



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU
35 Anos da Constituição de 1988

NOTA TÉCNICA Nº 002/AUD-TCU/2023

Assuntos: **1.** Inconstitucionalidade do art. 15 do Autógrafo do Projeto de Lei Complementar nº 136, de 2023, que altera o conceito de base de cálculo do mínimo de ações e serviços públicos de saúde que a União deve aplicar em 2023, conforme art. 198, § 2º, inciso I da Constituição Federal; pedido de veto ou ajuizamento de ação de inconstitucionalidade. **2.** Alteração unilateral da metodologia de apuração da Receita Corrente Líquida da União, com possível reflexo nos limites de pessoal, na autonomia dos Poderes e órgãos constitucionais da União, tendo em vista as medidas corretivas constitucionais que exigem exoneração de não estáveis e perda de cargo dos estáveis em caso de excedente de despesa com pessoal. **3.** Alegado “risco de shutdown” no Orçamento da União apontado pelo Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas da União, com pedido para não aplicação das regras constitucionais que fixam os limites de ações e serviços públicos de saúde e manutenção e desenvolvimento do ensino.

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Base de Cálculo do Mínimo de Saúde da União

Autógrafo de lei complementar aprovada pelo Congresso Nacional estabelece que, no exercício de 2023, para fins da base de cálculo para fixação do valor mínimo que a União deve



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU 35 Anos da Constituição de 1988

aplicar em ações e serviços públicos de saúde, conforme 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.

2. Alteração do Conceito de Receita Corrente Líquida - RCL

Segundo a notícia¹ de 03/10/2023, divulgada no Jornal Folha de São Paulo, o Ministério da Fazenda estuda uma mudança contábil que pode, na prática, reduzir a base de cálculo do piso constitucional da Saúde nos próximos anos, exigindo da administração pública a aplicação de valores menores nessa área.

A medida também tem potencial de interferir nos limites de despesa com pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, e no valor obrigatório das emendas parlamentares indicadas pelo Congresso Nacional.

A proposta consiste em mudar o critério de cálculo da receita corrente líquida (RCL), excluindo algumas fontes de arrecadação mais voláteis que hoje são contabilizadas nesse conceito. De acordo com a reportagem, o Poder Executivo pretende **excluir da RCL as receitas com concessões e permissões, dividendos e participações, royalties e participações especiais**, além da arrecadação obtida com programas especiais de recuperação fiscal, transações e acordos destinados a promover a regularização de créditos.

Deduções dessas parcelas são consideradas para fins do **novo limite orçamentário individualizado** dos Poderes e órgãos da União (novo Teto de Gasto) fixado pelos arts. 3º e 5º, § 2º, da Lei Complementar nº 200, de 2023, que substituiu o Teto de Gastos instituído pela EC

¹ <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/10/governo-lula-estuda-mudanca-contabil-que-reduz-base-de-calculo-do-piso-da-saude.shtml#:~:text=O%20Minist%C3%A9rio%20da%20Fazenda%20estuda,de%20valores%20menores%20nessa%20C3%A1rea>



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU 35 Anos da Constituição de 1988

nº 95, de 2016 (art. 107 do ADCT). Ao que tudo indica, o Poder Executivo teria intenção de aproximar o conceito de RCL com o de receitas primárias para fins de Teto de Gastos.

As mudanças valeriam para União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A alteração consta em minuta de projeto de lei complementar para instituir o novo “**Regime de Reequilíbrio Fiscal dos Estados e do Distrito Federal**”, obtida pelo Jornal. Segundo a reportagem, procurado, “*o Ministério da Fazenda confirmou o teor do documento, com a ressalva de que se trata de “uma minuta preliminar em discussão técnica”*”.

3. Alegado “Risco de Shutdown”

De acordo com notícia divulgada no Jornal Valor Econômico², de 05/09/2023, O Ministério Público de Contas teria representado ao Tribunal de Contas da União-TCU para que o Governo Federal seja liberado de aplicar os pisos de saúde e educação em 2023. Em nova reportagem veiculada em 11/09/2023, o “*Ministério Público junto ao TCU pediu na semana passada que a Corte permita ao governo não aplicar os pisos de saúde e educação até o fim deste ano*”³. São palavras do autor que circula na reportagem: “*a partir do “risco de shutdown”, “não vejo por que impor à sociedade maiores prejuízos considerando que quaisquer mudanças deveriam surgir para melhorias”*”.

I - PRELIMINAR DE LEGITIMIDADE, OPORTUNIDADE E DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA

A AudTCU é entidade de classe que representa, de forma homogênea, Auditores Federais de Controle Externo-Área de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, razão pela qual a entidade tem uma postura cautelosa em manifestações desta natureza e externa sua

² <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/09/05/mptcu-pede-que-governo-seja-liberado-de-aplicar-pisos-de-saude-e-educacao-este-ano.ghtml>

³ <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/09/11/governo-tenta-apoio-do-tcu-contrario-piso-de-saude-e-educacao.ghtml>



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU
35 Anos da Constituição de 1988

posição tão somente em situações pontuais, especialmente quando vislumbra possibilidade de contribuir para o bom funcionamento da administração pública federal e, especialmente, a boa implementação das políticas públicas.

Para além da cautela necessária na atividade de representação política da classe, o escopo da presente Nota Técnica encontra amparo no rol de princípios e fundamentos estatutários regentes da Associação, do qual sobressaem a defesa da Constituição Federal e das normas que não lhe forem conflitantes (**art. 7º, inciso II**) e o fomento do controle social sobre a atividade do Estado brasileiro (**art. 8º, inciso X**).

A alteração da base de cálculo do mínimo que a União deve aplicar em 2023 em ações e serviços públicos de saúde são de extrema relevância nacional, cuja revisão conceitual da base de cálculo apresenta elevado risco de **efeito multiplicador** para o mínimo de educação e também de ser adotado pelos entes subnacionais tanto para o mínimo de saúde, quanto de educação.

A possibilidade mudança abrupta da RCL da União, sem um amplo debate com os Poderes e órgãos da União sobre possíveis parcelas a deduzir, tem o elevado potencial de provocar abalo nas finanças federais, com risco de descumprimento dos limites de despesa de pessoal fixados pelo art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF.

Nesse sentido, a matéria insere-se nos fundamentos e a própria razão de existir da Associação, uma vez que, na hipótese de descumprimento do limite de pessoal, o Poder e órgão que ultrapassar o **limite prudencial** (95% do limite máximo) **não pode contratar pessoal**, ressalvada a reposição nas áreas de educação, saúde e segurança pública, assim como fica **impedido de conceder qualquer reajuste** aos respectivos servidores.

Além dessas restrições, no caso de haver excedente em relação ao **limite máximo da despesa de pessoal**, o que pode ocorrer pela redução drástica das receitas que compõem a



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU
35 Anos da Constituição de 1988

metodologia de cálculo da RCL, o art. 169, §§ 3º e 4º da Constituição Federal, regulamentado pelos arts. 22 e 23 da LRF, prevê hipótese de redução de 20% dos cargos em comissão e funções gratificadas, seguida de **exoneração**⁴ de **servidores não-estáveis** e depois **perda do cargo de servidores estáveis**, até o Poder e órgão eliminar o respectivo excedente da despesa de pessoal em relação ao limite máximo.

O interesse das instituições e dos servidores que lhes corporificam – e também das entidades que lhes representam – pode ser extraído do Relatório que fundamenta o **Acórdão nº 352/2008-TCU-Plenário** (Rel. Min. Benjamin Zymler), segundo o qual, ao “*determinar explicitamente que a fixação dos limites para despesa com pessoal ativo e inativo far-se-á por intermédio de lei complementar, cujo processo se sujeita a um amplo e exaustivo debate bicameral e aprovação por maioria absoluta nas duas Casas - o legislador constituinte impõe que seja efetivado uma espécie de ‘pacto’ entre o Congresso Nacional e as instituições (Poderes e órgãos autônomos) abrangidas pelo comando do art. 169, as quais são constituídas pelos seus servidores públicos e não apenas pelos seus titulares-responsáveis*”. E segue: “*no caso de descumprimento do prazo para recondução da despesa ao limite máximo fixado por lei complementar, as providências saneadoras impostas pelos §§ 3º e 4º do dispositivo em foco atingem tão-somente os servidores públicos, suscetíveis à perda do que pode ser para muitos – ou para a maioria – a maior de suas conquistas: o cargo público.*”

⁴ CF: “Art. 169. ... § 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com **cargos em comissão e funções de confiança**; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

II - **exoneração dos servidores não estáveis**. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#) [\(Vide Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o **servidor estável poderá perder o cargo**, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU 35 Anos da Constituição de 1988

O Relatório conclui no seguinte sentido: “215. *E visto sob a perspectiva panorâmica, a fixação de tal limite também pressupõe uma outra espécie de ‘pacto’, desta vez entre o Congresso Nacional e a sociedade, na medida em que o § 2º do art. 169 da Constituição (item 154) impõe a **suspensão imediata** do repasse de recursos federais e estaduais para os entes das demais esferas se houver descumprimento do prazo de até dois quadrimestres para eliminação do excedente do limite da despesa com pessoal – fixado para Poderes e órgãos autônomos. Com essa medida, o legislador constituinte induz a elevação do grau de **accountability horizontal**, o qual possui direta relação com a **accountability vertical**, que é aquela em que os atores sociais se organizam para cobrar dos gestores públicos o correto uso do erário, a prestação de contas e o cumprimento dos normativos a que estão subordinados, inclusive por parte dos órgãos responsáveis por realizar a fiscalização.*”

No tocante ao interesse de agir, resta claro que as matérias tratadas nesta Nota Técnica afetam os interesses diretos dos ‘Auditores Federais de Controle Externo-Área de Controle Externo’ do TCU, além guardar relação com a atuação finalística no âmbito do exercício da função típica de controle externo, conquanto inquestionável a pertinência temática presente entre a manifestação e as reivindicações de um lado e o potencial prejuízo à classe representada pela AudTCU de outro.

II – INCONSTITUCIONALIDADE DA DEFINIÇÃO DO MÍNIMO DE SAÚDE DA UNIÃO PELA VIA INFRACONSTITUCIONAL

Em 03/07/2023, o Poder Executivo encaminhou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar nº 136, de 2023, para dispor sobre a compensação devida pela União, nos termos do disposto nos art. 3º e art. 14 da Lei Complementar nº 194, de 2022. Ao longo da tramitação na Câmara dos Deputados, ao texto foi incorporado o art. 15 com a seguinte redação:

*Art. 15. 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.***

Parágrafo único. A eventual ampliação das dotações orçamentárias de ações e de serviços públicos de saúde decorrente do disposto no caput deste artigo será destinada a transferências do Fundo Nacional de Saúde aos fundos de



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU
35 Anos da Constituição de 1988

saúde dos entes subnacionais, nos termos do art. 12 da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.

O dispositivo contido no Autógrafo encaminhado para sanção presidencial espelha uma visão equivocada do texto constitucional, que assim estabelece:

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: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#)

~~I – no caso da União, na forma definida nos termos da lei complementar prevista no § 3º; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#)~~

*I - no caso da União, a **receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro**, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015\)](#)*

De fato, em 2000, a EC nº 29 delegou à lei complementar a definição da metodologia de apuração do mínimo que a União aplicaria em ações e serviços públicos de saúde, o que veio a ser disciplinado pelo art. 5º da Lei Complementar nº 141, de 2012.

Contudo, essa delegação para definição infraconstitucional do mínimo da União foi revogada com a promulgação da EC nº 86, de 2015, quando o próprio constituinte definiu a base de cálculo (RCL) e o percentual mínimo (15%), que deve incidir sobre a RCL do respectivo exercício financeiro.

A inconstitucionalidade do PLP nº 136, de 2023, reside na consideração do valor **estimado** para a RCL na Lei nº 14.535, de 2023, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2023.



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU 35 Anos da Constituição de 1988

Adotar a redação do art. 15 do PLP nº 136, de 2023, é transferir para a Lei Orçamentária Anual-LOA uma definição taxativa no próprio texto constitucional, sendo flagrante a inconstitucionalidade.

Há que se considerar o risco de **efeito multiplicador** da medida casuística adotada para a União. Aceitar que a União adote, de forma casuística, o **valor estimado** da base de cálculo de um mínimo constitucional pressupõe que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios também possam proceder da mesma forma.

Isso porque todos os entes devem aplicar percentuais mínimos que incidem sobre a **receita efetivamente arrecadada**, para mais ou menos em relação ao **valor estimado** no Projeto de Lei Orçamentária e aprovado na LOA.

