

Aviso nº 312 - GP/TCU

Brasília, 7 de maio de 2024.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 811/2024 proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 24/4/2024, ao apreciar o TC-038.882/2023-0, da relatoria do Ministro Augusto Nardes.

O mencionado processo trata de Solicitação do Congresso Nacional, enviada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, por intermédio do Ofício nº 274/2023/CFFC-P, de 9/11/2023, referente à Proposta de Fiscalização e Controle (Requerimento nº 416/2023), de autoria do Deputado Evair de Melo, propondo que seja realizada “Auditoria, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, com o objetivo acompanhar e apurar a legalidade da execução orçamentária referente ao bloqueio de R\$ 116 milhões destinados à Capes em 2023 pelo Governo Lula.”.

Encaminho-lhe também cópia das peças 11 e 14 do referido processo, nos termos do item 9.3 da mencionada decisão, e informo que a Solicitação em tela foi considerada integralmente atendida.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

MINISTRO BRUNO DANTAS
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Federal JOSEILDO RAMOS
Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados
Brasília - DF

GRUPO II – CLASSE VI – Primeira Câmara

TC 030.648/2022-0

Natureza: Representação

Órgãos/Entidades: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior; Ministério da Economia; Ministério da Educação

Responsáveis: Ministério da Economia; Ministério da Educação.

Representação legal: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. BLOQUEIO DE RECURSOS PARA O MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. DECRETO 11.269/2022. LIBERAÇÃO DOS RECURSOS APÓS NEGOCIAÇÕES. CONHECIMENTO. PERDA DE OBJETO. CIÊNCIA À UNIDADE ESPECIALIZADA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, instrução elaborada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto:

INTRODUÇÃO

Tratam os autos de representação formulada nos termos do art. 81, inciso I, da Lei 8.443/1992 ([LOTCU](#)), e do art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU ([RITCU](#)) pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), “com o propósito de que o Tribunal, no cumprimento de suas competências constitucionais de controle externo de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública federal, decida pela adoção das medidas necessárias a apurar a notícia de que o Ministério da Educação (MEC) está sem recursos para pagar médicos residentes de hospitais federais e bolsistas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), bem como apurar a notícia de que Universidades federais não terão dinheiro para pagar conta de luz e água este mês em flagrante desrespeito ao preceito constitucional do direito social à educação” (peça 1).

Como se verá adiante, a proposta desta subunidade técnica será pelo conhecimento da representação e a realização de oitiva prévia (art. 276, § 2º, do RITCU) do Ministério da Educação (MEC) e da Junta de Execução Orçamentária, por meio da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia (ME), bem como a realização de diligências.

Aspectos Preliminares

Em resumo, no documento é relatada situação de conhecimento público que vem sendo noticiada na imprensa nos últimos dias, quanto ao chamado “corte” (ou contingenciamento, ou bloqueio ou limitação) de recursos de diversos órgãos vinculados ao MEC, citando-se as 110 Instituições Federais de Ensino (IFEs, 69 Universidades, 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, dois Centros Federais de Educação Tecnológica e o Colégio Pedro II), a CAPES e, relativamente ao programa de médicos residentes, os hospitais universitários.

Nesse sentido, o membro do parquet de contas apresentou as matérias jornalísticas de peças 2 e 3, cujas manchetes são, respectivamente, “[Universidades federais não terão dinheiro para pagar conta de luz e água este mês](#)” e “[MEC está sem verbas para pagar residentes e bolsistas](#)”.

Fazendo referência aos textos, menciona-se que “a falta de dinheiro para educação poderá ocasionar ainda este mês o não pagamento de 14 mil médicos residentes de hospitais federais e de 100 mil bolsistas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)”, consignando-se que “não há dúvidas de que esse cenário prejudicará a população” e que “há notícias de que Universidades Federais não terão dinheiro nem para pagar conta de luz e água do corrente mês diante dos cortes do Governo Federal”.

No entendimento da autoridade, “os fatos denunciados nas matérias jornalísticas envolvem flagrante desrespeito aos imperativos constitucionais referentes à educação. O referido direito, bem como o correspondente dever do Estado e de seus agentes em sua atuação têm suporte em diversos dispositivos constitucionais”, destacando-se os arts. 6º, 205, 206, em especial o inciso VII, 208, grifando-se o seu inciso VIII e § 2º, da [Constituição Federal](#).

Nesse quadro, é mencionado que é “obrigatória atuação do TCU, a fim de que se proceda à devida e minuciosa apuração dos fatos denunciados com penalização dos responsáveis”, ponderando-se que (grifos inseridos) “o caso ora em consideração encerra as condições necessárias e suficientes para que, com base no que dispõe o artigo 276, caput, do Regimento Interno do TCU, seja adotada medida cautelar, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão, no sentido de se determinar ao Presidente Jair Bolsonaro que adote as medidas necessárias para que sejam imediatamente suspensos os bloqueios de recursos para o Ministério da Educação (MEC), diante da possibilidade de não pagamento dos compromissos assumidos ainda no corrente mês (dezembro/2022) relacionados às despesas de conta de água e luz, bem como ao pagamento de médicos residentes de hospitais federais e de bolsistas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)”.

Para o Subprocurador-Geral, “estão evidentemente presentes, neste caso, o fumus boni iuris e o periculum in mora, traduzidos no desrespeito aos preceitos constitucionais concernentes à educação e ao trabalho, na afronta aos princípios administrativos constitucionais aplicáveis à matéria, no fundado receio de ocorrer grave lesão ao interesse público e no risco de ineficácia de tardia decisão de mérito”.

Ainda, menciona-se que o MPTCU “possui legitimidade para formular representações a esse Tribunal, que os argumentos fáticos e jurídicos foram apresentados em linguagem clara e objetiva e que seguem, em anexo, os inteiros teores das matérias jornalísticas referenciadas”.

Pedidos

Face ao exposto, requer-se que se conheça da representação para que o Tribunal, no cumprimento de suas competências constitucionais de controle externo de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública federal (peça 1, p. 7):

decida pela adoção das medidas necessárias a apurar a notícia de que o Ministério da Educação (MEC) está sem recursos para pagar médicos residentes de hospitais federais e bolsistas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), bem como apurar a notícia de que Universidades federais não terão dinheiro para pagar conta de luz e água este mês em flagrantes desrespeito ao preceito constitucional do direito social à educação;

fazendo-se presentes, no caso ora em consideração, o fumus boni iuris e o periculum in mora, seja determinado em caráter cautelar, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão, que o Presidente Jair Bolsonaro adote as medidas necessárias para que sejam imediatamente suspensos os bloqueios de recursos para o Ministério da Educação (MEC), diante da possibilidade de não pagamento dos compromissos assumidos ainda no corrente mês (dezembro/2022) relacionados às despesas de conta de água e luz das universidades federais, bem como ao pagamento de médicos

residentes de hospitais federais e de bolsistas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); e

que se encaminhe, com a urgência que o caso requer, cópia da presente representação com a decisão que vier a ser proferida à 1ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (MPF), órgão Colegiado que possui atribuições de Coordenação, Integração e Revisão do exercício funcional dos Membros do Ministério Público Federal com relação à educação, para que se avalie as medidas cabíveis na sua esfera de atuação diante do descaso com os direitos difusos e coletivos, especialmente relacionados à educação, diante da ausência recursos financeiros necessários para a continuidade das políticas públicas

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

Quanto aos requisitos necessários para que representações sejam conhecidas pelo Tribunal, tem-se, no presente caso, a existência dos pressupostos de legitimidade e qualificação do autor, nos termos do art. 81, inciso I, da [LOTCU](#), e do art. 237, inciso VII, do [RITCU](#).

A competência do Tribunal está devidamente caracterizada, porque se refere aos possíveis reflexos de decisão administrativa que podem afetar a gestão de ente público federal, consoante o disposto no art. 70 da [Constituição Federal](#) e o art. 1º da [LOTCU](#).

Ainda, a matéria da representação está revestida de interesse público, em razão de tratar de possíveis efeitos lesivos ao funcionamento de órgãos públicos e das Instituições Federais de Ensino, que podem causar prejuízos ao ensino, à extensão, à pesquisa científica, à pós-graduação e ao atendimento médico-hospitalar.

A representação atende aos requisitos de clareza e objetividade, estando conforme com o art. 237, parágrafo único, c/c o art. 235, do [RITCU](#).

Por fim, embora não esteja acompanhada de outros indícios materiais além das peças 2 e 3, o teor dos fatos narrados na representação é de conhecimento público, posto que vem sendo amplamente tratado pelos meios de comunicação.

Assim, conclui-se que a representação examinada se encontra acompanhada dos requisitos de admissibilidade de que tratam o art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, expostos nos itens acima, motivo pelo qual esta Subunidade Técnica proporá o conhecimento de tal peça.

EXAME SUMÁRIO

Quanto ao exame sumário exigido pelo art. 106 da Resolução TCU 259/2012, considera-se que os elementos risco e relevância estão presentes, já que, em análise preliminar, haveria possibilidade de impacto nas áreas de ensino, extensão, pesquisa científica, pós-graduação e atendimento médico-hospitalar, ações e programas públicos executados pelas 110 IFEs, pela CAPES e pelos hospitais universitários.

Como tem sido noticiado na imprensa e publicado na internet, as instituições públicas vêm relatando os possíveis riscos advindos da decisão do MEC/M. Economia, podendo citar-se a nota da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior ([ANDIFES](#), grifos inseridos):

Governo volta a bloquear recursos de universidades federais

Postado em 5 de dezembro de 2022

O governo federal voltou a bloquear R\$ 344 milhões em recursos das universidades federais, seis horas após o Ministério da Educação (MEC) liberar o uso da verba. Em 28 de novembro, durante o jogo da seleção brasileira, o governo federal informou bloqueio de R\$ 1,4 bilhão na Educação, sendo que deste valor, R\$ 344 milhões seriam retirados das contas das universidades.

No dia 1º de dezembro, após manifestação da Andifes e de diferentes entidades da educação contra o corte, o MEC informou que restituiria os limites de empenho dos recursos, o que, na prática, significava reestabelecer os valores para que as universidades pudessem empenhar (gastar) para o pagamento de compromissos já assumidos, como contas de água, luz, segurança e contratos terceirizados.

Poucas horas após o MEC restituir os limites de empenho, na noite do dia 1º de dezembro, o governo federal, por meio do Decreto 11.269 voltou a bloquear os recursos das universidades, e o MEC informou aos órgãos vinculados à pasta que o governo “zerou o limite de pagamento das despesas discricionárias do Ministério da Educação previsto para o mês de dezembro”.

O bloqueio ocorre em um período no qual as universidades já enfrentavam grandes dificuldades para o pagamento de compromissos assumidos, devido à retirada de R\$ 438 milhões realizada em junho deste ano.

“De maneira inacreditável, as universidades e os institutos federais viram acontecer uma reviravolta na questão do bloqueio de seus recursos. De um lado o Ministério da Educação restituiu os limites dos nossos gastos, de outro, o Ministério da Economia simplesmente retirou os recursos. É uma situação absolutamente inédita, e nos deixa sem recursos e sem possibilidade de honrar os gastos das universidades, inclusive bolsas, conta de luz e água, coleta de lixo, e nossos terceirizados”, afirmou em vídeo publicado nesta sexta-feira, 2 de dezembro, o presidente da Andifes, reitor Ricardo Marcelo Fonseca (UFPR).

A atual retirada financeira alcançou, inclusive, empenhos que já tinham sido feitos. “A máquina pública precisa continuar girando, e as universidades precisam manter seus compromissos. Estamos na esperança e no diálogo para que esta situação seja revertida, por sua imensa gravidade, o mais breve possível”, ressaltou o presidente da Andifes.

Por sua vez, o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica ([CONIF](#)) publicou o seguinte (grifos inseridos):

MEC realiza congelamento das contas das instituições da Rede Federal

O Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif) vem mais uma vez a público demonstrar sua indignação acerca de como vem sendo tratado o orçamento das instituições da Rede Federal. O descaso e a desordem do Governo Federal em relação às contas públicas traduzem o sentimento das nossas unidades que, desde segunda-feira (28/11), têm sofrido com bloqueios orçamentários.

Inicialmente, a restrição era da ordem de R\$122 milhões nos valores empenho das instituições. O valor bloqueado agora sobe para R\$ 208 milhões, o equivalente a 8,16% da LOA de 2022. Somado ao corte de R\$ 184 milhões realizado em junho, as instituições já contabilizam um prejuízo de R\$ 392 milhões entre bloqueios e cancelamentos.

Vale esclarecer que, na data de ontem (1/12), três fatos ocorreram em menos de 12 horas: o governo anunciou o desbloqueio dos limites de empenho e orientou as gestões a empenharem o que fossem possível; entretanto, no período da tarde, os limites do chamado Financeiro, foram zerados (tal fato impede o pagamento das despesas das unidades). À noite, a Rede Federal foi surpreendida com mais uma ação: o bloqueio total do orçamento discricionário, ou seja, o congelamento dos valores que seriam utilizados para o pagamento das despesas não-obrigatórias.

A situação é extremamente grave. As contas das instituições estão zeradas. Nesta quinta-feira (1/12), o governo ampliou o prazo para empenho das despesas já executadas ou com vencimento até o final do ano corrente para 31 de dezembro, exceto para as despesas discricionárias, que possuem um limite de empenho até 15/12. No entanto, essa medida somente será efetiva se ocorrer o descongelamento dos valores retidos nos caixas das instituições. Muitas, inclusive, encontram-se “no vermelho”, dada as condições críticas impostas pelo Ministérios da Educação (MEC) e da Economia (ME).

No apagar das luzes no ano de 2022, a Rede Federal corre o risco de calote, em função da inépcia do Governo Federal em cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal, empurrando para suas autarquias o não-pagamento das despesas devidas.

O impacto será sentido amplamente em todas as áreas das instituições, contudo, o maior prejudicado continuará sendo o estudante que, inclusive, não receberá seu auxílio estudantil. Diante de um contexto orçamentário crítico, o Conif tem atuado junto à sociedade civil e ao Congresso Nacional, principalmente junto à Comissão de Educação da Câmara Federal, para a reversão de tal situação. Adicionalmente, o Conselho tem somado forças com outras entidades, na tentativa de solucionar esse impasse orçamentário.

O Conif reforça seu pleito para que uma atitude urgente seja tomada por parte do MEC e ME em prol do restabelecimento imediato dos limites orçamentários, para que as instituições possam findar o ano honrando com os compromissos financeiros assumidos, sob pena de implicações até judiciais, que poderão afetar a o funcionamento das instituições e a continuidade de suas atividades educacionais.

Brasília, 02 de dezembro de 2022

A CAPES assim se pronunciou (grifos inseridos):

Restrições orçamentárias e financeiras impostas à CAPES

À comunidade acadêmica, aos alunos e aos pesquisadores vinculados à CAPES

Publicado em 06/12/2022 18h09 Atualizado em 06/12/2022 18h27

A CAPES recentemente sofreu dois contingenciamentos impostos pelo Ministério da Economia, o que a obrigou a tomar imediatamente medidas internas de priorização, adotando como premissa a necessidade urgente de assegurar o pagamento integral de todas as bolsas e auxílios, de modo que nenhuma das consequências dessas restrições viesse a ser suportada pelos alunos e pesquisadores vinculados à Fundação.

Não obstante, mesmo após solucionados os problemas acima, a CAPES foi surpreendida com a edição do Decreto nº 11.269, de 30 de novembro de 2022, que zerou por completo a autorização para desembolsos financeiros durante o mês de dezembro (Anexo II), impondo idêntica restrição a praticamente todos os Ministérios e entidades federais.

Isso retirou da CAPES a capacidade de desembolso de todo e qualquer valor - ainda que previamente empenhado - o que a impedirá de honrar os compromissos por ela assumidos, desde a manutenção administrativa da entidade até o pagamento das mais de 200 mil bolsas, cujo depósito deveria ocorrer até amanhã, dia 7 de dezembro.

Diante desse cenário, a CAPES cobrou das autoridades competentes a imediata desobstrução dos recursos financeiros essenciais para o desempenho regular de suas funções, sem o que a entidade e seus bolsistas já começam a sofrer severa asfixia.

As providências solicitadas se impõem não apenas para assegurar a regularidade do funcionamento institucional da CAPES, mas, principalmente, para conferir tratamento digno à ciência e a seus pesquisadores.

A CAPES seguirá seus esforços para restabelecer os pagamentos devidos a seus bolsistas tão logo obtenha a supressão dos obstáculos acima referidos.

No que diz respeito ao critério da materialidade dos recursos, tem-se como presente este requisito, considerando os valores envolvidos.

EXAME TÉCNICO

Antes de adentrar-se no exame da presente situação concreta, cabe rememorar a existência de outros dois recentes processos que foram apreciados pelo Tribunal e que tratam do denominado bloqueio (ou contingenciamento, corte ou limitação de empenho) de recursos orçamentários das IFEs.

Do processo TC 009.197/2019-2

No processo TC 009.197/2019-2 foi analisada Representação formulada por parlamentares acerca de possíveis violações a dispositivos legais referente à decisão do então Ministro da Educação em proceder ao corte orçamentário em Universidades federais.

Embora naquele caso o cerne da questão era o possível desvio de finalidade nos contingenciamentos, o que foi afastado, é pertinente retomar alguns aspectos do processo, em especial o trecho abaixo (peça 19 daqueles autos, grifos inseridos):

21. Nada obstante, sob o ponto de vista das políticas públicas, é preciso rememorar que, como consta no art. 205 da Constituição Federal de 1988, a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser “promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

22. Ainda, a CRFB previu, no art. 211, § 1º, que “a União [...] financiará as instituições de ensino públicas federais”. No mesmo sentido, a Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional – LDB), em seu art. 55, estipulou que “caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas”.

23. São com os recursos que lhes são destinados no orçamento que as Universidades, e Institutos Federais, podem empreender ações em ensino, pesquisa e extensão, com atuação nas mais diversas frentes, desde o atendimento em saúde, por meio dos Hospitais Universitários e clínicas, no desenvolvimento econômico, na inovação tecnológica, na agropecuária, na prevenção de desastres, no esporte, na cultura, nas ciências sociais, na formação de professores e muitas outras.

24. Restrições orçamentárias podem afetar sobremaneira o financiamento em ciência, tecnologia e inovação, considerando que as instituições federais de ensino respondem por boa parte da produção científica no Brasil (fonte: relatório *Research in Brazil*, divulgado pela Capes, disponível em <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/diversos/17012018-CAPES-InCitesReport-Final.pdf>, acesso em 27/6/2019).

25. Nesse sentido, cortes de recursos podem resultar em prejuízos irreparáveis ao futuro do Brasil, já que o desenvolvimento tecnológico de ponta exige estrutura e insumos de excelência, devendo ser avaliado o custo estratégico da tomada de decisão.

26. Como exemplo das atividades realizadas pelas IFES, poder-se-ia citar reportagem de *O Globo* de 12/5/2019 que refere projetos inovadores, desenvolvidos por universidades federais e que poderiam mudar a saúde e a vida dos brasileiros (fonte: <https://oglobo.globo.com/sociedade/projetos-desenvolvidos-em-universidades-federais-podem-mudar-saude-a-vida-dos-brasileiros-23660254>, acesso em 27/6/2019), dos quais citam-se: Desenvolvimento de equipamento que proporciona a cicatrização de pé diabético (UnB); Censor para diagnóstico da doença de Alzheimer (UFSCar); Coleta de dados de trabalho infantil (UFAL); Monitoramento de bacias hidrográficas (UFSM); Carro Autônomo Inteligente (UFES); Corrente elétrica em crianças com microcefalia (UFPB); e Selênio para tratar tuberculose (Unir).

27. Quanto aos resultados da gestão, indicadores de desempenho e valores públicos entregues pelas Universidades, cabe consignar que o TCU passou a requerer que o Relatório de Gestão dos órgãos e entidades fosse apresentado na forma de relato integrado, mais transparente, mais objetivo e focado em resultados e aspectos relevantes.

28. Assim, informações como objetivos estratégicos, resultados acadêmicos (graduação e pós-graduação), produção em pesquisa e inovação, programas de extensão, indicadores de assistência estudantil, gestão administrativa, e outros aspectos, podem ser consultadas no sistema do TCU que disponibiliza os Relatórios de Gestão (<https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml>).

29. Também, por pertinente, cabe rememorar que as instituições em questão são avaliadas, auditadas e monitoradas por diversas instâncias e órgãos de controle, internos (Conselhos Universitários, Unidades de Auditoria Interna, Corregedorias, Ouvidorias, Procuradorias Federais junto às Instituições Federais de Ensino Superior/AGU, Comissões de Ética, Comitês de Governança, Riscos e Controles Internos) e externos (TCU, CGU, Ministério Público, MEC/SESU).

30. Ainda, especificamente quanto aos resultados de suas atividades finalísticas, são realizadas avaliações e acompanhamentos por parte da CAPES, do INEP e do CNPq, bem como, em termos de qualidade acadêmica, existem diferentes estudos e classificações realizadas por diferentes entidades.

31. Por exemplo, no Ranking Universitário 2018 elaborado pelo Jornal Folha de São Paulo, das 20 melhores universidades, 14 são federais (fonte: <http://ruffolha.uol.com.br/2018/ranking-de-universidades/>, acesso em 27/6/2019).

32. Das 36 instituições brasileiras que entraram em um dos mais conceituados rankings educacionais do mundo, publicado pela Times Higher Education, 23 são universidades federais (fonte: revista Exame digital, <https://exame.abril.com.br/carreira/36-universidades-do-brasil-entraram-no-maior-ranking-educacional-do-mundo/>, acesso em 27/6/2019).

33. Também levando em conta o Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC, <http://portal.inep.gov.br/indice-geral-de-cursos-igc->), que é um indicador de qualidade que avalia as Instituições de Educação Superior, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC), as universidades federais se sobressaem: das 20 melhores no IGC contínuo, 16 são públicas federais.

34. Todo esse contexto demonstra que, embora legítimo e fundamentado em razões fiscais, o contingenciamento de recursos para a educação superior deve ser precedido de estudos técnicos minuciosos e ponderações que levem em conta os possíveis impactos negativos nas atividades das IFES, o que pode ter sérias implicações nas diferentes áreas de autuação das entidades, destacando-se a contribuição para o desenvolvimento social e econômico, a produção de conhecimento e a formação cultural, científica e profissional.

35. Cabe ainda rememorar a Visão institucional do MEC, expresso no seu Relatório de Gestão de 2018: “ser reconhecido como uma ‘instituição que garante o direito à educação e à igualdade de condições de aprendizado e desenvolvimento, contribuindo para a superação das desigualdades sociais e regionais’”.

36. No mesmo documento, consta como sendo uma das cadeias de Valor do MEC, quanto à educação superior, “promover a expansão e funcionamento adequado das Instituições de Ensino”, o que se alinha com a competência prevista no Decreto 9.665/2019, no seu art. 21, inciso XIII, que estabelece que lhe cabe, por meio da Secretaria de Educação Superior (SESU), “coordenar o desenvolvimento e fortalecimento da rede de instituições públicas federais de educação superior e buscar a adequada disponibilidade orçamentária e financeira para a sua efetiva manutenção e expansão”.

37. Tem-se, portanto, Visão, Cadeia de Valor e atribuição legal indicando ser necessário que o MEC, mesmo sob a ótica da autonomia institucional das Universidades (como referido no parágrafo 16 desta instrução), comprometa-se em avaliar, propor e implementar medidas para o funcionamento, desenvolvimento e fortalecimento adequado das instituições que lhe são vinculadas.

38. Ou seja, mesmo que o contingenciamento seja legítimo e necessário do ponto de vista fiscal, cabe ao Ministério, considerando seu papel institucional para a educação brasileira, atuar para minimizar os prejuízos operacionais inerentes às situações de dificuldades fiscais.

39. Desta forma, ao distribuir o contingenciamento do Ministério entre seus programas e entidades vinculadas é preciso utilizar critérios técnicos e transparentes, entendendo-se que é necessário recomendar ao MEC que, ao realizar ajustes fiscais, como contingenciamento ou descontingenciamento, divulgue notas técnicas que explicitem de forma clara as motivações e critérios adotados para a tomada de decisão.

40. Cabe, por fim, rememorar que no Plano Nacional de Educação (PNE) há metas que podem ser diretamente impactadas pelas restrições orçamentárias impostas às IFES, relativamente à Educação Profissional (meta 11) e Superior (metas 12 e 13).

Após instruções por esta SecexEducação e pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG), o Tribunal proferiu o [Acórdão 420/2020-TCU-Plenário](#), ministro-relator André Luís de Carvalho, expedindo a seguinte recomendação (grifos inseridos):

(iv) recomendar, nos termos do art. 250, III, do RITCU, que, diante do eventual contingenciamento ou da futura liberação desse contingenciamento de valores entre os seus programas e entidades vinculadas, o Ministério da Educação elabore os prévios estudos e adote a adequada estratégia de comunicação com a divulgação de notas técnicas tendente a explicitar, de forma clara, as motivações e os critérios para a tomada de decisão, garantindo a desejável previsibilidade e o tempestivo planejamento das ações

necessárias para os recursos públicos serem melhor administrados com a máxima eficiência e a minimização dos eventuais óbices inerentes às situações de dificuldades fiscais; e

O comando vem sendo monitorado nos autos e o MEC recentemente apresentou documentação (peças 70-92 do TC 009.197/2019-2) demonstrando que, na sua esfera de atribuições, vem mantendo interlocuções com as IFEs quando de situações de contingenciamentos.

