

Excelentíssima Senhora Ministra-Presidente do Tribunal de Contas da União

Com fundamento no artigo 81, inciso I, da Lei 8.443/1992, e nos artigos 237, inciso VII, e 276, *caput*, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, o Ministério Público junto ao TCU oferece

REPRESENTAÇÃO

COM PEDIDO DE ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR

com o propósito de que essa Corte de Contas, pelas razões a seguir expostas, decida pela adoção das medidas de sua competência visando a identificar, no âmbito do Governo Federal, os responsáveis por eventual liberação de recursos das chamadas “emendas do relator” do orçamento da União, mesmo após decisão da Ministra Rosa Weber, relatora de processo judicial no âmbito do Supremo Tribunal Federal (ADPF 854), ter suspenso o pagamento dessas emendas, o que pode caracterizar, por parte dos responsáveis, crime de desobediência, além de infração civil e administrativa.

- II -

Recentemente ofereci representação ao TCU propondo a apuração da notícia de que o Presidente Jair Bolsonaro criou orçamento secreto em troca de apoio parlamentar. O Tribunal, mediante o Acórdão 2659/2021 – Plenário, sessão de

10/11/2021, conheceu da representação, mas arquivou o feito sem julgamento de mérito. Não porque considerou improcedente a irregularidade acusada, é importante ressaltar, mas por racionalidade processual, dada a existência de outro processo em curso com identidade de conteúdo e em fase mais adiantada de instrução.

Nada obstante essa deliberação, entendi relevante apresentar novel representação na última sexta-feira, dia 12/11, abordando, mais uma vez, a matéria.

Ressaltei que, independentemente de haver mesmo se estabelecido a barganha de votos pela liberação de recurso do orçamento da União – matéria que ainda será investigada pelo TCU –, já é certo e indene de dúvidas o fato de que as emendas do relator – as chamadas “RP-9” – tem levado à execução sem qualquer transparência de parte substancial das verbas do orçamento, bem como a alocação das respectivas despesas. Essa irregularidade, por si só, mesmo se não for confirmado o “toma-lá-da-cá” nas votações de interesse do Governo no Congresso, compromete ou inviabiliza o controle, constituindo motivo suficiente para intervenção do TCU, identificação dos responsáveis e aplicação das sanções cabíveis.

Com efeito, a ausência de transparência na alocação dos recursos públicos fere não só princípios do Direito Administrativo, do Direito Financeiro e do Direito Constitucional, como a moralidade, a formalidade, a publicidade, a supremacia do interesse público, mas também princípios integradores da própria República e do Estado Democrático de Direito.

Destaquei que o propósito de minha nova iniciativa seria provocar a atuação do TCU em defesa da democracia, do Congresso Nacional e da Constituição Federal, ao tempo, ainda, de lembrar que a prática patrimonialista resiste na política brasileira e insiste em dominar o orçamento público ao menor sinal de descuido dos órgãos de controle.

E a prática que vem sendo adotada na execução das emendas do relator é uma clara evidência de descuido. A ausência de critérios e de normas para a alocação dos recursos abriu as portas para todo tipo de acordo informal e não republicano. Custa crer que a sociedade brasileira ainda esteja sujeita no século XXI – e mesmo após às sempre tão reverberadas ações de combate aos chamados “mensalão” e “petrolão” – a mais uma situação de suspeita de utilização de recursos públicos em práticas de alocação de verbas em troca de apoio parlamentar aos projetos do governo.

Não podendo ser de outro modo, o Supremo Tribunal Federal, de acordo com decisão proferida em 10/11/2021, manteve a decisão da Ministra Rosa Weber que suspendeu o pagamento dessas emendas do relator. Como bem pontuou a Ministra, *“o relator-geral do Orçamento figura apenas formalmente como autor da programação orçamentária sob o indicador RP 9. Na prática, quem detém, de fato, o*

poder de decidir quais serão o objeto e o destino final dos valores previstos nessa categoria são apenas os Deputados Federais e Senadores da República autorizados, por meio de acordos informais, a realizarem as indicações dos órgãos e entidades a serem contemplados com as dotações previstas naquela categoria de programação (emendas do relator)”.