É oportuno destacar o perigo de estender o mesmo entendimento na apuração do mínimo de educação fixado pelo art. 212 da Lei Maior.

Em face de todo exposto, especialmente do risco do precedente para o financiamento das políticas de educação e saúde nas três esferas, pugna-se pelo **veto** do art. 15 do Autógrafo do PLP nº 136, de 2023, por afrontar, direta e materialmente, o art. 198, § 2º, inciso I da Constituição Federal, que deve ser aplicado no período de setembro a dezembro de 2023, uma vez que o art. 9º da EC nº 126, de 2022, **revogou**, expressamente, o art. 110 do ADCT, a partir da data da sanção da Lei Complementar nº 200, em 31/08/2023.

III - REGRAS CONSTITUCIONAIS PERMANENTES SOBRE OS MÍNIMOS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO

De acordo com o Texto Constitucional, a União deve aplicar, anualmente, 15% da RCL federal em Ações e Serviços Públicos de Saúde-ASPS (art. 198, § 2º) e 18% da receita líquida dos impostos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino-MDE (art. 212).



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU 35 Anos da Constituição de 1988

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: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#)

*I - no **caso da União**, a receita corrente líquida do **respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15%** (quinze por cento); [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015\)](#)*

...

*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.*

Em 2016, a Emenda nº 95 estabeleceu um Novo Regime Fiscal que conteve as despesas sociais, com a redação dada ao art. 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias-ADCT, a partir de quando os mínimos passaram a ser apurados segundo o piso do exercício anterior somado à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA.

*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: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016\)](#) [\(Vide Emenda Constitucional nº 126, de 2022\)](#)*

*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 [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016\)](#)*

*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**. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016\)](#)*

A Emenda nº 126, de 2022, todavia, previu que o art. 110 do ADCT seria revogado após a “sanção da lei complementar” de que trata a referida Emenda:



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU 35 Anos da Constituição de 1988

*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**.*

A lei complementar referida no art. 6º da Emenda nº 126, de 2022, foi aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pela Presidência da República sob a forma da **Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023**, publicada no Diário Oficial da União do dia 31 de agosto de 2023.

IV – PISOS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO COM O NOVO ARCABOUÇO FISCAL APROVADO PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 200, DE 2023

Uma vez revogado expressamente o art. 110 do ADCT com a sanção da Lei Complementar nº 200, de 2023, a partir de 31 de agosto, os mínimos de saúde e educação devem observar as respectivas regras permanentes previstas nos arts. 198, § 2º, e 212 da Carta Política.

É possível – e justificável do ponto de vista jurídico-fiscal e dos precedentes do TCU – que os percentuais mínimos fixados na regra constitucional permanente sejam aplicados de forma ponderada em 2023, ou seja, **pro rata** de setembro a dezembro 2023, seguido da regra do art. 110 do ADCT proporcional aos meses de janeiro a agosto de 2023.

Para exemplificar o caso do mínimo de saúde, foram considerados os valores divulgados no Anexo 12 do RREO do 4º bimestre de 2023, que traz a despesa anual com ASPS em R\$ 147,9 bilhões. A dotação atualizada de ASPS na LOA 2023 é de R\$ 166,58 bilhões.



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU
35 Anos da Constituição de 1988

Regra Vigente para Mínimo de Saúde da União 2023		Período		Valor Mínimo com ASPS 2023		R\$ Milhares
Dispositivo	Metodologia	Meses	Número	Valor Anualizado	Referencial Mensal	Valor Ponderado em 2023
Art. 107 ADCT	Mínimo ASPS 2022 + Variação IPCA	Jan - Ago/2023	8	147.907.944	12.325.662	98.605.296
Art. 198, § 2º, I, da CF	15% RCL realizada em 2023	Set - Dez/2023	4	170.758.446	14.229.870	56.919.482
Total						155.524.778
Diferença com base do valor mínimo de ASPS divulgado no RREO de AGO/2023						-7.616.834

Fonte: Valor mínimo de ASPS do Anexo 12 do RREO do 4º bimestre de 2023 (Agosto de 2023), atualizado pelo IPAC 5,79%

Regra Vigente para Mínimo de Saúde da União 2023		Período		Valor Mínimo com ASPS 2023		R\$ Milhares
Dispositivo	Metodologia	Meses	Número	Valor Anualizado	Referencial Mensal	Valor Ponderado em 2023
Art. 107 ADCT	Mínimo ASPS 2022 + Variação IPCA	Jan - Ago/2023	8	144.532.584	12.044.382	96.355.056
Art. 198, § 2º, I, da CF	15% RCL realizada em 2023	Set - Dez/2023	4	170.758.446	14.229.870	56.919.482
Total						153.274.538
Diferença com base no valor do mínimo apurado no Parecer Prévio das contas de 2022 apreciado pelo TCU						-8.741.954

Fonte: Valor mínimo de ASPS apurado no Parecer Prévio das contas de 2022 (R\$ 139.813.000) + Variação IPCA Jan - Ago 2023 (1,03375640)

É verificada pequena diferença quando se faz a simulação a partir do valor mínimo de ASPS que a União deveria aplicar em 2022, atualizado pela variação do IPCA de janeiro a agosto de 2023, conforme previsto no Parecer Prévio⁵ das contas anuais do Presidente da República.

Oportuno ressaltar que, **até o exercício de 2020**, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas trazia o acompanhamento do cumprimento dos **mínimos constitucionais de saúde e educação**, o que deixou de ser evidenciado a partir de 2021 sem aparente justa causa.

Essa supressão da verificação dos mínimos de duas despesas consideráveis de índole constitucional não se demonstra compatível com a noção de responsabilidade fiscal, especialmente na sua dimensão de ação planejada e transparente “em que se *previnem riscos e*

⁵ <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-presidente/>



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU
35 Anos da Constituição de 1988

corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras” (art. 1º, § 1º, da LRF).

Registre-se que, no Relatório de Avaliação do 3º bimestre de 2023, publicado em julho, o Poder Executivo informou que os limites de gasto - regidos pela EC 95, de 2016, e já modificados pela EC nº 126, de 2022, com pendência do implemento de condição - resultavam na necessidade de ajustes nas dotações de tão somente R\$ 3, 2 bilhões. Eis o trecho do relatório:

*9. Entretanto, em respeito aos limites individualizados para as despesas com impacto primário da União, dispostos no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, 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\$ 3.221,9 milhões acima do Teto de Gastos estabelecido para 2023.** Se confirmada essa projeção, até o final do exercício, haveria necessidade de limitação, no mesmo valor, nesse Poder. Para os demais Poderes da União, MPU e DPU, os valores projetados correspondem aos respectivos limites.*

Noutra vertente, deve-se considerar que a EC nº 126, de 2022, foi fruto de discussão e articulação do Governo eleito em 2022 com o Congresso Nacional, inclusive com a previsão de gastos acima do Teto de Gasto. A Lei Complementar nº 200, de 2023, foi decorrente de Projeto de Lei elaborado pelo Poder Executivo, debatido e negociado com ambas as Casas do Congresso Nacional.

Dessa forma, causa no mínimo estranheza que somente no 2º semestre de 2023 o Poder Executivo tenha constatado o efeito da EC nº 126, promulgada em 2022, sobre os mínimos constitucionais de educação e saúde.



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU
35 Anos da Constituição de 1988

V – PRECEDENTE SEMELHANTE NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Análise ponderada e juridicamente plausível nesse sentido foi realizada no Relatório e no Voto que fundamentaram o **Acórdão nº 1.048/2018-TCU-Plenário**, conforme tabela didaticamente ilustrada no parágrafo 132 do Relatório e nos parágrafos 28-30 do Voto (Transcrição do quadro no Anexo Único desta Nota Técnica). Eis a parte do Relatório que pode subsidiar as reflexões:

*“132. Para ilustrar a situação hipotética, considerar-se-ia, no limite do teste jurídico, 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.*

...

133. Esse exercício interpretativo, entretanto, seria em vão, já que pouco acrescentaria ao piso federal a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde, o qual passaria de R\$ 95,366 bilhões para R\$ 95,970 bilhões, uma diferença de pouco mais de R\$ 600 milhões, sendo que a União aplicou, em ações e serviços públicos de saúde, montante superior a R\$ 106 bilhões em 2016.

*134. **Inócuo**, portanto, seria o esforço no sentido de tentar antecipar para 2016 o efeito proporcional da Emenda 95/2016, quando o art. 110, inciso I, do ADTC fixa, expressamente, que sua eficácia normativa dar-se-á, de forma excepcional, no exercício de 2017.”*

Como se verifica, em precedente análogo, o TCU aplicou as regras vigentes de forma ponderada, de forma a garantir a segurança jurídica dos gestores e o máximo de previsibilidade das despesas do orçamento da União. O resultado não prevaleceu tão somente porque o valor alocado em ASPS no orçamento de 2016 (R\$ 106 bilhões) era superior ao valor ponderado (R\$ 95,97 bilhões) com base nas duas Emendas Constitucionais que regeram o mínimo de saúde no referido exercício.



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU
35 Anos da Constituição de 1988

Ressalte-se que o art. 23, parágrafo único da Lei Complementar nº 141, de 2012, estabelece os procedimentos de **apuração e correção quadrimestral** das dotações orçamentárias necessárias para os entes da Federação cumprirem os mínimos de saúde no próprio exercício:

Art. 23. Para a fixação inicial dos valores correspondentes aos recursos mínimos estabelecidos nesta Lei Complementar, será considerada a receita estimada na lei do orçamento anual, ajustada, quando for o caso, por lei que autorizar a abertura de créditos adicionais.

*Parágrafo único. As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios serão **apuradas e corrigidas a cada quadrimestre** do exercício financeiro.*

Em sentido análogo disciplina a Lei de Diretrizes Básicas da Educação-LDB (Lei nº 9.394, de 1996), que estabelece apuração e medidas orçamentárias corretivas a cada trimestre, a saber:

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

...

*§ 4º As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, **serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro.***

No caso de descumprimento da Lei Complementar nº 141, de 2012, cabe responsabilização, com destaque para as seguintes disposições:

Art. 25. Eventual diferença que implique o não atendimento, em determinado exercício, dos recursos mínimos previstos nesta Lei Complementar deverá, observado o disposto no inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal, ser acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência e das sanções cabíveis.



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU 35 Anos da Constituição de 1988

Art. 37. Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos prevista no [art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), o cumprimento do disposto no [art. 198 da Constituição Federal e nesta Lei Complementar](#).

...

Art. 46. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o [Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 \(Código Penal\)](#), a [Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950](#), o [Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967](#), a [Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992](#), e demais normas da legislação pertinente.

As despesas mínimas referentes aos pisos de saúde e educação constituem despesas obrigatórias, não sujeitas ao contingenciamento, de acordo com o art. 9º, § 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo que o cumprimento das regras constitucionais que estabelecem tais pisos não podem ser interpretadas para acomodar este ou aquele interesse do Governo de plantão.

VI – AUTOAPLICAÇÃO DAS REGRAS CONSTITUCIONAIS DOS MÍNIMOS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE

Embora a Emenda nº 29 tenha sido promulgada em 13 de setembro de 2000, foi inequívoca a sua **autoaplicação**, sendo convergente a jurisprudência do TCU e da Corte Suprema.

O Parecer Prévio das contas presidenciais de 2000, da relatoria do Ministro Adylson Motta, fez o seguinte atesto sobre a observância da exigência constitucional no ano de sua promulgação:

Desempenho da Função Saúde

*No quadro seguinte são discriminados os valores de dotação e execução orçamentárias da função Saúde para os exercícios de 1999 e 2000. Nesse quadro, pode-se observar que houve um incremento de 9,1% dos gastos com a função, **atendendo ao disposto na Emenda Constitucional nº 29, de***



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU 35 Anos da Constituição de 1988

13/09/2000, que determinou o incremento de 5% nos gastos em relação a 1999. (p. 93)

As diretrizes sobre a aplicação da Emenda nº 29 foram aprovadas no Conselho Nacional de Saúde (CNS) pela Resolução nº 322, de 8 de maio de 2003, segundo a qual os dispositivos da Emenda em questão são autoaplicáveis. O Estado do Rio de Janeiro questionou o teor da Resolução em comento no âmbito da **ADI nº 2.999**, que teve o seguinte desfecho no STF:

*EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada contra a Resolução do Conselho Nacional de Saúde no 322, de 8 de maio de 2003, que estabelece as diretrizes a serem observadas para a aplicação da Emenda Constitucional no 29, de 13 de setembro de 2000. 2. **Inadmissibilidade.** Resolução expedida com fundamento em regras de competência previstas em um complexo normativo infraconstitucional (Leis nº 8.080/1990 e 8.142/1990). 3. Precedentes. 4. Vencida a tese no sentido do conhecimento da ação, em razão de a Resolução nº 322/2003, do Conselho Nacional de Saúde, objetivar atender à disciplina determinada pelo art. 198 da Constituição Federal, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 29/2000. 5. **Ação direta não conhecida.***

O Supremo Tribunal Federal-STF já decidiu pelo **caráter autoaplicável** da previsão constitucional que fixou os mínimos de saúde. Cite-se o **Recurso Extraordinário-RE nº 858.075**, com repercussão geral reconhecida (Tema 818).