Nota da Andifes, publicada em 5/10/2022, comprova a atenção e respeito que o Ministério vem dando às IFEs e à recomendação do Tribunal:

Na tarde de ontem, fomos chamados pelo Secretário da Educação Superior, Wagner Vilas Boas de Souza, para reunião, juntamente com o secretário adjunto da SESu, Eduardo Salgado, e, na manhã dessa quarta-feira, a diretoria executiva da Andifes e sua secretaria executiva ouviram o seguinte detalhamento deste contingenciamento:

– Que na data de ontem (04/10) o MEC foi comunicado pelo Ministério da Economia destas “limitações de empenho” e que imediatamente tomou a iniciativa de marcar esta reunião com a Andifes;

Do processo TC 021.588/2022-8

No processo TC 021.588/2022-8 examinou-se Representação formulada por Senador da República acerca do corte orçamentário (“limitação de empenho”) em Universidades federais materializado mediante o [Decreto 11.216/2022](#), que alterou anexos do [Decreto 10.961/2022](#), já alterado anteriormente pelos Decretos [11.019](#), de 30/3/2022, [11.086](#), de 30/5/2022, e [11.154/2022](#), de 29/7/2022.

Como consta na instrução da peça 15 daqueles autos, “a retenção equivale a R\$ 2,4 bilhões, o montante representa 11,4% da dotação atual de despesas discricionárias do órgão e de suas unidades vinculadas”.

Em 7/10/2022, dois dias depois do envio da mensagem Comunica SIAFI nº 2022-1041568, o MEC publicou uma [nota de esclarecimento](#), nestes termos (grifos inseridos):

O Ministério da Educação (MEC) informa que serão restabelecidos os limites de empenho das universidades, dos institutos federais e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). A mudança será publicada em breve no Diário Oficial da União (DOU).

O entendimento ocorreu após um diálogo com o Ministério da Economia, que se mostrou sensível às demandas de gestores e reitores. A medida foi tomada respeitando o equilíbrio das contas públicas, uma prioridade para o país.

É importante destacar que a limitação temporária de empenhos não impactaria as universidades e os institutos, uma vez que o MEC mantém a comunicação aberta com todos os profissionais da área da Educação para fortalecer o ensino superior do país.

De fato, em edição especial do Diário Oficial da União do mesmo dia, foi publicada a [Portaria-SETO 8.919/2022](#), que alterou, mediante antecipação, o limite até novembro das despesas discricionárias do MEC (peça 7), no total de R\$ 665 milhões.

Na sequência, foi emitida pela SPO/MEC a mensagem Comunica SIAFI nº 2022/1061197, tratando da recomposição do limite de movimentação e empenho RP 2, no qual constou o seguinte (peça 8, grifos inseridos):

Informamos que foram disponibilizados os limites de movimentação e empenho (RP 2) considerando a publicação da Portaria SETO/ME Nº 8.919, de 07 de outubro de 2022, que altera, mediante antecipação, o limite até novembro constante do Anexo I do Decreto nº 10.961, de 11 de fevereiro de 2022.

Desse modo, destacamos a recomposição dos limites previamente estornados no dia 04 de outubro de 2022.

Nesse contexto, avaliou-se que havia a perda do objeto do TC 021.588/2022-8, eis que a possível “ilegalidade no corte no orçamento feito na educação pelo Governo Federal” foi corrigida poucos dias depois.

Além disso, considera-se pertinente consignar que na instrução de peça 15 do citado TC 021.588/2022-8 foram descritos aspectos acerca da relevância das 110 IFEs para o ensino, pesquisa, extensão, inovação, desenvolvimento social e nacional.

Na mesma instrução também se abordou os possíveis impactos das restrições orçamentárias, cabendo mencionar o trecho abaixo:

79. Como se sabe, o não pagamento de energia e água, por exemplo, pode implicar em multas e, em situações extremas, no corte no fornecimento, o que causaria prejuízos graves, inclusive com possíveis paralisações, às atividades acadêmicas e administrativas das IFEs.

80. Quanto aos serviços terceirizados, causa apreensão a possibilidade de que empresas e principalmente os trabalhadores possam ser afetados pelo não pagamento dos contratos, gerando insegurança ante possíveis diminuições dos postos de trabalho e eventuais rescisões.

Aqueles autos foram apreciados pelo [Acórdão 9382/2022-TCU-Primeira Câmara](#), que conheceu da representação formulada pelo Senador e a considerou prejudicada por perda de objeto, encaminhando-se cópia da deliberação e da instrução da unidade técnica ao representante, ao Ministério da Educação, à Junta de Execução Orçamentária, por meio do Ministério da Economia, às 110 Instituições Federais de Ensino e à Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG).

Da redução do limite de pagamentos

Diferentemente da situação fática examinada nas duas representações antes citadas, o ponto fulcral deste processo não é propriamente o corte, bloqueio ou contingenciamento (limitação de empenho), mas sim a “redução do limite de pagamentos das despesas discricionárias” das instituições, que atinge as suas “disponibilidades financeiras”.

Veja-se que na mensagem Comunica SIAFI nº 2022/3095354 assim constou (peça 7, grifos inseridos):

Enviado em: 01/12/2022 às 19:36

Órgãos destinatários: 26000 MINISTERIO DA EDUCACAO e órgãos subordinados

Informamos que, com a publicação do Decreto nº 11.269, de 30 de novembro de 2022 (em edição extra do Diário Oficial da União do dia 30/11/2022), foram alterados os anexos do Decreto nº 10.961, de 11 de fevereiro de 2022 - Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF), que por sua vez dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2022.

Dentre outras providências, o novo Decreto zerou o limite de pagamentos das despesas discricionárias (Anexo II do DPOF) do Ministério da Educação - MEC previsto para o mês de dezembro.

Com isso, as unidades vinculadas ao MEC somente podem efetuar pagamentos com os recursos que já possuem em suas disponibilidades financeiras.

Além disso, não será possível a esta Setorial Financeira/MEC, efetuar novas liberações de recursos para as despesas discricionárias durante o mês de dezembro.

Por oportuno, esclarecemos que o Decreto se aplica a todo o Poder Executivo Federal e não só ao MEC.

Cabe ressaltar que o MEC já havia solicitado ao Ministério da Economia, nos meses de outubro e novembro, a ampliação do limite de pagamento das despesas discricionárias da Pasta, por meio dos Ofícios nº 118/2022/DP3/GAB/SE/SE-MEC, de 14/10/2022 (SEI-MEC 3620193), 133/2022/DP3/GAB/SE/SE-MEC,

de 17/11/2022 (SEI-MEC 3672930) e 1876/2022/CGA/SE/SE-MEC, de 25/11/2022. Porém, tais solicitações não foram atendidas.

Considerando a publicação do novo Decreto, hoje, 1º/12/2022, o MEC fez nova solicitação de ampliação do limite de pagamentos das despesas discricionárias junto ao Ministério da Economia, por meio do Ofício nº 143/2022/DP3/GAB/SE/SE-MEC (SEI-MEC 3699853).

Atenciosamente,

Setorial Financeira do MEC

O [Decreto 11.269/2022](#), no que ora interessa, estabeleceu a alteração do Anexo II do [Decreto 10.961/2022](#), já anteriormente alterado por diversas vezes. Sua última alteração tinha sido dada pelo [Decreto 11.216/2022](#).

Comparando-se o Anexo II atualmente vigente com a sua última alteração (Decreto 11.216/2022), tem-se os seguintes montantes:

Anexo II - Valores autorizados para pagamento relativos às dotações constantes da lei orçamentária de 2022 e aos restos a pagar das fontes especificadas				
Órgãos/Unidades Orçamentárias	Valores a partir das alterações dadas pelo Decreto 11.216/2022 (R\$ mil)		Valores a partir das alterações dadas pelo Decreto 11.269/2022 (R\$ mil)	
	Até nov.	Até dez.	Até nov.	Até dez.
26000 - Ministério da Educação	14.667.872	15.751.487	14.568.271	14.568.271

Assim, todo o MEC foi impactado com a redução dos “valores autorizados para pagamento” em mais de R\$ 1 bilhão, eis que o montante previsto para o mês de dezembro de 2022 (R\$ 14, 5 bi) era o mesmo de novembro – na redação original do Decreto 10.961/2022 estavam previstos R\$ 20,1 bilhões.

Assim, as entidades vinculadas ao MEC “zeraram” seus recursos financeiros no SIAFI e não podem sequer fazer os pagamentos (emissão de Ordem Bancária) das suas despesas rotineiras, como contas de energia elétrica e água.

Como se sabe, qualquer atraso no pagamento dessas despesas resulta na imposição, mesmo a órgãos públicos, de multas e correções monetárias, onerando ainda mais o orçamento federal.

Importante destacar que muitos processos já se encontravam em trâmites internos (atesto de serviços prestados, consulta a certidões negativas, etc) para o devido pagamento. Todavia, a retirada dos recursos financeiros aumentará diariamente a “fila” das pendências, demandando, de toda forma, disponibilização dos montantes, seja neste exercício, seja em 2023 (na forma de Restos a Pagar).

Mais relevante em termos de políticas públicas de educação, ciência, tecnologia, pesquisa e inovação, é o não pagamento de bolsas e auxílios a estudantes e pesquisadores. Como é notório, a maior parte da pesquisa brasileira é realizada no âmbito das instituições de ensino públicas.

O não pagamento dos valores devidos àqueles que estão atuando nas instituições pode afetar gravemente o resultado de suas atividades, além de aumentar o desânimo e descrédito quanto ao futuro da ciência brasileira – sem falar nos impactos individuais que podem atingir a vida pessoal dos bolsistas.

Ao que vem sendo publicado na imprensa e foi mencionado pelo MPTCU, apenas da CAPES seriam mais de 100 mil bolsistas afetados, dentre mestrandos, doutorandos e pós-doutorandos, dos quais exige-se dedicação exclusiva.

Da mesma forma, a atuação dos médicos residentes dos hospitais universitários, que prestam serviços essenciais ao bem comum, pode ser prejudicada, pois há notícias na imprensa indicando que o MEC “[não conseguirá pagar os 14 mil residentes médicos em dezembro](#)”, cujo valor seria de R\$ 65 milhões.

Também é preciso mencionar que caso o não repasse financeiro persista, haverá graves prejuízo aos pagamentos de auxílios para estudantes em situação de vulnerabilidade, beneficiários da assistência estudantil prevista no Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

O PNAES apoia a permanência de estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação presencial das IFEs, viabilizando a igualdade de oportunidades e a melhoria do desempenho acadêmico, visando à sua diplomação em período mais próximo possível do recomendado para conclusão do curso de graduação.

São discentes muitas vezes originários do interior do país e que dependem dos auxílios do PNAES para manterem-se em IFE de localidade diversa, diminuindo o risco de evasão e, por consequência, a otimização dos recursos públicos alocados no ensino superior.

Não menos relevante e com alto impacto social, merecendo atenção e medidas resolutivas, é a possibilidade de que as entidades públicas deixem de pagar empresas contratadas, notadamente as prestadoras de serviços com alocação de mão de obra (v.g., limpeza, vigilância, manutenção, etc).

O popularmente conhecido “calote” pode causar transtornos não só às empresas, mas também aos milhares de trabalhadores terceirizados.

É inequívoco que a posição do trabalhador é frágil nas relações contratuais da Administração Pública com empresas terceirizadas. Em muitos casos, as contratadas são sancionadas por querelas administrativas ou recebem seus pagamentos em atraso e constantemente são os seus empregados que são os maiores prejudicados, tendo atrasos nos seus salários ou até mesmo deixando de adimplir com as verbas trabalhistas e rescisórias.

Em época de Natal, final de ano e férias, o Tribunal deve, ainda que atuando de forma técnica, atentar-se com sensibilidade à situação.

Dito isto, a par do que vem sendo divulgado pela imprensa, registra-se que não foi possível avaliar as razões fáticas e legais para que o limite de pagamentos fosse “zerado”, como mencionado no Comunica SIAFI nº 2022/3095354 (peça 7).

Veja-se que os recursos necessários para pagamento das despesas já teriam sido devidamente empenhados e, em muitos casos, liquidados. Ou seja, já há direito líquido e certo dos credores (bolsistas, concessionárias de serviços públicos, médicos residentes, empresas prestadoras de serviços) para o recebimento dos valores.

Os 100 mil bolsistas da CAPES e os 14 mil médicos residentes, por exemplo, atuaram/atuam nas suas atividades legitimamente “contratadas” pelo serviço público, sendo devido, portanto, o pagamento da contraprestação.

Quanto à problemática, é notório que há uma “dificuldade crescente para o custeio da administração pública federal e para os investimentos necessários, em decorrência da redução do espaço orçamentário disponível para as despesas discricionárias” (item 9.1.1 do [Acórdão 2183/2022-TCU-Plenário](#), relator Aroldo Cedraz).

Mediante estudos, em especial os consignados em Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (bimestrais) e Relatórios de avaliação do cumprimento das metas fiscais (quadrimestrais), o Ministério da Economia dá cumprimento ao art. 9º da Lei Complementar 101/2000 ([Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF](#)) e ao art. 62 da Lei 14.194/2021 ([Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022 – LDO](#)), que assim estabelecem:

LRF:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os

Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

LDO 2022

Art. 62. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo federal apurará o montante necessário e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º.

Os últimos relatórios publicados ([Relatório de avaliação do cumprimento das metas fiscais: 2º Quadrimestre de 2022](#); e [Relatório de avaliação de receitas e despesas primárias, 5º bimestre](#)) foram juntados às peças 8-9.

No “Relatório de avaliação de receitas e despesas primárias, 5º bimestre” consta o seguinte (peça 9, p. 4, grifos inseridos):

6. Em obediência aos normativos supracitados, neste relatório são apresentados os parâmetros macroeconômicos que serviram de base para as projeções e as memórias de cálculo das novas estimativas de receitas e das despesas primárias de execução obrigatória. Essas projeções indicam a possibilidade de ampliação dos limites de empenho e movimentação financeira de todos os Poderes, MPU e DPU no montante de R\$ 243.295,3 milhões.

7. Entretanto, com vista a respeitar também os limites individualizados para as despesas com impacto primário da União, estabelecidos pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, e pela Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021, e dada a necessidade de se respeitar a regra fiscal mais restritiva no momento, não será realizada a ampliação no montante indicado, uma vez que a projeção atual das despesas primárias submetidas aos limites da EC 95 e da EC 113 supera em R\$ 12.591,4 milhões o Teto de Gastos estabelecido para 2022, sendo que, se confirmada essa projeção, até o final do exercício, haveria um excesso, no Poder Executivo, de R\$ 15.380,0 milhões, e um espaço nos demais Poderes, MPU e DPU, de R\$ 2.788,6 milhões.

Como se sabe, os relatórios antes citados são examinados e deliberados pela Junta de Execução Orçamentária (JEO), órgão de assessoramento direto ao Presidente da República na condução da política fiscal do Governo federal, com vistas ao equilíbrio da gestão dos recursos públicos, à redução de incertezas no ambiente econômico e à sustentabilidade intertemporal do endividamento público ([Decreto 9.884/2019](#)). Compete à Secretaria de Orçamento Federal da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia exercer a função de Secretaria-Executiva da Junta.

Em âmbito interno do MEC, o assunto é deliberado por seu Comitê de Governança para a Gestão Orçamentária e Financeira (CGGOF), a quem compete ([Portaria-MEC 879/2021](#)), dentre outras atribuições: acompanhar a evolução dos valores empoçados no Ministério da Educação, assim como propor medidas para redução dos valores; redefinir prioridades para a alocação de recursos, quando da ocorrência de fatos supervenientes que venham a provocar impactos sobre o orçamento do Ministério da Educação; decidir sobre os cancelamentos orçamentários, quando propostos pelo Ministério da Economia e pela Junta de Execução Orçamentária, que impactarem o orçamento do Ministério da Educação; deliberar acerca de demais itens de planejamento, orçamento e finanças.

Apesar de vasta pesquisa, não se conseguiu identificar claramente as razões fáticas e jurídicas que fundamentaram o esgotamento dos recursos financeiros em exame.

Apesar de o [Decreto 9.884/2019](#), em seu art. 2º, § 2º, inciso II, prever que a JEO deve “lavrar as atas das reuniões, que informarão o local e a data de sua realização, os nomes dos membros e dos convidados presentes, o resumo dos assuntos apresentados, os debates ocorridos e

as deliberações tomadas” e a Lei de Acesso à Informação ([LAI – Lei 12.527/2011](#)) estabelecer a transparéncia dos atos como regra, não se localizou nenhuma ata, parecer, relatório ou outro documento tratando do assunto e que pudesse esclarecer os fundamentos para as medidas.

É pertinente mencionar que na mensagem Comunica SIAFI 2022/3095354 (peça 7), emitida pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do MEC (SPO) é referido que “o MEC já havia solicitado ao Ministério da Economia, nos meses de outubro e novembro, a ampliação do limite de pagamento das despesas discricionárias da Pasta, por meio dos Ofícios nº 118/2022/DP3/GAB/SE/SE-MEC, de 14/10/2022 (SEI-MEC 3620193), 133/2022/DP3/GAB/SE/SE-MEC, de 17/11/2022 (SEI-MEC 3672930) e 1876/2022/CGA/SE/SE-MEC, de 25/11/2022. Porém, tais solicitações não foram atendidas” e que em “1º/12/2022, o MEC fez nova solicitação de ampliação do limite de pagamentos das despesas discricionárias junto ao Ministério da Economia, por meio do Ofício nº 143/2022/DP3/GAB/SE/SE-MEC (SEI-MEC 3699853)”.

Um aspecto importante em relação à presente abordagem é que a retirada das disponibilidades financeiras não parece, em exame preliminar, ter relação com o limite do teto de gastos imposto pela [Emenda Constitucional 95/2016](#).

Isto porque as despesas (contratos, energia elétrica, água, bolsas, auxílios, etc) que deixar-se-ão de serem pagas no presente exercício, obrigatoriamente serão pagas em 2023.

Assim, de todo modo, os montantes em questão se vincularão (ou deveriam se vincular) ao teto do exercício em que foram empenhados e liquidados, criando uma espécie de “bola de neve”, insolúvel e cada vez maior.

Inclusive, poder-se-ia aventar que a limitação financeira atual pode ter sido parcialmente reflexo de pagamentos efetuados neste ano de 2022 mediante restos a pagar de exercícios anteriores.

Nos termos da EC 95/2016, o referencial do orçamento anual é definido pelas despesas pagas e restos a pagar do exercício anterior, corrigidas pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Assim, mediante esta metodologia tem-se a definição orçamentária de cada exercício. Definido o orçamento, os órgãos empenham os montantes conforme os limites previstos.

No presente caso, as despesas foram empenhadas e, no geral, liquidadas, resultando em obrigações financeiras do governo que não podem mais ser afastadas, inclusive sob risco de caracterizarem ilícitos cíveis e penais.

Dada à complexidade da questão, ao final será proposto dar conhecimento destes autos à Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAP), para eventual apresentação de subsídios.

Quanto à possibilidade de solução da problemática, recente notícia indica que o ministro da Casa Civil, Deputado Ciro Nogueira, teria se reunido com a ANDIFES para tratar do assunto (grifos inseridos):

[Andifes se reúne com ministro da Casa Civil para avaliar saídas para bloqueio de orçamento das universidades federais](#)

O presidente da Andifes, reitor Ricardo Marcelo Fonseca (UFPR), e o vice-presidente, reitor Evandro Soares (UFMT), reuniram-se com o ministro da Casa Civil, Ciro Nogueira (PP-PI), nesta quarta-feira (7), com o objetivo de buscar alternativas para a grave situação orçamentária das universidades federais após novo bloqueio de recursos realizado pelo governo federal em 1º de dezembro.

O reitor Ricardo Marcelo expôs ao ministro a gravidade da situação enfrentada pelas universidades desde os cortes realizados em junho, agravados pelo último bloqueio realizado no final de novembro.

Ciro Nogueira destacou que surgiu “uma luz no fim do túnel”, com a possibilidade de obtenção de recursos após uma decisão do Tribunal de Contas da União (TCU) na tarde desta quarta-feira (7), autorizando a abertura de crédito extraordinário ao governo para cobrir o pagamento do Benefício de Prestação Continuada, do seguro-desemprego e de despesas judiciais, entre outros gastos.

Segundo o presidente da Andifes, o ministro destacou que ainda não há definição de quanto de crédito extraordinário será aberto e quais pagamentos serão realizados com este crédito, mas que está sensível à situação das universidades. “Foi mencionada pelo ministro Ciro Nogueira também a possibilidade de recursos para as universidades, ainda este ano, dentro do orçamento da chamada PEC da Transição”, afirmou Ricardo Marcelo, acrescentando que “a Andifes vai se manter em permanente articulação com o governo e parlamentares com o objetivo de reverter os bloqueios de recursos que estão inviabilizando o fim de ano de toda a rede de universidades federais”.

De fato, na sessão plenária de 7/12/2022 o Tribunal deliberou sobre consulta (TC 030.471/2022-2, ministro-relator Antônio Anastasia, Acórdão ainda indisponível) formulada pelo Poder Executivo federal sobre a abertura de créditos extraordinários.

Na mesma data, a chamada “PEC da Transição”, que libera R\$ 145 bilhões para o novo governo, foi [aprovada pelo Senado Federal](#).

Nesse quadro, para melhor compreensão dos fatos e tomada de decisão pelo ministro-relator e do colegiado do TCU, crê-se como necessário realizar diligências à JEO/ME e ao MEC, de modo a obter informações e documentos (ata de reuniões, acesso aos processos eletrônicos, eventuais respostas do ME aos ofícios do MEC, tratativas em andamento) relacionados ao assunto.

Somente com os novos elementos será possível apurar os fatos, sugerir encaminhamentos e, se for o caso, propor “penalização dos responsáveis”, como mencionado pelo MPTCU (peça 1, p. 6).

Da liberação de recursos ao final do exercício

Um aspecto importante na presente situação e que foi objeto de anteriores preocupações por parte das IFEs, é quanto à possibilidade de que os recursos financeiros venham a ser disponibilizados somente nos últimos dias do ano.

Por exemplo, quando de contingenciamentos orçamentários o reitor da UFPR e presidente da [Andifes](#) mencionou que:

Contingenciamentos existem todos os anos e em todos os governos, isso é muito comum na execução orçamentária. O que não é comum é termos um decreto de contingenciamento nessa fase do ano. Quando acontece já no final do ano, já de plenas dificuldades para as universidades, isso causa um caos.

De fato, a liberação incerta e/ou imprevista de recursos relevantes próximo ao final do ano causa dificuldades operacionais e afeta o adequado planejamento e execução das atividades das instituições.

Sobre esse aspecto, é relevante citar o trecho constante do [Acórdão 5.949/2016-TCU-2^a Câmara](#), no Voto do ministro-revisor Raimundo Carreiro, que, embora se refira a contratações de fundações de apoio, é pertinente a estes autos (grifos inseridos):

5. Nos diversos precedentes deste Tribunal sobre a matéria, esta Corte declarou a ilegalidade dos atos praticados, mas reconheceu que a prática decorria do fato de os Ministérios da Educação, do Planejamento e da Ciência e Tecnologia efetuarem parcela significativa dos repasses dos recursos financeiros apenas no final dos exercícios, caracterizando assim circunstância alheia à vontade dessas instituições, mas que afetava direta e profundamente o funcionamento das universidades, no que diz respeito à execução de diversos e importantes projetos e atividades.

Sobre o mesmo assunto, o ministro-relator Aroldo Cedraz assim se expressou no [Acórdão 918/2008-TCU-Plenário](#) (grifos inseridos):

17. Reconheço que se trata de um cenário difícil e que não pode perdurar. A liberação de recursos apenas no final do exercício, em prazos que não viabilizam sua adequada utilização nas finalidades previstas, termina por comprometer os projetos e o próprio funcionamento da universidade.

18. Compreendo a angústia dos gestores que, confrontados com tal panorama, tentam encontrar alternativas que viabilizem a preservação dos recursos, bem como a continuidade e a melhoria das atividades das instituições que administram. Isso, entretanto, não autoriza a utilização de subterfúgios como o detectado no caso em foco.

19. Note-se, aliás, que a frequência com que problemas semelhantes têm sido detectados por esta Corte em quase todas as instituições federais de ensino é alarmante e demonstra que se trata de uma questão generalizada. Por tal razão, é necessária a adoção de providências em um nível mais alto do que o da administração das universidades e centros federais de educação tecnológica, cujos gestores não podem continuar a arcar sozinhos com as consequências de uma falha estrutural do sistema.

20. Destaco, também, que esta foi uma das principais conclusões do “I Fórum sobre as Instituições Federais de Ensino Superior”, promovido por este Tribunal, no final de 2007, para estimular a busca de soluções para as graves dificuldades que afligem as universidades públicas brasileiras.

21. Assim, considero importante que cópia da deliberação que vier a ser proferida nesta oportunidade, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, seja encaminhada aos Ministérios da Educação, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão e às Comissões Permanentes adequadas do Congresso Nacional, a fim de chamar a atenção para o problema e exortar à adoção de medidas administrativas e legislativas destinadas a assegurar um volume adequado e a liberação tempestiva de recursos orçamentários para as instituições federais de ensino superior.

Como se sabe, nos últimos dias do ano os servidores das IFEs dedicam-se a diversas ações administrativas (inventários, fechamentos contábeis, atividades acadêmicas, etc) que demandam recursos humanos nem sempre disponíveis.

Nesse contexto, é cabível, mediante o envio desta instrução, relembrar esse aspecto ao MEC e ao ME para que, conforme o caso, sejam adotadas as medidas de forma tempestiva a fim de evitar problemas de âmbito administrativo-operacional nos órgãos.

