



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22687.97423-00

**CONTAS PRESTADAS PELO EXCELENTESSIMO
SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA
(EXERCÍCIO DE 2019)**

RELATÓRIO

**RELATOR: DEPUTADO CEZINHA DE MADUREIRA
(PSD/SP)**

CD/22687.97423-00*



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD226879742300>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SUMÁRIO

1	Relatório.....	14
1.1	Introdução.....	14
1.2	O dever de prestar contas.....	15
1.3	Natureza e critérios de "julgamento político"	18
1.3.1	Julgamento político não é julgamento arbitrário.....	18
1.3.2	Critérios objetivos de julgamento político.....	20
1.3.3	Critérios de individualização da responsabilidade presidencial.....	26
1.3.4	O tratamento da intempestividade do julgamento.....	28
1.4	Procedimentos para utilização e interpretação das informações do parecer prévio do Tribunal de Contas da União.....	30
2	ANÁLISE.....	37
2.1	Da ausência das Normas Regimentais.....	37
2.2	Irregularidades, impropriedades, recomendações e alertas no âmbito da execução do orçamento e da gestão dos recursos públicos, conforme apontado no Parecer Prévio.....	43
2.2.1	Irregularidade: 1.1 Não cumprimento, no exercício de 2019, da aplicação mínima de recursos destinados à irrigação no Centro-Oeste, conforme exige o inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, o qual impõe que, dos recursos destinados à irrigação, a União deve aplicar, durante quarenta anos, ao menos 20% na Região Centro-Oeste (seção 4.1.1.7); Impropriedade: 1.11 Uso de localizador nacional genérico para classificar despesas relativas a projetos determinados, em lugar do emprego de localizador mais específico, a exemplo de localizador por município ou por região, de modo a propiciar a transparéncia da gestão e o acompanhamento, pela sociedade, do atendimento aos requisitos definidos no art. 42 do ADCT (seção 4.1.1.7); Recomendação: 3.4 Ao Poder Executivo Federal que adote medidas efetivas a fim de garantir que, dos recursos destinados à irrigação, a União aplique no mínimo 20% na Região Centro- Oeste, em atendimento às disposições do inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal e à recomendação do subitem 4.1.1.7 do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2018 (seção 4.1.1.7); Recomendação: 3.5 Ao Poder Executivo Federal que adote medidas efetivas para aprimorar as informações referentes à regionalização da despesa relacionada à subfunção de governo “irrigação” no processo orçamentário e no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), por meio do uso de localizador geográfico, de modo a permitir a averiguação do cumprimento do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais	*

CD/22687.97423-00





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, em atendimento à recomendação do subitem 4.1.1.7 do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2018 (seção 4.1.1.7).....44

2.2.2 Irregularidade: 1.2. Realização de despesas com benefícios previdenciários em montante superior aos respectivos créditos orçamentários ou adicionais do exercício de 2019, contrariando a vedação contida no art. 167, inciso II, da Constituição Federal (seção 4.2.2); Irregularidade: 1.3. Assunção de obrigações junto a organismos internacionais em montante superior aos respectivos créditos orçamentários ou adicionais do exercício de 2019, contrariando a vedação contida no art. 167, inciso II, da Constituição Federal (seção 4.2.2); Alerta: 4.7. Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, de que o expressivo hiato entre as projeções de obrigações com organismos internacionais e as respectivas dotações orçamentárias representa potencial risco de descumprimento sistemático do disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988; Recomendação: 3.10. Ao Poder Executivo Federal que aprimore o processo de estimação da despesa e de alocação orçamentária no âmbito do Regime Geral da Previdência Social, de modo a assegurar que as respectivas dotações sejam suficientes para custear todos os benefícios previdenciários do exercício (seção 4.2.2).....44