VII – METODOLOGIA DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

A RCL do ente da Federação é o **principal parâmetro** para avaliação da responsabilidade da gestão fiscal dos titulares dos Poderes e órgãos contemplados pelo art. 20 da LRF, visto que a maior parte dos limites é em face dela calculados. O controle da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão reflete o **binômio** despesa (no numerador) e a RCL (no denominador).

Assim sendo, o cumprimento ou não do limite de pessoal é reflexo direto de alterações em qualquer um desses números. Esse é o entendimento do Tribunal de Contas da União-TCU



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU
35 Anos da Constituição de 1988

assentado no Relatório (parágrafos 7 e 8) que fundamenta o Voto condutor do **Acórdão nº 352/2008-TCU-Plenário** (Rel. Min. Benjamin Zymler). Sobressaem do Relatório mencionado os parágrafos 28 e 33 que apontam risco de alteração da RCL de forma unilateral e os riscos de reflexo no cumprimento dos limites de pessoal, a saber:

28. *É de fundamental importância consignar nesta passagem a **relação direta entre a metodologia de apuração da RCL e os percentuais definidos para despesa com pessoal dos Poderes e órgãos autônomos quando da edição da Lei Complementar nº 101, em 2000**, os quais foram fixados a partir de uma cesta de receita que **não pode ser subavaliada unilateralmente**, pelo uso de interpretação meramente literal de dispositivos obscuros ou por meio da criação de deduções e exclusões à margem da norma geral, pois o resultado dessas medidas pode ser a **inviabilidade do cumprimento dos limites fiscais no plano econômico-financeiro**, especialmente por parte dos órgãos autônomos dos Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público nas três esferas de governo.*

...

33. *Assim sendo, entende-se oportuno seja **dada ciência da análise empreendida neste título aos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público instituídos, nos termos dos arts. 103-B e 130-A da Constituição**, com a finalidade de zelar pela autonomia funcional e administrativa dos referidos órgãos federais e estaduais, além de também exercerem o controle da atuação administrativa e financeira no âmbito dos respectivos órgãos, sem prejuízo das atribuições dos Tribunais de Contas competentes. Tal encaminhamento demonstra-se alinhado ao disposto na alínea 'e' da Cláusula Segunda do Acordo de Cooperação Técnica nº 1/2007, celebrado entre o CNJ e o TCU, com o objetivo de institucionalizar a troca e compartilhamento de informações, de modo a evitar duplicidade de esforços (fls. 117/121 do volume Anexo I).*

Quanto ao risco de alteração da RCL para o cumprimento dos limites de despesa de pessoal dos Poderes e órgãos autônomos, o Relatório mencionada destaca:

79. *Pela norma do inciso I do art. 96 da Constituição, **competem privativamente aos tribunais** (inclusive cada um dos Regionais), além de elaborar seus regimentos internos, prover os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição, assim como os necessários à administração da justiça (alíneas 'a', 'c' e 'e'). Tais prerrogativas também são asseguradas ao MPU (§ 2º do art. 127 da Constituição) e ao TCU (art. 73 da Constituição e ADI nº 789-1) e seus correspondentes nas demais esferas, além das Defensorias*



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU 35 Anos da Constituição de 1988

Públicas dos Estados (§ 2º do art. 134 da Constituição).

80. *Se for considerado que o controle da despesa com pessoal previsto nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição passa pela adoção de providências que dependem da iniciativa **privativa** do titular de cada órgão com poder de autogoverno - como a **redução de cargos em comissão e função de confiança, exoneração de servidores não-estáveis** e, no caso extremo, a perda de cargo efetivo pelo servidor estável -, de nada adiantaria o legislador complementar fixar limites globais para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário se estes dois últimos são compostos por diversos órgãos autônomos para a prática de atos administrativos que podem afetar o equilíbrio das contas públicas, como, por exemplo, a geração de despesa com pessoal sem observar os limites e condições impostos pela legislação fiscal (§ 1º, art. 1º LC nº 101/2000).*

Em 2023, o orçamento da União tem dotação atualizada para transferir aos entes subnacionais R\$ 502,77 bilhões, dos quais **R\$ 65,96 bilhões** (13%) correspondem à ‘Transferência das Participações pela Produção de Petróleo e’ (Ação 0A53) que, pela proposta em discussão, passaria a ser deduzida da RCL dos Estados e Municípios.

A **Receita Corrente Bruta-RCB** da União do 4º bimestre de 2023 tem previsão atualizada para o presente exercício de R\$ 2,342 trilhões. As deduções regulamentadas na LRF somam R\$ 1,204 trilhão e a **RCL** totaliza R\$ 1,138 trilhão. As deduções disciplinadas na LRF apresentam os seguintes valores:

	R\$ Milhares	
Parcelas Deduzidas da Receita Corrente Bruta para Cálculo da RCL	Valor Previsto	%
Transferências Constitucionais e Legais aos entes subnacionais (repartição de receita)	502.771.537	41,74%
Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para o RGPS (INSS)	594.917.372	49,39%
Contribuição Plano Seguridade Social do Servidor Público Civil Federal	17.939.033	1,49%
Compensação Financeira RGPS/RPPS	0	
Contribuição para Custeio Pensões Militares	8.911.446	0,74%
Contribuição para PIS/PASEP	79.927.561	6,64%
Total das Deduções Historicamente Previstas na LRF	1.204.466.948	100%

Fonte: Tesouro Transparente



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU
35 Anos da Constituição de 1988

A questão, porém, precisa ser analisada a partir da série histórica do comportamento das receitas correntes da União e suas deduções, ambas parametrizadas pelo Produto Interno Bruto- PIB para que se possa ter a real compreensão do quadro e seus riscos.

R\$ Milhares

Ano	PIB Nominal	Receita Corrente Bruta		Deduções do art. 2º da LRF			Receita Corrente Líquida		
	Valor	Valor	% PIB	Valor	% RCB	% PIB	Valor	% RCB	% PIB
	<i>a</i>	<i>b</i>	$c = b/a$	<i>d</i>	$e = d/b$	$f = d/a$	$g = b - d$	$h = g/b$	$i = g/a$
2000	1.199.092.100	252.518.504	21%	106.419.922	42%	9%	146.098.582	58%	12%
2001	1.315.755.500	289.410.918	22%	120.520.070	42%	9%	168.890.848	58%	13%
2002	1.488.787.300	343.074.988	23%	141.147.242	41%	9%	201.927.746	59%	14%
2003	1.717.950.400	384.447.011	22%	159.526.847	41%	9%	224.920.164	59%	13%
2004	1.957.751.200	450.589.981	23%	186.236.983	41%	10%	264.352.998	59%	14%
2005	2.170.584.500	527.324.578	24%	224.308.803	43%	10%	303.015.775	57%	14%
2006	2.409.449.900	584.067.471	24%	239.336.038	41%	10%	344.731.433	59%	14%
2007	2.720.262.900	658.884.417	24%	272.202.559	41%	10%	386.681.857	59%	14%
2008	3.109.803.100	754.735.517	24%	326.172.229	43%	10%	428.563.288	57%	14%
2009	3.333.039.400	775.406.759	23%	338.206.422	44%	10%	437.200.336	56%	13%
2010	3.885.847.000	890.137.033	23%	390.270.420	44%	10%	499.866.613	56%	13%
2011	4.376.382.000	1.029.613.468	24%	470.907.081	46%	11%	558.706.387	54%	13%
2012	4.814.760.000	1.134.717.335	24%	517.783.986	46%	11%	616.933.349	54%	13%
2013	5.331.619.000	1.219.645.809	23%	563.551.591	46%	11%	656.094.218	54%	12%
2014	5.778.953.000	1.243.280.132	22%	601.701.935	48%	10%	641.578.197	52%	11%
2015	5.995.787.000	1.282.514.802	21%	607.992.060	47%	10%	674.522.742	53%	11%
2016	6.269.328.000	1.360.549.861	22%	650.620.287	48%	10%	709.929.575	52%	11%
2017	6.585.479.000	1.407.900.047	21%	680.645.723	48%	10%	727.254.324	52%	11%
2018	7.004.141.000	1.535.662.595	22%	730.314.192	48%	10%	805.348.403	52%	11%
2019	7.407.023.600	1.691.011.537	23%	785.352.947	46%	11%	905.658.590	54%	12%
2020	7.609.597.000	1.513.686.530	20%	861.743.264	57%	11%	651.943.266	43%	9%
2021	8.898.727.464	1.986.158.134	22%	923.639.086	47%	10%	1.062.519.048	53%	12%
2022	9.915.316.433	2.377.247.234	24%	1.123.819.927	47%	11%	1.253.427.307	53%	13%
2023	10.450.999.223	2.342.856.586	22%	1.204.466.949	51%	12%	1.138.389.637	49%	11%

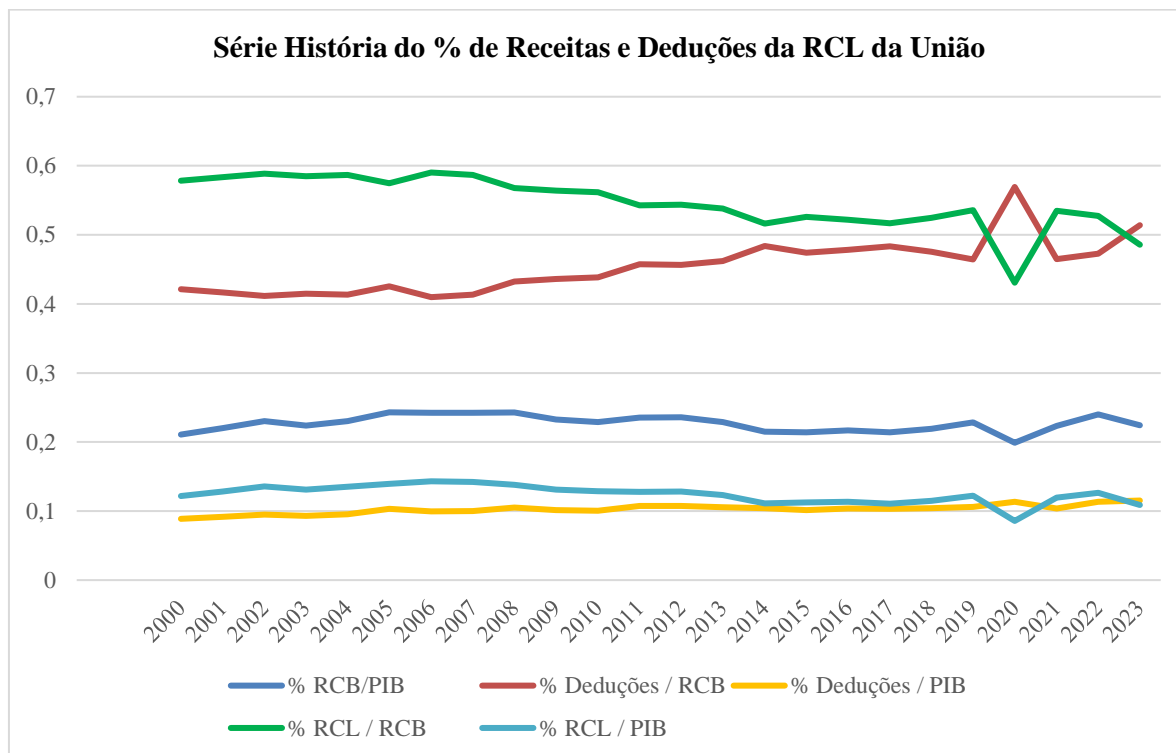
Fonte: Estatísticas fiscais – Bacen e valores previstos da série histórica da RCL divulgada no Tesouro Transparente

Tabela 4-B – Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)

Nota 16/ PIB 2023 acumulado nos últimos 12 meses em valores correntes



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU
35 Anos da Constituição de 1988



A média da proporção da RCL em relação à RCB na série histórica é de **55%** e a mediana é **54%**; desde 2012, a RCL da União encontra-se abaixo desses patamares, com previsão de fechar o presente exercício em montante correspondente a **49%** da RCL, o menor de toda série histórica, com exceção do ano de 2020, que tem razões peculiares.