Da necessidade de solicitar considerações às instituições impactadas

Como se observa, a decisão adotada pelos Órgãos Superiores (ME e MEC) pode impactar fortemente no atingimento dos objetivos estratégicos das entidades (ensino, pesquisa, extensão, pós-graduação, assistência estudantil, etc), na viabilidade/segurança administrativa (contratos, relação com fornecedores, sanções por atrasos, paralisação de serviços de limpeza, vigilância, etc), além de potenciais efeitos sociais e econômicos negativos na região de atuação (desemprego, falta de pagamentos de aluguéis por estudantes, paralisação de atendimentos por médicos residentes, etc).

Para melhor compreensão e convicção, crê-se que devem ser solicitadas manifestações à CAPES, à Diretoria de Desenvolvimento da Educação em Saúde da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação ([DDES/SESU/MEC](#)) e, levando em conta a grande quantidade, para parte das IFEs quanto aos potenciais impactos que a limitação das disponibilidades financeiras pode causar.

Não se tratará propriamente de uma diligência, eis que as respostas não serão obrigatórias, mas sim uma coleta de informações que possam melhor subsidiar a tomada de decisão do Tribunal.

Do pedido de ciência dos fatos ao MPF

Na peça 1, p. 7, item “c”, o MPTCU solicita que se “encaminhe com urgência que o caso requer cópia da presente representação com a decisão que vier a ser proferida à 1ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (MPF), órgão Colegiado que possui atribuições de Coordenação, Integração e Revisão do exercício funcional dos Membros do

Ministério Público Federal com relação à educação, para que avalie as medidas cabíveis na sua esfera de atuação diante do descaso com os direitos difusos e coletivos, especialmente relacionados à educação, diante da ausência recursos financeiros necessários para a continuidade das políticas públicas”.

Avalia-se que não há nenhum óbice para o não atendimento do pleito.

Assim sendo, o pedido será consignado nos encaminhamentos desta instrução, para apreciação pelo ministro-relator ou pelos demais membros do colegiado, sugerindo-se o atendimento do requerido.

Do TC 030.658/2022-5

Menciona-se que concomitantemente ao recebimento desta representação, outro processo foi autuado, sob nº TC 030.658/2022-5, tratando do mesmo tema e também de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues.

Aquele processo cuida de representação formulada por Senador da República especificamente acerca da “potencial ilegalidade no corte no orçamento feito na educação pelo Governo Federal, com fundamento no Decreto 11.269, de 30 de novembro de 2022, que zerou por completo a autorização para desembolso financeiro durante o mês de dezembro para programas realizados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior (CAPES)”.

Avalia-se que há relação de continência entre os dois feitos, posto que seus objetos de controle são parcialmente comuns e um dos processos (este) é de maior abrangência que o outro (TC 030.658/2022-5).

Assim sendo, nos termos dos arts. 2º, incisos I, VIII e XXV, e 36 da [Resolução-TCU 259/2014](#), será proposto, naquele processo, o seu apensamento definitivo a estes autos, mencionando-se que ambos serão submetidos à apreciação do ministro-relator de forma concomitante.

Do pedido de medida cautelar

Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, temos que o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do fumus boni iuris e do periculum in mora.

Analizando os fatos e os elementos apresentados pelo MPTCU, verifica-se que, antes da concessão da cautelar pleiteada, deve ser realizada a oitiva prévia da Junta de Execução Orçamentária, por meio da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia (ME), e do Ministério da Educação (MEC), para que apresentem informações imprescindíveis à confirmação da existência dos pressupostos necessários à expedição de medida cautelar, de modo que, como pleiteado na peça 1, p. 7, “sejam imediatamente suspensos os bloqueios de recursos para o Ministério da Educação (MEC)”.

Embora na representação sejam citadas as “despesas de conta de água e luz das universidades federais, bem como ao pagamento de médicos residentes de hospitais federais e de bolsistas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)”, o contexto indica que existem outras obrigações (serviços terceirizados, assistência estudantil, etc) que podem ser abarcadas pela eventual medida cautelar.

Destaca-se que nas últimas horas vem sendo noticiado que parte dos recursos estão sendo liberados, conforme [nota publicada pelo MEC](#) na tarde do dia 8/12/2022:

Nota de esclarecimento - Liberação financeira

Publicado em 08/12/2022 17h16

O Ministério da Educação (MEC) informa que, em articulação com órgãos do Governo Federal, Ministério da Economia e Casa Civil garantiu a liberação financeira de R\$ 460 milhões para despesas discricionárias de entidades vinculadas à Pasta até terça-feira, 13 de dezembro.

O Órgão ressalta, ainda, que, desse valor, já foram viabilizados R\$ 300 milhões para o repasse de recursos às entidades do MEC, destacando-se o pagamento de 100% da bolsa assistência estudantil, bolsas PET, bolsa permanência Prouni, entre outros.

Ainda assim, tendo em vista que não há certeza se a liberação acima mencionada tem o condão de solucionar integralmente a problemática, considera-se pertinente prosseguir com este feito de modo que o Tribunal possa contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade.

CONCLUSÃO

O documento constante da peça 1 deve ser conhecido como representação, por preencher os requisitos previstos nos arts. 235 e 237 do RI/TCU.

Acerca das alegadas irregularidades, as análises efetuadas na presente instrução concluíram que é necessário obter-se maiores informações quanto às razões fáticas e jurídicas que deram azo à retirada de recursos financeiros que seriam utilizados no pagamento de despesas já, de forma geral, empenhadas e liquidadas.

No que tange ao requerimento de medida cautelar, entende-se necessária a realização de oitiva prévia da Junta de Execução Orçamentária, por meio da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia (ME), e do Ministério da Educação (MEC), para que se confirme a existência dos requisitos do fumus boni iuris e do periculum in mora.

Além disso, faz-se necessária a realização de diligência para obtenção de documentos e informações que ajudem a elucidar a questão. Ainda, serão solicitadas manifestações às instituições impactadas.

Considerando a urgência do caso, os termos das comunicações ora propostas serão contidos diretamente no corpo dos ofícios a serem encaminhados, com redação a ser amadurecida por este Diretor da SecexEducação após a realização de novas pesquisas sobre os fatos.

De todo modo, os pedidos obedecerão aos princípios da simplificação, legalidade, boa-fé objetiva, cooperação, razoável duração do processo, racionalidade administrativa, efetividade, eficiência e economicidade, que devem orientar os processos de controle externo, solicitando-se o envio de informações e documentos que efetivamente sejam relevantes e úteis para o prosseguimento deste feito.

Como o assunto em exame se relaciona com a execução orçamentária e financeira da União, cabe dar conhecimento dos autos à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), para eventual apresentação de subsídios ou para uso no acompanhamento bimestral que é realizado sobre a execução orçamentária e financeira da União.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior para envio ao Ministro-relator, propondo:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 81, inciso I, da Lei 8.443/1992, e o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

- b) deixar de pronunciar-se, por ora, quanto ao pedido de medida cautelar pleiteado pelo Ministério Público junto ao TCU;
- c) determinar, nos termos do art. 276, § 2º, do Regimento Interno/TCU, a oitiva da Junta de Execução Orçamentária, por meio da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia (ME), e do Ministério da Educação (MEC), para que, no prazo de até 5 dias úteis, manifestem-se sobre os fatos apontados na representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU e nesta instrução, especialmente quanto aos fundamentos fáticos e jurídicos para que o limite de pagamentos tenha sido “zerado” (Comunica SIAFI nº 2022/1061197), alertando-os quanto à possibilidade de o Tribunal vir a adotar deliberações sobre a situação, caso não sejam apresentadas manifestações ou estas não sejam acolhidas;
- d) realizar diligência, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, à Junta de Execução Orçamentária, por meio da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia (ME), e ao Ministério da Educação (MEC), para que, no mesmo prazo de até 5 dias úteis, encaminhem, conforme expediente a ser elaborado pela SecexEducação, documentos e informações necessárias ao esclarecimento dos fatos, em especial as atas da JEO, pareceres, relatórios, respostas aos ofícios do MEC citados no Comunica SIAFI nº 2022/1061197, bem como mediante a disponibilização de link de acesso aos processos eletrônicos, que possam subsidiar a análise destes autos;
- e) autorizar que a SecexEducação solicite considerações à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), à Diretoria de Desenvolvimento da Educação em Saúde da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação, e, de forma amostral, a Instituições Federais de Ensino quanto aos potenciais impactos que a limitação das disponibilidades financeiras pode causar em relação aos objetivos estratégicos das entidades (ensino, pesquisa, extensão, pós-graduação, assistência estudantil, etc), à viabilidade/segurança administrativa (contratos, relação com fornecedores, sanções por atrasos, paralisação de serviços de limpeza, vigilância, etc) e, conforme o caso, efeitos sociais e econômicos na região de atuação;
- f) encaminhar cópia da peça 1 e da presente instrução às instituições que serão chamadas para apresentarem informações e considerações, a fim de subsidiar as manifestações a serem requeridas;
- g) encaminhar, a pedido do Ministério Público junto ao TCU, cópia da representação de peça 1, desta instrução e da decisão que vier a ser proferida à 1ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (MPF), para que avalie as medidas cabíveis na sua esfera de atuação;
- h) dar ciência do teor deste processo à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), para eventual apresentação de subsídios ou para uso no acompanhamento bimestral que é realizado sobre a execução orçamentária e financeira da União.

VOTO

Trata-se de representação formulada pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), com pedido de medida cautelar, para apurar possíveis irregularidades noticiadas sobre corte de recursos para o Ministério da Educação (MEC) pagar médicos residentes de hospitais federais, bolsistas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), bem como para as Universidades Federais pagarem contas de luz e água no mês de dezembro do corrente exercício.

O representante aponta ilegalidades na redução dos limites de pagamento do Ministério da Educação, praticada mediante o Decreto 11.269/2022, de 30/11/2022, e requer a adoção de medida cautelar para que o Presidente da República suspenda os bloqueios de recursos.

A Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEducação) propôs conhecer da representação e realizar oitiva prévia da Junta de Execução Orçamentária, do Ministério da Economia (ME) e do Ministério da Educação (MEC) quanto às razões fáticas e jurídicas que fundamentaram os bloqueios financeiros para pagamento de despesas empenhadas e liquidadas.

A representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes do art. 235 do RI/TCU e art. 103, § 1º da Resolução-TCU 259/2014 e pode ser conhecida.

Concluo pela perda de objeto do pedido cautelar, pois parte do bloqueio de recursos promovido pelo Decreto 11.269/2022, de 30/11/2022, após mobilização das universidades federais e negociações do Ministério da Educação com o Ministério da Economia e Casa Civil, foi revertida, conforme nota do MEC publicada em 8/12/2022.

A Pasta informou liberação de R\$ 460 milhões para as suas unidades até 13/12/2022, o que permitiria o pagamento das despesas apontadas pelo representante.

Notícias veiculadas após a publicação da nota apontam a efetiva liberação dos recursos. A Universidade Federal de Uberlândia, por exemplo, noticiou, em 12/12, o pagamento de bolsistas e auxílios estudantis.

Considerando, contudo, os recorrentes cortes de recursos e os problemas que deles decorrem, especialmente nos últimos meses do exercício, acolho a proposta da unidade técnica de dar conhecimento dos fatos à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) para subsidiar as fiscalizações pertinentes.

Feitas essas considerações, voto para que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 24 de janeiro de 2023.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO N° 10/2023 – TCU – 1^a Câmara

1. Processo n° TC 030.648/2022-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VI - Representação
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Responsáveis: Ministério da Economia; Ministério da Educação.
 4. Órgãos/Entidades: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior; Ministério da Economia; Ministério da Educação.
 5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
 6. Representante do Ministério Público: não atuou.
 7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEduc).
 8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, noticiando irregularidades em bloqueio de recursos financeiros do Ministério da Educação;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1^a Câmara, com fulcro no artigo 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992, e nos artigos 237, inciso I, do Regimento Interno do TCU, diante das razões expostas pelo relator, em:

- 9.1. conhecer da representação;
- 9.2. considerar prejudicada a análise da medida cautelar requerida, por perda de objeto;
- 9.3. dar ciência da deliberação ao representante, à 1^a Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (MPF), à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), ao Ministério da Educação e à Junta de Execução Orçamentária, por meio da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia (ME).

10. Ata n° 1/2023 – 1^a Câmara.
11. Data da Sessão: 24/1/2023 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0010-01/23-1.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator) e Jorge Oliveira.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

GRUPO I – CLASSE III – Plenário

TC 033.889/2023-6.

Natureza: Consulta.

Unidade Jurisdicionada: Ministério da Fazenda.

Interessados: Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: CONSULTA. APLICABILIDADE DE NORMAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS QUE, NO CURSO DO EXERCÍCIO FINANCEIRO, ALTEREM OS VALORES MÍNIMOS A SEREM EMPREGADOS PELA UNIÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (ASPS) E NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (MDE). CONHECIMENTO. IRRETROATIVIDADE DAS ALTERAÇÕES NORMATIVAS, SALVO QUANDO HOUVER EXPRESSA CLÁUSULA DE VIGÊNCIA EM SENTIDO DIVERSO, DEVENDO SER APLICADAS SOMENTE A PARTIR DO ORÇAMENTO SEGUINTE, EM OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, DA SEGURANÇA JURÍDICA, DA ANTERIORIDADE, DO PLANEJAMENTO E DO EQUILÍBrio. ESCLARECIMENTO AO CONSULENTE. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, com ajustes de forma, a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal – AudFiscal (peça 14), a qual contou com a anuência do diretor da unidade técnica (peça 15):

“I. INTRODUÇÃO

*1. Cuidam os autos de consulta formulada pelo Senhor Ministro de Estado da Fazenda, Fernando Haddad, acerca da aplicabilidade, no exercício financeiro de 2023, de normas que alteram os valores mínimos a serem aplicados pela União em determinadas políticas públicas – **in casu**, em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) – por força da novel Lei Complementar 200, de 30/8/2023, combinada com o disposto nos arts. 6º e 9º da Emenda Constitucional 126, de 21/12/2022.*

2. O questionamento foi encaminhado por intermédio do Ofício SEI 49428/2023/MF, de 18/9/2023 (peça 2). Acompanha a consulta o Anexo que detalha o questionamento formulado (peça 3) e o Parecer SEI 3588/2023/MF (peça 4), exarado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

3. Cabe destacar que existe processo de representação (TC 032.858/2023-0), com causa de pedir semelhante ao objeto da presente consulta, que deu azo à prolação do Acórdão 9.699/2023-TCU-2ª Câmara (rel. min. Augusto Nardes).

4. Adicionalmente, anota-se que, em 5/10/2023, o Projeto de Lei Complementar (PLP) 136/2023, teve sua tramitação legislativa ultimada, e foi remetido à sanção presidencial. Esse projeto altera o mecanismo de cálculo do mínimo da saúde, para 2023, com a seguinte redação: ‘no exercício de 2023, para fins do disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal, será considerada a receita corrente líquida estimada na Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023’. Ainda que tal projeto venha a ser sancionado e se conserve hígido, entende-se adequado proceder à instrução da presente consulta – a uma, por seus efeitos sobre o mínimo da Manutenção e

Desenvolvimento do Ensino em 2023, uma vez que o aludido projeto de lei trata apenas do mínimo com despesas em ASPS; a duas, para que seja fixada tese que valerá como precedente do Tribunal aplicável a casos vindouros.

II. EXAME DE ADMISSIBILIDADE

5. A consulta é uma tipologia processual, prevista na Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), para que o Tribunal decida sobre questão formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de competência da Corte, nos termos do Regimento Interno. Conforme o art. 1º, § 2º, da mencionada lei, a resposta à consulta tem caráter normativo, constituindo prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto. O Regimento Interno do TCU dispõe sobre a consulta em seus artigos 264 e 265.

6. A consulta em apreço atende aos requisitos regimentais, por haver sido proposta por Ministro de Estado, versar sobre dúvida na aplicação de normas, além de ser instruída com parecer do órgão de assistência jurídica – a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Guarda, ademais, pertinência temática com a área de atribuição da instituição representada por seu autor, e diz respeito a objeto de competência do TCU, ao tratar de assunto financeiro e orçamentário.

7. Assinale-se que não existe vedação a que a consulta faça menção a um caso concreto, desde que não se limite a tal expediente. De fato, a consulta em tela é precipuamente vinculada à dirimição de problema conceitual, relacionado a uma confluência normativa, ainda que seja motivada por uma situação de fato, o que ademais é até mesmo lógico e esperado. Não há óbice ao conhecimento de consulta nessas condições, como evidencia a jurisprudência do Tribunal, podendo-se mencionar: Acórdão 2.704/2022-TCU-Plenário (rel. min. Antonio Anastasia); Acórdão 3.087/2010-TCU-Plenário (rel. min. Raimundo Carreiro); Acórdão 1.716/2016-TCU-Plenário (rel. min. Raimundo Carreiro); Acórdão 1.634/2016-TCU-Plenário (rel. min. Raimundo Carreiro) e Acórdão 2.737/2010-TCU-Plenário (rel. min. Augusto Nardes).

8. Pelo exposto, a presente consulta deve ser conhecida, uma vez que formulada por autoridade legitimada, acerca da aplicação, em tese, de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de competência do Tribunal, de modo que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, *caput*, inciso VI e § 1º, do Regimento Interno do TCU.

III. EXAME TÉCNICO

III.1 Relatório

9. Em relato do essencial para a compreensão da matéria, consigne-se que o conselente traz questionamento sobre a interpretação a ser dada a dispositivos constitucionais e legais que, no curso do exercício financeiro, majorem os valores mínimos a serem aplicados pela União em determinadas políticas, tendo como motivação as possíveis repercussões da Lei Complementar 200 sobre os mínimos da saúde e da educação em 2023 (peça 3, p. 1).

10. Contextualizando seu questionamento, o conselente ressalta a instituição do Regime Fiscal Sustentável, elaborado com base na Emenda Constitucional 126 (doravante, 'EC 126'), de 21/12/2022, e materializado pela Lei Complementar 200 ('LC 200'), de 30/8/2023. Segundo o conselente, 'a intenção da EC 126 foi claramente a de substituir o 'Teto de Gastos' pelo novo Regime Fiscal Sustentável', cujo foco é o 'equilíbrio entre as receitas e as despesas públicas', agregando-se-lhe 'um mecanismo de crescimento real da despesa (que pode variar entre 0,6% e 2,5% acima da inflação), limitado a 70% da variação real da receita apurada no exercício anterior' (peça 3, p. 1-2).

11. O conselente informa que, não obstante a autorização, encontrada no art. 6º da EC 126, para envio de projeto de lei complementar, disciplinando a matéria, até o dia 31/8/2023, o Poder Executivo encaminhou o projeto de lei complementar (PLP 93/2023) já em 18/4/2023, com vistas a gerar um choque positivo de expectativas nos agentes econômicos, a fim de criar 'as condições favoráveis a que o País obtivesse uma melhora significativa em seus principais indicadores macroeconômicos', em processo que já teria se iniciado, com eventos como a elevação da nota de classificação de risco soberano da dívida pública brasileira, além da evolução benigna de outras

variáveis macroeconómicas (peça 3, p. 2-5).

12. Passando a se debruçar sobre a questão hermenêutica, o conselente destaca que, com a sanção da LC 200, em 30/8/2023, 'criaram-se complexidades relativas ao processo de execução orçamentária no exercício de 2023.' Com a sanção da citada lei complementar, 'não está mais em vigor o regime do 'Teto de Gastos' (EC 95, de 2016) nem está incidindo, de forma plena e efetiva, o Regime Fiscal Sustentável (LC 200/2023), o qual terá início prático apenas no exercício seguinte de 2024' (peça 3, p. 5).

13. O conselente aduz que o Regime Fiscal Sustentável terá uma sistemática anualizada, de cunho apenas orçamentário, ao contrário do Teto de Gastos, que tinha natureza tanto orçamentária quanto financeira. Aquilata que a LC 200 dispõe sobre o montante global das dotações orçamentárias, no bojo do Regime Fiscal Sustentável, apenas a partir de 2024, enquanto o período compreendido entre a data da promulgação da LC 200 e o final do presente exercício financeiro (2023) 'configura-se como um período de transição entre os dois regimes fiscais, embora regido precipuamente pela regra que balizou a aprovação da Lei Orçamentária Anual para 2023 (Lei nº 14.535, de 17/01/2023)' (peça 3, p. 5-9).

14. Por fim, o conselente manifesta seu questionamento quanto à regra aplicável em 2023, relativamente aos mínimos da educação e da saúde, considerando que a sistemática de cálculo desses valores mínimos, sob o Teto de Gastos, seguia uma progressão (art. 110 do ADCT) distinta do preconizado pelo Regime Fiscal Sustentável, o qual retomou os mínimos dos arts. 198 e 212 da Constituição. Considera 'razoável, do ponto de vista tanto lógico quanto jurídico, dada a transição entre os dois regimes fiscais em 2023, que os mínimos constitucionais de saúde e educação [calculados conforme o Regime Fiscal Sustentável] só se aplicariam a partir do exercício de 2024' (peça 3, p. 10), avaliando que uma interpretação distinta seria algo 'contraditório ao princípio da eficiência administrativa, que ordinariamente se espera da administração financeira e orçamentária da União, o fato de que a apresentação do [PLP 93/2023, convertido na LC 200] em calendário adiantado pudesse produzir eventual penalidade ao bom gestor público e ao planejamento fiscal,' de forma incompatível 'com o princípio da anualidade orçamentária e do planejamento orçamentário e financeiro' (peça 3, p. 9).

15. Portanto, o conselente se insurge contra uma possível aplicação retroativa, a todo o ano de 2023, da regra associada ao Regime Fiscal Sustentável para os mínimos, considerando que o orçamento de 2023 foi elaborado sob a égide do Teto de Gastos, e que a aplicação retroativa:

traria preocupações concretas quanto ao planejamento orçamentário e financeiro do Poder Executivo Federal e aos altos riscos envolvidos na aplicação desses valores sem o devido planejamento e análise das ações, serviços ou programas a serem custeados com verbas públicas, contribuindo para a realização de despesas de forma ineficiente e sem impactos qualitativos na população, além dos já mencionados impactos econômicos e fiscais (peça 3, p. 9).

16. Dessa forma, a consulta aposta é a seguinte, in verbis:

'havendo eventual majoração, no curso do exercício financeiro, dos valores mínimos a serem aplicados pela União em determinadas ações ou serviços públicos, a União deverá observá-los apenas para o exercício financeiro seguinte ou esses limites deverão retroagir e serem aplicados ao exercício financeiro já em curso?' (peça 3, p. 11).

17. Por seu turno, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) ratifica, no Parecer SEI 3588/2023/MF, o questionamento quanto à regra aplicável, em 2023, ao cálculo da despesa mínima com (ASPS) e na MDE. O parecer rememora que o Regime Fiscal Sustentável será plenamente aplicado somente a partir de 2024, e que, para o exercício de 2023, a elaboração da lei orçamentária se deu sob a égide do Teto de Gastos, consoante art. 12 da LC 200 (peça 4, p. 4-5).

18. A PGFN assevera ainda que, 'se o limite para despesas primárias [em 2023] continua sendo aquele do art. 107 do ADCT [conforme o Teto de Gastos], pela mesma razão os custeiros mínimos de ASPS e de MDE devem ser mantidos em correspondência com aqueles vigentes quando da publicação da Lei Orçamentária Anual de 2023'. Acrescenta que 'eventual modificação intercorrente

das regras de custeio das ASPS e da MDE', com a incidência dos mínimos calculada conforme o Regime Fiscal Sustentável 'geraria preocupações e inquietudes relativas tanto ao planejamento orçamentário anualizado quanto a riscos na própria qualidade da aplicação de recursos, uma vez que a execução orçamentária já está no seu último quadrimestre' (peça 4, p. 5).

19. O órgão consultivo propugna a incidência do princípio *tempus regit actum: os atos de planejamento e gestão orçamentária e financeira seguem regidos pelo regime vigente no início do ciclo fiscal* (peça 4, p. 5, grifo no original). Enfim, o órgão jurídico manifesta entendimento de que:

o caráter anualizado do ciclo do exercício orçamentário e financeiro não autoriza que uma mudança intercorrente do regime fiscal resulte em reprogramação repentina dos custeos mínimos das ASPS e da MDE, de modo que é forçoso concluir que o exercício de 2023 permanece submetido ao regime fiscal vigente quando da promulgação da Lei Orçamentária de 2023. (peça 4, p. 6-7).

III.2 Análise

20. A questão suscitada na presente consulta diz com a melhor hermenêutica aplicável em caso de transição entre regras orçamentárias durante o exercício financeiro. O tema envolve técnicas de interpretação jurídica e de Direito Financeiro, devendo também ser ponderadas as consequências práticas da decisão, que resultará na fixação de tese, pelo Tribunal, que servirá como vetor interpretativo para casos análogos no futuro.

21. O quadro fático envolve a mudança do parâmetro previsto constitucionalmente para o cálculo do valor mínimo a ser aplicado pelo Poder Executivo em saúde e ensino.

22. É inequívoco que, até o exercício de 2022, os mínimos da saúde e do ensino eram calculados segundo o art. 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADC) – Regra do Teto de Gastos:

Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:

I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e

II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

23. Também é consensual que, em 2024 e nos anos seguintes, com a plena incidência do Regime Fiscal Sustentável, os mínimos voltarão a ser calculados nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal.