2.2.3 Irregularidade: 1.4. Liquidações integrais de restos a pagar não processados relativos a transferências voluntárias sem a devida demonstração de que cumpriam os requisitos para pagamento, em desacordo com a Portaria Interministerial 424/2016, com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, com o Manual Siafi, com as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional e com o art. 63 da Lei 4.320/1964 (seção 4.1.2.8.2); Recomendação: 3.6. Ao Poder Executivo Federal que realize levantamento, juntamente com os ministérios setoriais, de todos os restos a pagar não processados relativos a transferências voluntárias liquidados integralmente em 2019 em desacordo com a Nota Técnica 7/2018/CCONT/SUCON/STN-MF, de 22/3/2018, e oriente cada órgão, quando ainda for viável, sobre o cancelamento das liquidações irregulares, bem como o consequente cancelamento dos restos a pagar não processados, informando ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 90 dias, os resultados do referido levantamento, as orientações eventualmente emitidas e, quando for o caso, os cancelamentos realizados ou programados (seção 4.1.2.8.2); Recomendação: 3.7. Ao Poder Executivo Federal que oriente os ministérios setoriais de que as despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual deverão ser empenhadas em cada exercício financeiro apenas pela parte a ser nele executada, em observância ao princípio da anualidade orçamentária e conforme determina o art. 27 do Decreto 93.872/1986 (seção 4.1.2.8.2).....45

2.2.4 Irregularidade: 1.5. Inobservância dos requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 114 e 116 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019) para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, conduta incorrida também em exercícios anteriores, em face da ausência, no momento da edição das Medidas Provisórias 877/2019, 905/2019 e 907/2019, da sanção da Lei

CD/22687.97423-00

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

13.799/2019, bem como da implementação pelo Poder Executivo dos respectivos benefícios, de: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da Lei Orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício, além da não concessão de novos benefícios durante o exercício (seção 4.1.2.9); Recomendação: 3.8. Ao Poder Executivo Federal que, em atenção ao Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário, quando da edição ou sanção de ato normativo que acarrete renúncia de receita tributária, encaminhe ao Tribunal de Contas da União, como condição de eficácia dos benefícios tributários aprovados, demonstrativo comprobatório que permita aferir, de forma clara e inequívoca, o cumprimento integral de cada requisito constitucional e legal relacionado à compatibilidade e à adequação orçamentária e financeira do benefício tributário aprovado e promulgado, nos termos do art. 150, § 6º, da Constituição Federal; do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF); e da Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente (seção 4.1.2.9); Alerta: 4.5. Alertar o Poder Executivo Federal acerca das irregularidades reiteradas na concessão ou ampliação de benefícios tributários que importaram em renúncia de receita, em descumprimento às disposições dos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 114 e 116 da Lei 3.707/2018 (LDO 2019), uma vez que, na edição das Medidas Provisórias 877/2019, 905/2019 e 907/2019, na sanção da Lei 13.799/2019, e na implementação pelo Poder Executivo dos respectivos benefícios tributários, não foram observados integralmente os respectivos requisitos constitucionais e legais necessários para conferir eficácia às normas aprovadas, como: projeção do impacto orçamentário financeiro; atendimento ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da Lei Orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício; não concessão de novos benefícios durante o exercício (seção 4.1.2.9).....45

2.2.5 Irregularidade: 1.6. Inobservância dos requisitos exigidos pelos arts. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 101, inciso IV, e 114 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), quando da sanção da Lei 13.856/2019, em razão da inexistência de previsão, na Lei Orçamentária Anual da União de 2019, da criação dos cargos públicos propostos e da ausência de: estimativa do impacto orçamentário-financeiro dos custos de implantação e funcionamento da Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT); indicação da origem dos recursos para o seu custeio; demonstração das medidas compensatórias na forma de aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa (seção 4.1.2.10); Alerta: 4.6. Alertar o Poder Executivo Federal acerca do descumprimento dos arts. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, 113 do Ato das Disposições

CD/22687.97423-00

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Constitucionais Transitórias, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), 101, inciso IV, e 114 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), quando da sanção da Lei 13.856/2019, uma vez que a criação de cargos públicos exige previsão na Lei Orçamentária Anual e que a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, como as destinadas à implantação e ao funcionamento da Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT), exige: estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; demonstração da origem dos recursos para seu custeio; comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais; e compensação dos respectivos efeitos financeiros nos períodos seguintes, mediante aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa (seção 4.1.2.10). 47