A média das deduções em relação à RCB ficou em 45%, enquanto a mediana atingiu 46%, ou seja, a previsão para 2023 (**51%**) encontra-se 6 pontos percentuais acima da média e 5 pontos percentuais acima da mediana. Quando comparadas ao PIB, a média e a mediana das deduções são de 10%. **Preocupa a redução, em pontos percentuais, da proporção da RCL em relação à RCB na série histórica, com trajetória ascendente das deduções a partir de 2009.**

Com exceção do exercício de 2020, marcado por deduções indevidas de auxílios financeiros que o Tesouro Nacional procedeu e reduziu mais de R\$ 79 bilhões - o que foram



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU 35 Anos da Constituição de 1988

prontamente contestadas pelo Acórdão nº 4.074/2020-TCU-Plenário (Min. Bruno Dantas) -, nos demais exercícios a queda na proporção se deve a aumento da dedução, o que requer atenção e cuidado específico, porque a RCL é o principal parâmetro para aferir os limites fiscais, notadamente a despesa de pessoal dos Poderes e órgãos autônomos.

Após a definição da metodologia da RCL, em 2000, foram aprovadas medidas constitucionais que ampliaram, substancialmente, valores deduzidos da RCB para fixação da RCL. Eis alguns dos fatores que chamam atenção:

- i) aumento da arrecadação das contribuições da Seguridade Social deduzidas (vinculadas ao RGPS e PIS/PASEP);
- ii) aumento na repartição de receita do IRRF e do IPI: até 2007, a União repartia 47% da soma desses impostos; com a Emenda Constitucional nº 55, de 2007, passou a entregar 48%, aumentando para 49% em 2014 (EC nº 84) e 50% em 2021 (EC nº 112);
- iii) passou a entregar, com a EC nº 42, de 2003, 50% do ITR aos Municípios e 25% da arrecadação da CIDE aos Estados e Distrito Federal, percentual este elevado a 29% com a promulgação da EC nº 44, de 2004;
- iv) Alteração da sistemática do FUNDEB com a promulgação da EC nº 108, de 2020, o que resultou no aumento da complementação da União de **R\$ 16,46 bilhões** em 2020 para R\$ 39,5 bilhões em 2022, montante com aumento real de **105%** (atualizado pelo IPCA);
- v) deduções de auxílios financeiros instituídos por lei, que a União transferiu aos entes subnacionais, sem que tais auxílios se insiram no conceito de repartição de receita tributária (Acórdão nº Acórdão 969/2019-TCU-Plenário (Rel. Min. Ana Arraes), alterado pelo Acórdão nº 4.074/2020-TCU-Plenário (Min. Bruno Dantas).



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU 35 Anos da Constituição de 1988

Até 2020, a complementação da União para o FUNDEB correspondia a 10% do total do valor depositado por Estados e Municípios na cesta do FUNDEB. Esse valor da complementação federal passou para 12% em 2021, 15% em 2022, 17% este ano de 2023 e vai crescer até 2026, chegando a 23%. Em 2022, Estados, Distrito Federal e Municípios contribuíram com **R\$ 223,53 bilhões** correspondente a 20% das receitas de impostos e transferências constitucionais por repartição de receita para formação do FUNDEB.

A **dedução da complementação da União ao FUNDEB**, classificada como despesa própria de manutenção e desenvolvimento do ensino da União, decorre de uma leitura equivocada do art. 2º, § 1º, da LRF apontada no Relatório que fundamenta o Acórdão nº 352/2008-TCU-Plenário e também no Acórdão nº 4.074/2020-TCU-Plenário, sem encaminhamento corretivo nas respectivas deliberações.

O tema é tratado nas seguintes passagens do Relatório que fundamenta o Acórdão nº 4.074/2020-TCU-Plenário, com destaque para as seguintes passagens:

117. Ao se debruçar sobre a metodologia de cálculo da RCL, o TCU firmou entendimentos e proferiu determinação à STN no sentido de afastar a dedução de transferências constitucionais e/ou legais que constituam despesas próprias da União. Eis os termos do Acórdão 476/2003-TCU-Plenário (rel. min. Ubiratan Aguiar) que merecem destaque:

‘9.2. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que adote providências para que:

9.2.1. relativamente às transferências da União a Estados, Distrito Federal e Municípios que devam ser deduzidas para fins de apuração da RCL, somente sejam admitidas:

9.2.1.1. as repartições de receitas decorrentes de disposição constitucional ou legal, com base na alínea ‘a’ do inciso IV do art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF;

9.2.1.2. as transferências relativas à complementação do FUNDEF e à compensação pela desoneração do ICMS nas exportações, com base no §1º do art. 2º da LRF (Lei Complementar 87/1996);

(...)



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU 35 Anos da Constituição de 1988

9.2.6. com base no que dispõe o §3º do art. 2º da LRF (duplicidade), sejam excluídas, para fins de apuração da receita corrente líquida, receitas relativas a quaisquer restituições, cujos valores foram contabilizados, em exercícios anteriores, no agregado receitas correntes;

9.2.7. seja deduzido da Receita Corrente Líquida o valor das transferências realizadas em decorrência da Lei Complementar 87/1996, independente de a fonte utilizada para tal ser oriunda de emissão de títulos, com vistas a dar cumprimento ao disposto no § 1º do art. 2º da LRF, quer referida transferência tenha ocorrido no âmbito da atividade '0426 - Transferência a Estados, DF e Municípios para Compensação da Isenção do ICMS aos Estados Exportadores' quer no âmbito da atividade '0047 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF';' (grifamos)

118. As deduções da RCL são objeto de controvérsias históricas não pacificadas nem mesmo no âmbito da Semag. Conforme consignado no relatório que fundamenta o Acórdão 352/2008-TCU-Plenário (rel. min. Benjamin Zymler), de acordo com análise reproduzida no Adendo 1 desta Representação, as divergências foram contextualizadas nos Relatórios do TC 012.764/2004-1, referente ao monitoramento do Acórdão 476/2003-TCU-Plenário (TC 014.646/2002-0), à época em curso.

119. Em apertada síntese, as digressões hermenêuticas na esfera federal decorreram de imprecisão quando da construção da norma do § 1º do art. 2º da LRF, segundo o qual devem ser computados os 'valores pagos e recebidos' em decorrência do Fundo de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitória (Fundef/Fundeb) e da compensação financeira do ICMS-Desoneração ('Lei Kandir') sem especificar a que esferas a medida se aplica, diferentemente de todos os demais dispositivos do mesmo artigo.

120. Ao apreciar tais divergências, o Tribunal, por meio do Acórdão 667/2008-TCU-Plenário (rel. min. Valmir Campelo), manteve os itens 9.2.1.1, 9.2.1.2, 9.2.6 e 9.2.7 do Acórdão 476/2003-TCU-Plenário. Na análise da metodologia de cálculo da RCL federal realizada no bojo do acompanhamento do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do 1º quadrimestre de 2018, apreciado pelo Acórdão 969/2019-TCU-Plenário (rel. min. Ana Arraes), a equipe de fiscalização fez apontamentos contundentes acerca do caráter indevido da dedução - para fins de cálculo da RCL federal - dos valores pertinentes às ações '00QR - Apoio Financeiro da União aos Entes Federativos que Recebem o FPM' (R\$ 1,4 bilhão) e '0E25 - Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação das Exportações - Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o Fomento das Exportações' (R\$ 1,9 bilhão).



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU 35 Anos da Constituição de 1988

121. No voto condutor do Acórdão 969/2019, a relatora, todavia, não acolheu a proposta da Semag de determinar à STN que se abstinhasse de computar tais ações no rol de deduções para fins de cálculo da RCL federal, por considerar que as decisões assentadas nos Acórdãos 476/2003-TCU-Plenário e 667/2008-TCU-Plenário, no sentido de que ‘a ‘vontade’ da lei é por considerar o montante da despesa da União para ajustar o valor da RCL, de forma que essa receita não seja aumentada (pela não dedução da transferência) a ponto de comprometer a observância aos princípios básicos de gestão fiscal responsável’. Os dispositivos da decisão mais recente, porém, não abordaram a questão, razão pela qual não se demonstra conveniente suscitar incidente de uniformização de jurisprudência, embora seja possível vislumbrar divergência material entre o efeito prático das decisões.

122. Porém, a manutenção de dedução, na metodologia de cálculo da RCL federal, de despesas próprias da União, inclusive quando custeadas com recursos de operação de crédito e emissão de títulos públicos que não fazem parte da receita corrente bruta, está longe de alcançar a pacificação.

123. Em Representação formulada ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) em defesa da autonomia do Ministério Público (peça 20 e Adendo 2 desta Representação), o subprocurador-geral da República, Oswaldo José Barbosa Silva, questionou a manutenção do entendimento assentado nos itens 9.2.1.2 e 9.2.7 do Acórdão 667/2008-Plenário (peça 20). A matéria foi apreciada, em 3/11/2008, no âmbito do Processo CNMP 735/2008-07 (Pedido de Providências), ocasião em que foi expedida recomendação e instauração de procedimento de controle administrativo para cada unidade do Ministério Público, com vistas a evitar a subavaliação da RCL dos entes da Federação, inclusive da União, em razão do seu impacto direto no cumprimento do limite de pessoal (peça 21).

124. Sobre o argumento que tem permeado as decisões do TCU, no sentido de que o objetivo da dedução apenas de duas despesas próprias da União seria conter a expansão dos gastos federais - e apenas dos federais -, merece reprodução o seguinte trecho da Representação do MPF ao CNMP reproduzida em maior amplitude no Adendo 2 desta Representação:

‘102. A Nota da STN 2.321/2007 corrobora esse entendimento preliminar (item 30). O documento registra que parece ‘estranho deduzir uma despesa da receita, principalmente tendo em conta que essa despesa pode estar sendo paga com recursos originários de operações de crédito, uma receita de capital que não integra a base de cálculo da receita corrente. Mais lógico seria considerar que todas as deduções, para efeito de cálculo da RCL, devem inicialmente integrar a receita corrente bruta.’ Ressalta, todavia, que os entendimentos são controversos. Ainda de acordo com a Nota, a ‘Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN e o TCU, até o momento, entenderam que caberia fazer essa dedução, mas a metodologia expressa nas Portarias STN 36/2004 e 256/2004 não considerou nas deduções, a título de



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU 35 Anos da Constituição de 1988

Transferências Constitucionais e Legais, as despesas custeadas com recursos provenientes de operações de crédito realizadas para compensação pela desoneração do ICMS nas exportações e complementação do FUNDEF.’ (grifou-se).

(...)

108. Em primeiro lugar, impende esclarecer que os objetivos e premissas insculpidos na LC 101/2000 não visam restringir a base de cálculo a partir da qual são definidos os limites fiscais da União. Visa, sim, estabelecer normas gerais de finanças públicas que, por assim ser, devem nortear os entes das três esferas de governo, não apenas a União.

109. Em segundo plano, há que se comentar a dissonância entre a técnica de interpretação dispensada pela Corte de Contas e demais intérpretes ao analisar as disposições do artigo 2º, inciso IV, alínea ‘a’ da LC 101/2000 e § 1º do mesmo artigo, lógico-sistemática no primeiro caso e extremamente literal no segundo.

110. Conforme registrado no Relatório que fundamentou o Voto e Acórdão 352/2008-TCU-Plenário, pela literalidade da redação dada à alínea ao artigo 2º, inciso IV, alínea ‘a’ da LC 101/2000, que prevê a dedução, na União, dos valores transferidos a Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, também seria plausível, sob o prisma jurídico, deduzir da receita federal os valores referentes a transferências decorrentes da repartição de receita tributária, assim como quaisquer outras despesas obrigatórias impostas à União pela via legal ou constitucional, cuja implementação se faz por meio de repasse de recursos federais aos demais entes da Federação, tais como: a) a complementação ao Fundeb; b) as expressivas transferências do SUS previstas na Lei 8.142/1990 e inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição (legais e constitucionais, portanto); c) a compensação financeira do ICMS-Desoneração, que surgiu pela via legal em 1996 e ganhou status constitucional a partir da promulgação da EC 42/2003, a qual deu redação ao § 3º do art. 91 do ADCT.