24. A obscuridade reside na definição dos mínimos a serem observados em 2023. A Lei Orçamentária Anual de 2023 (Lei 14.535, de 17/1/2023) foi elaborada sob o pílio do antigo Teto de Gastos. Por outro lado, desde dezembro de 2022, a regra dos mínimos da saúde e ensino sujeitava-se a possível alteração durante o exercício de 2023. Isso porque o art. 9º da EC 126, promulgada em 21/12/2022, prevê que, havendo a sanção da lei complementar delineada no art. 6º da própria emenda constitucional, ocorreria a revogação do art. 110 do ADCT, o que implicaria, entre outros, a mudança no cálculo dos mínimos. A sanção da lei complementar aludida, que viria a ser a LC 200, ocorreria em 30/8/2023.

25. Dessa forma, é possível afirmar que durante o exercício de 2023 foi alterada a regra dos mínimos, tendo como marco divisório o dia da sanção da Lei Complementar 200. Ademais, a multicitada lei não estabeleceu que a regra dos mínimos constitucionais seria válida apenas para o exercício de 2024. Ao revés, a novel lei complementar estabelece a revogação do art. 110 do ADCT. Nesse rumo, do início de 2023 até 29/8/2023, a norma em vigor para cálculo dos mínimos foi a do art. 110 do ADCT (Regra do Teto de Gastos); a partir de 30/8/2023, a LC 200 se encontrava sancionada, e os mínimos da saúde e ensino passaram a ser regidos pelo art. 198, inciso I, § 2º, e art. 212, da Constituição Federal (novos patamares mínimos).

26. Esmaiçada tal sucessão temporal, é necessário esclarecer a natureza de alguns

conceitos esgrimidos na presente consulta.

27. Com relação à cindibilidade das etapas que integram o ciclo ou processo orçamentário, tem-se que a expressão ‘ciclo orçamentário’ é comumente empregada, no sentido apresentado por Marcus Abraham em seu ‘Curso de Direito Financeiro Brasileiro’, para designar ‘o conjunto de etapas que se inicia com a elaboração do projeto de lei, passa pelas análises, debates e votação no Legislativo, envolve sua execução e controle e se encerra com a avaliação de seu cumprimento’. A coerência entre as etapas do ciclo orçamentário é, evidentemente, uma boa prática de gestão, tal como enuncia a Lei de Responsabilidade Fiscal, que supõe ‘uma ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas’ (art. 1º, § 1º).

28. Note-se, todavia, que prestigiar a existência de um ciclo orçamentário concatenado logicamente em suas etapas não significa afastar a autonomia dos elementos que o compõem. Em verdade, os momentos do planejamento, da aprovação, da execução, do controle e da avaliação do orçamento são distintos, e recebem tratamento jurídico específico. Cada uma das etapas do ciclo ou processo orçamentário tem diferentes responsáveis, formas, requisitos, e conteúdo individualizado. Nessa linha, a premissa de que uma alteração das regras que regem a execução orçamentária só teria efeitos a partir do início do próximo ciclo orçamentário carece de supedâneo. Ao contrário, são frequentes e aceitáveis as alterações de regras concernentes à execução durante a própria execução, como se verá adiante.

29. Passa-se à análise do princípio da anualidade orçamentária e de seu impacto na apreciação da presente consulta. Eduardo Ferreira Jardim leciona, na obra ‘Manual de Direito Financeiro e Tributário’, que, fundamentalmente, a anualidade orçamentária traduz a exigência de que a autorização legislativa para arrecadação e aplicação de recursos tenha validade limitada a um período específico, tipicamente de um ano. Assim, o Poder Executivo necessita obter amparo legislativo para realizar os atos de execução orçamentária no período de um ano, o qual coincide, no Brasil, com o ano civil.

30. Em função disso, as regras que recaem sobre a gestão orçamentária tendem a, igualmente, ser aferidas a cada ano. O ano civil corresponde ao exercício financeiro em que o gestor público possui latitude para perseguir os objetivos de política, manejando os recursos no limite da autorização legal específica para arrecadar e dispor de recursos, e em consonância com outras exigências legais estabelecidas concorrentemente para a execução.

31. Essa conceituação da anualidade orçamentária permite entender a referência feita, nos arts. 198 e 212 da Constituição Federal, relativa aos mínimos da saúde e do ensino, reclamando a aplicação, ‘anualmente’, de um patamar de recursos nessas duas áreas. Assim como o exercício financeiro autorizado é anual, também a afeição do cumprimento dos mínimos se reporta a todo o ano, o que não pressupõe uma regra necessariamente uniforme durante todo o exercício. Ademais, é importante ponderar que os serviços e saúde e educação são contínuos e requerem prestações sucessivas; não se cuida de um pagamento singelo.

32. As conceituações acima dispostas não incidem num vácuo. Como preceitua a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, na interpretação de normas sobre gestão pública, devem ser considerados ‘os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados’ (art. 22). Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não cabe ‘decidir com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão’ (art. 20).

33. Na prática administrativa, o gestor, nas esferas pública e privada, depara-se com o problema da escassez. As demandas por políticas públicas são infinitas, enquanto os recursos disponíveis são limitados. A par dessa condição lata, o administrador público também precisa navegar um conjunto de regras específicas e cambiantes na gestão governamental. Entre essas exigências peculiares, encontram-se os mínimos da saúde e do ensino.

34. Nos primeiros meses de 2023, ao implementar os atos de gestão relativos às funções de

saúde e educação, com base num orçamento elaborado sob o antigo Teto de Gastos, e sujeito aos mínimos da saúde e da educação definidos pelo regime do Teto, não era possível aos administradores prever, exatamente, se e quando ocorreria a mudança para os novos patamares mínimos. Ainda que o projeto de lei complementar tenha sido elaborado pelo próprio Poder Executivo no mês de abril, não havia certeza quanto à sua aprovação e promulgação. Dessa forma, até 30/8/2023, data em que a LC 200 passou a produzir efeitos, cumpre asseverar que o regime a ser observado para os mínimos da saúde e ensino é o do antigo Teto de Gastos.

35. O tema da imprevisibilidade, nos primeiros meses de 2023, ganha contornos mais agudos quando se tem em conta a natureza das prestações de serviços públicos de saúde e educação, caracterizados por prestações sucessivas ao longo do ano, e principalmente canalizados para despesas correntes.

36. Dessa forma, exigir a aplicação retroativa ao início de 2023, de um patamar mínimo mais elevado, que ganhou validade apenas no semestre final do exercício, equivaleria a subverter a lógica da prestação ínsita a esses serviços públicos, e constituiria exigência completamente desarrazoada sobre o gestor, sendo certo que a execução foi orientada, nos primeiros meses do exercício, para atender aos mínimos do antigo Teto de Gastos, que era de fato a regra aplicável naquela altura.

37. Na mesma toada, nada indica que o designio do constituinte reformador era o de impor um novo patamar mínimo para a saúde e o ensino, retroativo a todo o exercício de 2023. Revise-se o teor do art. 9º da EC 126, que carreia a cláusula de eficácia dos novos mínimos:

Ficam revogados os arts. 106, 107, 109, 110, 111, 111-A, 112 e 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias após a sanção da lei complementar prevista no art. 6º desta Emenda Constitucional. [grifo nosso]

38. Ou seja, a revogação do art. 110 do ADCT, e, consequentemente, a incidência dos novos patamares mínimos, tem como termo a quo a sanção da lei complementar prevista. É cediço que a lei complementar predita nesse diploma é a atual LC 200, cuja sanção ocorreu em 30/8/2023. Não havendo outra cláusula de vigência, parece descabido atribuir os efeitos da revogação do art. 110 – isto é, exigir o cumprimento dos novos mínimos da saúde e do ensino desde o início do ano – antes de 30/8/2023.

39. Rememore-se que, como exposto anteriormente, a apuração dos mínimos de despesas com saúde e ensino é anual, o que **não implica que os mínimos devam ser necessariamente uniformes durante todo o ano**. Conforme os arts. 198 e 212 da CF/1988, a verificação dos mínimos ocorrerá anualmente, ao cabo de cada exercício; por outro lado, é perfeitamente plausível a alteração dos parâmetros atinentes aos mínimos durante o exercício financeiro.

40. Afastada a hipótese de aplicação retroativa desde o início de 2023, resta perquirir se os novos mínimos deverão ser observados pela União apenas para o exercício financeiro seguinte, ou esses limites terão eficácia no exercício financeiro já em curso.

41. Na manifestação do conselente, amparada por parecer da PGFN, pugna-se pela aplicação dos novos mínimos apenas para 2024, muito embora o art. 110 do ADCT tenha sido revogado em 30/8/2023. Isso porque a alteração dos mínimos durante o exercício feriria o planejamento e o caráter anualizado do ciclo orçamentário.

42. Essa compreensão supõe um caráter monolítico do ciclo orçamentário, em que uma alteração das regras de execução somente poderia ter efeitos a partir do início do próximo ciclo, para que o novo parâmetro seja considerado, estritamente, desde a etapa de planejamento.

43. Indubitavelmente, é desejável e esperado que as etapas do ciclo orçamentário sejam articuladas e convergentes. Uma harmonia entre o planejamento e a execução tende a conduzir a melhores resultados para a sociedade. Todavia, como exposto anteriormente, as etapas do ciclo orçamentário são cindíveis, não havendo preclusão de que normas alterem a dinâmica da execução, mesmo que já tenha sido superada a etapa inicial de planejamento.

44. Ora, o entendimento doutrinário e a conformação jurídica das etapas do orçamento

não parecem conferir suporte a uma visão monolítica. Efetivamente, a gestão orçamentária, durante a própria etapa de execução, sujeita-se a revisões, a começar pela existência dos créditos adicionais, que possibilitam, mediante lei específica ou até mesmo por intermédio de atos próprios do Poder Executivo, retificar as dotações existentes, e mesmo a incluir novas despesas não fixadas na etapa do planejamento. Durante o exercício, as dotações também são passíveis de supressões e cancelamentos, ao passo que a receita, naturalmente, pode não corresponder exatamente ao planejado. Logo, não existe impedimento absoluto que inviabilize a reconfiguração do orçamento no curso do exercício financeiro.

45. Apenas a título ilustrativo, dentre os diversos casos em que a regra orçamentária é alterada durante o exercício, podem ser citadas: a autorização legislativa para ressalvar o atendimento do art. 167, III, da Constituição; a autorização legislativa para a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos; as alterações nas leis de diretrizes orçamentárias, durante o exercício a que se referem, com efeitos imediatos.

46. Por outro lado, é necessário observar que as regras de mínimos para saúde, educação e irrigação são parâmetros aferidos objetivamente. A imposição ou alteração dos mínimos não resulta, necessariamente, em acréscimo de despesas, caso a execução já ocorra acima do nível mínimo estipulado. Portanto, as normas que alteram os patamares mínimos não se submetem aos ditames dos arts. 15, 16 e 17 da LRF, e não atraem, nesse escopo, a aplicação da tese fixada pelo Tribunal no Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário (rel. min. Raimundo Carreiro).

47. Se a lei pode alterar a execução orçamentária, com mais razão o constituinte tem a faculdade de dispor sobre o tema. Dizer-se que os novos patamares mínimos para saúde e educação só possuam eficácia em 2024 equivaleria a um esvaziamento do art. 9º da EC 126, no que estipula a revogação do art. 110 do ADCT após a sanção da lei complementar, é dizer, a partir de 30/8/2023, período em que cobram eficácia os novos patamares mínimos.

48. Ademais, repise-se que a redação do art. 9º da EC 126 prevê a revogação do art. 110 do ADCT a partir da sanção da lei complementar – não se confunda a sanção da lei complementar com o Regime Fiscal Sustentável. Isso equivale a dizer que o art. 110 do ADCT (e, portanto, os mínimos calculados segundo o antigo Teto de Gastos) perde eficácia com a sanção da lei complementar, mesmo que nesse momento o Regime Fiscal Sustentável não produza ainda plenos efeitos, ou produza-os apenas parcialmente.

*49. Como aduzido pela PGFN no Parecer SEI 3588/2023/MF (peça 4), a eficácia dos diplomas jurídicos é guiada pelo brocardo *tempus regit actum*. Cumpre ressaltar que os atos praticados a contar de 30/8/2023, inclusive os atos de execução orçamentária no exercício de 2023, são regidos pela revogação consubstanciada no art. 9º da EC 126, que afastou os arts. 106, 107, 109, 110, 111, 111-A, 112 e 114 do ADCT, desde essa data (para alguns temas, o legislador veio a estabelecer ulteriormente regras próprias para o exercício de 2023, como é o caso do art. 12 da LC 200).*

50. Vale destacar ainda que a aplicação de novas regras sobre a execução apenas a partir do início do próximo ciclo orçamentário resultaria numa cláusula de anterioridade hipertrofiada. Assim, uma alteração das normas que regem o orçamento, no ano X, só produziria efeitos no ano X+1; caso se considere que o planejamento para X+1 já se encerrou, não sendo possível tisnar esse ciclo orçamentário, a nova regra aprovada no ano X passaria a valer apenas no exercício de X+2, isto é, após dois anos. Ademais, não se poderia prever neste momento qual seria o alcance de uma eventual decisão do TCU, no sentido de postergar a implementação de uma norma que goza de presunção de constitucionalidade e que já produz seus efeitos.

51. Diante de todo o exposto, com o fito de salvaguardar o teor do art. 9º da EC 126, a melhor interpretação se afigura como a de uma aplicação dos novos patamares mínimos de despesas nas áreas de saúde e ensino a partir de 30/8/2023; isso resulta numa composição proporcional dos mínimos em 2023. Durante dois terços do exercício de 2023 (oito meses), o cálculo mínimo imposto pelo ordenamento jurídico era o do art. 110 do ADCT, e no último terço do ano, incidem os novos

patamares mínimos, consoante o inciso I do § 2º do art. 198, e o caput do art. 212, todos da Constituição Federal.

52. A fixação da tese pela aplicação proporcional dos mínimos revela-se a mais conveniente do ponto de vista jurídico, atende aos preceitos do Direito Financeiro, e tem o condão de mitigar o impacto de futuras alterações de regra orçamentária durante o exercício. Quanto menos previsível seja uma nova regra, a qual venha a ser aprovada nos estertores do exercício financeiro, menor será o seu impacto.

53. O cálculo do mínimo, em hipótese de transição dos parâmetros durante o exercício, de maneira proporcional ao período de eficácia normativa de cada regramento, foi alvitrado na instrução do Acórdão 1.048-2018-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas). Nessa ocasião, relacionada com o cálculo do mínimo da saúde em 2016, não foi necessário proporcionalizar, pois se entendeu que não havia dubiedade quanto ao parâmetro aplicável em todo o exercício de 2016. Todavia, tanto a equipe técnica como o relator aventaram a hipótese de cálculo proporcional do mínimo. Colaciona-se trecho do despacho proferido pelo ministro-relator em 24/5/2017, transscrito no voto condutor do citado decisum:

‘7. A meu ver, não restam dúvidas quanto à interpretação que deve ser adotada por esta Corte de Contas no que tange à metodologia de cálculo do mínimo a ser aplicado em ações e serviços de saúde para o exercício de 2016. Aplica-se o art. 2º da Emenda 86/2015, inciso I, correspondente ao percentual de 13,2% da RCL federal. [...]’

28. A reforçar essa tese, a qual, repito, acolho integralmente, as unidades instrutoras apresentam, em esforço interpretativo, ad argumentandum tantum, um cálculo de ponderação pro rata dos percentuais em relação ao período de vigência/eficácia das Emendas 86/2015 e 95/2015. Para tanto, considerar-se-ia o período de eficácia normativa da Emenda 86/2015 (de 1/1 a 14/12/2016) e de vigência da Emenda 95/2016 (de 15/12 a 31/12/2016) com vistas a suprir o quadro de anomia jurídica instaurado com a revogação do art. 2º da primeira Emenda.

29. O cálculo decorrente dessa hipótese interpretativa foi demonstrado no item 110 da instrução de peça 9, tendo resultado inócuo, uma vez que pouco acrescentaria ao piso federal a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde em 2016. Segundo esse cálculo hipotético, o montante correspondente ao mínimo de saúde passaria de R\$ 95,366 bilhões para R\$ 95,970 bilhões, montante ainda inferior ao efetivamente aplicado pela União nesse ano, da ordem de R\$ 106 bilhões.

30. Resta afastado, portanto, o indício de irregularidade no sentido de que, em 2016, não teria sido aplicado o mínimo constitucional em saúde previsto na Emenda 95/2016, promulgada em 15/12/2016. A uma, porque, o art. 110, inciso I, do ADTC fixou, expressamente, que sua eficácia normativa se daria, de forma excepcional, no exercício de 2017. A duas, porque, caso adotado o esforço interpretativo no sentido de antecipar para 2016 os efeitos da Emenda 95/2016 de maneira proporcional, resultariam os cálculos em montante ainda inferior ao efetivamente aplicado. Logo, para os últimos quinze dias do exercício de 2016, por óbvio, permanece válida a regra então vigente por força da Emenda 86/2015.’ [grifos nossos]

54. Na ocasião, foi considerado admissível, portanto, que, na hipótese de transição entre duas regras distintas para o cálculo do mínimo num mesmo exercício, a solução aplicável à espécie seria a de efetuar um cálculo de ponderação pro rata dos percentuais em relação ao período de vigência/eficácia de cada normativo no exercício.

55. É mister indicar que, no caso concreto, não se vislumbra nenhum impacto adicional para as finanças públicas associado ao cálculo proporcional dos mínimos da saúde e do ensino no exercício de 2023. Isso se deve ao fato de que o montante já empenhado pela União, seja em Ações e Serviços Públicos de Saúde, seja em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, é superior ao valor apurado proporcionalmente aos períodos de eficácia do art. 110 do ADCT e da LC 200. Os valores projetados constam da tabela a seguir, calculada com base nos dados constantes da peça 11:

Tabela 1 – Projeção dos mínimos da saúde e ensino segundo critério proporcional

R\$

	Ações e Serviços Públicos de Saúde	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
Mínimo art. 110 ADCT (A)	147.907.943. 784	66.411.203.134
Mínimo art. 198/212 CF (B)	189.193.253. 380 ¹	94.665.683.957
Proporção art. 110 ADCT (8/12 do ano) – (C)	66%	66%
Proporção art. 198/212 CF (4/12 do ano) – (D)	33%	33%
Cálculo do mínimo proporcional (E) = (A) x (C) + (B) x (D)	160.053.016. 513	75.071.069.774
Dotação atual (E)	168.076.451. 045	88.705.795.862

Fonte: elaboração própria, com base nos dados constantes da peça 11, provenientes dos sistemas de gestão orçamentária da União. ¹Calculado com base na Receita Corrente Líquida estimada em R\$ 1,261 tri (peça 13).

56. Como se depreende dessas informações, a adoção do critério proporcional não exigiria nenhum esforço adicional, por parte do Poder Executivo, para atendimento dos mínimos com Ações e Serviços Públicos de Saúde e Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no exercício de 2023. A dotação atual presentemente fixada no Orçamento da União sobeja em relação aos mínimos projetados.

57. Nesse rumo conclui-se que, no caso das regras fiscais que fixem parâmetros para a alocação de recursos entre as políticas públicas, a exemplo dos mínimos para saúde e ensino, cuja apuração seja anual, o cálculo do montante mínimo será dado a partir da composição da regra antiga com a nova regra, proporcionalmente ao prazo de vigência de cada qual no exercício.

58. Em face do exposto, propõe-se que o Tribunal responda ao conselente que, havendo eventual majoração, no curso do exercício financeiro, dos mínimos constitucionais a serem aplicados pela União em determinadas ações ou serviços públicos, o cálculo do montante mínimo será proporcional aos períodos do exercício financeiro em que a regra produza efeitos, salvo quando houver expressa cláusula de vigência em sentido diverso.

59. É imprescindível ressaltar que a proposta de encaminhamento se restringe às regras fiscais que cuidam de escolhas entre políticas públicas, como a alocação mínima de recursos em determinada função ou setor, e não diz respeito a regras macrofiscais que abranjam indistintamente o impacto da execução fiscal em sua totalidade, como as metas de resultado primário do Anexo de Metas Fiscais descrito no art. 4º da LRF. Adicionalmente, a tese de aplicação proporcional é regra geral, sendo suplantada quando existir expressa cláusula de vigência em sentido diverso; um exemplo é o Projeto de Lei Complementar 136, de 2023, que em seu art. 15, preconiza regra explicitamente orientada a todo o exercício de 2023.

IV. CONCLUSÃO

60. Trata-se de consulta, emanada do Ministro de Estado da Fazenda, sobre matéria de competência do Tribunal. A consulta deve ser conhecida, conforme art. 264, inciso VI, e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU (itens 5-8).

61. A consulta tem por objeto averiguar se (item 16):

havendo eventual majoração, no curso do exercício financeiro, dos valores mínimos a serem aplicados pela União em determinadas ações ou serviços públicos, a União deverá observá-los apenas para o exercício financeiro seguinte ou esses limites deverão retroagir e serem aplicados ao exercício financeiro já em curso?

62. Dentre os elementos trazidos na consulta, encontra-se a preocupação com a sistemática de mínimos constitucionais da saúde e ensino em 2023, tendo em vista que ocorreu alteração da regra aplicável para o cálculo dos mínimos durante o exercício. Segundo o conselente, o orçamento foi elaborado sob a égide dos mínimos anteriores, menores, e não seria razoável exigir a aplicação dos novos mínimos, em patamar majorado, para todo o exercício de 2023. Tal alteração representaria um vultoso dispêndio adicional de recursos públicos, sem o devido planejamento e análise, contribuindo para a realização de despesas de forma ineficiente e sem impactos qualitativos. Pugna pela aplicação dos novos mínimos apenas em 2024 (itens 9 a 16).

63. A consulta é instruída com parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Em sua exposição, a PGFN ratifica o entendimento de que os novos mínimos, em valores mais altos, sejam plenamente aplicados somente a partir de 2024, vez que, para o exercício de 2023, a elaboração da lei orçamentária se deu sob a égide do Teto de Gastos, consoante art. 12 da LC 200. Agrega que o caráter anualizado do ciclo do exercício orçamentário e financeiro não autoriza uma mudança intercorrente dos custeios mínimos das ASPS e da MDE durante o exercício financeiro, e conclui que o exercício de 2023 permanece submetido ao regime fiscal vigente quando da promulgação da Lei Orçamentária de 2023 (itens 17 a 19).

64. Em análise de mérito, foram perscrutados os seguintes aspectos: o ciclo orçamentário, cujas primeiras etapas formam a diáde planejamento-execução, não possui caráter monolítico, estando a execução sujeita a modificações durante o exercício; a aferição dos mínimos é anual, o que não impede que seja cambiado algum parâmetro de cálculo dos valores durante o ano; o art. 9º da EC 126 tem como consectária a mudança da forma de cálculo dos mínimos, a partir de 30/08/2023, data da sanção da LC 200/2023 (itens 20 a 31).

65. Assiste razão ao conselente, quanto à inviabilidade de se aplicar o novo patamar mínimo para saúde e ensino em todo o exercício de 2023. Não há nada no normativo de regência que conduza a essa conclusão, além de que a aplicação retroativa dos mínimos em quantitativo majorado desde o início de 2023 constituiria exigência completamente desarrazoada sobre o gestor, sendo certo que a execução foi orientada, nos primeiros meses do exercício, para atender aos mínimos do antigo Teto de Gastos, que era de fato a regra aplicável naquela altura. (itens 32 a 37).

66. Por outro lado, restringir a aplicação dos novos mínimos somente a partir do exercício de 2024 significaria um esvaziamento do comando contido no art. 9º da EC 126, quanto à revogação do art. 110 do ADCT na data da sanção da LC 200/2023, 30/08/2023. Não se verifica impeditivo a que normas que regem a execução sejam alteradas durante o exercício; ao contrário, há diversos exemplos nesse sentido. A possível aplicação de uma regra de anterioridade anual poderá restringir fortemente a produção de efeitos quando ocorrerem alterações similares de regras fiscais no futuro (itens 38 a 50).

67. À luz do exposto, revela-se como melhor proposta a de aferição proporcional dos mínimos em 2023, em função do período, no exercício financeiro, em que cada regra fiscal produziu seus efeitos. A aferição proporcional já foi cogitada pelo Tribunal, em hipótese semelhante, na instrução do Acórdão 1.048/2018-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas). Consigne-se que, no caso concreto, o cálculo proporcional do mínimo não redundaria em qualquer encargo adicional à União (itens 51 a 57).

68. É importante sopesar que a aplicação proporcional é aventada estritamente para as regras fiscais que fixam parâmetros para a alocação de recursos na escolha entre distintas políticas públicas. Tal solução seria inviável, por exemplo, para regras macrofiscais que abranjam indistintamente o impacto da execução fiscal em sua totalidade, como as metas de resultado primário do Anexo de Metas Fiscais descrito no art. 4º da LRF. Impende ponderar, ainda, que a tese de aplicação proporcional é regra geral, sendo suplantada quando existir expressa cláusula de vigência em sentido diverso; um exemplo é o Projeto de Lei Complementar 136, de 2023, que em seu art. 15, preconiza regra explicitamente orientada a todo o exercício de 2023 (item 59).

69. Assim, propõe-se que o Tribunal responda ao conselente que, havendo eventual majoração, no curso do exercício financeiro, dos mínimos constitucionais a serem aplicados pela União em determinadas ações ou serviços públicos, o cálculo do montante mínimo será proporcional aos períodos do exercício financeiro em que a regra produza efeitos, salvo quando houver expressa cláusula de vigência em sentido diverso (item 58).

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

70. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente consulta, uma vez que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso I, e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU;

b) responder ao conselente, nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, que:

b.1) havendo eventual majoração, no curso do exercício financeiro, dos mínimos constitucionais a serem aplicados pela União em determinadas ações ou serviços públicos, o cálculo do montante mínimo será proporcional aos períodos do exercício financeiro em que a regra produza efeitos, salvo quando houver expressa cláusula de vigência em sentido diverso.

c) encaminhar cópia da presente consulta ao Ministro de Estado da Economia, à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, e às Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;

d) arquivar o presente processo.”