CD/22687.97423-00

2.2.6 Irregularidade: 1.7. Realização de aportes de capital da ordem de R\$ 7,6 bilhões à Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron) como instrumento para terceirização da execução de despesas típicas da Administração Direta, o que configura desvio capaz de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da LRF, em razão da violação aos pressupostos e limitações relacionadas à Emenda Constitucional 95/2016, bem como aos princípios orçamentários e fiscais (seção 4.1.1.6). Alerta: 4.3. Alertar o Poder Executivo Federal que aportes a estatais não dependentes devem observar os princípios fundamentais da gestão fiscal responsável, nos termos estabelecidos no art. 1º da LRF e considerando as restrições decorrentes do art. 2º, inciso III, da mesma lei, bem como os arts. 173 e 174 da Constituição Federal, os quais vedam a capitalização de estatais não dependentes como meio de evitar o devido processo orçamentário e o cumprimento das regras fiscais voltadas para a preservação do equilíbrio intertemporal das contas públicas (seção 4.1.1.6). 47

2.2.7 Impropriedade: 1.8. Divergência entre os valores das receitas previstas na Lei Orçamentária Anual aprovada e aqueles lançados no Siafi (seção 2.5.1); Recomendação: 3.2. Ao Ministério da Economia que, na elaboração da proposta de Lei Orçamentária Anual, adote a metodologia de classificação da origem das receitas estabelecida pelo Manual Técnico de Orçamento Federal (MTO 2020 e seguintes), a qual agrupa à receita propriamente dita os valores de multas e juros da receita, dívida ativa da receita e multas e juros da dívida ativa da receita (seção 2.5.1). 48

2.2.8 Impropriedade: 1.9. Falha formal na apuração do montante das despesas de capital, para fins de evidenciação no Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital (Cumprimento da “Regra de Ouro” na Execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União), que integrou o Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União do 6º bimestre de 2019 e a Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2019 (seção 4.1.1.5); Impropriedade: 1.10. Falha formal na apuração das despesas executadas a título de Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social, nos termos da Lei 13.843/2019 (crédito suplementar aprovado por maioria absoluta do Congresso Nacional), para fins de evidenciação no Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital (Cumprimento da “Regra de Ouro” na Execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União), que integrou o

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União do 6º bimestre de 2019 e a Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2019 (seção 4.1.1.5); Alerta: 4.2. Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 1º, § 1º, e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000, que, em um ambiente de sucessivos *deficits* primários e diante da necessidade de manutenção da oferta dos serviços públicos ao cidadão, há o risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, o que poderá acarretar o descumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal (seção 4.1.1.5). 48

CD/22687.97423-00

2.2.9 Impropriedade: 1.12. Insuficiência de informações relativas aos créditos da dívida ativa de responsabilidade das autarquias e fundações públicas federais, sob gestão da Procuradoria-Geral Federal (seção 4.1.2.11); Recomendação: 3.9. Ao Poder Executivo Federal que evidencie, de forma completa e detalhada, as informações referentes ao saldo e à arrecadação da dívida ativa dos créditos de titularidade de cada autarquia e fundação pública federal, fazendo-as constar, em uniformidade com os demais créditos de mesma natureza, na Prestação de Contas do Presidente da República, de modo a permitir a avaliação anual acerca da efetividade das ações de recuperação de créditos, em consonância com o disposto no art. 58 da Lei Complementar 101/2000 (seção 4.1.2.11).....49

2.2.10 Impropriedade: 1.13. Edição da Portaria 612, 25/11/2019, do Ministério da Economia, que atualizou valores globais de programas inseridos no PPA 2016-2019 e alterou atributos dos programas temáticos no último bimestre do período de quatro anos de vigência do Plano, comprometendo a confiabilidade das informações de desempenho, bem como a avaliação do alcance das metas, em discordância com o art. 3º, inciso III, e o art. 4º, inciso IX, do Decreto 9.203/2017 (seção 3.3). Distorção: 1.14. Falhas na confiabilidade de parcela significativa das informações de desempenho apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República 2019 referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019 (seção 3.3); Recomendação: 3.3. À Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia que: a) adotem medidas para assegurar a confiabilidade das informações de desempenho legais e gerenciais dos instrumentos de planejamento associados ao Plano Plurianual 2020-2023; b) nas alterações dos atributos dos programas finalísticos do Plano Plurianual 2020-2023 (objetivos, metas e indicadores), bem como dos atributos dos demais instrumentos de planejamento associados ao PPA (definidos no art. 165, § 4º, da Constituição Federal e no art. 22, § 2º, da Lei 13.971/2019), observem prazo razoável e demais condições necessárias para garantir a confiabilidade de tais atributos, nos termos do art. 3º, inciso III, e do art. 4º, inciso IX, todos do Decreto 9.203/2017, bem como deem a devida transparência às alterações, com fundamento no art. 37, caput, da Constituição Federal, c/c o art. 3º, inciso VI, e art. 4º, inciso XI, do Decreto 9.203/2017; c) coordenem as ações da Secretaria do Tesouro Nacional e dos demais órgãos responsáveis para a implementação do processo de reconhecimento e mensuração de custos em toda a Administração Pública Federal, com vistas a possibilitar a gestão de custos dos programas finalísticos do PPA 2020-2023 e de unidades administrativas, de forma alinhada às melhores práticas de governança pública e com fundamento no art. 79

