

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 010.357/2020-3

Natureza(s): Representação

Representante: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União

Órgãos/Entidades: Conselho Nacional de Justiça; Justiça do Trabalho (vinculador); Justiça Federal (vinculador); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (vinculador); Ministério da Cidadania; Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; Ministério da Defesa (vinculador); Ministério da Economia; Ministério da Educação; Ministério da Infraestrutura; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; Ministério da Saúde (vinculador); Ministério de Minas e Energia (vinculador); Ministério do Desenvolvimento Regional; Ministério do Meio Ambiente (vinculador); Ministério do Turismo (vinculador); Ministério Público da União (vinculador); Presidência da República (vinculador)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. SUPOSTO DIRECIONAMENTO DE CRÉDITOS ADICIONAIS AO ESTADO DO AÇAPÁ E À CIDADE DE MACAPÁ/AP POR PARTE DO PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE OU IRREGULARIDADE. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) à peça 7, corroborada pelo titular da unidade, peça 8:

“INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de representação (peça 1), da lavra do Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU Lucas Rochas Furtado, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas em suposta destinação de recursos realizada pelo Presidente do Senado Federal. Alega o representante que haveria indícios de direcionamento de recursos para o estado do Amapá e sua capital Macapá, estado e cidade natal do senador, sem estudos e critérios objetivos que a justificassem e em descumprimento aos princípios da motivação, da moralidade e da supremacia do interesse público.

HISTÓRICO

2. *O presente processo foi distribuído a esta Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), que propôs, em instrução à peça 4, a realização de sorteio para determinação do relator do feito ao verificar, por meio de consulta, que os créditos suplementares e especiais aprovados pelo Congresso Nacional entre 11 e 31/12/2019 foram destinados aos seguintes ministérios e órgãos:*

Ministérios da Defesa, da Educação, da Saúde, da Economia, da Cidadania, da Infraestrutura, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Justiça e Segurança Pública, do Desenvolvimento Regional, do Meio Ambiente, de Minas Energia, do Turismo, da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, além do Ministério Público da União, Justiça Federal, Presidência da República, Justiça do Trabalho, Conselho Nacional de Justiça.

3. *Foi, então, sorteado relator o Ministro Raimundo Carreiro (peça 6).*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

4. *Para que o mérito das questões suscitadas possa ser avaliado, há que se verificar preliminarmente o preenchimento dos requisitos de admissibilidade do art. 235 do Regimento Interno do TCU (RITCU) e dos pressupostos de legitimidade do representante previstos no art. 237 do mesmo normativo.*

5. *Quanto à legitimidade, não há dúvidas de que o membro do MPTCU se enquadra entre os legitimados para representar ao Tribunal de Contas da União, consoante o art. 237, inciso I, do RITCU.*

6. *Contudo, a mesma afirmação não pode ser estendida aos requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 235 do RITCU. Por um lado, verifica-se tratar-se de matéria de competência do TCU (mais especificamente, planos e orçamentos), referir-se a administrador ou responsável sujeito a sua jurisdição (dirigente máximo do Senado Federal), estar redigido em linguagem clara e objetiva e conter nome legível, qualificação e endereço do representante. Contudo, as alegações não estão acompanhadas de suficientes indícios de ocorrência de irregularidade ou ilegalidade.*

7. *A exordial relata suposto “direcionamento de verbas”, em 2019, para o estado natal do Presidente do Senado Federal, o que teria ocorrido à revelia de critérios técnicos e objetivos. No entanto, os anexos que acompanham o documento (peça 1, p. 6-13) são notícias que reproduzem a narrativa, sem nenhum elemento que viabilize a instauração de procedimento de controle para que se possa averiguar a ocorrência de irregularidade ou ilegalidade. Para além disso, as notícias partem de uma premissa equivocada, que é a possibilidade de o presidente do Senado Federal poder decidir, unilateralmente e individualmente, sobre a alocação de recursos orçamentários.*

8. *As matérias basicamente falam de cobranças de senadores em relação ao Senador Davi Alcolumbre para liberação de emendas, em contrapartida a suposto acordo firmado para votação da reforma da previdência. Ao mesmo tempo, insinuam que o senador não teria tido dificuldades para aprovar emendas destinadas ao seu estado.*

9. *Ocorre, contudo, que, afastados supostos acordos e negociações políticas que fogem ao escopo do trabalho de auditoria, as suposições levantadas não se coadunam com as regras que regem a elaboração, a deliberação e, especialmente, a execução do orçamento.*