2. O titular da AudFiscal discordou da análise empreendida pelo auditor, nos seguintes termos (peça 16):

“5. Com as máximas vêrias ao excelente arrazoado desenvolvido pelo auditor, seguirei uma linha que diverge da tese do cálculo ponderado pro rata adotada em sua peça instrutória. Em síntese, concluo pela não exigibilidade imediata de regras sobre mínimos constitucionais no curso do exercício financeiro em que ocorre a mudança, fundamentado pelos argumentos que, em síntese, buscam demonstrar que:

a) o orçamento é resultado da combinação de diversos fatores políticos, econômicos, administrativos, sociais, jurídicos, financeiros e fiscais, que não possuem necessariamente o mesmo peso, mas que precisam ser observados em conjunto;

b) comandos normativos constitucionais que criam nichos no orçamento para áreas específicas são necessariamente endereçados à elaboração do orçamento, a fim de preservar a harmonia com outros preceitos constitucionais e manter o todo constitucional;

Diferenças entre mínimos constitucionais e despesas públicas

6. Mínimos constitucionais, assim denominados aqueles comandos da Constituição que estabelecem aplicações mínimas, segundo determinados critérios, em áreas específicas, como são os da saúde e da educação, não criam despesas propriamente ditas. Criam, isto sim, espaços nos orçamentos dos entes estatais para alocação exclusiva em determinadas áreas, espaços esses antes sujeitos à competição, a cada ciclo orçamentário, por uma ampla gama de atores políticos e grupos de interesse, representantes ou interlocutores dos mais diversos setores que integram o espectro econômico e social do país. Aquilo que antes era de ampla concorrência, agora passa a ser de alocação exclusiva a um determinado setor, serviço, grupo étnico, área geográfica, etc.

7. Por seu turno, tomando por base as funções econômicas do Estado, despesas públicas são os meios pelos quais o Estado busca corrigir ineficiências na alocação dos recursos econômicos, promove uma melhor distribuição da renda e atua de forma relevante na demanda agregada. É por meio da despesa pública que o Estado entrega bens e serviços à sociedade. É o instrumento usado pelo Estado para construção de estradas, hospitais, escolas, para pagamento de salários, aposentadorias e benefícios sociais, para fornecer serviços judiciários, hospitalares, de segurança pública, de iluminação, dentre inúmeros outros bens e serviços.

8. Desse ponto já se observa a diferença existente entre mínimo constitucional e despesas públicas. Tal diferenciação é importante porque as soluções para acomodação de um e outras no

mundos orçamentários são distintos. O surgimento de uma nova despesa, observados todos os requisitos legais e constitucionais aplicáveis, é viabilizado ou por lei orçamentária ou por créditos adicionais. Se autoridades de um município decidem pela construção de um hospital para atender às necessidades de seus municípios, elas terão que providenciar as dotações necessárias para as obras nas respectivas leis orçamentárias. Eis a regra: as ações governamentais planejadas pelo ente estatal são viabilizadas financeiramente via lei de orçamento.

9. Mas há casos em que a lei de orçamento não destinou recursos suficientes ou sequer os estimou. Nesses casos, o Estado pode viabilizar a sua atuação via créditos adicionais. Na ocorrência de uma catástrofe natural, uma enchente por exemplo, o Estado pode lançar mão de um crédito extraordinário para prover ajuda humanitária à população vitimada. Os créditos extraordinários são caracterizados por sua urgência e imprevisibilidade, mas em todos os tipos de crédito adicional, mesmo as hipóteses de abertura de crédito suplementar ou especial, estão presentes o caráter pontual, marginal, de exceção.

10. Já o surgimento de um novo mínimo constitucional mexe com todo o complexo orçamentário. E de tal forma que, em geral, toda a alocação orçamentária deverá ser repensada e as prioridades reavaliadas pois as fatias do orçamento já não serão as mesmas de antes. Dados esses impactos, a acomodação de um novo mínimo constitucional possui um locus e um momento específicos para ser viabilizada: a elaboração do orçamento.

11. Não se nega o fato de que a comprovação dos mínimos constitucionais de saúde e de educação se dá pela verificação da execução da despesa, e não somente pela alocação orçamentária, mas tal fato não significa que os espaços de exclusividade alocativa (mínimos) são sinônimos de despesas. O que pode ocorrer é que dadas as respectivas metodologias de cálculo, os mínimos podem (não necessariamente o fazem) abrir margem para criação ou expansão da atuação governamental por meio do aumento de despesa, mas uma coisa não leva necessariamente à outra. Decorre da autonomia dos conceitos o fato de que podem-se criar mínimos sem criação de novas despesas e podem-se criar novas despesas sem vinculação a nenhum mínimo.

Do complexo orçamentário brasileiro

12. O complexo orçamentário é formalmente constituído na Carta Maior por três instrumentos distintos, mas idealmente coerentes e harmônicos entre si: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei de orçamento anual (CF, art. 165). Além desses, são importantes também para o ciclo orçamentário os planos nacional, regionais e setoriais.

13. O modelo idealizado de integração do orçamento e planejamento tem a peça orçamentária como instrumento de curto prazo ‘por meio do qual se operacionalizam os planos e programas nacionais, regionais e setoriais. Sobressai a função dada à figura da Lei de Diretrizes Orçamentárias que, além de orientar a elaboração da lei orçamentária anual, também indica, em vista dos vários objetivos do plano plurianual, as prioridades e metas da administração pública federal. Mais recentemente (EC 109/2021), a LDO também ganhou a relevante função de estabelecer as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com a trajetória sustentável da dívida pública.

14. A Lei de Responsabilidade Fiscal elege o planejamento, ao lado da transparência, como pilares da responsabilidade na gestão fiscal. De forma expressa no art. 1º, § 1º, esses pilares tem por objetivo a prevenção de riscos e a correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas:

§ 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 segurança social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

15. Segundo o documento *Gestão do Orçamento Público* (ENAP, 2014) o processo de elaboração do projeto de lei orçamentária anual (PLOA) se desenvolve no âmbito do sistema de planejamento e de orçamento federal e envolve um conjunto articulado de tarefas complexas e um cronograma gerencial e operacional com especificação de etapas, de produtos e da participação dos agentes. Esse processo compreende a participação dos órgãos central, setoriais e das unidades orçamentárias (UO) do sistema, o que pressupõe a constante necessidade de tomada de decisões nos seus vários níveis.

16. O ciclo orçamentário, segundo Armando S. Moreira da Cunha (*O Processo Orçamentário e a Vitalidade das Organizações Governamentais*, Ebape Editora, 2019), é caracterizado por tensões e simboses entre os movimentos orçamentários nos níveis do macro-orçamento e do micro-orçamento:

O ciclo orçamentário ocorre sob pressões e esferas de influência provenientes dos dois níveis de decisão e ação [...]: no nível macro-orçamento, por meio de direcionamento das políticas públicas, da definição de prioridades e dos programas de ação que as implementem; e, no nível do micro-orçamento, a partir das demandas mais fragmentadas das organizações que, com suas diferentes dimensões, estruturas, personalidades jurídicas e graus de autonomia administrativa e financeira, viabilizam a implementação das políticas públicas e a provisão dos serviços públicos.

A compreensão da dinâmica orçamentária nas organizações do setor público (o micro-orçamento) requer, assim, considerar os fatores que influenciam as decisões no contexto institucional mais amplo do ciclo orçamentário, no qual preponderam as dimensões política, econômica e legal do orçamento público.

A conjuntura política, o papel do Poder Legislativo na dinâmica do orçamento, as relações federativas, as implicações do Presidencialismo de Coalizão, o grau de envolvimento da sociedade, os efeitos da alta 'rigidez orçamentária', o baixo nível do investimento público, a qualidade das previsões das receitas e das despesas, o grau de congruência na arquitetura legal que condiciona o processo orçamentário, já a partir dos três principais instrumentos de macrogestão (PPA, LDO e LOA), ilustram os fatores que influenciam as decisões no nível do macro-orçamento.

17. Em seu aspecto administrativo-operacional, o processo de elaboração da proposta é coordenado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento e Orçamento e conta a participação dos órgãos setoriais em todas as suas fases, desde o estabelecimento do cronograma de trabalho, passando pela reavaliação das ações, buscando garantir a vinculação ao PPA vigente, quantificação das propostas dos órgãos considerando, dentre outras balizas, as trajetórias dadas pela necessidade de financiamento do governo central (NFGC), culminando com o fechamento e encaminhamento do PLOA ao Congresso Nacional.

18. O Congresso Nacional, por sua vez, analisa e discute a proposta, realiza audiências públicas, faz emendas ao projeto, produz relatórios, aprova e encaminha o autógrafo para sanção do Presidente da República. Todo o processo de elaboração, análise e sanção deve ocorrer dentro do exercício financeiro anterior ao da execução do orçamento, nos termos do art. 35, incisos II e III do ADCT.

19. Faz-se mister reconhecer a significativa complexidade que envolve o ciclo orçamentário como um todo, com referência especial às etapas que culminam com a elaboração do orçamento, representando um intrincado processo constituído por elementos de natureza política, econômica, administrativa, jurídica, social, fiscal e financeira, que precisam ser considerados e ponderados em conjunto.

20. A execução do orçamento, que também possui tensões e acordos próprios, principalmente devido às restrições de cunho fiscal, constitui em etapa talvez a mais operacional de todo o ciclo orçamentário, e que representa tão somente a materialização daquilo que foi negociado em níveis macro e micro nas fases anteriores do ciclo. Nesse sentido, movimentos bruscos com potencial de ruptura na execução devem ter suas consequências cuidadosamente avaliadas no mundo fático, já que os custos dessa ruptura podem superar sobremaneira os benefícios esperados.

21. E aqui não importa tanto se tais movimentos ocorrem no início ou no final do exercício financeiro, já que o bem que se busca preservar é a harmonia do planejamento orçamentário, mas é claro que mudanças de significativa materialidade e impactos relevantes e que ocorrem a partir da segunda metade do exercício financeiro tendem a ser muito mais difíceis de serem acomodadas que aquelas que acontecem no início do exercício e com baixos impactos e materialidade.

Normas proto-orçamentárias (ou pré-orçamentárias)

22. Por normas pré-orçamentárias entendem-se aquelas que uma vez colocadas no mundo normativo, passam a influir na elaboração dos orçamentos, impondo sua observância.

23. Diversas normas legais regem a elaboração do orçamento federal, com destaque para:

- Constituição Federal
 - compatibilidade com a trajetória sustentável da dívida (art. 164-A, parágrafo único)
 - compatibilidade com PPA e finalidade (art. 165, § 7º)
 - propostas dos demais Poderes (art. 99, §§ 3º e 4º; art. 127, §§ 4º e 5º)
 - emendas parlamentares (art. 166, §§ 9º, 9º-A, 10, 20, art. 166-A)
 - **mínimos constitucionais (art. 198, § 2º, inc. I; art. 212; art. 42)**
 - conteúdo e abrangência (art. 165, §§ 5º, 6º, 8º, 12 e 14, art. 198, § 8º)
 - limites de despesas (art. 107-A)
- Lei de diretrizes orçamentárias
 - conteúdo, elaboração e execução
- Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 5º a 7º)
 - compatibilidade com PPA e LDO
 - conteúdo
 - limite para atualização monetária da dívida mobiliária refinaciada
- Lei 4.320/1964
 - conteúdo e formato (arts. 2º a 8º)

24. Destaque para o papel essencial exercido pelas trajetórias de receitas e despesas dadas pela NFGC no processo de elaboração do orçamento, com vistas a garantir o cumprimento das metas fiscais estabelecidas pela LDO. Nesse sentido, cabe destacar o comando do § 2º do art. 165 da CF, com redação dada pela EC 109/2021, que exige que a LDO estabeleça diretrizes de política fiscal e respectivas metas em consonância com trajetória sustentável da dívida pública:

Art. 165 ...

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

25. Reforçando a necessidade de que as metas fiscais sejam instrumentos de efetiva consecução e manutenção do nível sustentável da dívida pública, o art. 164-A, parágrafo único, assim dispõe:

Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis**, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163 desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

Parágrafo único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida.

26. Como se nota, os mínimos constitucionais, que nascem de uma vontade política e, uma vez aprovados pelo Parlamento, se transformam em imposição legal, são partes integrantes desse conjunto de normas proto-orçamentárias. Da mesma forma que não é aceitável que, no decorso do exercício financeiro, se altere uma meta de resultado primário no sentido de diminuir déficit ou

aumentar superávit e que para se atingir a nova meta o governo tenha que cortar despesas, assim também carece de razoabilidade a exigibilidade de aumento significativo da despesa para acomodar uma mudança legislativa que venha impor descumprimento da meta fiscal ou restrições severas no funcionamento dos órgãos capazes de causar danos por vezes irreparáveis.

Princípios do orçamento

27. Dentre os vários princípios que orientam o orçamento, alguns integrados, outros não, à legislação pátria, cabem destaque os da anualidade e seus corolários do equilíbrio e da anterioridade.

28. O princípio da anualidade (ou periodicidade) delimita o período, normalmente de um ano, de validade das autorizações dadas pelo Parlamento ao Poder Executivo para uso das dotações do orçamento. Possui sua origem, segundo James Giacomoni (Orçamento Público, Atlas, 2017) na anualidade dos impostos que vigorou na Inglaterra antes mesmo do surgimento do orçamento, com o objetivo de limitar o poder de tributação do rei.

29. No Brasil, o princípio da anualidade está incorporado na legislação no artigo 34 da Lei 4.320/1964, que dispõe que o exercício financeiro coincidirá com o ano civil. Como se demonstrará adiante, o princípio da anualidade, até por sua origem, tem sua aplicação intimamente ligada ao princípio da anterioridade.

30. O segundo princípio a ser analisado é o do equilíbrio, com origem também no controle sobre a tributação, visto que o Parlamento inglês autorizava a tributação anual num montante estritamente suficiente para fazer face às necessidades de gastos do rei. Ainda segundo Giacomoni, o crédito público (endividamento) era visto com severas restrições até o advento da escola keynesiana no início do século XX, que passou a defender o endividamento público com vistas ao pleno emprego e à dinamização da economia.

31. A legislação pátria já exigiu o equilíbrio orçamentário de forma mais incisiva, mas sem deixar de contemplar as lições da escola keynesiana. O artigo 66, § 1º, 'a', da Constituição de 1967, assim dispunha:

Art. 66 O montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período.

§ 1º - O disposto neste artigo não se aplica:

a) nos limites e pelo prazo fixados em resolução do Senado Federal, por proposta do Presidente da República, em execução de política corretiva de recessão econômica;

32. Atualmente, o princípio não está expresso na Constituição como outrora, mas está implícito no art. 167, § 7º, nos seguintes termos:

§ 7º A lei não imporá nem transferirá qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal e seus encargos, para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e aquelas decorrentes da fixação do salário mínimo, na forma do inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição.

33. E consta, de forma implícita, no art. 1º, § 1º da LC 101/2000 (lei complementar exigida pelo art. 163 da CF):

§ 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 segurança social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

34. Podem também ser consideradas normas que orientam o equilíbrio aquelas destinadas a prevenir desequilíbrios estruturais capazes de afetar cumprimento das metas de resultado fiscal e a trajetória sustentável da dívida pública. São elas:

Constituição

Art. 164-A A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis**, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163 desta Constituição.

[...]

Art. 165...

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, **em consonância com trajetória sustentável da dívida pública**, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

[...]

Art. 166...

§ 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no **não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias**, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.

ADCT

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da **estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro**.

35. E por último, mas não menos importante para análise da questão, tem-se o princípio da anterioridade do orçamento, expresso na Constituição de 1988 mas também presente no Direito fundamental alemão (Direito do Estado – Fundamentos, Órgãos Constitucionais, Funções Estatais, Ed. Sergio Antonio Fabris, 2018) e no Direito português (A Lei de Enquadramento Orçamental, Ed. Almedina, 2009).

36. Normalmente lembrado apenas como um princípio afeto ao direito tributário, o princípio da anterioridade do orçamento orienta a formulação e aprovação da peça orçamentária antes do ano financeiro em que entra em vigor. O art. 35, § 2º, inc. III, do Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias assim dispõe:

Art. 35 (...)

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

[...]

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

37. O princípio também se faz presente de forma implícita no caso dos débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado constantes de precatórios judiciais, de inclusão obrigatória no orçamento desde que apresentados até 2 de abril, para pagamento no ano seguinte (CF, art. 100, § 5º).

§ 5º É **obrigatória a inclusão no orçamento** das entidades de direito público de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado constantes de **precatórios judiciais apresentados até 2 de abril**, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.

38. Considerados em conjunto, os princípios da anualidade, do equilíbrio e da anterioridade, são, ou ao menos deveriam ser, capazes de evitar ou minimizar o impacto de eventos súbitos desestabilizadores da gestão orçamentária e financeira.

Efeitos orçamentários da revogação da regra do art. 110 do ADCT

39. Questiona o conselente se a majoração dos mínimos constitucionais no decorrer do exercício financeiro retroage ao início do ano ou se são exigíveis somente a partir do exercício financeiro subsequente.

40. O caso fático trazido pelo conselente para ilustrar a situação descreve que, com a sanção da Lei Complementar 200, em 30/8/2023, o artigo 110 do ADCT foi revogado, nos termos do art. 9º da Emenda Constitucional nº 126/2022. O referido artigo 110 do ADCT, incluído pela EC 95, de 2016, dispunha que:

Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:

I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e

II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

41. Dessarte, na regra do art. 110 do ADCT, uma vez calculada a aplicação mínima segundo os artigos 198 e 212 da Constituição para o exercício de 2017, as aplicações mínimas dos anos seguintes seriam corrigidas segundo a mesma metodologia aplicável ao Teto de Gastos (art. 107, § 1º, inc. II do ADCT), qual seja, a aplicação da atualização pela variação do IPCA.

42. Assim, na elaboração do PLOA 2023 (feita no decorrer do exercício de 2022), os mínimos para saúde e educação exigíveis para o exercício de 2023 foram calculados a partir dos mínimos válidos para 2022 corrigidos pela variação do IPCA. Entretanto, com a revogação da regra do artigo 110 do ADCT em 30/8/2023, restou a dúvida se as regras dos artigos 198 e 212 devem retroagir ao início do exercício, ou seriam exigíveis somente a partir de 2024, permanecendo válidos neste caso, para 2023, os valores mínimos calculados por ocasião da elaboração da LOA 2023.

43. Esclarece-se que a EC 126/2022 previu em seu 9º a substituição do 'Teto de Gastos' pelo novo Regime Fiscal Sustentável, mas condicionou a revogação do art. 110 do ADCT à aprovação e sanção de uma Lei Complementar, prevista no art. 6º da mesma Emenda Constitucional.

44. A partir da sanção dessa lei complementar, a qual haveria de ter seu projeto encaminhado ao Congresso até 31 de agosto de 2023, ocorreria o levantamento da suspensão da aplicabilidade do art. 198, § 2º, inciso I e do art. 212, caput, ambos da CF, dispositivos que estabelecem custeio mínimo das ações e serviços públicos de saúde (ASPS) e da manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

45. Necessário asseverar que a alteração mencionada não tem o condão, per si, nem de alterar a Lei orçamentária anual em vigor (Lei 14.535, de 17 de janeiro de 2023) – para o que seriam necessários os mecanismos constitucionalmente previstos para sua alteração – nem de torná-la inconstitucional de forma superveniente. Com efeito, é possível construir interpretação segundo a qual a Lei orçamentária anual de 2023 continua em vigor, e sua constitucionalidade continua presumida, tendo sido aprovada conforme o processo legislativo orçamentário previsto na Constituição Federal à época de sua elaboração e tramitação.

46. A EC 126/2022 também não teria o poder de estabelecer a obrigação de se alterar a LOA 2023. Lembre-se que o ciclo orçamentário não se restringe ao exercício de sua execução, mas abrange também o exercício anterior, no qual se dá sua elaboração, e os exercícios posteriores, nos quais se dá o controle orçamentário. O ciclo orçamentário de 2023, a rigor, iniciou-se em 2022 (planejamento e elaboração), estende-se pelo exercício de 2023 (execução), e alcançará 2024 (controle e prestação de contas).

47. Nesse sentido, constata-se que a LOA 2023 necessariamente teve que ser construída e elaborada enquanto ainda estava afastada a sistemática de custeio mínimo constitucional de ASPS e MDE prevista nos artigos 198, § 2º, inciso I e 212, caput, ambos da Constituição. Não se afiguraria proporcional ou razoável elaborar e planejar o orçamento de 2023 (o que, reitere-se, ocorreu em

2022) tendo por baliza a expectativa de aprovação de um regime fiscal que não somente ocorreria durante o próprio exercício em questão, mas também haveria de ser encaminhado ao parlamento até uma data limite que coincidiria com o prazo de encaminhamento da proposta de lei orçamentária seguinte (31 de agosto de 2023).

48. A incidência dos dispositivos ao ciclo orçamentário de 2023 constituiria forma de retroatividade – ainda que mediana – pois haveriam de ser atingidos os efeitos pendentes e futuros de atos ou fatos pretéritos (a elaboração e aprovação da LOA 2023). Nesses termos, não faz sentido exigir-se que a aplicabilidade dos dispositivos referentes a custeio mínimo ASPS e MDE, segundo os artigos 198, § 2º, inciso I e 212, caput, da CF tenha efeito retroativo e venha a alcançar efeitos pendentes (a execução orçamentária) de fatos ocorridos antes de sua entrada em vigor (a elaboração e aprovação do orçamento atual).

49. É possível se inferir que a intenção do legislador constituinte autor da EC 126/2022 não era, em 21 de dezembro de 2022, influenciar o ciclo orçamentário de 2023, cuja execução se iniciaria em poucos dias, mas sim os que a ele fossem subsequentes. Ainda que a Emenda Constitucional 126/2022 tenha entrado em vigor antes da data em que a Lei Orçamentária Anual de 2023 foi aprovada (13 de janeiro de 2023), não é possível se afirmar que o ciclo orçamentário de 2023 – iniciado ainda na discussão da LDO 2023 – deva ser disciplinado pelas alterações trazidas pela referida Emenda.

50. Entende-se, assim, que o levantamento da suspensão da exigibilidade do art. 198, § 2º, inciso I e do art. 212, caput, ambos da CF, realizada pela EC 126/2022 a partir de 30 de agosto de 2023 não é aplicável ao próprio exercício de 2023, mas apenas aos exercícios financeiros subsequentes, cujos respectivos ciclos orçamentários podem ser plenamente informados pela referida alteração.

51. Especificamente quanto ao exercício de 2023, também não seria possível afirmar que a não observância do art. 198, § 2º, inciso I e do art. 212, caput, da CF/1988 constituiria ato de improbidade administrativa (v.g. RE 1.195.462-PR 2010/0089685-7) ou crime contra as finanças públicas, ao contrário do que ocorreria em exercícios nos quais a programação orçamentária e financeira foi realizada com tais dispositivos plenamente aplicáveis.

52. O Tribunal de Contas da União já se debruçou em caso análogo envolvendo a aplicação mínima em ASPS quando da promulgação da Emenda Constitucional 95, em 2016. Na ocasião, o TCU foi instado a se manifestar em sede de representação, com pedido de cautelar, do Ministério Público de Contas junto ao TCU, que alegava, dentre outras irregularidades relacionadas às despesas com ações e serviços públicos de saúde (ASPS), um suposto descumprimento, por parte do então Presidente da República, do percentual mínimo constitucionalmente estabelecido para aplicação em ASPS pela União, no exercício financeiro de 2016.

53. Daquela feita, o orçamento de 2016 havia sido elaborado observando a norma legal vigente à época (art. 2º, inc. I, da EC 86/2015), que estabelecia um percentual mínimo de aplicação em ASPS de 13,2% da RCL. Ocorre que, com a inauguração do Novo Regime Fiscal pela EC 95/2016, o art. 2º da EC 86/2015 foi revogado. Como a EC 95/2016 fora promulgada em 15/12/2016 e previa uma nova metodologia de cálculo para o mínimo em ASPS com vigência somente a partir de 2017, o Procurador de Contas pugnou que, naquele exercício financeiro de 2016, a União deveria cumprir, não o percentual de 13,2% sobre a RCL, visto que se encontrava revogado pela EC 95/2016, mas o percentual de 15% sobre a RCL, conforme estabelecia o art. 198, § 2º, inc. I, da CF (redação dada também pela EC 86, art. 1º).

54. Por meio do Acórdão 1.048/2018 -Plenário, mencionado também na instrução precedente, de relatoria do ministro Bruno Dantas, o TCU julgou improcedente a representação. Propôcio trazer excerto do despacho proferido pelo ministro relator, que negou o pedido de cautelar, afastando de pronto o indício de irregularidade alegado pelo autor da Representação:

21. Por sua vez, no que tange ao exercício de 2016, consoante bem destacado na instrução, a revogação expressa do art. 2º da Emenda 86/2015 pelo art. 3º da Emenda 95/2016, cria

um quadro de anomia jurídica para o período de 15/12 a 31/12/2016, deixando dúvidas sobre qual regra deveria parametrizar a fixação do valor mínimo constitucional a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde em 2016.

[...]

23. Entretanto, discordo da tese formulada e **acolho integralmente a análise apresentada pelas unidades instrutoras, Semag e SecexSaude, no sentido da aplicabilidade da Emenda 86/2015 em todo o exercício de 2016**, cujos argumentos orçamentários, administrativos e jurídicos não deixam dúvidas quanto à sua adequação teórica e prática.