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

do Decreto-Lei 200/1967, no art. 50, § 3º, da Lei Complementar 101/2000 e no art. 15, inciso V, da Lei 10.180/2001 (seção 3.3).....49

2.2.11 Recomendação: 3.1. Ao Poder Executivo Federal, com fundamento no art. 21, §§ 3º e 4º, inciso III, alínea “b”, da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), bem como nos estudos consubstanciados nas 2ª e 11ª edições do Boletim Mensal sobre os Subsídios da União, que avalie a conveniência e a oportunidade de propor ao Congresso Nacional a revisão da política de desoneração da cesta básica (Lei 10.925/2004), tendo em vista a possibilidade de se adotar alternativas mais eficientes para os mesmos propósitos, ponderando, necessariamente, as circunstâncias de enfrentamento da crise decorrente da pandemia da Covid-19 (seção 2.3.5.1.2).....50

2.2.12 Alerta: 4.1. Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, que a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais e de bancada estadual abaixo dos montantes exigidos e sem as devidas justificativas pode ensejar o registro de irregularidade por descumprimento do disposto nos §§ 9º e seguintes do art. 166 da Constituição Federal (seção 4.1.1.4).....51

2.2.13 Alerta: 4.4. Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, de que a prática reiterada de ações que se afastam dos pressupostos básicos do Novo Regime Fiscal, estabelecido pela EC 95/2016, pode afetar a credibilidade e a eficácia da norma como regra de contenção das despesas primárias, visando à sustentabilidade da dívida pública, bem como vir a incidir em violação ao próprio dispositivo constitucional (seção 4.1.1.8).....51

2.2.14 Recomendação: 3.17. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e o Banco Central do Brasil, que: q) avalie a conveniência e oportunidade de elaborar e dar transparência a um plano de gestão da dívida pública federal, que sinalize para o mercado o montante estimado de endividamento, especialmente em tempos de crise, e possíveis mecanismos a serem adotados para guiar o montante da dívida a níveis razoáveis em caso de desequilíbrios (Voto do Ministro Relator); Recomendação: 3.18. Ao Poder Executivo Federal que promova detalhada transparência na internet, em sítio único e de fácil acesso aos cidadãos, de todos os gastos com publicidade e propaganda, contando com informações relativas a todos órgãos públicos contratantes, incluindo empresas estatais, com a segregação da informação em nível de fornecedores e valores pagos mensalmente, mencionados nominalmente todos os sites, blogs, portais e congêneres que recebam monetização com recursos públicos, seja diretamente ou por meio de empresa interposta (Voto do Ministro Relator); Recomendação: 3.19. Ao Ministério da Educação que encete medidas novas tendentes a proporcionar a possibilidade e a perspectiva de aplicação de recursos públicos do Fundef, ou de quaisquer outras fontes, na consecução do ensino, em caráter complementar, com a disponibilização de material, cursos de ensino na rede de internet, bem como pacotes de dados, para acesso ao conteúdo educacional, para todos os estudantes do ensino básico, de forma paulatina e constante, revisitando e aprimorando todas as políticas públicas relevantes sobre o tema (Declaração de Voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues); Recomendação: 3.20. Ao Poder Executivo Federal que