10. *O art. 48, inciso II, da Constituição Federal estabelece que cabe ao Congresso Nacional dispor sobre matéria orçamentária. O tema tem tamanha relevância que a própria Carta Magna estabelece normas gerais para o rito a ser seguido nessa deliberação: em seu art. 166, dispõe que uma comissão mista de senadores e deputados deve examinar e emitir parecer sobre planos e orçamentos, cabendo-lhe também “exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária”. Referida comissão tem, ainda, o papel de examinar todas as emendas apresentadas, as quais serão apreciadas pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.*

11. *Uma vez aprovada a peça orçamentária, qualquer alteração deve ser feita por meio dos chamados créditos adicionais – suplementares e especiais –, os quais, também por disposição constitucional (art. 166, § 8º), necessitam de prévia e específica autorização legislativa. No caso dos créditos suplementares, que são aqueles usados para aumento de dotações já existentes na lei orçamentária anual (LOA), a própria LOA autoriza o Poder Executivo a abri-los, consoante critérios*

fixados no seu art. 4º. Assim, verifica-se que, mesmo após a sanção da LOA, alterações nas dotações nela fixadas devem ser submetidas ao exame e à deliberação de deputados e senadores, não havendo espaço normativo para que um único parlamentar centralize o poder de alocação de recursos na LOA.

12. Avançando-se sobre a execução orçamentária e financeira, mais uma vez os normativos existentes não autorizam a construção da premissa sobre a qual se pautaram as notícias que acompanham a peça inicial deste processo, qual seja, a de que o Presidente do Senado Federal teria poderes para liberar recursos.

13. O cronograma de liberação de créditos e recursos financeiros tem como baliza o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, por força do art. 1º, caput, e do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Por seu turno, a verificação desse cumprimento e a definição dos limites de execução orçamentária e financeira são realizadas pelo Poder Executivo, nos termos da Lei 10.180/2001, que organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e Orçamento e de Administração Financeira Federal, entre outros.

14. No exercício de 2019, verificou-se um montante significativo de créditos adicionais abertos após 11/12/2019, por Projetos de Lei do Congresso Nacional (PLN), da ordem de R\$ 18,75 bilhões, os quais contemplaram dezenove órgãos, conforme tabela a seguir. Ressalta-se que a abertura dos referidos créditos ocorreu nos limites estabelecidos nos termos dos normativos mencionados acima.

Créditos suplementares e especiais abertos com base em PLN* após 11/12/2019

Órgão (desc.)	Suplementação (R\$)	em %
52000 - Ministério da Defesa	5.284.562.567,00	28%
53000 - Ministério do Desenvolvimento Regional	4.061.483.023,00	22%
36000 - Ministério da Saúde	3.454.505.420,00	18%
39000 - Ministério da Infraestrutura	1.732.608.406,00	9%
26000 - Ministério da Educação	1.354.878.126,00	7%
55000 - Ministério da Cidadania	1.114.321.611,00	6%
22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	769.991.068,00	4%
44000 - Ministério do Meio Ambiente	280.000.000,00	1%
32000 - Ministério de Minas e Energia	183.101.188,00	1%
54000 - Ministério do Turismo	148.660.000,00	1%
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	118.694.940,00	1%
25000 - Ministério da Economia	112.026.903,00	1%
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	48.900.000,00	0%
12000 - Justiça Federal	37.334.943,00	0%
15000 - Justiça do Trabalho	15.349.600,00	0%
81000 - Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	14.916.089,00	0%
17000 - Conselho Nacional de Justiça	7.700.000,00	0%
34000 - Ministério Público da União	6.408.251,00	0%
20000 - Presidência da República	5.322.338,00	0%
Total Geral	18.750.764.473,00	100%

Fonte: Siop.

*Projetos de lei convertidos nas Leis 13.939, 13.940, 13.941, 13.945, 13.946, 13.947, 13.948, 13.949, 13.950, 13.951, 13.952, 13.953, 13.955, 13.956, 13.962, 13.963, 13.965, 13.972 e 13.973, todas de 2019.

15. Do total evidenciado na tabela, o percentual destinado a Macapá foi da ordem de R\$ 1,2 milhão, isto é, aproximadamente 0,006% do total autorizado pelo Congresso Nacional para

suplementação ou abertura de novas dotações na LOA 2019. Pela análise dos dados, não há indícios de que o favorecimento sugerido pelas reportagens teria ocorrido, de forma a justificar a abertura de inspeção ou outro procedimento de fiscalização.