Assinalei, na oportunidade, que acordos informais são adimplidos de maneira também informal, de modo que se estabelece a possibilidade de o contribuinte, sem saber, pagar a conta mesmo de negociações indecorosas e nocivas ao interesse público.

Nesse contexto, entendi que se revelava a importância da intervenção do Tribunal de Contas da União, órgão ao qual, por excelência e determinação constitucional, compete acompanhar a execução do orçamento federal. Anotei que não há órgão na República em melhor posição e de maior preparo técnico para impedir que o orçamento público seja convertido de instrumento de planejamento e publicidade da despesa pública numa agenda gigantesca de compromissos com interesses privados e espúrios.

A par disso, uma vez que é pública e notória a ausência de transparência e de critério para a execução, empenho e pagamento pelo Poder Executivo das emendas do relator, requeri ao Tribunal a adoção de providências no sentido de identificar os responsáveis, no âmbito do Poder Executivo Federal, por autorizar a execução desse orçamento secreto, haja vista que, perante a carência de dados presentes em todas as demais despesas, tais agentes deveriam ter se negado a praticar ou impedido os atos correspondentes, flagrantemente inconstitucionais e ilegais.

Ocorre que, por mais surreal que possa parecer, a sucessão de escândalos e irregularidades envolvendo a questão do orçamento secreto não arrefece. Ao contrário, a gravidade dos atos vai aumentando, e agora já tocam, supostamente, o campo criminal. Refiro-me às notícias de que o governo pagou emendas secretas **mesmo após decisão liminar da ministra Rosa Weber determinando a suspensão desse tipo de gasto**. De acordo com matéria publicada pela revista Veja no seu portal na internet (<https://veja.abril.com.br/blog/maquiavel/governo-pagou-emendas-secretas-mesmo-apos-decisao-de-rosa-weber/>):

Ao menos dois ministérios do governo federal determinaram pagamento a fornecedores de despesas executadas por meio do chamado “orçamento secreto” (as emendas do relator) mesmo após decisão liminar da ministra do Supremo Tribunal Federal Rosa Weber determinando a suspensão da execução desse tipo de gasto, na sexta-feira passada, dia 5. Nesta terça-feira, em sessão virtual, o plenário do STF manteve os gastos suspensos.

No caso do Ministério do Desenvolvimento Regional, os pagamentos se referem a gastos que foram processados no dia da decisão de Rosa, mas cujos repasses só foram efetivamente concluídos no dia 8, quando não poderiam mais. “Por solicitação deste Ministério, a Caixa efetuou o bloqueio dos referidos valores nas contas vinculadas aos contratos de repasse, o que impede a movimentação dos recursos financeiros pelos entes públicos tomadores”, informou o Desenvolvimento Regional, que tomou a atitude para evitar o descumprimento da decisão judicial. O total bloqueado foi de pouco mais de 385 mil reais.

Já o Ministério da Defesa efetuou o pagamento de outros 338 mil reais após a decisão da ministra, segundo informações do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP). O órgão foi procurado por VEJA, mas não prestou informações sobre o ocorrido.

Por sua vez, o site da Revista Piauí também noticiou o pagamento de emendas, em descumprimento à decisão do STF (<https://piaui.folha.uol.com.br/governo-ignora-stf-e-executa-orcamento-secreto/>):

*O governo federal seguiu liberando verba para as polêmicas emendas de relator – o chamado orçamento secreto – mesmo depois da ordem da ministra do Supremo Tribunal Federal Rosa Weber mandando suspender a execução desse tipo de despesa de forma imediata e integral. Dados do Tesouro Nacional a que a **piuí** teve acesso mostram que o Ministério do Desenvolvimento Regional avançou no processo de liberação de gastos de 5,4 milhões de reais no último dia 8, destinando verbas para a compra de pás carregadeiras, motoniveladoras e escavadeiras para municípios de dez estados diferentes.*

“Causa perplexidade a descoberta de que parcela significativa do Orçamento da União Federal esteja sendo ofertada a grupo de parlamentares, mediante distribuição arbitrária entabulada entre coalizões políticas”, escreveu Weber no final da tarde da sexta-feira, dia 5. A ministra atendeu ao pedido de três partidos (Cidadania, PSB e Psol), que alegaram a existência de um esquema para aumentar a base política.