24. Vale transcrever o seguinte excerto da instrução de peça 9:

‘100. Ademais, retroagir o percentual de 15% da RCL federal e aplicá-lo durante todo exercício de 2016 significaria, na prática, admitir a retroatividade de emenda constitucional visando alterar a realidade fática, violando princípios basilares do Direito Constitucional, dentre eles a limitação do poder derivado.

101. É cediço que o instituto da revogação de normas não produz efeito ex tunc, sem razão para assim sê-lo no caso da revogação do art. 2º da Emenda 86/2015, sob pena de fazer instaurar um quadro de insegurança jurídica. Nesse sentido, oportuno lembrar a seguinte lição secular: ‘Deve o Direito ser interpretado inteligentemente e não de modo a que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências, vá ter conclusões inconsistentes ou impossíveis’ (Carlos Maximiliano, Hermenêutica e Aplicação do Direito, pág. 183).’

25. De fato, não é razoável que a novel norma constitucional, editada na última quinzena do ano, venha retroagir ao início do exercício de 2016, especialmente quando se trata de matéria orçamentária cuja execução financeira já vem se concretizando paulatinamente, em conformidade com as premissas de programação financeira e o cronograma mensal de desembolso. Essa logística obedece às regras estatuídas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e pela Lei Complementar 141/2012 e mostra-se incompatível com alterações inesperadas em função de mudanças no ordenamento jurídico às vésperas do encerramento do exercício.

55. A questão dos impactos que uma alteração brusca de cálculo dos mínimos constitucionais no decorrer do exercício financeiro traria para o planejamento orçamentário foi também abordado pelo ministro relator no mesmo despacho:

26. **Tratando-se mais detalhadamente do planejamento orçamentário e de sua operacionalização**, merece destaque o seguinte excerto da análise das unidades instrutoras (peça 9):

‘119. Os critérios para repasse dos recursos da saúde foram definidos nos artigos 17 a 22 da Lei Complementar 141/2012, os quais devem observar as necessidades de saúde da população, as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial e de capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde, dentre outros critérios definidos na Lei 8.080/1990, com vistas à progressiva redução das disparidades regionais, em cumprimento ao art. 198, § 3º, inciso II, da CRFB. Nesse contexto, cerca de 70% do valor mínimo aplicado pela União em 2016 (R\$ 65,8 bilhões) foram repassados a estados e municípios de forma regular e automática na modalidade fundo a fundo.

120. Essa arquitetura constitucional concebida para o SUS constitui, sem dúvida alguma, um dos maiores desafios da gestão. O desafio se faz presente em todas as fases, do planejamento da política pública e respectivo orçamento ao controle público e social, conferindo singularidade à programação financeira e ao cronograma mensal de desembolso.

(...)

123. Nesse ambiente, marcado por objetivos interregionais, com planos e metas anuais definidos a partir de modelo decisório democrático, que assegura a participação de múltiplos atores nos formatos tripartite e bipartite, o planejamento orçamentário da política de saúde e sua execução ganham contornos singulares incompatíveis com mudança de rota às vésperas do encerramento do exercício.

124. Insistir no efeito surpresa em matéria que afeta diretamente o complexo processo legislativo orçamentário que norteia a definição e, sobretudo, os critérios para aplicação dos recursos

mínimos da saúde da União seria mitigar, de forma inaceitável, o princípio constitucional da eficiência que deve permear a efetividade do gasto, em especial o gasto com a política pública mais pulverizada na Federação, que é a política de saúde.'

56. Conclui o relator pela ausência de respaldo no ordenamento ou na hermenêutica jurídica suficiente para embasar a exigibilidade do percentual de 15% sobre a RCL em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 2016:

31. Portanto, alinhando-me integralmente à análise empreendida em conjunto pelas duas unidades especializadas da Secretaria Geral de Controle Externo, Semag e SecexSaude, **entendo que a tese levantada nesta representação**, para embasar o cálculo do mínimo constitucional a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde no percentual de 15% no exercício de 2016, **não encontra respaldo no ordenamento e tampouco na hermenêutica jurídica**, estando a matéria, a meu ver, pronta para ser apreciada no mérito pelo Tribunal.

Conclusão

57. Conforme buscou-se demonstrar no presente pronunciamento, uma vez aprovada a lei orçamentária e esta passando a produzir efeitos, posteriores produções de normas proto-orçamentárias não possuem o condão, per si, nem de alterar a lei orçamentária em vigor, nem de torna-la inconstitucional de forma superveniente, em plena subordinação ao princípio da segurança jurídica e da razoabilidade. Ao contrário, a lei orçamentária anual aprovada mantém sua presunção de constitucionalidade e produzindo todos os efeitos materiais para os quais foi elaborada.

58. Exigir a aplicação ao exercício inteiro, desde seu início, de uma nova regra afeta a mínimos constitucionais que passa a viger no decorrer da execução do orçamento, constitui forma de retroatividade que carece de razoabilidade, especialmente quando se trata de matéria orçamentária cuja execução se concretiza progressivamente, no dia a dia do exercício financeiro, subordinados aos pressupostos da programação orçamentária e do cronograma mensal de desembolso, em conformidade com as normas de finanças públicas que regem a execução orçamentária e financeira.

59. O ciclo orçamentário não se restringe ao exercício de sua execução, mas abrange também o exercício anterior, no qual se dá sua elaboração, e os exercícios posteriores, nos quais se dá o controle orçamentário e análise que retroalimenta o ciclo. Assim, não se afiguraria como sistemática uma eventual interpretação constitucional tendente a dissociar as etapas de planejamento e de execução do orçamento. A aplicação do art. 198, § 2º, inciso I e do art. 212, caput, ambos da CF, deve ocorrer em harmonia com as demais regras e princípios do texto constitucional, em especial as demais normas proto-orçamentárias e de planejamento (CF, art. 48, IV; 165, § 4º; e 174).

60. Nesse âmbito, a Constituição Federal não entende o orçamento público como uma lista de receitas e despesas, mas sim como um dos instrumentos do planejamento da ação governamental. A previsão da programação contida na Lei Maior implica que os planos ou programas nacionais, regionais ou setoriais devem estar contidos no plano plurianual, pormenorizados na Lei de Diretrizes Orçamentárias, e operacionalizados através da Lei de Orçamento Anual.

61. O orçamento, nesse sentido, é lei que autoriza o Estado a efetuar suas despesas e legitima a atuação estatal quanto à efetivação dos gastos públicos. Existem ainda despesas constantes do orçamento as quais o Executivo tem o dever de realizar. Nesses pontos – dentre os quais podem-se destacar as emendas parlamentares de execução obrigatória e os gastos com saúde e educação, o orçamento é impositivo. A obrigatoriedade dessas despesas decorre de outras normas jurídicas, externas ao orçamento, destinadas a regular o processo de planejamento e elaboração dos instrumentos da atividade financeira do Estado, endereçadas a disciplinar o processo legislativo orçamentário e sua execução.

62. Como exemplo de tais normas – que podem ser chamadas de normas pré-orçamentárias – citam-se as emendas constitucionais que estabelecem a obrigatoriedade da execução financeira das emendas parlamentares (Emendas Constitucionais 86/2015, 100/19, 102/2019 e 105/2019), além dos próprios dispositivos que regulam o custeio mínimo de ASPS e MDE, dentre

outras regras referentes ao processo legislativo orçamentário e financeiro, conforme mencionadas neste pronunciamento. Todas elas se destinam a orientar a elaboração em vista do planejamento da ação governamental, das quais não pode estar dissociada a execução do orçamento.

63. Com efeito, normas que estabelecem o custeio mínimo constitucional de ASPS e MDE não podem ser aplicáveis apenas à etapa da execução orçamentária, como se essa existisse de forma independente e autônoma das etapas de planejamento e elaboração do ciclo orçamentário. Caso uma norma que disciplina o ciclo orçamentário seja alterada, a retroativamente de sua aplicação às etapas já exauridas desse ciclo carece de razoabilidade, tampouco deverá ser aplicável aos efeitos pendentes e futuros de tais etapas exauridas.

64. Cabe acrescentar ainda outro fator principiológico que corrobora com esse entendimento: a necessidade de se manter a segurança jurídica das relações orçamento-financeiras estabelecidas previamente pelo processo legislativo orçamentário. A segurança jurídica é considerada pela doutrina majoritária base da ordem jurídica, sendo um dos subprincípios básicos do conceito de Estado de Direito. Sua finalidade precípua é a proteção e a preservação das justas expectativas.

65. A aplicação imediata ou retroativa de uma nova regra sobre mínimo constitucional, considerando as peculiaridades desse tipo de despesa, poderá exigir um esforço desproporcional do governo federal, inclusive com impacto nas demais políticas sociais. Ademais, em um cenário de forte restrição fiscal, poderá exigir maior endividamento público, com vistas a financiar essas despesas não planejadas, em claro conflito com o art. 164-A, caput e parágrafo único da CF/88. Portanto, com base também no princípio da segurança jurídica, é admissível concluir que é possível a não aplicação de regra sobre mínimos constitucionais no mesmo exercício financeiro de vigência da norma.

66. Conclui-se, portanto, que novas regras afetas a mínimos constitucionais não são exigíveis no exercício financeiro de sua criação ou majoração, dado que o instituto de revogação das normas não produz efeitos ex tunc e que é preciso preservar a segurança jurídica dos atos praticados no processo orçamentário em execução, em vista do art. 5º, inc. XXXVI, da Constituição Federal, e somente se aplicam a partir do orçamento do exercício financeiro seguinte, em observância ao princípio da unidade da Constituição, que orienta a interpretação do todo constitucional, e não de partes isoladas, de modo a buscar a harmonização de tensões e conflitos entre normas do próprio sistema.

67. Por fim, não custa lembrar que regras de mínimos constitucionais impõem, como a própria nomenclatura diz, valores mínimos a serem aplicados, o que não impede que o Poder Executivo, se as circunstâncias assim o permitirem, possa aplicar valores superiores àqueles exigíveis.

68. Diante de todo exposto, encaminhem-se os autos ao ministro relator, com proposta alternativa de encaminhamento à presente consulta, em substituição ao item b.1 da proposta do auditor, nos seguintes termos:

i) conhecer da presente consulta, uma vez que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso I, e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU;

ii) responder ao conselente, nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, que:

ii.a) mudanças nas aplicações mínimas em ações e serviços públicos exigidas pela Constituição Federal decorrentes de alterações do texto constitucional não retroagem, salvo quando houver expressa cláusula de vigência em sentido diverso, devendo ser aplicadas somente a partir do orçamento seguinte, em observância aos princípios da razoabilidade, da segurança jurídica, da anterioridade, do planejamento e do equilíbrio.

iii) encaminhar cópia da presente consulta ao Ministro de Estado da Economia, à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, e às Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;

iv) arquivar o presente processo.”

3. Diante da relevância e da complexidade da matéria em exame, solicitei a oitiva do Ministério Público junto ao TCU, que emitiu o seguinte parecer (peça 21):

“Ressalto, preliminarmente, que, na qualidade de professor da Universidade de Brasília, poderia me considerar impedido. No entanto, tratando-se de processo objetivo, ou seja, sem partes, entendo que não posso assim me declarar, motivo pelo qual, atendendo à solicitação de Vossa Excelência, teço as considerações a seguir.

Destaco, que, antes da presente consulta ser protocolada junto ao Tribunal, eu já havia esboçado minha preocupação acerca da matéria, tendo minha percepção sobre os riscos envolvidos na aplicação do novo marco fiscal ainda neste ano ensejado a interposição de recente representação, tratada nos autos do TC 038.858/2023-0, também da Relatoria de Vossa Excelência.

Na ocasião, trouxe à baila notícias que veiculavam o risco de paralisa da máquina pública (o denominado ‘shutdown’), caso os mínimos constitucionais de saúde e educação fossem aplicados ainda em 2023.

Ponderei que, conforme a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), 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 (art. 22).

Além disso, a decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais (art. 23).

Ademais, registrei que, a se confirmar o risco de ‘shutdown’, com a aplicação do novo marco fiscal neste ano, não via porque impor à sociedade maiores prejuízos, considerando que quaisquer mudanças deveriam surgir para melhorias. Sendo assim, conclui que a dilação do prazo para essas áreas se mostraria justificável.

A par disso, requeri ao Tribunal que decidisse pela adoção das medidas necessárias a conhecer e avaliar o risco de ‘shutdown’ com a aplicação do novo marco fiscal ainda no ano de 2023 nas pastas ministeriais da Saúde e da Educação e, em se confirmando o risco e diante da impossibilidade fática e jurídica da aplicação dos pisos de saúde e educação em 2023 advindos do novo marco fiscal, fosse autorizada a continuidade da aplicação dos tetos de gastos até o final do corrente ano.

Ora, a proposta da AudFiscal, nos termos do Despacho do Sr. Auditor Chefe à peça 16, a meu ver, se coaduna por completo com a minha percepção, e atende plenamente aos questionamentos por mim levantados em minha anterior representação.

Não é demais consignar que, conforme ressaltado na consulta à peça 3, ‘uma hipotética modificação das regras de custeio para ensejar uma obrigatoriedade ampliação da destinação de recursos no decorrer da execução orçamentária anual, sem prévio espaço temporal para planejamento e devida análise da alocação, fomentaria a possibilidade de utilização improvisada de recursos públicos sem que se atinjam, de forma efetiva, os objetivos de política pública subjacentes aos aludidos custeios mínimos e que deles são parte integrante’. (grifei)

Com efeito, o emprego de recursos públicos, sabidamente escassos, ao final do exercício, sem o adequado planejamento, poderia resultar em seu desperdício, na vã tentativa de ‘gastar por gastar’, para ‘cumprir tabela’, ao tempo que deixaria à mingua outras pastas e suas carências.

Nada obstante, reforço a imposição de o que custeio mínimo constitucional de ASPS e MDE prevista nos artigos 198, § 2º, inciso I e 212, caput, ambos da Constituição, seja fielmente observado a partir de 2024, de forma a suprir as demandas da sociedade nessas áreas tão sensíveis.

Nesse sentido, destaco a triste notícia trazida pela Folha de São Paulo, em matéria veiculada no último dia 11, constante do clipping, de que, segundo dados do Pnad, a proporção de crianças brasileiras de 7 a 9 anos que não sabem ler ou escrever dobrou entre 2019 e 2022 no País. A

despeito das questões afetas à pandemia, o fato é que, nesse período, as crianças deixaram de aprender ou regrediram no seu aprendizado.

Situações da espécie associadas à redução dos recursos destinados a custear as universidades e incentivar as pesquisas, às inúmeras privações sofridas pelos brasileiros e brasileiras que dependem única e exclusivamente da rede pública de saúde, entre outras carências alimentadas na última gestão, reforçam a necessidade de que os compromissos firmados com aqueles que mais precisam sejam efetivamente cumpridos.

A par de todo o exposto, posiciono-me de acordo com o encaminhamento alvitrado à peça 16, no sentido de responder ao conselente que ‘mudanças nas aplicações mínimas em ações e serviços públicos exigidas pela Constituição Federal decorrentes de alterações do texto constitucional não retroagem, salvo quando houver expressa cláusula de vigência em sentido diverso, devendo ser aplicadas somente a partir do orçamento seguinte, em observância aos princípios da razoabilidade, da segurança jurídica, da anterioridade, do planejamento e do equilíbrio’.”

4. Antes de me pronunciar sobre as análises supratranscritas, determinei a restituição do feito à AudFiscal, mediante o despacho exarado em 25/10/2023 (peça 22), para exame e proposições cabíveis quanto às solicitações de acesso aos autos formuladas pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN (peça 13) e pela Liderança do PSOL na Câmara dos Deputados (peça 19).

5. Em nova intervenção (peça 25), a unidade técnica registrou que a solicitação formulada pela STN já havia sido examinada e deferida no bojo do TC 035.163/2023-2, conforme despacho contido à peça 9 desse processo.

6. Quanto à solicitação da Liderança do PSOL na Câmara dos Deputados, propôs o seu conhecimento e, no mérito, o reconhecimento do solicitante como parte interessada no feito, com concessão de acesso eletrônico aos autos.

7. Por fim, registrou a superveniência de outra solicitação no mesmo sentido, desta feita oriunda da Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Fazenda – AECI/MF (peça 24), para a qual propôs, igualmente, o seu deferimento, haja vista o solicitante ser parte no processo.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de consulta encaminhada a esta Corte de Contas pelo Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Fazenda, Fernando Haddad, mediante o Ofício SEI 49428/2023/MF (peça 2), de 18/9/2023, com o objetivo de dirimir dúvidas a respeito da aplicabilidade de normas constitucionais e legais que, no curso do exercício financeiro, majorem os valores mínimos a serem empregados pela União em ações e serviços públicos de saúde – ASPS e na manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE.

2. No caso, questiona o conselente se, “*havendo eventual majoração, no curso do exercício financeiro, dos valores mínimos a serem aplicados pela União em determinadas ações ou serviços públicos, a União deverá observá-los apenas para o exercício financeiro seguinte ou esses limites deverão retroagir e serem aplicados ao exercício financeiro já em curso*”.

3. Consoante se depreende do detalhamento desse questionamento (peça 3) e do Parecer SEI 3588/2023/MF (peça 4), de 13/9/2023, exarado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, que o embasou, a situação fática que motivou a presente consulta foi a necessidade de compatibilização do disposto nos arts. 6º e 9º da Emenda Constitucional 126, de 21/12/2022, com os preceitos contidos nos arts. 198, §2º, inciso I, e 212 da Constituição Federal, diante da promulgação da Lei Complementar 200, de 30/8/2023, e da consequente revogação, entre outros, dos arts. 107 e 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

4. Como se sabe, os arts. 198, §2º, inciso I, e 212 da Constituição Federal estabeleciam, anualmente, os custeos mínimos de ASPS e MDE em função, respectivamente, da receita corrente líquida – RCL e da receita resultante de impostos – RRI, **in verbis**:

“Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:
(...)

§2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento);
(...)

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

5. Objetivando controlar a expansão das despesas públicas e contribuir para a sustentabilidade fiscal do país, foi instituído, mediante a Emenda Constitucional 95, de 15/12/2016, novo regime fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União (regime do “Teto de Gastos”), nos termos dos arts. 106 a 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, estabelecendo limite para o crescimento das despesas primárias do governo federal, contado a partir de 2017, corrigido anualmente pela inflação acumulada no ano anterior, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.

6. Especificamente para as aplicações mínimas em ASPS e MDE na vigência desse novo regime fiscal, restou estabelecido, consoante o art. 110 do ADCT, que equivaleriam:

“I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do *caput* do art. 212, da Constituição Federal; e

II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.

7. Com a promulgação da Emenda Constitucional 126, de 21/12/2022, restou definida a substituição do regime do “Teto de Gastos” pelo novo “Regime Fiscal Sustentável”, com o

crescimento das despesas primárias do governo federal não restrito apenas à correção inflacionária, mas também a mecanismo de crescimento real da despesa (variando entre 0,6% e 2,5% acima da inflação), limitado a 70% da variação real da receita apurada no exercício anterior.

8. Para tanto, os arts. 6º e 9º da referida emenda constitucional dispuseram o seguinte:

“Art. 6º O Presidente da República deverá encaminhar ao Congresso Nacional, até 31 de agosto de 2023, projeto de lei complementar com o objetivo de instituir regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, inclusive quanto à regra estabelecida no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal”.

“Art. 9º Ficam revogados os arts. 106, 107, 109, 110, 111, 111-A, 112 e 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias após a sanção da lei complementar prevista no art. 6º desta Emenda Constitucional”.

9. Posteriormente, sobrevindo a Lei Complementar 200, de 30/8/2023, e, por conseguinte, a revogação dos arts. 106, 107 e 110 do ADCT, dentre outros, por força do disposto nos arts. 6º e 9º da supracitada Emenda Constitucional 126, de 21/12/2022, as regras do regime do “Teto de Gastos” foram substituídas pelas do novo “Regime Fiscal Sustentável”.

10. Diante desse cenário, aduz o conselente que, em tese, a partir da vigência da aludida Lei Complementar 200, em 30/8/2023, não estaria mais em vigor o regime do “Teto de Gastos” (Emenda Constitucional 95/2016) e, por outro lado, teria voltado a valer o cálculo das aplicações mínimas em ASPS e MDE com base na regra original da Constituição Federal (no caso da União, 15% da RCL para a saúde e 18% da RRI para a educação).

11. Ocorre que, conforme destaca, a Lei Orçamentária Anual – LOA de 2023 (Lei 14.535, de 17/1/2023), a qual foi editada sob a égide dos arts. 107 e 110 do ADCT então em vigor, teria planejado para o exercício fiscal de 2023 os custeios mínimos de ASPS e de MDE tendo como base a aplicação do exercício de 2022 corrigida pelo IPCA (regra do regime “Teto de Gastos”), os quais não coincidiriam com os apurados conforme os arts. 198, §2º, inciso I, e 212 da Constituição Federal, ou seja, com base em percentual da RCL e da RRI, respectivamente (regra do novo “Regime Fiscal Sustentável”).

12. No caso, assevera que o período compreendido entre a data da promulgação da Lei Complementar 200/2023 e o final do presente exercício financeiro configuraria uma transição entre esses dois regimes fiscais, embora regido precipuamente pela regra do anterior, que balizou a aprovação da LOA de 2023, conforme explícito no art. 12 da Lei Complementar 200/2023, além do disposto em seu art. 3º, § 1º, inciso I.

13. Havendo, então, dois regimes fiscais (“Teto de Gastos” e novo “Regime Fiscal Sustentável”) vigentes no corrente exercício de 2023, suscita dúvida se a forma de cálculo dos mínimos constitucionais de ASPS e MDE deveria retroagir ao início do exercício ou se seria exigível somente a partir de 2024, permanecendo válidos, neste caso, para 2023, os valores mínimos calculados por ocasião da elaboração da LOA 2023.

14. No seu entendimento, seria razoável, do ponto de vista tanto lógico quanto jurídico, dada a transição entre os dois regimes fiscais em 2023, que os mínimos constitucionais de saúde e educação, calculados com base na regra anterior à Emenda Constitucional 95/2016, só se aplicassem a partir do exercício de 2024, pelos seguintes motivos:

“1) a LOA 2023 foi toda construída, elaborada e executada (em sua maior parte) enquanto esteve afastada a sistemática de custeio mínimo constitucional das ASPS e da MDE;

2) o novo Regime Fiscal Sustentável, dado o seu caráter anualizado (arts. 34 e 35 da Lei nº 4.320/64), só terá aplicação efetiva e prática no exercício subsequente ao de sua promulgação (i.e., 2024, conforme inclusive disposto nos arts. 3º e 12 da LC 200/2023);

3) haveria ofensa ao planejamento orçamentário anualizado além de riscos na própria qualidade da aplicação de recursos caso se entendesse pela aplicação dos mínimos constitucionais no ano de 2023, uma vez que a execução orçamentária já está em seu último quadrimestre;

4) houve diligência por parte do gestor público ao enviar o PLP nº 93/2023 muito antes de findo o prazo constitucional, não devendo o referido gestor correr o risco de ser, eventualmente, penalizado por sua diligência; e, por fim,

5) tal diligência possibilitou que os principais indicadores macroeconômicos do País tivessem uma melhora expressiva (vide Tabela 1), antecipando-se, assim, os benefícios econômicos que só adviriam meses depois, caso o PLP fosse enviado ao final do prazo constitucional (vide Tabela 2)".

15. Em reforço a tal entendimento, a consulta se fez acompanhar da manifestação jurídica contida no Parecer PGFN 3588/2023/MF, cuja conclusão foi no sentido de que “*o caráter anualizado do ciclo do exercício orçamentário e financeiro não autoriza que uma mudança intercorrente do regime fiscal resulte em reprogramação repentina dos custeos mínimos das ASPS e da MDE, de modo que é forçoso concluir que o exercício de 2023 permanece submetido ao regime fiscal vigente quando da promulgação da Lei Orçamentária de 2023*”.

16. Estando os autos em meu gabinete, sobrevieram, em complementação às peças iniciais, os Pareceres 1620-1.7/2011/FNF/CONJUR-MP/CGU/AGU (peça 8), de 29/12/2011, 1336-3.8/2013/PFF/CONJUR-MP/CGU/AGU (peça 9), de 9/10/2013, e 465/2015/PFF/CGJOE/CONJUR-MP/CGU/AGU (peça 10), de 20/5/2015, os quais também defenderam, em situações passadas, a tese de que alterações normativas que oneram o orçamento do ente estatal tenham exigibilidade somente a partir do exercício seguinte, tendo por mesmo argumento central o caráter anualizado do ciclo do exercício orçamentário e financeiro.

17. Na instrução inicial (peça 14), o auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal – AudFiscal propôs, com a anuência do diretor, o conhecimento da consulta e o envio de esclarecimento ao consultente no sentido de que, “*havendo eventual majoração, no curso do exercício financeiro, dos mínimos constitucionais a serem aplicados pela União em determinadas ações ou serviços públicos, o cálculo do montante mínimo será proporcional aos períodos do exercício financeiro em que a regra produza efeitos, salvo quando houver expressa cláusula de vigência em sentido diverso*”.

18. Ou seja, entendeu o auditor que, no caso das regras fiscais que fixem parâmetros para a alocação de recursos entre as políticas públicas, a exemplo dos mínimos para a saúde e a educação, cuja apuração seja anual, o cálculo dos montantes mínimos a serem aplicados dar-se-ia a partir da composição da regra antiga com a nova regra, proporcionalmente ao prazo de vigência de cada qual no exercício.