111. Todavia, ao examinar a abrangência do conteúdo do artigo 2º, inciso IV, alínea ‘a’ da LC 101/2000, a Corte de Contas da União restringiu, por meio da interpretação lógico-sistemática, o alcance da expressão ‘valores transferidos por determinação constitucional ou legal’ à repartição típica da receita tributária da União com os demais entes, conforme entendimento consignado no item 9.2.1.1 do Acórdão 476/2003-TCU-Plenário. O resultado prático dessa interpretação foi o afastamento da dedução de montantes expressivos que poderiam ser abarcados pela literalidade da expressão ‘constitucional ou legal’, em especial os do SUS, não parecendo haver divergência entre os órgãos fazendários e o TCU.

(...)



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU 35 Anos da Constituição de 1988

120. *Também se demonstra equivocado, além de incoerente com a interpretação dispensada pela Corte de Contas às disposições do artigo 2º, inciso IV, alínea 'a' da LC 101/2000, o entendimento de que o conceito da metodologia de cálculo da RCL tem por finalidade conter os gastos públicos. Ora, se essa fosse a via adequada para conter os gastos públicos federais, por que não se interpreta as disposições da alínea em foco a partir da exegese literal, de forma que seja deduzida da RCL da União toda e qualquer transferência federal aos demais entes, em especial as bilionárias transferências do SUS e as transferências voluntárias previstas em Lei, conforme previsto pelos Programas Nacionais de Merenda Escolar (PNAE) e Dinheiro Direto na Escola (PDDE), além do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem)? Pergunta para qual não se vislumbra resposta razoável.*

121. *É bastante provável que se tal medida fosse materializada, alguns Poderes e órgãos autônomos federais, em especial dentre os 62 tribunais autônomos do Poder Judiciário da União e o MPDFT, ultrapassariam os respectivos limites de pessoal, questão que merece atenção e cuidado especiais.'*

125. *De fato, se o objetivo da metodologia de cálculo da RCL fosse o de deduzir toda despesa realizada por meio de descentralização de repasses, razoável seria deduzir os repasses regulares e automáticos no âmbito do SUS (R\$ 81,53 bilhões em 2019), somados aos repasses da complementação ao Fundeb (R\$ 17,5 bilhões). Neste ano, em razão da pandemia, o orçamento da saúde, originalmente fixado em R\$ 128 bilhões, foi atualizado para R\$ 157,9 bilhões (RREO de maio/2020, peça 23), dos quais cerca de 70% são repassados aos entes subnacionais.*

126. *Igualmente razoável seria deduzir da RCL estadual e municipal as transferências voluntárias, as transferências de royalties, de contribuição de intervenção no domínio econômico (Cide-combustível), uma vez que, no plano da execução financeira, tais recursos e diversos outros não se prestam ao pagamento de despesa com pessoal. Essa, porém, não é a lógica empregada na metodologia de cálculo da RCL segundo a norma contida na LRF, sem razão para tratamentos diferenciados entre a União e os demais entes da Federação.*

127. **Considerando os efeitos decorrentes da alteração em parcial do binômio 'RCL X limite de pessoal', nada indicaria que, num juízo de ponderação, em que são considerados os comportamentos estatais também sob filtros como os da razoabilidade e da proporcionalidade, a União - e apenas na esfera federal - pudesse conter as despesas de pessoal dos Poderes independentes e órgãos autônomos por meio de subavaliação da sua RCL.**

128. **Ao discorrer em sua obra sobre a metodologia de cálculo da RCL (Capítulo 3), o ministro-substituto Weder de Oliveira deixa ressaltar que as**



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU
35 Anos da Constituição de 1988

transferências a título de compensação financeira do ICMS-Desoneração constituem despesa obrigatória da União que não se confunde com repartição de receita, tampouco há previsão clara e expressa para a sua dedução na metodologia de cálculo da RCL federal:

‘Portanto, segundo o art. 91, a União transfere recursos aos estados a título provável⁵¹ de compensação financeira (uma despesa obrigatória) e não de repartição de receitas. Os recursos assim recebidos pelos estados constituem receitas dos próprios estados (75%) e dos municípios (25%), nos exatos termos do §1º do art. 91 do ADCT, que reproduzo novamente, ou seja, dos estados para os municípios trata-se de repartição de receitas (entrega de recursos por determinação constitucional - art. 2º, IV, b, da LRF):

(...)

Quanto à União, enfatizando, o §1º do art. 2º da LRF não fez qualquer equiparação expressa dessa despesa obrigatória (compensação financeira dos estados pela desoneração das exportações), até então determinada pela Lei Kandir, e, a partir de 2003, pela Constituição, ao instituto da repartição de receitas. Ou mesmo determinou expressa e claramente que deveria ser deduzida da receita corrente da União.’ [OLIVEIRA, Weder de. Curso de responsabilidade fiscal direito orçamento e finanças públicas, Volume I, Editora Fórum, 2011]

129. A compensação do ICMS-Desoneração, além de não constituir repartição de receita tributária federal, posto que o ICMS é imposto de competência originária e exclusiva dos estados e do Distrito Federal, o art. 31 da Lei Complementar 87/1996 prevê a emissão de títulos (receita de capital) como uma das fontes de receita possíveis para realização dessa despesa própria da União, que durante um tempo fez o papel de uma espécie de ‘contribuinte’ do ICMS desonerado nas exportações.

130. Igualmente valiosas são as lições do autor sobre o impacto das operações do Fundef/Fundeb na metodologia de cálculo da RCL dos entes subnacionais, distinguindo as peculiaridades do referido fundo contábil em cada esfera:

‘Os recursos recebidos do fundo (que não é uma entidade com personalidade jurídica própria) pelo estado e pelos municípios são contabilizados como receitas do ente receptor. E, sobre esse ponto, não há disputa.

Por outro lado, quanto aos recursos que os entes destinam ao fundo, poderiam ser interpretados como sendo uma despesa obrigatória determinada pela Constituição, ou como uma forma sui generis de repartição de receita, visto que a própria Constituição determina que certas parcelas de tributos e de repartições de receitas sejam destinadas ao fundo.



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU 35 Anos da Constituição de 1988

Nesse sentido, deve ser bem percebido que o que cada ente subnacional aporta ao fundo não é um montante pré-determinado, mas percentuais de receitas constitucionalmente definidos (percentuais e receitas).

Dessa forma, os recursos destinados pelos estados e municípios ao fundo são contabilizados como deduções de receita, e não como despesas. Portanto, quando o §1º do art. 2º da LRF menciona valores pagos e recebidos em decorrência do fundo previsto no art. 60 do Ato das Disposições Transitórias Constitucionais o faz referindo-se aos valores deduzidos da receita ('pagos') para formação do fundo estadual e aos valores recebidos do fundo ('recebidos'). O verbo 'pagar' não tem o sentido de realizar uma despesa. Se assim fosse entendido, a contabilização dos recursos estaduais e municipais destinados ao fundo haveria de ser feita como despesa, que não é a interpretação que melhor se coaduna à forma como estados e municípios participam da constituição do fundo.

No caso da União, não há repartição de receita, mas sim, um aporte de recursos realizado para complementar os fundos estaduais, quando necessário, e assim é contabilizado.58' (grifamos)

131. Impende observar que, na União, não existe retenção de parcela dos impostos federais na fonte para formação do Fundeb, sem justificativa plausível para fazer ajuste da receita corrente. A geração de duplicidade na receita corrente bruta com as operações do Fundeb ocorre tão somente nas esferas estadual e municipal em decorrência do esquema sui generis de cooperação instituído, pela via constitucional, entre cada estado e os respectivos municípios.

132. Isso porque, de um lado, as receitas de impostos e transferências constitucionais decorrentes de repartição de receitas de impostos devem ser contabilizadas pelos valores integrais (100%) por força da Lei 4.320/1964 (art. 6º), independentemente de haver a retenção na fonte de 20% desses recursos para composição do Fundeb estadual.

133. De outro, os mesmos recursos depositados na conta vinculada do Fundeb estadual (também conhecida como 'Fundão estadual') retornarão ao estado e respectivos municípios com outra classificação de receita (código de receita 1724.01.00 - Transferência recebida do Fundeb estadual), de acordo com o número de alunos apurado pelo censo escolar.

134. Essas operações com o fundo contábil estadual - de retenção de receita e sua redistribuição segundo o censo escolar - pode gerar resultado nulo, positivo ou negativo para estado e seus municípios, sendo que as duas últimas hipóteses acarretam ganho ou perda de receita de impostos e transferências constitucionais de outros entes da Federação.

135. Esta situação peculiar das esferas subnacionais não reflete, nem de longe, a sistemática da complementação federal ao Fundeb e a natureza dos



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU
35 Anos da Constituição de 1988

auxílios financeiros federais para enfrentamento dos efeitos econômicos da pandemia, cujos montantes transbordam - e muito - os valores globais correspondentes aos percentuais fixados taxativa e constitucionalmente para repartição da receita tributária de impostos e contribuições efetivamente arrecadados pela União em 2020, matéria de índole eminentemente constitucional, conforme foi evidenciado nos tópicos precedentes.

136. Apenas para ilustrar o impacto fiscal dos precedentes vigentes, em 2004, a complementação da União ao Fundef foi de R\$ 485 milhões (0,18% da RCL federal), passando para R\$ 17,5 bilhões em 2019 (1,93% da RCL federal), o que representa um aumento real extraordinário de 1.528% na dedução da RCL federal (descontada a inflação acumulada). Para este ano, o repasse federal com a referida complementação foi fixado no valor de R\$ 16,46 bilhões, o que corresponde a 10% da arrecadação de receitas próprias dos entes subnacionais que compõem o fundo contábil.

137. Também merece registro o volume expressivo de ações ajuizadas contra a União envolvendo a complementação do Fundef e do Fundeb. Segundo apuração realizada no âmbito do Levantamento de Auditoria Operacional sobre demandas judiciais (TC 032.462/2019-0, sem decisão de mérito, rel. min. Benjamin Zymler), atualmente tramitam dez ações judiciais no STF sobre complementação federal ao Fundef, no valor global de R\$ 28 bilhões. Também há registro acerca no total de R\$ 33,32 bilhões.

Em Representação formulada ao Conselho Nacional do Ministério Público-CNMP em defesa da **autonomia do Ministério Público**, como descrito no Relatório do TCU, o Subprocurador-Geral da República, Oswaldo José Barbosa Silva, questiona as diversas hipóteses de subavaliação da RCL e demonstra seu efeito nefasto para os Poderes e órgãos autônomos.

A matéria foi apreciada, em 3/11/2008, no âmbito do **Processo CNMP 735/2008-07** (Pedido de Providências), ocasião em que foi expedida recomendação e instauração de procedimento de controle administrativo para cada unidade do Ministério Público, com vistas a evitar a subavaliação da RCL dos entes da Federação, inclusive da União, em razão do seu impacto direto no cumprimento do limite de pessoal.



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU 35 Anos da Constituição de 1988

Além de todos esses fatores críticos que se somaram nos 23 anos de vigência da LRF, que reduzem substancialmente a proporção da RCL em relação à RCB, há outros fatores que aumentam o risco de descumprimento do limite de pessoal dos Poderes e órgãos da União.

Merece destaque o **custo de transição** – ainda desconhecido – da decisão do Governo Federal de criar a **previdência complementar dos servidores públicos civis (FUNPRESP)**, o que veio a ocorrer com a Lei nº 12.618, de 2012, após a definição da metodologia da RCL.

Esse **custo de transição** decorre da redução, substancial e por longo tempo, das contribuições previdenciárias do regime próprio (RPPS) que deixam de incidir sobre a totalidade da remuneração dos servidores admitidos a partir de 2012 e da necessidade de manter os benefícios previdenciários dos servidores que fazem parte do RPPS.

O próprio Poder Executivo⁶ reconheceu esse impacto do custo de transição e necessidade de alterar a LRF em reunião no STF, que teve a seguinte repercussão no **Jornal O Globo** de 24/11/2011:

Governo admite mudar LRF com nova previdência de servidores

Risco de descumprimento de limites de pessoal foi levantado por ministro do STF

Regina Alvarez

24/11/2011 - 22:54 / Atualizado em 24/11/2011 - 23:27

BRASÍLIA - O governo admite mudar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para acomodar o aumento de gastos com pessoal decorrente do novo regime de previdência dos servidores públicos, em discussão no Congresso. O risco de descumprimento dos limites de pessoal previstos na LRF, em decorrência da aprovação do fundo de previdência complementar do funcionalismo, foi

⁶ <https://oglobo.globo.com/politica/governo-admite-mudar-lrf-com-nova-previdencia-de-servidores-3317407>



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU 35 Anos da Constituição de 1988

levantado pelo ministro Marco Aurélio Melo, do Supremo Tribunal Federal, em reunião com o ministro da Previdência, Garibaldi Alves, e o secretário-executivo do Ministério da Fazenda, Nelson Barbosa. Alertado, Barbosa respondeu que, se preciso, a lei será mudada para adequar os limites ao aumento de gastos com pessoal.