CD/22687.97423-00

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

adote providências para incluir a estimativa das receitas decorrentes de acordos de leniência celebrados pela CGU/AGU na esfera administrativa nos Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA) encaminhados ao Congresso Nacional, e inclua, nas próximas Prestações de Contas do Presidente da República, informações sobre a previsão, a arrecadação e a contabilização desses recursos, em conformidade à legislação de regência das finanças públicas, especialmente o art. 165, § 5º, da Constituição Federal de 1988, os arts. 2º, 3º e 56 da Lei 4.320/1964, e o art. 12 da Lei Complementar 101/2000 (Declaração de Voto do Ministro Raimundo Carreiro); Recomendação: 3.21. Recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Infraestrutura que considerem a possibilidade de concessão conjugada de diferentes modais na modelagem dos estudos econômico-financeiros de contratos de concessões sempre que as condições existentes assim permitam (Declaração de Voto do Ministro Vital do Rêgo).....51

2.3 Distorções de valor e limitações de opinião segundo o Parecer Prévio - no âmbito dos balanços e demonstrativos.....52

2.1. Impossibilidade de emitir opinião de auditoria sobre a confiabilidade e a transparência das informações registradas nas demonstrações contábeis de 2019 do Ministério da Economia (item 5.2.4.1);.....53

2.2. Impossibilidade de emitir opinião de auditoria sobre a confiabilidade e a transparência das informações registradas nas demonstrações contábeis de 2019 do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (item 5.2.4.2).53

2.3. Subavaliação do passivo e das variações patrimoniais diminutivas, em valor estimado de até R\$ 53,5 bilhões, em razão da insuficiência de constituição de provisão sobre as prováveis obrigações da União com honra de garantias (seção 5.3.1.1);.....53

2.4. Superavaliação não estimada do ativo, em razão da ausência de constituição de ajuste para perdas sobre os valores devidos pelo estado do Rio de Janeiro à União (seção 5.3.1.2);.....53

2.5. Subavaliação do passivo, estimada em R\$ 601,8 bilhões, em virtude de deficiências nas projeções atuariais do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e do Sistema de Proteção Social das Forças Armadas (SPSMFA) (seção 5.3.1.3). 53

2.6. Superavaliação do ativo, estimada em R\$ 663 milhões, decorrente da diferença entre o saldo de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital registrado nas empresas investidas e o registrado junto à União (seção 5.3.1.4);.....53

2.7. Subavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas, estimada em R\$ 2 bilhões, em virtude da ausência de apropriação da correção pela taxa Selic dos saldos de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital (seção 5.3.1.5);.....53

2.8. Subavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas no valor de R\$ 331,2 milhões, e do passivo e das variações patrimoniais diminutivas no valor de R\$ 175,5 milhões, em virtude da transferência de valores desatualizados para a conta de ativos temporários (seção 5.3.1.6);.....53

CD/22687.97423-00

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

2.9. Superavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas, estimada em R\$ 196,3 milhões, em virtude de erros na apuração da equivalência patrimonial de participações da União em empresas (seção 5.3.1.7);.....	54
2.10. Superavaliação do passivo, em valor estimado de R\$ 29 bilhões, em virtude da não contabilização de empréstimos e financiamentos pelo custo amortizado (seção 5.3.1.8);.....	54
2.11. Superavaliação da Despesa Orçamentária com Juros e Encargos da Dívida Pública Mobiliária Federal, em valor estimado de R\$ 45 bilhões, com correspondente subavaliação da despesa orçamentária com amortização (seção 5.3.2.1);.....	54
2.12. Registro do Adiantamento para Futuro Aumento de Capital em conta contábil indevida, gerando distorção estimada em R\$ 1,9 bilhão (seção 5.3.2.2);.....	54
2.13. Contas de Variação Patrimonial Diminutivas próprias de “correção monetária das dívidas mobiliária e contratual” utilizadas para registrar atualização monetária negativa de empréstimos a receber, no montante de R\$ 7,1 bilhões (seção 5.3.3.1);.....	54
2.14. Contas de Variação Patrimonial Diminutiva de apropriação de juros e encargos da dívida e de demais empréstimos a pagar utilizadas para apropriação de juros e encargos negativos incidentes sobre empréstimos a receber, no montante de R\$ 6 bilhões (seção 5.3.3.2);.....	54
2.15. Conta de Variação Patrimonial Diminutiva própria de “correção monetária negativa incidente sobre empréstimos e financiamentos a receber” utilizada para registrar atualização monetária de contas do passivo, no montante de R\$ 2,3 bilhões (seção 5.3.3.3).	54
2.16. Registro de empréstimos recebidos antecipadamente por valores líquidos, em razão da ausência do registro contábil da obrigação referente a cauções recebidas de devedores (seção 5.4.1);.....	54
2.17. Inobservância do regime de competência no registo dos juros a receber (seção 5.4.2);.....	54
2.18. Registro indevido de amortização do principal e de juros em uma única conta contábil (seção 5.4.3);.....	54
2.19. Uso de contas de resultado para promoção de ajustes não pertencentes ao exercício de 2019 (seção 5.4.4);.....	54
2.20. Inexistência de critérios formais para constituição de ajustes para perdas em contas de empréstimos e financiamentos concedidos (seção 5.4.5);.....	54
2.21. Divergências entre o percentual de participação da União em investidas adotado pela Secretaria do Tesouro Nacional e o divulgado pelas investidas (seção 5.4.6);.....	54
2.22. Ausência de normatização acerca do registro de Juros sobre Capital Próprio (JCP) e Dividendos recebidos antecipadamente (seção 5.4.7);.....	55