Nos dias que antecederam a votação da proposta de emenda constitucional que autoriza o governo a gastar mais em ano eleitoral, a chamada PEC dos Precatórios, o governo empenhou 1,3 bilhão de gastos com as tais emendas de relator. O empenho é o primeiro passo da execução do Orçamento, quando há um compromisso de gasto. Antes do

desembolso efetivo do dinheiro, a despesa passa por uma outra fase, a liquidação. Foi essa segunda fase que avançou depois da ordem de Rosa Weber. Diferentemente das emendas individuais, em que todos os parlamentares têm direito ao mesmo valor e cada um deles é identificado, as emendas de relator privilegiam deputados e senadores aliados do governo, que não têm seus nomes identificados nos documentos oficiais do Tesouro Nacional, daí serem chamadas de orçamento secreto.

As emendas liquidadas na segunda-feira, dia 8, tratam da compra de equipamentos destinados à terraplanagem, pavimentação e construção em uma única empresa, com sede em Pouso Alegre, em Minas Gerais. A XCMG Brasil Indústria Ltda recebeu dos cofres públicos neste ano 163 milhões de reais. Na segunda-feira, foram sinalizados pagamentos de mais 5,3 milhões para a empresa.

Os documentos do Tesouro Nacional não identificam os municípios beneficiários, mas informam que os equipamentos se destinam a municípios de baixa e média renda de dez estados diferentes, de Norte a Sul do país: Pará, Rondônia, Ceará, Pernambuco, Goiás, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul.

Até a noite desta terça-feira, a decisão preliminar de Rosa Weber já tinha o apoio de outros cinco ministros do STF contrários à liberação de dinheiro público via emendas do orçamento secreto. Formou-se a maioria contra esse tipo de gasto. Na tarde deste quarta, a votação foi encerrada, e o placar ficou em 8 a 2 mandando suspender a execução das emendas de relator.

Em nota, o Tesouro Nacional informou que aguarda uma decisão final do Supremo para definir se as emendas já empenhadas terão o pagamento suspenso. Neste ano, o governo assumiu o compromisso de gastos de pouco mais da metade dos 16,5 bilhões de emendas de relator do Orçamento, o que equivale a 9,3 bilhões de reais. Desse total, 3,8 bilhões avançaram para a fase seguinte de execução de gastos, a chamada liquidação da despesa. O STF pode proibir o pagamento de todas as emendas que ainda não tiveram o dinheiro desembolsado.

Sobre a liquidação de emendas de relator no dia 8, o Tesouro Nacional informou que a execução da despesa é feita de forma descentralizada pelo governo e seria, portanto, de responsabilidade dos ministérios. “Embora o sistema de pagamento seja o Siafi, que é gerido pelo Tesouro, a execução é toda descentralizada”, afirmou a Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento.

Responsável pela maior parte das liquidações de gastos registradas no dia 8, o Ministério do Desenvolvimento Regional insistiu em que não

*descumpriu a decisão do STF. Em nota, o ministério só tratou do pagamento de parte das emendas que teria liberado ainda em 5 de novembro, relativos a contratos com a Caixa Econômica Federal, num valor bem inferior aos registrados pelo Tesouro Nacional. “Este Ministério assegura que está tomando todas as providências para o estrito cumprimento da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF)”, informou. A **piauí** insistiu sobre os dados registrados pelo Tesouro, mas não obteve resposta.*

Na nota, o ministério não trata de despesas liquidadas e afirma que não haveria impedimento para o pagamento de emendas de relator empenhadas em 2020, até ordem em contrário. Do conjunto de 19,7 bilhões de rquede emendas parlamentares empenhadas no orçamento de 2020, restava pendente o pagamento até ontem de 12,7 bilhões de reais.

Além das despesas liquidadas, o sistema do Tesouro Nacional registrou na segunda-feira, dia 8, o pagamento de 11,5 milhões de emendas de relator referentes aos orçamentos de 2020 e 2021. Os maiores pagamentos também foram lançados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional. O maior deles, no valor de 2,9 milhões de reais, foi para a pavimentação de ruas no município de Cipó, na Bahia. O outro pagamento foi para a compra de caminhões da Codevasf (Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba).