Pela regra atual, os gastos de pessoal da União não podem ultrapassar 50% da receita corrente líquida. No caso do Judiciário, alguns tribunais superiores já têm gastos muito próximos desse limite; com a mudança no regime de contribuição para aposentadoria, o limite poderá ser ultrapassado, segundo o ministro Marco Aurélio Melo.

Esse **custo de transição** decorre da redução, substancial e por longo tempo, das contribuições previdenciárias do regime próprio (RPPS) que deixam de incidir sobre a totalidade da remuneração dos servidores admitidos a partir de 2012 e da necessidade de manter os benefícios previdenciários dos servidores que fazem parte do RPPS.

Todos esses fatores que afetam diretamente os servidores públicos em seus direitos subjetivos, razão pela qual as mudanças substanciais na metodologia da RCL devem ser pensadas também a partir dessa perspectiva.

Mais uma vez é oportuno recorrer ao Relatório que fundamenta o Voto condutor do **Acórdão nº 352/2008-TCU-Plenário**, especialmente a seguinte passagem:

*214. Ao determinar explicitamente que a fixação dos limites para despesa com pessoal ativo e inativo far-se-á por intermédio de lei complementar, cujo processo se sujeita a um amplo e exaustivo debate bicameral e aprovação por maioria absoluta nas duas Casas - o legislador constituinte impõe que seja efetivado uma espécie de 'pacto' entre o Congresso Nacional e as instituições (Poderes e órgãos autônomos) abrangidas pelo comando do art. 169, as quais são constituídas pelos seus servidores públicos e não apenas pelos seus titulares-responsáveis. Isso porque, no caso de descumprimento do prazo para recondução da despesa ao limite máximo fixado por lei complementar, as providências saneadoras impostas pelos §§ 3º e 4º do dispositivo em foco atingem tão-somente os **servidores públicos**, suscetíveis à perda do que pode ser para muitos – ou para a maioria – a maior de suas conquistas: o **cargo público**.*

215. E visto sob a perspectiva panorâmica, a fixação de tal limite também pressupõe uma outra espécie de 'pacto', desta vez entre o Congresso Nacional



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU 35 Anos da Constituição de 1988

e a **sociedade**, na medida em que o § 2º do art. 169 da Constituição (item 154) impõe a **suspensão imediata** do repasse de recursos federais e estaduais para os entes das demais esferas se houver descumprimento do prazo de até dois quadrimestres para eliminação do excedente do limite da despesa com pessoal – fixado para Poderes e órgãos autônomos. Com essa medida, o legislador constituinte induz a elevação do grau de **accountability horizontal**, o qual possui direta relação com a **accountability vertical**, que é aquela em que os atores sociais se organizam para cobrar dos gestores públicos o correto uso do erário, a prestação de contas e o cumprimento dos normativos a que estão subordinados, inclusive por parte dos órgãos responsáveis por realizar a fiscalização.

216. A partir desse modelo, pode-se entender que o legislador constituinte instituiu as bases para evitar que a totalidade da receita corrente líquida do ente da Federação fosse destinada para pagamento de pessoal, em detrimento de outras despesas tão importantes ao funcionamento do Estado, como a aquisição de medicamentos, merenda e transporte escolares, iluminação pública, investimentos necessários ao desenvolvimento local e da Nação como um todo, dentre outras ações propulsoras do bem-estar social.

A redução que o Poder Executivo promoveu da RCL da União em 2020, a partir de um exercício hermenêutico equivocado, teve consequências diretas nos limites de pessoal dos Tribunais do Poder Judiciário da União e do Ministério Público da União-MPU. Os efeitos negativos da queda artificial da RCL da União foram demonstrados no **Acórdão nº 561/2021-TCU-Plenário** (Rel. Min. Bruno Dantas), que apreciou os Embargos de Declaração opostos pelo Poder Executivo, assim analisados pelo TCU:

167. O risco apontado na reunião não demorou para ser percebido pelo MPU. Em 20/9/2020, a Procuradoria-Geral da República questionou a aplicação do limite de pessoal da instituição previsto no art. 20 da LRF. Os impactos da redução da RCL sobre os limites fiscais do MPU integram os fundamentos da Consulta formulada nos seguintes termos:

‘8. Explica que, em razão desse equívoco no entendimento da STN e da **queda brusca de receita corrente líquida da União provocada pela calamidade pública**, o Ministério Público da União teria ultrapassado, no segundo quadrimestre de 2020, o limite prudencial de despesas com pessoal (95% do limite máximo), fazendo incidir o art. 22 da LRF, que estabelece uma série de medidas restritivas.

9. Enfatiza que a superação desse limite não decorreu do aumento de despesa com pessoal na instituição, **mas da drástica queda de receita corrente líquida**



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU 35 Anos da Constituição de 1988

causada pela pandemia.

10. *Explica que, por mais que haja um controle dos gastos com pessoal por parte do órgão, considerando a crise econômica atual, o MPU tenderia a continuar excedendo os limites nos próximos quadrimestres.*

11. *Essa situação, segundo ele, prejudicaria a execução orçamentária dos valores corrigidos por meio do Acórdão 3.072/2019-TCU-Plenário, tornando-o ineficaz, e manteria o órgão sob a incidência do art. 22 da LRF e suas restrições, **comprometendo gravemente a prestação de serviço e a autonomia do Ministério Público da União.**' (grifei)*

168. *Dada a gravidade da situação, em 8/11/2020 o relator, Ministro Bruno Dantas, concedeu a medida cautelar requerida pelo MPU, cujo teor foi referendado pelo Plenário do TCU a apreciar a matéria no âmbito do Acórdão 3.015/2020, em 11/11/2020, cujo processo de consulta (TC 036.973/2020-3) aguarda apreciação do mérito.*

169. *O panorama antecipado pela Semag no âmbito do TC 024.304/2020-4 se confirmou com efeitos ainda mais gravosos sobre a RCL federal. Segundo a Portaria-STN 660, de 22/1/2021, a RCL federal de 2020 totalizou **R\$ 651,9 bilhões**, contra os **R\$ 789,91 bilhões** projetados para o ano, conforme divulgado no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do 5º bimestre. Em nota de rodapé, a STN esclareceu que, no rol de deduções da receita corrente bruta, foram mantidos os valores referentes aos apoios/auxílios financeiros federais (quase R\$ 79 bilhões), em razão dos presentes embargos e que, consoante o Despacho do relator, suspenderam os efeitos do Acórdão 4.074/2020-TCU-Plenário.*

170. *Os números detalhados e as variações dos componentes da arrecadação federal que impactam a metodologia de cálculo da RCL federal constam da tabela do Anexo 1 desta análise. De acordo com o que se apurou, nota-se que, enquanto a receita corrente bruta federal de 2020 apresentou queda de 14,36% em relação à de 2019, as **deduções referentes a transferências constitucionais e legais** - que deveriam se restringir aos repasses de recursos decorrentes de repartição de receita efetivamente arrecadada - **aumentaram 21,39%** no mesmo período, sem que houvesse aumento na arrecadação bruta para justificar expressivo crescimento sob a forma de repartição.*

171. *A variação entre a receita realizada e a previsão atualizada da receita em 2020 foi negativa em 10,4% na receita bruta, contra queda de 17,05% da RCL federal. Essa discrepância de aproximadamente 7 pontos percentuais (p.p.) decorreu do aumento significativo das deduções de valores repassados a título de apoios/auxílios federais, os quais receberam o mesmo tratamento de repartição de receita.*

172. *Não houve, importante reprimir, aumento de arrecadação dos tributos e contribuições federais para justificar qualquer incremento na repartição de*



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU 35 Anos da Constituição de 1988

receita corrente, já que as despesas próprias da União com os referidos repasses foram custeadas, em sua grande maioria, com a emissão de títulos públicos (receita de capital), sem que haja previsão constitucional ou legal para repartição da dívida pública federal com os entes subnacionais.

*173. Sem querer antecipar nesta representação a análise de mérito dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) dos Poderes e órgãos autônomos da União do encerramento do exercício de 2020, oportuno observar que a primeira consequência prática que já se constatou dessa dedução - considerada desprovida de lógica e plausibilidade jurídica pelo Acórdão 4.074/2020-TCU-Plenário - foi a queda real de **31,13%** da RCL federal de 2020 (**R\$ 651,9 bilhões**) quando comparada ao valor de 2019 (R\$ 946,57 bilhões) corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), que encerrou o ano passado com variação de 4,52%.*

*174. O segundo efeito prático da subavaliação oblíqua da RCL federal de 2020 foi percebido nos índices de comprometimento do limite de despesa com pessoal dos Poderes e órgãos autônomos da União. Cite-se, a título de exemplo, a **despesa total com pessoal do Ministério Público da União (MPU)**, que **superou em quase 0,11 p.p. o limite máximo** fixado pela LRF (0,6%), atingindo 0,706682% da RCL federal, com excedente de 17,78% em relação ao parâmetro fiscal (peças 144-145).*

*175. No âmbito dos Poderes Judiciário e Executivo da União, a subavaliação da RCL federal de 2020 também produziu efeitos gravosos. As despesas de pessoal dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) de Goiás e Minas Gerais ultrapassaram os **limites máximos**, com excedentes de 3,5% e 1,34% respectivamente, enquanto o TRE-PR ultrapassou o **limite prudencial**, com despesas que atingiram 95,86% do limite máximo. Entraram na **zona de alerta**, com despesas que superaram 90% do limite máximo, o TRE-AM (94,97%) e o TRE-RR (93,52%), o Tribunal Superior Eleitoral-TSE (93,04%), além do próprio Poder Executivo federal (92,23%).*

176. O comportamento das despesas com pessoal desses órgãos em 2020 foi o seguinte:



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU
35 Anos da Constituição de 1988

Valores em R\$

Poder e Órgão Autônomo da União	2020	2019	Varição Real da Despesa com Pessoal
	Despesa com Pessoal	Despesa com Pessoal	2020-2019
	Valor Nominal	Valor Corrigido pelo IPCA de 2020 (4,52%)	
Poder Executivo Federal	227.885.682.037,00	238.950.718.505,64	-4,63%
MPU	4.607.166.163,56	4.667.738.741,96	-1,30%
TSE	266.209.482,86	254.130.202,31	4,75%
TRE-AM	103.180.015,08	99.804.976,59	3,38%
TRE-GO	157.586.887,34	156.757.857,28	0,53%
TRE-MG	501.999.770,01	505.722.124,27	-0,74%
TRE-PR	262.022.877,87	251.679.171,46	4,11%
TRE-RR	45.037.708,90	41.113.815,82	9,54%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos de 2019 e 2020 divulgados no Siconfi.

177. Chama atenção o fato de que, embora em 2020 as despesas com pessoal do Poder Executivo, do MPU e do TRE-MG tenham apresentado **queda real** em relação a 2019 (valor corrigido pelo IPCA), mesmo assim tais órgãos ultrapassaram os respectivos limites de pessoal fixados pela LRF, resultado impactado pela subavaliação da RCL federal com manutenção da dedução de despesas próprias da União (auxílios/apoios financeiros).

178. Registre-se, todavia, que a verificação do cumprimento das despesas com pessoal dos Poderes e órgãos autônomos da União, assim como das possíveis causas que possam ter influenciado o comportamento da despesa em relação aos limites fixados na LRF, está em fase de apuração no âmbito do TC 005.182/2021-2 (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), cuja análise levará em consideração o regime extraordinário fiscal e financeiro instituído pela EC 106/2020 e pela Lei Complementar 173/2020, o impacto dos efeitos suspensivos dos presentes embargos mencionados, dentre outros fatores que possam ter produzido reflexo no comprometimento da margem de expansão da despesa de pessoal.