19. Explicitando essa composição **pro rata** dos mínimos constitucionais a serem aplicados pela União nas ações de saúde e educação em 2023, o auditor consigna que seriam 8 meses calculados sob a regra do art. 110 do ADCT (Emenda Constitucional 95/2016), que teria vigorado até a edição da Lei Complementar 200, em 30/8/2023, e 4 meses aplicando-se as regras dos arts. 198, §2º, inciso I, e 212 da Constituição Federal, válidas daquela data em diante.

20. Discordando desse entendimento, o titular da AudFiscal manifestou-se (peça 16) no sentido da não exigibilidade imediata de regras sobre mínimos constitucionais no curso do exercício financeiro em que ocorre a mudança, fundamentando-se, em síntese, nos seguintes argumentos:

a) o orçamento é resultado da combinação de diversos fatores políticos, econômicos, administrativos, sociais, jurídicos, financeiros e fiscais, que não possuem necessariamente o mesmo peso, mas que precisam ser observados em conjunto;

b) comandos normativos constitucionais que criam nichos no orçamento para áreas específicas são necessariamente endereçados à elaboração do orçamento, a fim de preservar a harmonia com outros preceitos constitucionais e manter o todo constitucional;

21. Propôs, então, responder ao consultente que as mudanças nas aplicações mínimas em ações e serviços públicos exigidas pela Constituição Federal decorrentes de alterações do texto constitucional não devem retroagir, salvo quando houver expressa cláusula de vigência em sentido diverso, devendo

ser aplicadas somente a partir do orçamento seguinte, em observância aos princípios da razoabilidade, da segurança jurídica, da anterioridade, do planejamento e do equilíbrio.

22. O **Parquet** especializado anuiu à proposta do titular da unidade técnica (peça 21).

23. Feita essa breve contextualização, passo ao exame do feito.

24. De início, assinalo que a presente consulta preenche os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992 e 264, inciso VI, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU, razão pela qual pode ser conhecida por este Tribunal.

25. Reforço que, como explicitado pela unidade técnica, ainda que motivada por uma situação de fato, a consulta é “*precipuamente vinculada à dirimição de problema conceitual, relacionado a uma confluência normativa*”, não havendo, destarte, óbice para o seu conhecimento.

26. Com efeito, a consulta formulada pelo Senhor Ministro de Estado da Fazenda busca orientação do TCU acerca do cálculo do valor mínimo a ser aplicado pelo poder executivo em saúde e educação em caso de mudança, durante o exercício financeiro, dos parâmetros previstos constitucionalmente para tal. O foco da presente análise deve, pois, circunscrever-se ao exame da transição entre regras orçamentárias.

27. No mérito, aquiesço, na íntegra, à proposta apresentada pelo titular da AudFiscal, a qual contou com a anuência do douto **Parquet**, cujas análises e conclusões incorporo às minhas razões de decidir.

28. Ora, é consenso, nos pareceres exarados nos autos, quanto à indevida aplicação retroativa ao início do exercício de 2023 das regras associadas ao novo “Regime Fiscal Sustentável” para o cálculo dos valores mínimos a serem empregados pela União na saúde e educação.

29. De fato, além da revogação do art. 110 do ADCT e, por conseguinte, da instituição dessas novas regras de cálculo terem se concretizado com a edição da Lei Complementar 200, de 30/8/2023, não há, nesse normativo de regência do novo regime fiscal, qualquer disposição no sentido do cumprimento dos novos mínimos da saúde e da educação anteriormente à sua vigência.

30. Como bem colocado pelo auditor, “*exigir a aplicação retroativa ao início de 2023, de um patamar mínimo mais elevado, que ganhou validade apenas no semestre final do exercício, equivaleria a subverter a lógica da prestação insita a esses serviços públicos, e constituiria exigência completamente desarrazoada sobre o gestor, sendo certo que a execução foi orientada, nos primeiros meses do exercício, para atender aos mínimos do antigo Teto de Gastos, que era de fato a regra aplicável naquela altura*”.

31. Importante registrar que este Tribunal já entendeu dessa forma ao analisar situação similar, envolvendo a aplicação mínima em ASPS pela União no exercício financeiro de 2016, em face da superveniência da Emenda Constitucional 95, de 15/12/2016, que estabeleceu uma nova metodologia de cálculo para o mínimo em ASPS, de 15% sobre a RCL, nos termos do art. 198, §2º, inciso I, da Constituição Federal, em substituição à então prevista no art. 2º da Emenda Constitucional 86, de 18/3/2015, de 13,2% da RCL, a qual havia regido a elaboração do orçamento daquele exercício.

32. No caso, tal qual observado nestes autos, a revogação expressa do art. 2º da Emenda Constitucional 86/2015 pelo art. 3º da Emenda Constitucional 95/2016 havia criado um quadro de anomia jurídica para o período de 15/12 a 31/12/2016, deixando dúvidas sobre qual regra deveria parametrizar a fixação do valor mínimo constitucional a ser aplicado em ASPS em 2016.

33. Conforme Acórdão 1.048/2018-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, restou assente que a retroatividade da Emenda Constitucional 95/2016 em todo o exercício de 2016 não encontrava respaldo no ordenamento e tampouco na hermenêutica jurídica, pois “*significaria, na prática, admitir a retroatividade de emenda constitucional visando alterar a realidade fática, violando princípios basilares do Direito Constitucional, dentre eles a limitação do poder derivado*”, sendo, ademais, que “*o instituto da revogação de normas não produz efeito ex tunc, sem razão para assim ser-llo no caso da revogação do art. 2º da Emenda 86/2015, sob pena de fazer instaurar um quadro de insegurança jurídica*”, não sendo razoável, outrossim, que “*a novel norma constitucional, editada na última quinzena do ano, venha retroagir ao início do exercício de 2016, especialmente quando se trata*

de matéria orçamentária cuja execução financeira já vem se concretizando paulatinamente, em conformidade com as premissas de programação financeira e o cronograma mensal de desembolso”, logística essa que “obedece às regras estatuídas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e pela Lei Complementar 141/2012 e mostra-se incompatível com alterações inesperadas em função de mudanças no ordenamento jurídico às vésperas do encerramento do exercício”.

34. Assim, restou decidido que a regra a ser aplicada no exercício de 2016 para cálculo do mínimo em ASPS era a do disposto no art. 2º da Emenda Constitucional 86/2015, correspondente ao percentual de 13,2% da RCL.

35. Uma vez afastada a hipótese de retroatividade da alteração do cálculo dos mínimos constitucionais para o início do exercício financeiro em que se deu (salvo disposição expressa em sentido contrário), resta perquirir se essa alteração terá eficácia no decorrer desse exercício financeiro ou deverá ser observada apenas para os subsequentes.

36. Sobre isso, como bem concluiu o titular da AudFiscal, a melhor interpretação que se afigura é a da não exigibilidade imediata de regras sobre mínimos constitucionais no curso do exercício financeiro em que ocorre a mudança dessas regras, mas apenas nos exercícios financeiros subsequentes, cujos respectivos ciclos orçamentários podem ser plenamente informados pela referida alteração.

37. Peço vências para transcrever a seguir os fundamentos que embasaram essa conclusão, por esclarecedores e pertinentes:

“57. Conforme buscou-se demonstrar no presente pronunciamento, uma vez aprovada a lei orçamentária e esta passando a produzir efeitos, posteriores produções de normas proto-orçamentárias não possuem o condão, per si, nem de alterar a lei orçamentária em vigor, nem de torna-la inconstitucional de forma superveniente, em plena subordinação ao princípio da segurança jurídica e da razoabilidade. Ao contrário, a lei orçamentária anual aprovada mantém sua presunção de constitucionalidade e produzindo todos os efeitos materiais para os quais foi elaborada.

58. Exigir a aplicação ao exercício inteiro, desde seu início, de uma nova regra afeta a mínimos constitucionais que passa a viger no decorrer da execução do orçamento, constitui forma de retroatividade que carece de razoabilidade, especialmente quando se trata de matéria orçamentária cuja execução se concretiza progressivamente, no dia a dia do exercício financeiro, subordinados aos pressupostos da programação orçamentária e do cronograma mensal de desembolso, em conformidade com as normas de finanças públicas que regem a execução orçamentária e financeira.

59. O ciclo orçamentário não se restringe ao exercício de sua execução, mas abrange também o exercício anterior, no qual se dá sua elaboração, e os exercícios posteriores, nos quais se dá o controle orçamentário e análise que retroalimenta o ciclo. Assim, não se afiguraria como sistemática uma eventual interpretação constitucional tendente a dissociar as etapas de planejamento e de execução do orçamento. A aplicação do art. 198, § 2º, inciso I e do art. 212, caput, ambos da CF, deve ocorrer em harmonia com as demais regras e princípios do texto constitucional, em especial as demais normas proto-orçamentárias e de planejamento (CF, art. 48, IV; 165, § 4º; e 174).

60. Nesse âmbito, a Constituição Federal não entende o orçamento público como uma lista de receitas e despesas, mas sim como um dos instrumentos do planejamento da ação governamental. A previsão da programação contida na Lei Maior implica que os planos ou programas nacionais, regionais ou setoriais devem estar contidos no plano plurianual, pormenorizados na Lei de Diretrizes Orçamentárias, e operacionalizados através da Lei de Orçamento Anual.

61. O orçamento, nesse sentido, é lei que autoriza o Estado a efetuar suas despesas e legitima a atuação estatal quanto à efetivação dos gastos públicos. Existem ainda despesas constantes do orçamento as quais o Executivo tem o dever de realizar. Nesses pontos – dentre os

quais podem-se destacar as emendas parlamentares de execução obrigatória e os gastos com saúde e educação, o orçamento é impositivo. A obrigatoriedade dessas despesas decorre de outras normas jurídicas, externas ao orçamento, destinadas a regular o processo de planejamento e elaboração dos instrumentos da atividade financeira do Estado, endereçadas a disciplinar o processo legislativo orçamentário e sua execução.

62. Como exemplo de tais normas – que podem ser chamadas de normas pré-orçamentárias – citam-se as emendas constitucionais que estabelecem a obrigatoriedade da execução financeira das emendas parlamentares (Emendas Constitucionais 86/2015, 100/19, 102/2019 e 105/2019), além dos próprios dispositivos que regulam o custeio mínimo de ASPS e MDE, dentre outras regras referentes ao processo legislativo orçamentário e financeiro, conforme mencionadas neste pronunciamento. Todas elas se destinam a orientar a elaboração em vista do planejamento da ação governamental, das quais não pode estar dissociada a execução do orçamento.

63. Com efeito, normas que estabelecem o custeio mínimo constitucional de ASPS e MDE não podem ser aplicáveis apenas à etapa da execução orçamentária, como se essa existisse de forma independente e autônoma das etapas de planejamento e elaboração do ciclo orçamentário. Caso uma norma que disciplina o ciclo orçamentário seja alterada, a retroativamente de sua aplicação às etapas já exauridas desse ciclo carece de razoabilidade, tampouco deverá ser aplicável aos efeitos pendentes e futuros de tais etapas exauridas.

64. Cabe acrescentar ainda outro fator principiológico que corrobora com esse entendimento: a necessidade de se manter a segurança jurídica das relações orçamento-financeiras estabelecidas previamente pelo processo legislativo orçamentário. A segurança jurídica é considerada pela doutrina majoritária base da ordem jurídica, sendo um dos subprincípios básicos do conceito de Estado de Direito. Sua finalidade precípua é a proteção e a preservação das justas expectativas.

65. A aplicação imediata ou retroativa de uma nova regra sobre mínimo constitucional, considerando as peculiaridades desse tipo de despesa, poderá exigir um esforço desproporcional do governo federal, inclusive com impacto nas demais políticas sociais. Ademais, em um cenário de forte restrição fiscal, poderá exigir maior endividamento público, com vistas a financiar essas despesas não planejadas, em claro conflito com o art. 164-A, caput e parágrafo único da CF/88. Portanto, com base também no princípio da segurança jurídica, é admissível concluir que é possível a não aplicação de regra sobre mínimos constitucionais no mesmo exercício financeiro de vigência da norma”.

66. Conclui-se, portanto, que novas regras afetas a mínimos constitucionais não são exigíveis no exercício financeiro de sua criação ou majoração, dado que o instituto de revogação das normas não produz efeitos ex tunc e que é preciso preservar a segurança jurídica dos atos praticados no processo orçamentário em execução, em vista do art. 5º, inc. XXXVI, da Constituição Federal, e somente se aplicam a partir do orçamento do exercício financeiro seguinte, em observância ao princípio da unidade da Constituição, que orienta a interpretação do todo constitucional, e não de partes isoladas, de modo a buscar a harmonização de tensões e conflitos entre normas do próprio sistema.

67. Por fim, não custa lembrar que regras de mínimos constitucionais impõem, como a própria nomenclatura diz, valores mínimos a serem aplicados, o que não impede que o Poder Executivo, se as circunstâncias assim o permitirem, possa aplicar valores superiores àqueles exigíveis”.

38. Desse modo, em atenção ao questionamento formulado pela autoridade consulente, cabe esclarecer, em caráter normativo e como prejulgamento da tese, não do fato ou caso concreto, que mudanças nas aplicações mínimas em ações e serviços públicos exigidas pela Constituição Federal decorrentes de alterações do texto constitucional não retroagem, salvo quando houver expressa cláusula de vigência em sentido diverso, devendo ser aplicadas somente a partir do orçamento

seguinte, em observância aos princípios da razoabilidade, da segurança jurídica, da anterioridade, do planejamento e do equilíbrio.

39. A propósito da situação fática que motivou a presente consulta, ainda que se defenda a possibilidade de aplicação do rateio **pro rata** sugerida pelo auditor, o que se admite apenas por hipótese, é importante frisar que não se vislumbraria impacto adicional para as finanças públicas.

40. Isso se deve ao fato de que o montante já empenhado pela União tanto em ASPS como em MDE é superior ao somatório dos valores apurados proporcionalmente aos períodos de eficácia do art. 110 do ADCT e da Lei Complementar 200/2023.

41. Conforme Tabela 1 da instrução de peça 14, o cálculo para ASPS teria resultado em um mínimo proporcional de R\$ 160.053.016.513,00 frente a uma dotação atual de R\$ 168.076.451.045,00, enquanto para MDE teria resultado em um mínimo de R\$ 75.071.069.774,00 frente a uma dotação atual de R\$ 88.705.795.862,00.

42. Importante frisar, igualmente, que foi sancionada, recentemente, a Lei Complementar 201, de 24/10/2023, resultante do Projeto de Lei Complementar 136/2023, a qual, dentre outros pontos, estabeleceu que, no exercício de 2023, para fins do disposto no art. 198, §2º, inciso I, da Constituição Federal, será considerada a receita corrente líquida estimada na Lei Orçamentária de 2023.

43. Como se vê, a novel alteração normativa dispôs que, para a saúde, o cálculo do mínimo constitucional segundo as novas regras do novo “Regime Fiscal Sustentável” só se dará a partir do exercício de 2024, o que encerra as dúvidas a esse respeito.

44. Dada a sensibilidade desse tema, vale salientar, também, que essa mesma lei previu um acréscimo de cerca de R\$ 5 bilhões no orçamento previsto para o Ministério da Saúde em 2023.

45. É incontestável a relevância dessa alocação adicional de recursos públicos para a saúde, direito inalienável de todos os cidadãos, conforme garantido pela Constituição Federal, e elemento crucial para o progresso da nação. Junto à educação, constitui pilar fundamental na edificação de uma sociedade justa, equitativa e próspera.

46. Por fim, quanto à solicitação de ingresso nos autos formulada pela Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Fazenda (peça 24), cabe deferi-la, por se tratar de parte no processo, devendo ser concedido aos servidores indicados no pedido acesso eletrônico integral ao presente processo.

47. No caso da solicitação formulada pela Secretaria do Tesouro Nacional (peça 13), considerando que pedido semelhante já foi deferido por este Tribunal no bojo do TC 035.163/2023-2, tendo a solicitante, inclusive, já exercido a faculdade processual requerida, deixo de adotar qualquer medida nesse sentido, cabendo, apenas, dar ciência da presente decisão à solicitante.

48. Já para a solicitação formulada pela Liderança do PSOL na Câmara dos Deputados (peça 19), pedindo vêrias por discordar da unidade técnica, entendo que não cabe o seu deferimento, ante o disposto nos arts. 144, §2º, e 146, §§1º e 2º, do Regimento Interno do TCU, haja vista que o solicitante não é parte no processo, não sendo, em função disso, legitimado a obter acesso a esses autos, nem é autoridade com prerrogativa constitucional ou legal para compulsar o aludido processo, não tendo, igualmente, logrado demonstrar razão legítima para intervir no feito, como interessado.

49. Não obstante, tem-se que, nos termos do art. 94 da Resolução TCU 259/2014, a solicitação de acesso aos autos formulada por pessoa não qualificada como parte ou como representante legal de parte deve ser recebida e tratada como solicitação de acesso a informações para esclarecimento de interesse particular, coletivo ou geral, de que trata o art. 59, inciso V, desse normativo.

50. Por outro lado, nos termos do art. 4º, §§ 1º e 2º, da Resolução TCU 249/2012 (com as alterações introduzidas pela recente Resolução TCU 358/2023), será assegurado a todo e qualquer cidadão o direito de acesso às informações ou aos documentos produzidos ou custodiados pelo TCU classificados como públicos, ressalvando-se as manifestações da unidade técnica e do Ministério Público que envolvam medida cautelar, análise de mérito e relatórios de fiscalização, as quais serão disponibilizadas após a análise de relator ou de colegiado e terão acesso assegurado com a edição do

respectivo ato decisório, que, no caso de processo de controle externo, será acórdão do Tribunal ou despacho de relator.

51. Sendo assim, dada a presente manifestação de mérito desta Corte de Contas, cabe facultar ao solicitante, caso queira, o acesso a estes autos.

Diante do exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de novembro de 2023.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2338/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 033.889/2023-6.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: III – Consulta.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria do Tesouro Nacional – STN.
 4. Unidade Jurisdicionada: Ministério da Fazenda.
 5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
 6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
 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 consulta formulada pelo Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Fazenda, Fernando Haddad, acerca da aplicabilidade de normas constitucionais e legais que, no curso do exercício financeiro, majorem os valores mínimos a serem empregados pela União em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) e na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

 - 9.1. conhecer da presente consulta, com base no art. 264, inciso VI, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU;
 - 9.2. esclarecer ao conselente, nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, que mudanças nas aplicações mínimas em ações e serviços públicos exigidas pela Constituição Federal decorrentes de alterações do texto constitucional não retroagem, salvo quando houver expressa cláusula de vigência em sentido diverso, devendo ser aplicadas somente a partir do orçamento seguinte, em observância aos princípios da razoabilidade, da segurança jurídica, da anterioridade, do planejamento e do equilíbrio;
 - 9.3. deferir, com fundamento no art. 91 da Resolução TCU 259/2014 c/c com o art. 163 do Regimento Interno do TCU, a solicitação de ingresso nos autos formulada pela Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Fazenda, concedendo aos servidores listados na peça 24 acesso eletrônico integral ao presente processo;
 - 9.4. indeferir, com fundamento nos arts. 144, §2º, e 146, §§1º e 2º, do Regimento Interno do TCU, a solicitação de ingresso nos autos formulada pela Liderança do PSOL na Câmara dos Deputados (peça 19), por ausência de legitimidade para intervir no feito, facultando-lhe, caso queira, ante o disposto no art. 4º, §§ 1º e 2º, da Resolução TCU 249/2012 (com as alterações introduzidas pela recente Resolução TCU 358/2023), o acesso ao presente processo após esta decisão;
 - 9.5. dar ciência desta decisão à Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Secretaria do Tesouro Nacional, à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, às Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e à Liderança do PSOL na Câmara dos Deputados; e
 - 9.6. arquivar o presente processo.
10. Ata nº 48/2023 – Plenário.
11. Data da Sessão: 22/11/2023 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2338-48/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário
TC 038.882/2023-0

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Unidade jurisdicionada: Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Solicitante: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC).

Representação legal: não há

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES A RESPEITO DA LEGALIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA REFERENTE AO BLOQUEIO DE R\$ 116 MILHÕES DESTINADOS À CAPES EM 2023. CONHECIMENTO. ENCAMINHAMENTO DAS INFORMAÇÕES APURADAS. ATENDIMENTO INTEGRAL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos – AudEducação (peça 16), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do titular daquela unidade (peça 17):

“INTRODUÇÃO”

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) formulada pelo ofício 274/2023/CDDC-P (peça 3), por meio do qual a Exma. Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CD/CFFC), Deputada Federal Bia Kicis, requer, com espeque nos arts. 70 e 71 da CRFB/88, informações a esta Corte de Contas sobre a legalidade da execução orçamentária referente ao bloqueio de R\$ 116 milhões destinados à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

2. A solicitação decorre da aprovação do Requerimento 416/2023 (peça 4), de autoria do Deputado Federal Evair de Melo, ‘que foi transformado em requerimento de informação, aprovado pelo plenário da CFFC’, como mencionado no ofício de encaminhamento.

3. Originariamente, o requerimento, com fulcro no art. 24, inciso X, do Regimento Interno da Câmara de Deputados, faz, em síntese, requisição nestes termos (peça 4, p. 9):

Portanto, buscando garantir o interesse público coletivo, e tendo em lume que somente com uma investigação imparcial e rigorosa é possível garantir a transparência, a legalidade e a eficiência na gestão dos recursos públicos, promovendo a confiança e a credibilidade nas instituições governamentais, requeiro realização de Auditoria, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, com o objetivo de apurar rubrica orçamentária referente ao bloqueio de R\$ 116 milhões destinados à CAPES em 2023 pelo Governo Lula. Caso haja indícios de ilegalidade, espera-se que o TCU solicite a liberação imediata dos valores bloqueados, pois qualquer demora pode comprometer a utilização desses recursos no financiamento de projetos de pesquisa.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

4. O art. 4º, inciso I, alínea ‘b’, da Resolução-TCU 215/2008, c/c os arts. 38, inciso II, da Lei Orgânica do TCU, e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, confere legitimidade aos presidentes de comissões técnicas ou de inquérito, quando por elas aprovada a solicitação, para solicitar informação e realização de fiscalização ao Tribunal de Contas da União.

5. Assim sendo, tem-se como legitimada a autoridade solicitante, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, cabendo o conhecimento da presente Solicitação do Congresso Nacional (SCN).

HISTÓRICO

6. Verifica-se, na justificativa do Requerimento de Auditoria 416/2023 (peça 4, p. 2-9), em suma, que é requerida uma auditoria detalhada para que se apure e acompanhe a legalidade do bloqueio de R\$ 116 milhões da CAPES em 2023, de sorte que, havendo ilegalidades, que seja solicitada pelo TCU a liberação imediata das verbas bloqueadas.

7. Acresce que o total bloqueado de R\$ 116 milhões corresponde a R\$ 50 milhões que foram congelados da Diretoria de Programas e Bolsas (DPB); R\$ 36 milhões de programas de formação de professores da educação básica e R\$ 30 milhões da Diretoria de Relações Internacionais (DRI).

8. Além disso, dispõe que a Presidente da CAPES informou, em 9 de outubro deste ano, que foi comunicado que R\$ 50 milhões do montante contingenciado não serão devolvidos ao orçamento de 2023.

9. Do mesmo modo, dispõe que o orçamento da CAPES terá cortes, sendo que o governo apresentou uma proposta do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para 2024, com uma redução no orçamento da entidade, acrescendo que serão R\$ 128 milhões a menos em comparação com o montante deste ano.

10. Também menciona carta aberta da Fórum Nacional de Pró-reitores de Pesquisa e Pós-Graduação das Instituições de Ensino Superior Brasileiras (FOPROP) que relata, em síntese, que recentes bloqueios/cortes terão impacto direto na qualidade de formação de mestres e doutores, prejudicando a produção de conhecimento científico e capacidade das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) brasileiras competirem internacionalmente no campo de pesquisa e inovação.

11. Aduz ainda que, na Constituição Federal, o Estado deve apoiar a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação, inclusive através do suporte às atividades de extensão tecnológica, oferecendo condições especiais de trabalho àqueles que se dedicam a essas atividades.

12. Ressalta também que a jurisprudência nacional, com decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), tem destacado a concretização do direito fundamental à educação com recursos orçamentários disponíveis.

13. Acrescenta que o STF decidiu que o Poder Público não pode se valer da chamada cláusula da reserva do possível com vistas a impedir, frustrar ou inviabilizar a efetivação de políticas públicas previstas na própria Constituição. Assim, haveria um limite intransponível na garantia constitucional do mínimo existencial, que, no âmbito de nosso ordenamento jurídico, é uma expressão direta do princípio da dignidade da pessoa humana.

14. Dispõe, outrossim, sobre a qualidade do gasto público em paralelo ao bloqueio de recursos orçamentários, considerando a ineficiência de certas despesas que não resultam benefícios diretos para a população como o pagamento do serviço da dívida pública que intensificam o aumento da carga tributária.

15. Relata, do mesmo modo, que o uso excessivo de bloqueio de contingenciamento visando cumprir metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), acaba prejudicando a execução orçamentária, sendo que, em muitos casos, essa execução se concentra no final do exercício, deixando pouco tempo para efetuar despesas de maneira eficiente e racional.

16. Destaca, igualmente, que em uma era de administração pública gerencial, o simples rigor fiscal na execução do orçamento não basta para garantir o papel do Estado como fornecedor de serviços ao cidadão, sendo que, atualmente, a gestão deve focar na eficiência dos resultados e na entrega efetiva de soluções que elevem a qualidade de vida da população e não se limitar ao cumprimento de metas fiscais, muitas das quais são desconhecidas do público em geral.