CD/22687.97423-00

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22687.97423-00

2.23. Lançamento intempestivo de dividendos e juros sobre capital próprio a receber (seção 5.4.8);.....	55
2.24. Atualização da participação em fundos avaliados pelo método da equivalência patrimonial sem documentação de suporte adequada e suficiente (seção 5.4.9);55	
2.25. Inconsistência dos Dados de Leilões de Títulos (seção 5.4.10);.....	55
2.26. Incompletude dos Dados de Emissões de Títulos (seção 5.4.11);.....	55
2.27. Registro da variação cambial da dívida mobiliária externa de longo prazo, no total de R\$ 24.446.459.516,62, por meio de evento próprio da dívida de curto prazo (seção 5.4.12);.....	55
2.28. Correção monetária positiva de empréstimos e financiamentos concedidos, no montante de R\$ 36.066.332,36, registrada em conta de Variação Patrimonial Aumentativa (VPA) própria de créditos em geral (seção 5.4.13);.....	55
2.29. Apropriação de juros a receber, no montante de R\$ 48.793.044,87, em conta que representa o principal de empréstimos e financiamentos a receber com contrapartida na conta VPA de variação monetária e cambial incidente sobre empréstimos concedidos (seção 5.4.14).....	55
3.11. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que, no prazo de até 180 dias e em consonância com o item 12.2 Provisões do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, itens 5.14 a 5.26 da Norma Brasileira de Contabilidade TSP Estrutura Conceitual e, subsidiariamente, itens 4.26 a 4.47 do Pronunciamento técnico CPC 00 (R2) Estrutura Conceitual para Relatório Financeiro:.....	55
a) constitua provisão para honra de garantia a operações de crédito contratadas pelos estados do Amapá, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte, bem como de demais entes devedores que incorrerem em situação semelhante, fundada na provável necessidade de desembolso financeiro pela União para cobertura das recorrentes e sucessivas inadimplências, com base em estimativa de desembolso futuro para liquidar a obrigação;.....	55
b) formalize política de constituição de provisão destinada a cobrir os prováveis desembolsos da União com honras de garantia a operações de crédito dos entes subnacionais, estabelecendo critérios de reconhecimento, bases de mensuração e evidenciação; e.....	55
c) evidencie em notas explicativas a relação de devedores que tiveram operações de crédito garantidas pela União, informando, entre outros dados, os valores honrados e recuperados no exercício e os valores a recuperar acumulados (seção 5.3.1.1). 56	
3.12. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que, no prazo de até 180 dias:.....	56
a) formalize política para constituição de ajuste para perdas em Empréstimos e Financiamentos Concedidos (curto e longo prazos), mediante estabelecimento de parâmetros que devam ser considerados pelos gestores para sua mensuração e	