179. Para além dessas consequências práticas de caráter fiscal, a depender dos efeitos que vierem a ser conferidos por ocasião da apreciação dos presentes embargos, poderá haver alteração da natureza jurídica dos recursos financeiros que somam R\$ 79 bilhões, com reflexo direto sobre a competência dos órgãos do Poder Executivo responsáveis pelo monitoramento e avaliação, assim como sobre a definição dos órgãos de controle interno e externo competentes para realizar a fiscalização e, sobretudo, o **julgamento das referidas contas** em caso de aplicação irregular, consoante o disposto nos arts. 70 e 71 da CF/88. Cite-se o teor do Despacho



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU 35 Anos da Constituição de 1988

de atendimento à Solicitação de Informações formulada pelo MPF objeto do TC 038.140/2020-9, apenso aos presentes autos.

Não se desconhece a necessidade de dispensar atenção e cuidado específicos com receitas transitórias que possam ampliar a **margem de expansão** da despesa de pessoal sem a devida comprovação de sua sustentabilidade fiscal. Mas este recente precedente com os Tribunais do Poder Judiciário da União e MPU não pode ser esquecido ou ignorado em qualquer discussão de mudança metodológica da RCL para fins de limite de despesa de pessoal, uma vez que as medidas corretivas afetam direitos dos servidores (art. 169, da CF).

A pretensão de alterar a metodologia da RCL insere-se na situação do art. 20 da Lei nº 13.655, de 2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a qual preconiza a consideração das consequências práticas – no caso o **consequencialismo de regra**, segundo o magistério do Juiz norte-americano Richard Posner -, o que requer informações confiáveis e consistentes que devem ser produzidas pelo Poder Executivo para debate com os demais Poderes e órgãos autônomos, de forma a não promover insegurança jurídica. Cite-se a lição de Odilon Cavallari de Oliveira que fundamentou os parágrafos 194-198 do Relatório condutor do Voto e do Acórdão nº 561/2021-TCU-Plenário.

A preocupação com a sustentabilidade da margem de geração de despesas está impregnada na lógica de dedução, para fins de **limite orçamentário individualizado das despesas primárias** dos Poderes e órgãos da União (novo Teto de Gasto), das receitas primárias decorrentes de: a) concessões e permissões; b) dividendos e participações; c) **exploração de recursos naturais**; d) recursos abandonados do PIS/PASEP apropriados pelo Tesouro Nacional e destinado a investimentos, nos termos do parágrafo único do art. 121 do ADCT; e) programas especiais de recuperação fiscal, destinados a promover a regularização de créditos perante a União, criados a partir de 31/08/2023; f) transferências legais e constitucionais por repartição de receitas primárias.



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU 35 Anos da Constituição de 1988

Essa lógica permeia o conceito do novo limite orçamentário individualizado dos Poderes e órgãos da União (novo Teto de Gasto) estabelecido pelos arts. 3º e 5º, § 2º, da Lei Complementar nº 200, de 2023, que substituiu o Teto de Gastos instituído pela EC nº 95, de 2016 (art. 107 do ADCT).

Ao que parece, a proposta em estudo no Poder Executivo busca replicar, para fins de **limites máximos de despesa com pessoal** dos Poderes e órgãos estabelecidos como proporção da RCL em 2000, lógica semelhante à adotada para metodologia de cálculo do **novo Teto de Gasto** (limite orçamentário individualizado de variação das despesas primárias), que é comparada com receitas primárias. São conceitos bastante distintos que, ao que tudo indica, o Poder Executivo busca alinhar, sem discutir os previsíveis efeitos negativos com os Poderes e órgãos da União.

Como dito, não se contesta a necessidade de monitorar a **margem de expansão** da despesa de pessoal e de outras despesas obrigatórias de caráter continuado, com o objetivo de avaliar a sustentabilidade fiscal dessas despesas no médio e longo prazo.

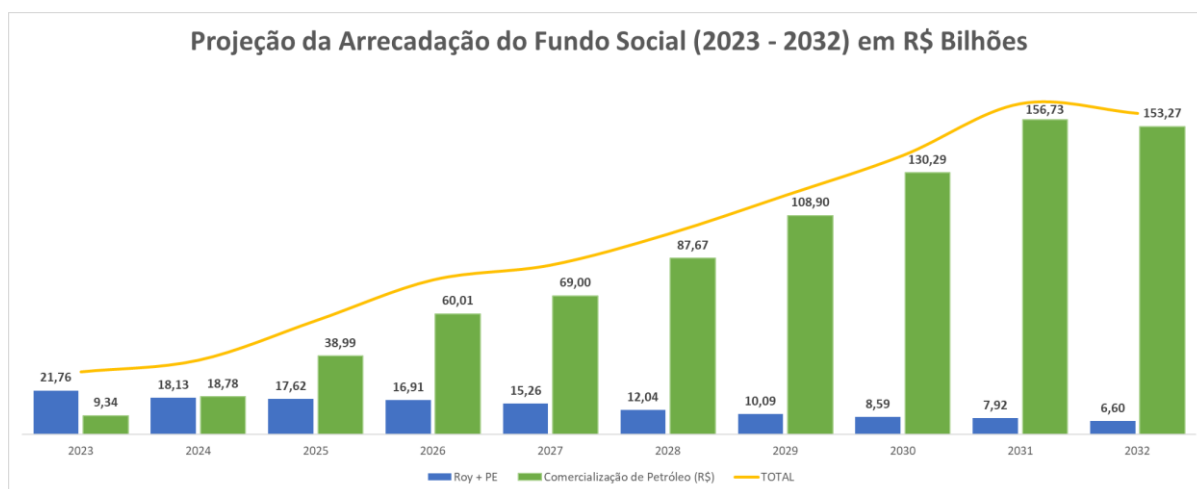
Estudo nesse sentido foi realizado por ocasião do Levantamento que teve o objetivo de conhecer a organização, a estrutura, o funcionamento e os resultados do **Fundo Social do Pré-Sal**, no que refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais. O trabalho também buscou identificar e avaliar os eventos de risco envolvidos, cuja matéria foi apreciada pelo **Acórdão 984/2023-TCU-Plenário** (Rel. Min. Antonio Anastasia).

O Relatório e o Voto condutores da decisão mencionada apontam que, desde sua criação, o Fundo Social do Pré-Sal arrecadou cerca de R\$ 146 bilhões. Pelas estimativas, no horizonte de **2023-2032**, o Fundo Social tem previsão de arrecadação de um montante financeiro da ordem de **R\$ 968 bilhões**, quando começa o declínio da arrecadação dessa fonte de receita de caráter temporário.



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU 35 Anos da Constituição de 1988

A fiscalização alerta para o comportamento da arrecadação com a compensações financeiras – **royalties e participação especial** – e comercialização de petróleo, mostrando a evolução ano a ano da arrecadação destes grupos de receitas.



Fonte: Tabela 13, do Relatório que fundamenta o Acórdão nº 984/2023-TCU-Plenário (Relatório, parágrafos 150-161)

O Relatório também ressalta que a maior parte dos recursos arrecadados pelo Fundo Social entre os anos de 2023 e 2032 será advinda da comercialização de petróleo da União, sendo que a arrecadação desta receita apresenta uma curva com intensa ascensão neste período, chegando ao seu pico, provavelmente, entre os anos de 2031 e 2032.

Destaca, ainda, que os recursos arrecadados a título de **royalties e participação especial** aparentam já terem atingido o seu ápice em anos anteriores, encontrando-se em um declínio progressivo que se reflete em uma participação cada vez menor na base arrecadatória do Fundo Social.

O impacto da arrecadação transitória do Pré-Sal na RCL, por certo, tem o elevado risco de acarretar distorções na margem de expansão da despesa com pessoal dos Poderes e órgãos da União e demais entes da Federação, tipo próprio de despesa obrigatória de caráter continuado segundo o conceito definido no art. 17 da LRF. A geração de novas despesas desse tipo requer comprovação de fonte sustentável para o seu financiamento no médio e longo prazo.



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU 35 Anos da Constituição de 1988

Sobre essa necessidade, é oportuno considerar que o art. 164-A da Constituição Federal, com redação dada pela EC nº 109, de 2021, estabelece que a União e os entes subnacionais “*devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis*” na forma da lei complementar que deve dispor sobre normas gerais de sustentabilidade da dívida, especificando: a) indicadores de sua apuração; b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida; c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; d) medidas de ajuste, suspensões e vedações; e) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida.

Todavia, é necessário realizar estudos qualitativos sobre a proporção e o impacto da **participação especial** na trajetória da RCL da União e dos Estados e Município considerada a **distribuição histórica** prevista no art. 50 da Lei nº 9.478, de 1997, cujos valores sempre foram considerados na metodologia da RCL tanto da União, quanto dos demais entes da Federação.

À primeira vista, não parece razoável, a pretexto das oscilações da arrecadação do Pré-Sal nos próximos anos, o Poder Executivo pretender excluir da RCL, de forma indiscriminada, as receitas com concessões e permissões, dividendos e participações, **royalties e participações especiais**, além da arrecadação obtida com programas especiais de recuperação fiscal, transações e acordos destinados a promover a regularização de créditos. O momento exige debate técnico, com abrangência dos efeitos fiscais e econômicos das medidas pretendidas.

Além de impactar a trajetória da despesa de pessoal dos Poderes e órgãos, o que pode afetar a **autonomia** do Poder Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas, da Defensoria Pública e das Casas Legislativas, as alterações da RCL afetam diretamente o percentual mínimo que a União deve aplicar em ações e serviços públicos de saúde por força do art. 198, § 2º da Constituição Federal, com redação dada pela EC nº 86, de 2015.



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU 35 Anos da Constituição de 1988

Alterações casuísticas da metodologia de cálculo da RCL também impactam, diretamente, o montante de emendas parlamentares individuais e de bancada, conforme previsto no art. 166, §§ 9º e 12 da Constituição Federal.

Para além desses efeitos, que exigem uma criteriosa e ampla discussão, há que se considerar que o conceito de RCL do art. 2º, da LRF, foi constitucionalizado no art. 100, §§ 17 e 18, que disciplina o regime de precatórios.

Dessa forma, não é didático a Administração Pública seguir critérios metodológicos tão díspares para a RCL: um para definir o mínimo de ações e serviços públicos de saúde, outro para emendas parlamentares, e outro para precatórios, todos com previsão constitucional. Ademais, adotar metodologia distinta para os limites de pessoal e endividamento, Parceria Público Privada-PPP⁷ e outros agregados torna as regras fiscais confusas, de difícil compreensão para os cidadãos e até mesmo para especialistas.

A **multiplicidade metodológica** da RCL, por certo, torna as regras fiscais inconsistentes entre si, desprovidas dos pressupostos mínimos para garantir a compatibilidade de sua metodologia com as premissas e os objetivos da política econômica nacional, que não pode se ater ao olhar estreito do Poder Executivo, sendo necessário pensar a trajetória dos principais agregados fiscais de responsabilidade dos demais Poderes da União.

A AudTCU não prega a imutabilidade da metodologia de apuração da RCL da União e demais entes da Federação. Porém, é necessário que a alteração leve em consideração o **binômio** entre a RCL e os limites máximos para a despesa com pessoal, de modo que alterações substanciais na RCL sejam acompanhadas de revisão do percentual máximo da despesa de pessoal fixado em 2000, sob pena de violar, por via reflexa, a autonomia dos Poderes e órgãos garantida constitucionalmente.

⁷ Lei nº 11.079, de 2004 (art. 22)



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU
35 Anos da Constituição de 1988

VIII - RISCO DE "SHUTDOWN"

Segundo noticiado na imprensa, sob alegação de “risco de shutdown”, o “**Ministério Público junto ao TCU pediu na semana passada que a Corte permita ao governo não aplicar os pisos de saúde e educação até o fim deste ano**”⁸.

O instituto do *shutdown*, tal como previsto no ordenamento jurídico americano, visa impedir o pagamento de qualquer despesa quando o montante da dívida pública supera o nível de endividamento estabelecido pelo Congresso Americano, ou ainda quando o Congresso Americano não aprova o orçamento anual. Frise-se que, no modelo americano, não há possibilidade de pagamento retroativo da despesa do órgão quando o Congresso aprova o aumento do limite da dívida.

É oportuno destacar que o último *shutdown* americano levou à redução da classificação do risco do Governo Americano. Segundo importante Relatório⁹ elaborado pela XP Investimentos CCTVM S.A, de setembro de 2023, as “*principais agências de risco têm reagido aos eventos fiscais recentes*” nas finanças americanas. Destaca que, em agosto, a Fitch **rebaixou o rating dos EUA de AAA para AA+**, justificando a nota com base na expectativa de uma deterioração fiscal nos próximos três anos devido ao nível elevado e crescente da dívida do governo federal e instabilidade provocada por impasses e decisões de último minuto em relação a temas como o teto da dívida e o orçamento federal.