16. *Não se está aqui, por certo, a assegurar que a destinação dos recursos tenha sido realizada de acordo com os princípios e normas constitucionais e legais, mas tão somente mostrar que não estão disponíveis, nos documentos apresentados, os elementos mínimos que pudessem dar ensejo a um esforço fiscalizatório específico, especialmente em um contexto em que os recursos são relativamente escassos frente às demandas por atuação do controle externo.*

17. *Diante de todo o exposto, não se verificam, em meio ao material apresentado pelo representante, elementos que constituam indícios de irregularidades ou ilegalidades. Ademais, as suposições levantadas nas matérias não se sustentam nos termos apresentados, visto não ser possível ao presidente do Senado Federal destinar, por deliberação individual, recursos da lei orçamentária anual. Dessa forma, propõe-se não conhecer a presente documentação como representação e determinar o arquivamento deste processo.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

18. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:*

a) não conhecer a presente documentação como representação por não atender os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

b) determinar liminarmente o arquivamento deste processo, com fundamento no parágrafo único do art. 237, c/c o parágrafo único do art. 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 105 da Resolução-TCU 259/2014;

c) dar ciência ao representante.”

2. É o relatório.

VOTO

Relato o presente processo em razão de sorteio realizado nos termos do art. 34 da Resolução-TCU 175/2005.

2. Trata-se de representação formulada pelo Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU Lucas Rocha Furtado, peça 1, de 21/02/2020, por meio da qual requer ao Tribunal que conheça e avalie *“se as verbas extras autorizadas pelo atual Presidente do Senado Federal, em especial para a região do Estado do Amapá e sua capital Macapá, foram pautadas em estudos e critérios objetivos que justifiquem o destino dos recursos liberados ou se serviram apenas para atender a interesses pessoais em descumprimento ao princípio da motivação, ao princípio da moralidade, e ao princípio da supremacia do interesse público”*.

3. A Semag, em instrução às peças 7 e 8, propôs *“não conhecer a presente documentação como representação por não atender os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014”*, pois, no seu entender, *“não se verificam, em meio ao material apresentado pelo representante, elementos que constituam indícios de irregularidades ou ilegalidades”*.

4. Razão assiste à unidade técnica. Vejamos.

5. O §1º do art. 103 da Resolução 259/2014 estabelece três requisitos de admissibilidade para as representações, quais sejam: *“competência do Tribunal sobre o assunto, a legitimidade do autor, a suficiência dos indícios e a existência de interesse público no trato da suposta ilegalidade apontada”*.

6. Apesar de o Tribunal de Contas da União ser competente para apurar as possíveis irregularidades narradas na peça inicial e a autoridade representante ostentar legitimidade para representar ao TCU, a representação não deve ser conhecida porquanto desacompanhada de indícios mínimos que pudessem sugerir possível direcionamento, por parte do Presidente do Senado Federal, de recursos orçamentários ao estado do Macapá.

7. Nesse sentido, ressalto o dado apresentado pela Secretaria de Macroavaliação Governamental no sentido de que o percentual destinado a Macapá foi da ordem de R\$ 1,2 milhão, isto é, aproximadamente 0,006% do total autorizado pelo Congresso Nacional para suplementação ou abertura de novas dotações na Lei Orçamentária de 2019.

8. Pontuo, igualmente, que os projetos de lei destinados à abertura de créditos orçamentários, sejam eles iniciais ou adicionais, são apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, por força do art. 166 da Constituição Federal, e não apenas pelo Presidente do Senado Federal de forma monocrática.

9. Concluo, portanto, que a representação, por não reunir todos os requisitos de admissibilidade previstos no §1º do art. 103 da Resolução 259/2014, não deve ser conhecida.

* * * * *

Após a disponibilização do meu voto, recebi do Ministro Bruno Dantas declaração de voto, com a seguinte sugestão:

2. Aqui, reside a minha sugestão. Pelos desdobramentos conduzidos pela unidade instrutora e pelo teor da análise contida na sua instrução, percebe-se a relevância da matéria, o que, pela sua própria notoriedade, dispensaria, no caso, a juntada de outros indícios. Nesse cenário, não está afastada a necessidade de que, em momento posterior, o Tribunal possa atuar nesse tema, em ação de controle específica.

3. Ademais, a preocupação do Subprocurador, que tem competência constitucional para zelar pela boa e regular aplicação das normas, é legítima e se coaduna com seu papel institucional.

4. Embora concorde, neste momento, com o tratamento dado para a questão, sugiro ao relator, pelos argumentos acima, que conheça da presente representação, para, no mérito, considerá-la improcedente.

Pelas razões expostas por Sua Excelência, acolho a sugestão e voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação do Plenário.