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

registro, conforme orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e da Macrofunção Siafi 020342 – Ajustes para Perdas Estimadas; e. .56

b) realize estudos e constitua, se for o caso, conta de ajuste para perdas referentes aos direitos da União decorrentes de Empréstimos e Financiamentos Concedidos (curto e longo prazos) registrados na Secretaria do Tesouro Nacional, em especial os relacionados ao estado do Rio de Janeiro e demais entes subnacionais que venham a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal ou apresentem situação econômico-fiscal deteriorada, a fim de ajustar o valor desses ativos ao seu valor provável de realização e permitir, assim, a cobertura de perdas esperadas. (seção 5.3.1.2).....56

3.13. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que apresente ao Tribunal de Contas da União em até 180 dias:57

c) as providências adotadas para conciliação e ajuste dos saldos de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital registrados no ativo da União para refletir os recebimentos dos valores pelas empresas investidas, considerando nesse ajuste, as distorções de classificação identificadas neste trabalho, que foram abordadas no TC 033.588/2019-8; e.....57

d) instituição de rotina contábil e de controles internos que prevejam a averiguação periódica dos registros de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital realizados pelas UGs transferidoras e que tenham reflexo contábil na UG da Copar/STN, a fim de que eventuais erros sejam prontamente identificados e tempestivamente corrigidos, com base no inciso XI do art. 1º do Regimento Interno da STN (Portaria-MF 285/2018) (seção 5.3.1.4).....57

3.14. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que apresente ao Tribunal de Contas da União em até 180 dias:57

e) as providências adotadas para conciliação de saldos e reconhecimento dos encargos financeiros equivalentes à taxa Selic incidentes sobre os valores de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital transferidos pela União, nos termos do Decreto 2.673/1998, alterado pelo Decreto 8.945/2016, inclusive para as distorções identificadas neste trabalho, que foram abordadas no TC 033.588/2019-8; e.....57

f) a instituição de rotina contábil e de controles internos que garanta o reconhecimento por competência dos encargos financeiros equivalentes à taxa Selic incidentes sobre os saldos de adiantamento para Futuro Aumento de Capital transferidos pela União, quando aplicável, bem assim a conferência desse processo pela Coordenação-Geral de Participações Societárias, com base no inciso XI do art. 1º do Regimento Interno da STN (Portaria-MF 285/2018) (seção 5.3.1.5).....57

3.15. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que promova:.....58

CD/22687.97423-00

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- g) a retificação dos valores de transferência das participações societárias permanentes para investimentos e Aplicações Temporárias realizadas no exercício de 2019; e.....58
- h) o aprimoramento e a respetiva normatização da rotina de depósito de participações permanentes da União no Programa Nacional de Desestatizações, ou assemelhados, para que os saldos sejam atualizados com base nas demonstrações contábeis mais recentes disponíveis antes de serem transferidos para as contas do Ativo Temporário, em consonância com os princípios contábeis da oportunidade, da integralidade e da competência, bem assim a característica qualitativa da representação fidedigna da informação contábil (seção 5.3.1.6)......58
- 3.16. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que:.....58
- i) promova as retificações necessárias para sanar as distorções identificadas nas participações permanentes da União avaliadas pelo método da equivalência patrimonial, em 31/12/2019, bem como institua controles internos capazes de mitigar o risco de distorções semelhantes ocorrerem novamente em exercícios futuros (seção 5.3.1.7);.....58
- j) realize estudo técnico, com mapeamento de todos os impactos – legais, fiscais, contábeis, orçamentários, operacionais, de custo e outros, bem como elabore plano de ação relacionado à adoção da metodologia com base na taxa interna de retorno para reconhecimento das despesas com serviços e com amortização da dívida, a fim de registrar com fidedignidade seus aspectos orçamentário e patrimonial, em atendimento aos arts. 89 e 98 da Lei 4.320/1964 e ao art. 15 da Lei 10.180/2001, em consonância com o disposto nas Normas Brasileiras de Contabilidade TSP Estrutura Conceitual e TSP 02 e, subsidiariamente, IPSAS 29, apresentando os resultados ao Tribunal no prazo de 180 dias (seção 5.3.2.1);.....58
- k) padronize, já para o exercício de 2020, os procedimentos contábeis de registro dos juros e encargos negativos de empréstimos a receber, a fim de evitar que fatos semelhantes sejam registrados em contas de naturezas e funções distintas e de forma que a Demonstração das Variações Patrimoniais comunique ao usuário da informação contábil as variações positivas e negativas relacionadas ao título empréstimos e financiamentos concedidos, em observância às características qualitativas da representação fidedigna, comparabilidade e compreensibilidade, e aos itens 8.37 e 8.45 a 8.57 previstos na NBC TSP Estrutura Conceitual (seção 5.3.2.4);.....58
- l) no prazo de 180 dias, realize o levantamento de todas as cauções recebidas relacionadas à conta de Empréstimos Concedidos a Receber (1.1.2.4.1.01.00) que não tenham sido oportunamente registradas como obrigação e proceda ao seu reconhecimento, em atendimento à Macrofunção Siafi 021126 – Depósitos em Garantia, à 8ª edição do MCASP, e à NBC TSP Estrutura Conceitual (seção 5.4.1);.....59
- m) adote as medidas necessárias para que o registro contábil de amortização do principal e dos juros, referentes às contas de Empréstimos Concedidos a Receber