Ressalta o Relatório que a Moody’s sinalizou que pode **rebaixar** a nota dos Estados Unidos no caso de um *shutdown* ao declarar que consideraria como um evento negativo para

⁸ <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/09/11/governo-tenta-apoio-do-tcu-contra-piso-de-saude-e-educacao.ghtml>

⁹ <https://conteudos.xpi.com.br/internacional/relatorios/shutdown-nos-estados-unidos-entenda-o-processo-que-faz-o-governo-dos-eua-parar/>



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU 35 Anos da Constituição de 1988

rating de crédito que “ressalta a fraqueza” da força institucional e de governança do país em relação a países com nota similar.

No arcabouço jurídico brasileiro, não há nada parecido com o instituto do *shutdown*, nem mesmo o contingenciamento disciplinado no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal assemelha-se àquele instituto, que vem sendo alardeado sem a devida precisão técnica de termo de origem americana.

Situação que poderia, em parte, se assemelhar ao instituto do *shutdown americano* seria o risco de descumprimento da Regra de Ouro, hipótese em que o art. 167, inciso III da Constituição Federal exige autorização prévia do Congresso Nacional por maioria absoluta. Essa situação já ocorreu na União nos últimos anos de *deficits* primários imoderados, o que levou as Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecerem a possibilidade aprovação na LOA de **dotações condicionadas** à aprovação posterior por maioria absoluta.

Em 2022, a LOA foi aprovada com R\$ 125,7 bilhões de despesas condicionadas, as quais se referiam à ação 00SJ – Benefícios Previdenciários. Segundo o Parecer Prévio das contas anuais apreciado pelo TCU, ao longo do exercício, “*as fontes condicionadas foram substituídas por saldos de superavit financeiro, de modo que não se fez necessária a utilização de emissão de títulos da dívida pública federal para custear as despesas condicionadas*”, o que levou à conclusão de cumprimento da Regra de Ouro.

Por outro lado, mostra-se temerário - além de não fazer sentido -, alardear suposto “*risco de shutdown*” na União, quando permanece em mora, há pelo menos 23 anos, a fixação dos limites de **dívida mobiliária**¹⁰ e **dívida consolidada líquida**¹¹, conforme exigido pelo art. 48, inciso XIV, e art. 52, inciso VI da Carta Política, reforçados pelo art. 30 da Lei de

¹⁰ Mensagem Presidencial nº 1.070, de 2000, propôs o limite de 650% da RCL para a Dívida Mobiliária Federal

¹¹ Mensagem Presidencial nº 1.069, de 2000, houve a proposição, para cada uma das esferas de governo, de limite para a Dívida Consolidada Líquida (DCL). No caso da União, a DCL deveria se limitar a 350% do montante da RCL



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU 35 Anos da Constituição de 1988

Responsabilidade Fiscal. Isso, por si só, torna completamente inadequada a utilização do termo americano nas finanças brasileiras.

A dívida consolidada líquida da União, que atingiu 455,39% da RCL federal em 2021, caiu para 414,33% no 3º quadrimestre de 2022, segundo Parecer Prévio das contas presidenciais de 2022.

A alegação alardeada também não condiz com outros indicadores econômicos apontados pelo TCU no Parecer Prévio das contas presidenciais de 2022 e as publicações oficiais sobre a execução orçamentária do exercício corrente.

O primeiro ponto a destacar é que a previsão de receita corrente atualizada¹² se mantém estável, em R\$ 2,343 trilhões, sem considerar a repartição de receita. A despesa corrente, fixada originalmente em R\$ 2,719 trilhões, apresenta dotação atualizada em julho de 2023 no valor de R\$ 2,741 trilhões, uma **variação de 0,85%**. A receita corrente líquida foi prevista para atingir R\$ 1,139 trilhão 2023.

O resultado da Receita Líquida Primária¹³ de 2022 foi de **18,9% do PIB**, a terceira maior da série histórica de 2002-2022, atrás apenas das receitas registradas em 2007 e 2010.

No campo das despesas primárias, os números referentes aos exercícios de 2021 e 2022 também apresentaram melhora significativa. Em 2022, embora a meta de **deficit primário** dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União tenha sido fixada em R\$ 170,5 bilhões (-1,92% do PIB), pela primeira vez, após sucessivos *deficits* desde 2014, o Governo Federal encerrou o exercício com **superavit primário de R\$ 54,9 bilhões**¹⁴ (0,56% do PIB) de acordo com a metodologia do Banco Central (“*abaixo da linha*”).

¹² Relatório resumido de Execução orçamentária-RREO do 3º bimestre de 2023. Tesouro Nacional

¹³ Parecer Prévio das Contas do Presidente da República de 2022. TCU

¹⁴ Parecer Prévio das Contas do Presidente da República de 2022. TCU



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU
35 Anos da Constituição de 1988



Fonte: Elaboração própria

A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023, por sua vez, fixou **meta de deficit primário** de R\$ 65,905 bilhões (art. 2º da Lei nº 14.436, de 2022).

As Receitas Primárias, previstas na LOA-2023 no valor de R\$ 2,259 trilhões, foram avaliadas e estimadas no Relatório de Receitas e Despesas do 3º bimestre, no valor de R\$ 2,366 trilhões. De acordo com o Relatório em questão, a meta de resultado primário e as deduções previstas no ordenamento jurídico indicam **espaço fiscal** no valor de **R\$ 92,8 bilhões**.

A Lei Complementar nº 200, de 2023, estabelece, no art. 12, que, para o exercício financeiro de 2023, “*os limites individualizados para as despesas primárias e demais operações que afetam o resultado primário, bem como suas respectivas exceções, corresponderão àqueles vigentes no momento da publicação da Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023, relativas ao respectivo Poder ou órgão*”, ou seja, os limites da LOA 2023.



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU
35 Anos da Constituição de 1988

IX – CONCLUSÃO

Quanto ao mínimo de ações e serviços públicos de saúde que a União deve aplicar em 2023, a redação do art. 15 do Autógrafo do Projeto de Lei Complementar nº 136, de 2023, afronta o art. 198, § 2º, inciso I, da Constituição Federal, que define 15% da RCL da União **apurada em cada exercício** a título de valor mínimo a ser aplicado anualmente. A RCL realizada em 2023 não se confunde com o valor estimado de RCL no PLOA 2023, aprovada a estimativa pela Lei nº 14.535, de 2023 (LOA 2023).

Frise-se que, desde a EC nº 86, de 2015, a própria Constituição estabelece a base de cálculo (RCL realizada) e o percentual mínimo (15%) a título de mínimo de saúde da União, excluindo a possibilidade de lei complementar definir esses parâmetros (de receita e percentual), conforme previsto originalmente pela EC nº 29, de 2000.

A questão do mínimo da União, em 2023, se resolve com a aplicação ponderada das normas vigentes em cada período, seguindo o precedente cogitado no **Acórdão nº 1.048/2018-TCU-Plenário** (Anexo Único desta Nota Técnica).

De janeiro a agosto de 2023, o valor proporcional do mínimo de saúde deve refletir a regra do art. 110 do ADCT, vigente até a sanção da Lei Complementar nº 200, de 2023. A partir de 31/08/2023, com a **revogação expressa**¹⁵ do art. 110 do ADCT, deve-se aplicar o valor proporcional a 15% da RCL **realizada no exercício de 2023**, conforme estabelece o art. 198, § 2º, inciso I, da Constituição Federal, referente aos meses de setembro a dezembro de 2023.

Assim sendo, **diante da flagrante inconstitucionalidade**, o art. 15 do Autógrafo do Projeto de Lei Complementar nº 136, de 2023, pugna-se pelo seu **veto** ou, na hipótese de sua sanção, pelo questionamento judicial pelas vias adequadas, no caso, ação direta de

¹⁵ Emenda Constitucional nº 126, de 2022: “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.”



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU
35 Anos da Constituição de 1988

inconstitucionalidade, que pode ser ajuizada pelos agentes legitimados no art. 103 da Constituição Federal, notadamente a **Ordem dos Advogados do Brasil** e a **Procuradoria-Geral da República** por se tratar de tema que afeta direitos fundamentais que dependem do adequado financiamento de política social de saúde, com definição de premissas de financiamento na própria Constituição Federal.

No que diz respeito à **alteração unilateral da metodologia de apuração da RCL**, com possível reflexo nos limites de pessoal e na autonomia dos Poderes e órgãos constitucionais da União, a matéria merece atenção dos Poderes da União e maior discussão no âmbito do Poder Executivo e do Congresso Nacional.

Sobre o alegado “**risco de shutdown**” no Orçamento da União apontado pelo Ministério Público de Contas junto ao TCU, não há no arcabouço jurídico brasileiro nada parecido com o instituto do *shutdown* americano, nem mesmo o contingenciamento disciplinado no art. 9º da LRF assemelha-se àquele instituto, que vem sendo alardeado sem a devida precisão técnica de termo de origem americana.

Diante do uso indevido do termo americano na guerra de narrativa para justificar o descumprimento do limite de saúde da União, a AudTCU chama atenção para os riscos de se valer de argumentos com verniz **ad terrorem** na seara econômico-fiscal, ainda mais quando isso ocorre com distorção de conceitos e institutos.

Alerta, ainda, que o último *shutdown* americano levou à redução da classificação do risco do Governo daquele País, o que tem consequências nefastas para a economia, razão pela qual deve-se dispensar maior cautela com narrativas propagadas sobre temas complexos, que exigem estudos técnicos, imparcialidade e serenidade no trato da questão.

Tendo em vista os debates que ocorrem no Poder Executivo, no Congresso Nacional e na sociedade civil, sugere-se que a Diretoria da AudTCU avalie a pertinência de levar o inteiro



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU
35 Anos da Constituição de 1988

teor da presente Nota Técnica ao conhecimento da Procuradoria Federal dos Direitos dos Cidadãos-PFDC e da Procuradoria-Geral da República, em razão dos temas envolvidos, especialmente a mudança da base de cálculo do mínimo de saúde da União em 2023.

Igualmente reputa-se oportuno dar conhecimento da presente Nota Técnica ao Conselho Nacional de Justiça-CNJ, ao Conselho Nacional do Ministério Público e ao Tribunal de Contas da União para fins de conhecimento dos riscos apontados em razão de possível **mudança metodológica** do cálculo da RCL da União e dos demais entes da Federação, especialmente sobre a ideia cogitada de deduzir **royalties e participações especiais** pela exploração de recursos naturais, que historicamente fazem parte da RCL e balizaram, em 2020, a definição dos limites máximos de despesa com pessoal dos Poderes e órgãos autônomos.

Submetida a presente Nota Técnica à deliberação¹⁶ da Diretoria da AudTCU, seu texto foi **APROVADO** por unanimidade dos Membros da Diretoria. Ausente, justificadamente, a Diretora da Diretoria de Formação e Aperfeiçoamento Profissional.

Brasília, 7 de outubro de 2023.

DIRETORIA DA AUD-TCU
9 Anos de Fundação da AudTCU
35 Anos de Constituição de 1988

¹⁶ A deliberação da Diretoria da AudTCU foi realizada por Painel Eletrônico de Votação



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU
35 Anos da Constituição de 1988

ANEXO ÚNICO
Trechos do Relatório condutor do Acórdão nº 1.048/2018-TCU-Plenário
Parágrafo 132

Valores em R\$ Milhões

Período de Apuração	Regra de Apuração	Metodologia Ponderada de Apuração do Mínimo de Saúde em 2016					
		Parâmetros de Apuração			Valores		
		RCL 2016	% Mínimo	Número de Dias	Montante Anualizado	Montante Diário	Mínimo Ponderado por Período
		(a)	(b)	(c)	$d = (a * b)$	$e = (d / 366)$	$f = (e * c)$
1/1 14/12/2016	a Art. 2º, inciso I, da Emenda 86, de 18/03/2015	722.474	13,2%	349	95.366	261	90.936
15/12 31/12/2016	a Art. 110, inciso I, do ADCT, com redação dada pela Emenda 95, de 15/12/2016		15%	17	108.371	296	5.034
Valor do mínimo constitucional ponderado							95.970

Trechos do Voto condutor do Acórdão nº 1.048/2018-TCU-Plenário

17. *Transcrevo, por oportuno, excerto do despacho de peça 11, no qual firmei meu entendimento quanto à aplicabilidade, no exercício de 2016, do percentual de 13,2% da RCL federal realizada no ano, em consonância com a Emenda 86/2015:*

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.*



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU
35 Anos da Constituição de 1988

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.*