A julgar pelas informações publicadas nesses órgãos da imprensa, está-se diante de flagrante crime de desobediência (art. 330 do Código Penal) por descumprimento de decisão judicial, além de ato de gestão que configura irregularidade administrativa, passível de averiguação e de possível aplicação de sanção na esfera do controle externo.

Nesse contexto em que, repito, é pública e notória a ausência de transparência e de critério para a execução, empenho e pagamento pelo Poder Executivo das emendas do relator, culminando com possível extrapolação para situação mais grave ainda, **que consiste na prática reiterada dos atos irregulares mesmo após decisão do Supremo Tribunal Federal**, cumpre ao TCU, **por se tratar de matéria orçamentária inquestionavelmente sujeita à jurisdição das cortes de contas**, identificar os responsáveis por essa eventual execução das emendas do relator quando já obstadas pelo Poder Judiciário.

Cabe ressaltar, a propósito, que a atuação dos responsáveis principais pela execução do orçamento nessa grave situação, a serem ainda identificados pelo TCU, corresponde à conduta descrita no art. 44 da Lei 8.443/1992, impondo-se o seu

afastamento das funções que ocupam, uma vez que continuam a acarretar dano ao erário, mediante a destinação ilegal de verbas e contrariando decisão judicial.

A situação requer, a meu ver, a atuação do Tribunal de Contas da União no cumprimento de suas competências constitucionais de controle externo de natureza contábil, financeira, **orçamentária**, operacional e patrimonial da Administração Pública federal, a fim de que sejam apurados os responsáveis por atos do Poder Executivo que porventura tenham – contrariando decisão judicial – favorecido determinados agentes públicos, em retribuição a apoio aos projetos do governo.

Considerando, ainda, que a situação, além de configurar irregularidade administrativa passível de atuação do controle externo, também pode caracterizar, em tese, crime de desobediência, poderá ser avaliada a conveniência e oportunidade de se instaurar uma força tarefa entre o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público Federal, como já aconteceu inúmeras vezes em operações conjuntas dos dois órgãos no âmbito da Lava Jato.

Por fim, é de se observar que este Ministério Público junto ao TCU possui legitimidade para formular representações a esse Tribunal, que os fatos foram apresentados em linguagem clara e objetiva e estão acompanhados, em anexo, das informações referenciadas nesta peça.

- III -

Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, com fulcro nos artigos 44 e 81, inciso I, da Lei 8.443/1992, e nos artigos 237, inciso VII, e 276, *caput*, do Regimento Interno do TCU, requer, pelas razões acima aduzidas, que o Tribunal conheça desta representação para, no cumprimento de suas competências constitucionais de controle externo de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública Federal,

- a) adote medidas tendentes a identificar, no âmbito do Governo Federal, os responsáveis pela liberação de recursos das chamadas emendas de relator no âmbito do chamado orçamento secreto, mesmo após decisão da Ministra Rosa Weber, relatora de processo judicial no âmbito do Supremo Tribunal Federal, ter suspenso o pagamento dessas emendas, o que pode caracterizar, por parte dos responsáveis, infração administrativa por prática de ato de gestão ilegal, passível de sanção no âmbito do controle externo;

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Ministério Público
Gab. do Subprocurador-Geral
LUCAS ROCHA FURTADO

- b) em face das fortes suspeitas de que a prática da execução do chamado orçamento secreto não foi contida mesmo após decisão judicial suspendendo essa prática, determine cautelarmente, nos termos do art. 44 da Lei 8.443/1992, o afastamento temporário das funções que ocupam os responsáveis pelos atos objeto desta representação;
- c) considerando que a situação, além de configurar irregularidade administrativa passível de atuação do controle externo, também pode caracterizar, em tese, crime de desobediência, avalie a conveniência e oportunidade de se instaurar uma força tarefa entre o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público Federal para investigar os fatos, como a exemplo do que já aconteceu inúmeras vezes em operações conjuntas dos dois órgãos no âmbito da Lava Jato;
- d) dar ciência desta representação à Relatora da ADPF 854, Ministra Rosa Weber, do Supremo Tribunal Federal, e ao Procurador-Geral da República.

Ministério Público, em 16 de novembro de 2021.

[Assinado eletronicamente]

Lucas Rocha Furtado
Subprocurador-Geral