17. Concluindo, dispõe o Deputado Federal que, buscando garantir o interesse público

coletivo, deve ser feita uma investigação imparcial e rigorosa, a fim de garantir a transparência, a legalidade e eficiência da gestão dos recursos públicos, de sorte que requer a realização de Auditoria, com auxílio desta Corte de Contas, com objetivo de apurar o bloqueio de R\$ 116 milhões destinados à CAPES e, caso haja ilegalidade, esperando-se que o TCU solicite a liberação imediata dos valores bloqueados.

EXAME TÉCNICO

18. O primeiro aspecto que deve ser analisado quanto a estes autos, por sua relevância e impacto nos encaminhamentos que serão dados, trata do caráter a ser dado à esta solicitação.

19. Apesar de originariamente o requerimento (peça 4) tratar de solicitação de realização de fiscalização, houve acordo entre os membros da CFFC/CD para transformá-lo em solicitação de informações, como expressamente consignado no ofício de peça 3 e debates realizados na Comissão (vide gravação da reunião em <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/70897>, minutagens 1:56 e 6:42, citando-se o ‘item 52’). Na Ata da reunião (peça 10, p. 7) também consta deliberação nesse sentido.

20. Assim sendo, aplica-se ao presente processo a classificação disposta no inciso II do art. 3º da Resolução-TCU 215/2008, tratando-a, portanto, como ‘solicitação de informação sobre fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de inspeções e auditorias realizadas’, e não como ‘solicitação de fiscalização’, prevista no inciso I do mesmo dispositivo.

21. Nesse quadro, com vistas a atender à solicitação, foi feita consulta aos sistemas informatizados do Tribunal, não tendo sido identificado processo ou outra ação que tratam do assunto objeto dessa solicitação.

22. Por outro lado, embora tratando de situações anteriores, registra-se a existência dos seguintes processos:

a) TC 030.648/2022-0: Representação do MPTCU acerca de possíveis irregularidades em bloqueio de recursos para o Ministério da Educação, acarretando prejuízos no pagamento de médicos residentes de hospitais federais e bolsistas da CAPES. Julgado pelo Acórdão 10/2023-TCU-1ª Câmara (peça 11), a representação foi considerada prejudicada por perda de objeto, conforme Voto do ministro-relator Walton Alencar Rodrigues, pois ‘parte do bloqueio de recursos promovido [...] foi revertida’;

b) TC 030.658/2022-5: Representação de parlamentar federal acerca de possíveis irregularidades no corte do orçamento para programas da CAPES. Apreciado pelo Acórdão 26/2023-TCU-Plenário, foi encerrado tendo em vista que o TC 030.648/2022 tratava do mesmo objeto;

c) TC 030.725/2022-4: Representação formulada por deputado estadual acerca de possíveis irregularidades na limitação orçamentária para pagamento de bolsas de pesquisa vinculadas à CAPES. Julgado pelo Acórdão 1771/2023-TCU-1ª Câmara, o processo foi encerrado levando em conta a decisão prolatada no TC 030.648/2022-0.

23. Ainda quanto à CAPES, é pertinente citar o processo TC 006.602/2011-8, Relatório de Levantamento que teve o objetivo de propiciar a esta Unidade Técnica conhecimento acerca da organização e funcionamento da entidade, identificando potenciais áreas de fiscalização.

24. O levantamento foi julgado pelo Acórdão 2473/2012-TCU-Segunda Câmara, e, no relatório de peça 22 dos autos, houve considerações sobre o contexto orçamentário da instituição.

25. Como se trata de processo sigiloso e antigo, apenas serão repisados abaixo alguns trechos do relatório, de modo a apresentar informações que podem ser úteis ao Parlamento:

43. A Capes também acompanha esse crescimento, tendo havido um incremento de aproximadamente 90,5% no orçamento da entidade de 2009 para 2011, que saltou de R\$ 1.622.761.267,00 para R\$ 3.091.093.411,00. Além disso, observa-se que a Capes ocupa o terceiro lugar entre os órgãos/entidades que recebem recursos da Educação, ficando atrás apenas do FNDE e do próprio Ministério da Educação, conforme o quadro a seguir:

(...)

44. No âmbito interno, o orçamento da Capes é organizado de forma a atender as atividades

administrativas da entidade, bem como os quatro macroprocessos definidos, quais sejam: bolsas, fomento, avaliação e manutenção/atualização do portal de periódicos. O quadro que segue apresenta a parcela alocada para cada uma dessas áreas, sendo possível observar a grande relevância e materialidade da atividade de concessão de bolsas em primeiro lugar e da atividade de fomento em segundo. Por outro lado, observa-se o papel secundário, em termos orçamentários, das ações administrativas, da avaliação e do portal de periódicos.

(...)

46. Destacam-se os programas 1375, 1448 e 1061, os quais comportam as ações orçamentárias relacionadas às atividades de concessão de bolsa e fomento, objeto deste levantamento, bem como as ações relativas ao portal de periódicos e à atividade de avaliação dos cursos de pós-graduação.

26. Quanto ao fato concreto em análise, não restam dúvidas sobre o bloqueio dos recursos, conforme notícia (peça 12) publicada na Agência Brasil, fonte oficial do governo federal.

27. Segundo a publicação, a CAPES 'sofreu uma redução de R\$ 116 milhões neste ano. Desse total, R\$ 66 milhões ficarão retidos pelo governo federal e poderão ser liberados até o final de dezembro. Os R\$ 50 milhões restantes representam um corte efetivo no orçamento da fundação'.

28. Ainda, os setores afetados seriam as diretorias de Programas e Bolsas (R\$ 50 milhões) e de Relações Internacionais (R\$ 30 milhões), e as atividades de formação de professores da educação básica (R\$ 36 milhões).

29. Sobre o assunto, a publicação da Agência Brasil registra que o MEC teria informado que 'aumentou, em 2023, o orçamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) em 54,6%, o que equivale a quase R\$ 2 bilhões, em relação ao orçamento executado pela autarquia no ano passado' e que 'o corte de R\$ 50 milhões representa um percentual de 0,92% do orçamento discricionário da Capes, que é de R\$ 5,4 bilhões para 2023, e que atende às orientações da Junta de Execução Orçamentária (JEO), responsável pelo assessoramento na condução da política fiscal do governo'.

30. O MEC teria informado que o contingenciamento de R\$ 66 milhões 'não é definitivo, com possibilidade de recomposição até o final do ano fiscal' e que 'outras áreas também estão tendo ajustes para que o plano orçamentário do governo seja cumprido' (peça 12, p. 2).

31. Veja-se que no 'Relatório de avaliação de receitas e despesas primárias - 4º bimestre de 2022', elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal, consta o seguinte (peça 13, grifos inseridos):

10. Entretanto, em respeito aos limites individualizados para as despesas com impacto primário da União, e considerando a necessidade de que seja observada a regra fiscal mais restritiva no momento da avaliação bimestral, o referido espaço não pode ser ocupado por aumento de despesas primárias submetidas aos referidos limites. Isto porque, **no âmbito do Poder Executivo, a projeção atual dessas despesas primárias está R\$ 3.810,6 milhões acima do Limite de Gastos estabelecido para 2023**. Se confirmada essa projeção, até o final do exercício, haveria um excesso, no mesmo valor, nesse Poder. Para os demais Poderes da União, MPU e DPU, os valores projetados correspondem aos respectivos limites.

(...) 98. Com base nas atualizações constantes neste relatório, **conclui-se que a projeção atual das despesas primárias está R\$ 3.810,6 milhões acima do Limite de Gastos para 2023, sendo a necessidade de limitação toda referente ao Poder Executivo**, estando os demais Poderes, MPU e DPU dentro dos limites.

(...) 100. Já no que se refere à gestão financeira, com vistas à compatibilização com o Limite de Gastos, **o Poder Executivo deverá promover redução dos cronogramas ou limites de pagamento no valor de R\$ 3.810,6 milhões**, portanto, uma redução adicional de R\$ 588,7 milhões, em relação ao relatório anterior, após a implementação das variações de despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira indicadas neste relatório.

32. Como se sabe, o Relatório de avaliação de receitas e despesas primárias é examinado e deliberado pela Junta de Execução Orçamentária (JEO), órgão de assessoramento direto ao Presidente da República na condução da política fiscal do Governo federal, com vistas ao equilíbrio da gestão dos recursos públicos, à redução de incertezas no ambiente econômico e à sustentabilidade intemporal do endividamento público (Decreto 9.884/2019).

33. Atualmente, a JEO é composta pelos Ministros da Casa Civil da Presidência da República, que a coordena, da Fazenda, do Planejamento e Orçamento e da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, em algumas situações.

34. Em âmbito interno do MEC, o assunto é deliberado por seu Comitê de Governança para a Gestão Orçamentária e Financeira (CGGOF), a quem compete (Portaria-MEC 879/2021), dentre outras atribuições: acompanhar a evolução dos valores empoçados no Ministério da Educação, assim como propor medidas para redução dos valores; redefinir prioridades para a alocação de recursos, quando da ocorrência de fatos supervenientes que venham a provocar impactos sobre o orçamento do Ministério da Educação; decidir sobre os cancelamentos orçamentários, quando propostos pelo Ministério da Economia e pela Junta de Execução Orçamentária, que impactarem o orçamento do Ministério da Educação; deliberar acerca de demais itens de planejamento, orçamento e finanças.

35. É nesse contexto orçamentário e deliberativo que são, então, tomadas as decisões quanto aos contingenciamentos, bloqueios e cortes de recursos no âmbito da administração pública federal, não sendo possível concluir pela ocorrência de irregularidades ou ilegalidades na decisão tomada e que resultou no bloqueio em exame.

36. Embora a situação tenha sua relevância, avalia-se que não é o caso, ao menos por ora e em razão do presente fato concreto, que o Tribunal exerce ação fiscalizatória, mormente que a atuação do controle externo deve ser pautada em planejamento estratégico levando em conta critérios de priorização em termos de materialidade, interesse social, risco e oportunidade, o que se dá nos planos operacionais propostos e aprovados, sem prejuízo de que os elementos coletados nestes autos possam servir como subsídios a esta Unidade Técnica.

37. Por fim, sempre com o intuito de subsidiar o Congresso Nacional com as melhores informações, consigna-se que recentemente o Tribunal apreciou, no processo TC 033.889/2023-6, consulta formulada pelo Senhor Ministro de Estado da Fazenda acerca da aplicabilidade, no exercício financeiro de 2023, de normas que alteram os valores mínimos a serem aplicados pela União em determinadas políticas públicas, como a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

38. No Voto do Acórdão 2.338/2023-TCU-Plenário (peça 14), o ministro-relator Augusto Nardes mencionou que a educação, assim como a saúde, ‘constitui pilar fundamental na edificação de uma sociedade justa, equitativa e próspera’.

39. Diante do exposto e sendo essas as informações que se entende como adequadas para serem encaminhadas à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, avalia-se que o presente processo pode ser encerrado.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

40. Quanto à problemática de contingenciamentos, bloqueios e cortes orçamentários no âmbito das unidades vinculadas ao Ministério da Educação, consigna-se que tais situações são historicamente recorrentes e, muitas vezes, trazidas ao Tribunal para avaliação.

41. A título de exemplo, citam-se, além daqueles mencionados anteriormente, os processos de tipo Representação TCs 009.197/2019-2 (Acórdão 420/2020-TCU-Plenário) e 021.588/2022-8 (Acórdão 9382/2022-TCU-1ª Câmara), relacionados com os recursos das Instituições Federais de Ensino.

42. Em comum nos citados autos, tem-se que a problemática está relacionada com as prioridades orçamentárias e os limites fiscais que o governo federal deve atender, considerando o equilíbrio entre suas receitas e suas despesas.

43. No contexto, houve decisões no sentido de levar a questão ao conhecimento da então Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), bem como aos órgãos superiores (v.g., Ministérios da Educação e da Economia) e à Junta de Execução Orçamentária, a exemplo do antes citado Acórdão 26/2023-TCU-Plenário.

44. Por sua vez, no Acórdão 420/2020-TCU-Plenário, que tratou de contingenciamentos orçamentários em desfavor de instituições federais de ensino superior, foi expedida a seguinte

recomendação:

(iv) recomendar, nos termos do art. 250, III, do RITCU, que, diante do eventual contingenciamento ou da futura liberação desse contingenciamento de valores entre os seus programas e entidades vinculadas, o Ministério da Educação elabore os prévios estudos e adote a adequada estratégia de comunicação com a divulgação de notas técnicas tendente a explicitar, de forma clara, as motivações e os critérios para a tomada de decisão, garantindo a desejável previsibilidade e o tempestivo planejamento das ações necessárias para os recursos públicos serem melhor administrados com a máxima eficiência e a minimização dos eventuais óbices inerentes às situações de dificuldades fiscais; e

45. Também cabe mencionar que em 2020, no Senado Federal, foi proposto o Requerimento 137/2020, para ‘realização de auditoria pelo Tribunal de Contas da União sobre o corte de bolsas da Capes para programas de pós-graduação, realizado em 2019, em especial, o maior impacto proporcional da medida na região Nordeste’.

46. Contudo, esse requerimento do Senado foi arquivado ao final da legislatura, sem que tenha ocorrido seu encaminhamento a esta Corte de Contas.

47. Ainda, informa-se que há um recente Requerimento de Informação (RIC), de nº 2.803/2023 (peça 15), em tramitação na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, por meio do qual requer-se ‘informações ao Ministério da Educação, a respeito do bloqueio de R\$ 116 milhões no orçamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)’.

48. Esse pedido de informações apresenta os seguintes questionamentos ao MEC:

a) Foi realizado algum estudo de impacto pelo contingenciamento? Considerando que dos R\$ 116 milhões contingenciados, R\$ 50 milhões não retornarão à CAPES em 2023, quais atividades específicas executadas pela coordenação serão afetadas e deixarão de ser realizadas?

b) Qual é a destinação exata dos R\$ 116 milhões que foram cortados do orçamento da Capes? Os R\$ 50 milhões que não retornarão à Capes em 2023 serão aplicados em outras áreas da educação ou do governo? Qual é o destino previsto para esse montante?

c) Qual é a estratégia do governo para manter a expansão e o reajuste dos valores das bolsas de mestrado, doutorado, pós-doutorado e formação de professores, apesar dos cortes orçamentários na Capes?

d) Como a redução no orçamento da Capes em 2023 e a previsão de cortes para 2024 afetarão a capacidade do Brasil de competir internacionalmente no campo da pesquisa e inovação? Existe um plano para garantir que o país não perca talentos devido à fuga de cérebros resultante dos cortes orçamentários na Capes?

e) Quais são as perspectivas do governo para a situação financeira das universidades e instituições de pesquisa afetadas por esses cortes, considerando que essas instituições dependem significativamente dos recursos da Capes?

49. No mesmo documento é solicitado ‘o encaminhamento de outras informações e/ou documentos’ que o MEC ‘julgar necessário, bem como um cronograma e/ou planejamento de atividades para os próximos meses do ano corrente’.

50. Por fim, embora não guarde relação direta com a atuação do Tribunal, menciona-se que no dia 22/11/2023 foi realizada audiência na Câmara dos Deputados com a presença do Ministro da Educação e parlamentares de diferentes comissões para tratar, dentre outros assuntos, de esclarecimentos sobre os seguintes itens: ‘10) bloqueios e cortes no orçamento da CAPES’, ‘11) bloqueio de R\$ 116 milhões da Capes em 2023’ e ‘20) bloqueios no orçamento da Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior no valor de R\$ 116 milhões, bem como sobre a proposta de redução orçamentária para o ano de 2024, no montante de R\$ 128 milhões’.

51. Na ocasião, o Ministro apresentou diversas informações e considerações sobre o tema, em diferentes momentos e em resposta aos deputados federais.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

52. Diante do exposto, submete-se à consideração superior a presente Solicitação do Congresso Nacional (SCN), formulada por intermédio do ofício 274/2023/CDDC-P (peça 3), pela presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CD/CFFC), com base no Requerimento 416/2023 (peça 4), com as seguintes propostas:

a) conhecer da presente *Solicitação do Congresso Nacional (SCN)*, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, no art. 232, inciso III, do *Regimento Interno do TCU (RI/TCU)* e no art. 4º, inciso I, alínea 'b', da *Resolução-TCU 215/2008*;

b) informar à Exma Sra. Deputada Federal Bia Kicis, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CD/CFFC), que o Tribunal de Contas da União não realizou ação de controle que trate do recente bloqueio de R\$ 116 milhões destinados à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES);

c) encaminhar à solicitante, em complemento às informações acima descritas e para melhor subsidiar o Parlamento quanto ao tema, cópia desta instrução e das peças 11 e 14;

d) dar ciência da decisão que vier a ser adotada à Deputada Federal Bia Kicis, nos termos da minuta de aviso inserida no módulo 'Comunicações' do e-TCU;

e) considerar a solicitação de informações 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

Trata-se de solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados para que este Tribunal acompanhe e verifique a legalidade da execução orçamentária da União em relação ao bloqueio de R\$ 116 milhões da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) no ano de 2023 e, caso haja indícios de ilegalidade, que o TCU solicite a liberação imediata dos valores bloqueados.

2. De plano, conheço da presente solicitação, com base no art. 71, inciso VII, da Constituição Federal, combinado com os art. 38, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU.

3. Preliminarmente, informo que, conforme consta da instrução técnica (peça 16), apesar de originariamente o requerimento tratar de solicitação de realização de fiscalização, houve acordo entre os membros da CFFC/CD para transformá-lo em solicitação de informações, de maneira que aplica-se ao presente processo a classificação disposta no inciso II do art. 3º da Resolução-TCU 215/2008, tratando-a, portanto, como “solicitação de informação sobre fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de inspeções e auditorias realizadas”, e não como “solicitação de fiscalização”, prevista no inciso I do mesmo dispositivo.

4. No mérito, acolho integralmente o exame proferido pela unidade técnica, cujos fundamentos adoto como razões de decidir, conforme considerações abaixo.

5. Em sua instrução à peça 16, a Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos – AudEducação (peça 16) informou que não foi encontrado processo ou outra ação de controle que tratasse especificamente do assunto objeto dessa solicitação.

6. No entanto, a área técnica apontou a existência dos seguintes processos, que trataram de temas semelhantes ao ora tratado:

a) TC 030.648/2022-0: Representação do MPTCU acerca de possíveis irregularidades em bloqueio de recursos para o Ministério da Educação, acarretando prejuízos no pagamento de médicos residentes de hospitais federais e bolsistas da Capes. Julgado pelo Acórdão 10/2023-TCU-1ª Câmara (peça 11), a representação foi considerada prejudicada por perda de objeto, conforme Voto do ministro-relator Walton Alencar Rodrigues, pois “parte do bloqueio de recursos promovido [...] foi revertida”;

b) TC 030.658/2022-5: Representação de parlamentar federal acerca de possíveis irregularidades no corte do orçamento para programas da Capes. Apreciado pelo Acórdão 26/2023-TCU-Plenário, foi encerrado tendo em vista que o TC 030.648/2022 tratava do mesmo objeto;

c) TC 030.725/2022-4: Representação formulada por deputado estadual acerca de possíveis irregularidades na limitação orçamentária para pagamento de bolsas de pesquisa vinculadas à Capes. Julgado pelo Acórdão 1.771/2023-TCU-1ª Câmara, o processo foi encerrado levando em conta a decisão de mérito prolatada no TC 030.648/2022-0.

7. No âmbito do TC 030.648/2022-0, mencionado no parágrafo anterior, ficou demonstrado que o Ministério da Educação reverteu parte do bloqueio dos recursos destinados às universidades federais naquele ano de 2022, de maneira que aquelas entidades puderam fazer os pagamentos das despesas, que estavam ameaçados pelo contingenciamento em seus orçamentos. Dessa forma, esta Corte de Contas considerou prejudicada a análise da medida cautelar requerida, por perda de objeto.

8. Também foi trazido pela área técnica à peça 16 que a problemática de contingenciamentos, bloqueios e cortes orçamentários no âmbito das unidades vinculadas ao Ministério da Educação, é recorrente nesta Corte de Contas, a exemplo do processo a seguir mencionado.

9. No âmbito do TC 009.197/2019-2, esta Corte de Contas tratou de representação formulada por parlamentares sobre possíveis irregularidades administrativas na gestão de recursos públicos pelo Ministério da Educação (MEC) em decorrência do corte/bloqueio/contingenciamento de recursos previstos para o custeio de despesas discricionárias no ano de 2019 para Instituições Federais de

Ensino, em específico, nas Universidades de Brasília (UnB), Federal Fluminense (UFF) e Federal da Bahia (UFBA).

10. Naqueles autos, a então Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEducação), atual Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação), se manifestou da seguinte forma (peça 19, p. 5, do TC-009.197/2019-2):

“34. Todo esse contexto demonstra que, embora legítimo e fundamentado em razões fiscais, o contingenciamento de recursos para a educação superior deve ser precedido de estudos técnicos minuciosos e ponderações que levem em conta os possíveis impactos negativos nas atividades das IFES, o que pode ter sérias implicações nas diferentes áreas de autuação das entidades, destacando-se a contribuição para o desenvolvimento social e econômico, a produção de conhecimento e a formação cultural, científica e profissional.

(...) 39. (...) ao distribuir o contingenciamento do Ministério entre seus programas e entidades vinculadas é preciso utilizar critérios técnicos e transparentes, entendendo-se que é necessário recomendar ao MEC que, ao realizar ajustes fiscais, como contingenciamento ou descontingenciamento, divulgue notas técnicas que explicitem de forma clara as motivações e critérios adotados para a tomada de decisão.”

11. Também houve manifestação da então Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), que realizou uma análise pormenorizada nos contingenciamentos orçamentários do MEC no ano de 2019 (peça 30, do TC-009.197/2019-2), na qual concluiu que o “*bloqueio de recursos das universidades não ocorreu por motivação ideológica ou com desvio de finalidade, mas tão somente por razões técnicas, relacionadas com o atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei 13.707/2018 (LDO de 2019).*”

12. Além disso, por intermédio do Acórdão 420/2020-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, no âmbito daquele mesmo processo, foi expedida a seguinte recomendação:

“(iv) recomendar, nos termos do art. 250, III, do RITCU, que, diante do eventual contingenciamento ou da futura liberação desse contingenciamento de valores entre os seus programas e entidades vinculadas, o Ministério da Educação elabore os prévios estudos e adote a adequada estratégia de comunicação com a divulgação de notas técnicas tendente a explicitar, de forma clara, as motivações e os critérios para a tomada de decisão, garantindo a desejável previsibilidade e o tempestivo planejamento das ações necessárias para os recursos públicos serem melhor administrados com a máxima eficiência e a minimização dos eventuais óbices inerentes às situações de dificuldades fiscais; e”

13. No caso desta Solicitação sob análise, considero preocupante a confirmação do contingenciamento orçamentário da Capes no montante de R\$ 116 milhões no ano de 2023, conforme consta da instrução técnica cujo trecho abaixo transcrevo. No entanto, tal decisão de contingenciamento é discricionária do Poder Executivo, de maneira que, não havendo ilegalidades, esta Corte não tem como interferir:

“26. Quanto ao fato concreto em análise, não restam dúvidas sobre o bloqueio dos recursos, conforme notícia (peça 12) publicada na Agência Brasil, fonte oficial do governo federal.

27. Segundo a publicação, a CAPES ‘sofreu uma redução de R\$ 116 milhões neste ano. Desse total, R\$ 66 milhões ficarão retidos pelo governo federal e poderão ser liberados até o final de dezembro. Os R\$ 50 milhões restantes representam um corte efetivo no orçamento da fundação’.

28. Ainda, os setores afetados seriam as diretorias de Programas e Bolsas (R\$ 50 milhões) e de Relações Internacionais (R\$ 30 milhões), e as atividades de formação de professores da educação básica (R\$ 36 milhões).

(...) 35. É nesse contexto orçamentário e deliberativo que são, então, tomadas as decisões quanto aos contingenciamentos, bloqueios e cortes de recursos no âmbito da administração pública federal, não sendo possível concluir pela ocorrência de irregularidades ou ilegalidades na decisão tomada e que resultou no bloqueio em exame.”

14. Pelas razões acima apresentadas, consinto com a proposta da unidade técnica no sentido de informar à Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CD/CFFC), que o Tribunal de Contas da União não realizou ação de controle que trate do recente bloqueio de R\$ 116 milhões destinados à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), bem como que encaminhe à solicitante as informações constantes do relatório que antecede este voto e das peças 11 e 14.

15. Adotada essa providência, considero a presente solicitação integralmente atendida, cabendo o arquivamento do presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acordão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 24 de abril de 2024.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO N° 811/2024 – TCU – Plenário

1. Processo n° TC 038.882/2023-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II - Solicitação do Congresso Nacional.
3. Solicitante: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD).
- 3.2. Responsáveis: não há.
4. Unidade jurisdicionada: Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) para que este Tribunal acompanhe e verifique a legalidade da execução orçamentária da União em relação ao bloqueio de R\$ 116 milhões da Capes no ano de 2023 e, caso haja indícios de ilegalidade, que o TCU solicite a liberação imediata dos valores bloqueados,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

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

9.2. informar à Exma. Sra. Deputada Federal Bia Kicis, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CD/CFFC), que o Tribunal de Contas da União não realizou ação de controle que trate do recente bloqueio de R\$ 116 milhões destinados à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes);

9.3. encaminhar à solicitante, em complemento às informações acima descritas, cópia desta deliberação e das peças 11 e 14;

9.4. considerar a solicitação de informações 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 n° 16/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 24/4/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0811-16/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
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 000.312/2024-GABPRES

Processo: 038.882/2023-0

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: 17/05/2024

(Assinado eletronicamente)

STEFANIA SERZANINK

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