Em face do exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de abril de 2020.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

TC 010.357/2020-3

Tipo: Representação**Unidade jurisdicionada:** Senado Federal

DECLARAÇÃO DE VOTO

Trata-se de representação do Subprocurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MP/TCU), Lucas Rocha Furtado, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas em suposta destinação de recursos realizada pelo Presidente do Senado Federal. Alega o representante que haveria indícios de direcionamento de recursos para o estado do Amapá e sua capital Macapá, estado e cidade natal do senador, sem estudos e critérios objetivos que a justificassem e em descumprimento aos princípios da motivação, da moralidade e da supremacia do interesse público.

2. O representante requereu ao Tribunal que conheça desta representação para avaliar se as verbas extras autorizadas pelo atual Presidente do Senado Federal, em especial para a região do Estado do Amapá e sua capital Macapá, foram pautadas em estudos e critérios regulares.

3. A Semag, ao analisar a matéria, ponderou, após contextualizar a forma como as matérias orçamentárias tramitam no Congresso Nacional, que “...as suposições levantadas nas matérias não se sustentam nos termos apresentados, visto não ser possível ao presidente do Senado Federal destinar, por deliberação individual, recursos da lei orçamentária anual”.

4. A unidade especializada, embora ressalve que não há como assegurar que supostos acordos e negociações possam ter ocorrido, verificou a destinação dos créditos extraordinários suplementares e especiais abertos com base em PLN após 11/12/2019 e concluiu que “do total evidenciado na tabela, o percentual destinado a Macapá foi da ordem de R\$ 1,2 milhão, isto é, aproximadamente 0,006% do total autorizado pelo Congresso Nacional para suplementação ou abertura de novas dotações na LOA 2019. Pela análise dos dados, não há indícios de que o favorecimento sugerido pelas reportagens teria ocorrido, de forma a justificar a abertura de inspeção ou outro procedimento de fiscalização”.

5. Por seu turno, no exame de admissibilidade, a unidade instrutora propõe não conhecer da presente representação, pois “não se verificam, em meio ao material apresentado pelo representante, elementos que constituam indícios de irregularidades ou ilegalidades”.

6. O Ministro Raimundo Carreiro acompanha a proposta.

7. Aqui, reside a minha sugestão. Pelos desdobramentos conduzidos pela unidade instrutora e pelo teor da análise contida na sua instrução, percebe-se a relevância da matéria, o que, pela sua própria notoriedade, dispensaria, no caso, a juntada de outros indícios. Nesse cenário, não está afastada a necessidade de que, em momento posterior, o Tribunal possa atuar nesse tema, em ação de controle específica.

8. Ademais, a preocupação do Subprocurador, que tem competência constitucional para zelar pela boa e regular aplicação das normas, é legítima e se coaduna com seu papel institucional.

Embora concorde, neste momento, com o tratamento dado para a questão, sugiro ao relator, pelos argumentos acima, que conheça da presente representação, para, no mérito, considerá-la improcedente.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de abril de 2020.

BRUNO DANTAS
Redator

ACÓRDÃO Nº 981/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.357/2020-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII - Representação
3. Representante: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União
4. Órgãos/Entidades: Conselho Nacional de Justiça; Justiça do Trabalho (vinculador); Justiça Federal (vinculador); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (vinculador); Ministério da Cidadania; Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; Ministério da Defesa (vinculador); Ministério da Economia; Ministério da Educação; Ministério da Infraestrutura; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; Ministério da Saúde (vinculador); Ministério de Minas e Energia (vinculador); Ministério do Desenvolvimento Regional; Ministério do Meio Ambiente (vinculador); Ministério do Turismo (vinculador); Ministério Público da União (vinculador); Presidência da República (vinculador).
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pelo Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU Lucas Rocha Furtado, peça 1, de 21/02/2020, por meio da qual requer ao Tribunal que conheça e avalie “*se as verbas extras autorizadas pelo atual Presidente do Senado Federal, em especial para a região do Estado do Amapá e sua capital Macapá, foram pautadas em estudos e critérios objetivos que justifiquem o destino dos recursos liberados ou se serviram apenas para atender a interesses pessoais em descumprimento ao princípio da motivação, ao princípio da moralidade, e ao princípio da supremacia do interesse público*”,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da Representação, presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235, parágrafo único, c/c art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

9.2. no mérito, considerar a Representação improcedente;

9.3. informar ao Representante que o conteúdo desta deliberação poderá ser consultado no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

9.4. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 237, parágrafo único, c/c o art. 235, parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal, e do art. 105 da Resolução - TCU 259/2014.

10. Ata nº 13/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 22/4/2020 – Virtual.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0981-13/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

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