TCU poderá expedir alertas, recomendações ou até determinações para garantir a correta gestão dos recursos públicos.

Quesitos “l”, “m”, “n” e “o”

- l) Existem evidências de má gestão, negligência ou improbidade administrativa na decisão de compensar os déficits das estatais federais?
- m) Há indícios de conflitos de interesse, favorecimento indevido ou outras práticas antiéticas envolvidas no processo de compensação dos déficits?
- n) Existem suspeitas de desvio de recursos públicos no contexto da compensação dos déficits das estatais federais?
- o) Foram identificados indícios de manipulação ou falsificação de dados financeiros para justificar a compensação dos déficits das estatais?

25. Sobre esses quesitos, até o presente momento, não foram detectados indícios de má gestão, negligência, improbidade administrativa, conflitos de interesse, favorecimento indevido, suspeitas de desvio de recursos públicos, manipulação ou falsificação de dados financeiros ou outras práticas antiéticas no contexto da compensação dos déficits das empresas estatais federais em 2023.

Quesito “i”

- i) Existem recomendações do TCU para melhorar a eficiência na gestão das estatais federais, de modo a reduzir a necessidade de compensações futuras?

26. O TCU tem realizado ações de controle com o objetivo de melhoria da eficiência na gestão das empresas estatais federais. Trago alguns exemplos de trabalhos fiscalizatórios apurados pela AudFiscal nessa seara:

- Acórdão 3.561/2014-TCU-Plenário (relator Ministro Aroldo Cedraz) - tratou da necessidade de desenvolvimento de metodologia que permitisse a apuração objetiva do atributo de dependência da empresa estatal em relação ao ente controlador;
- Acórdão 1.960/2017-TCU-Plenário (relator Ministro Benjamin Zymler) – versou sobre o avanço insuficiente no processo de elaboração da metodologia e determinou-se o encaminhamento ao TCU de estudos para a referida definição. Em resposta, o Poder Executivo elaborou o Projeto de Lei 9.215/2017, o qual “dispõe sobre a verificação da situação de dependência e sobre o Plano de Recuperação e Melhoria Empresarial aplicável às empresas estatais federais”. No citado PL, propõe-se uma etapa prévia à classificação da empresa estatal como dependente, visto que, uma vez incluída nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, a empresa sujeita-se a regras e controles rígidos que podem dificultar ainda mais o seu reequilíbrio econômico-financeiro;
- Acórdão 598/2018-TCU-Plenário (relator Ministro Vital do Rêgo) - avaliou a economicidade, eficiência, eficácia e legalidade dos serviços de tecnologia da informação prestados pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) e pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), tendo sido expedidos comandos voltados ao aprimoramento da gestão dessas empresas, com destaque para:
 - i) a necessidade de se identificar as causas dos baixos índices de eficiência operacional no desenvolvimento de sistemas;
 - ii) a implementação de ações para elevar os índices de eficiência; e

iii) a definição de um conjunto mínimo de indicadores para mensurar aspectos de desempenho e de resultado dos processos de trabalho organizacionais relevantes, bem como para mensurar a eficiência operacional das atividades relacionadas aos principais serviços prestados; e

- Acórdão 1.331/2019-TCU-Plenário (relatora Ministra Ana Arraes) – apreciou Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2018, tendo sido desenvolvida metodologia para identificação de utilização de aportes de capital para cobrir despesas correntes.

27. Cito, ainda, o Decreto 10.690/2021 que regulamenta, atualmente, o processo de transição entre estatais federais dependentes e não dependentes, com a previsão de uma proposta de plano de reequilíbrio econômico-financeiro para empresas que se encontrem em determinada situação.

28. Por fim, acompanho as conclusões da AudFiscal consignando que os esclarecimentos aos quesitos elaborados no Requerimento 517/2023-CFFC (peça 4) são satisfatórios.

29. Após as devidas comunicações, por meio de aviso da Presidência desta Casa, a SCN restará integralmente atendida, nos termos dos arts. 14, inciso IV, e 17, inciso I, da Resolução TCU 215/2008, podendo-se proceder ao arquivamento do processo, conforme prevê o art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

Diante de todo o exposto, voto para que seja adotada a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de fevereiro de 2024.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 142/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 039.607/2023-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais; Secretaria do Tesouro Nacional.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, encaminhada por meio do Ofício 326/2023/CFFC-P, da Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Deputada Federal Bia Kicis, com base com base no Requerimento 517/2023-CFFC, do Deputado Federal Evair Vieira de Melo;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU;

9.2. encaminhar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam;

9.3. estender, por força do art. 14, inciso III, da Resolução-TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º daquela resolução aos processos TC 033.832/2023-4 e TC 039.373/2023-1, uma vez reconhecida a conexão integral dos respectivos objetos com o da presente solicitação;

9.4. juntar cópia desta deliberação aos processos conexos (TC 033.832/2023-4 e TC 039.373/2023-1), conforme determina o art. 14, inciso V, da Resolução-TCU 215/2008;

9.5. notificar sobre este acórdão a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ministério da Fazenda, o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos e a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

9.6. considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008.

10. Ata nº 4/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/2/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0142-04/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.068/2024-GABPRES

Processo: 039.607/2023-2

Órgão/entidade: CD - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)

Destinatário: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 26/02/2024

(Assinado eletronicamente)

Maria de Fátima Silveira Borges

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