CD/22687.97423-00

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

(1.1.2.4.1.01.00), Créditos de Operações Especiais a Receber (1.1.2.4.1.03.01) e Operações Especiais Securitizadas (1.1.2.4.1.03.03) seja realizado de forma segregada, de acordo com a natureza da receita, em atendimento aos pressupostos de evidenciação e transparência na divulgação das informações contábeis, conforme disposto na NBC TSP Estrutura Conceitual, apresentando ao Tribunal a comprovação de sua adequação no prazo de 180 dias (seção 5.4.3);.....59

n) aprimorem e estabeleçam normas e procedimentos contábeis para o reconhecimento de dividendos e juros sobre capital próprio a receber e recebidos antecipadamente, bem assim promovam as alterações necessárias na macrofunção 021123, tendo em vista os encaminhamentos do Grupo de Trabalho Participações Societárias instituído pela Portaria-STN 702/2016 e os apontamentos realizados na auditoria financeira do BGU 2019 (seção 5.4.8);.....59

o) estabeleça requisitos mínimos para a documentação e as informações contábeis intermediárias a serem encaminhadas pelos gestores dos fundos nos quais a União possui participação, de forma a dar o suporte documental adequado e viabilizar a verificação, pela Secretaria do Tesouro Nacional e órgãos de controle, dos dados utilizados na aplicação do método da equivalência patrimonial (seção 5.4.9).. 59

3.17. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e o Banco Central do Brasil, que:.....59

p) promovam melhorias nos controles internos relativos à gestão dos dados relativos à Dívida Pública Federal, realizando a conciliação dos leilões e emissões diretas de títulos públicos com as informações do estoque, no prazo de 180 dias, uma vez que foram detectadas, na auditoria financeira do Balanço Geral da União de 2019, divergências nos dados disponibilizados (seção 5.4.10)......59

3 VOTO.....60

3.1 Uma lacuna normativa – a regulamentação do processo constitucional de contas presidenciais.....60

3.2 Posição deste Relator sobre o mérito das contas.....61

CD/22687.97423-00

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PARECER Nº , DE 2022 – CN

CD/22687.97423-00


Da **COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO** sobre as CONTAS PRESTADAS PELO EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA, relativas ao exercício financeiro de 2019, objeto da Mensagem Presidencial MCN nº 5/2020-CN (nº 148, de 2020, na origem) e do Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União, aprovado pelo Acórdão nº 1437/2020-TCU-Plenário.

Relator: Deputado Cezinha de Madureira (PSD/SP)

1 RELATÓRIO

1.1 Introdução

Por meio da Mensagem nº 5, de 2020-CN (Mensagem nº 148, de 2 de abril de 2020, na origem), o Excelentíssimo Senhor Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional, no prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, sua prestação de contas relativa ao exercício financeiro de 2020, cumprindo o disposto nos arts. 84, inciso XXIV, e 49, inciso IX, da Constituição.

A matéria foi lida no Congresso Nacional em 6/4/2020 e publicada no Diário do Congresso Nacional nº 14, de 9/4/2020. No dia 4/5/2020, foi enviada ao Tribunal de Contas da União - TCU, pelo Presidente do Congresso Nacional, por meio do ofício nº

* CD 22687 97423 00 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

166(CN), de 4/5/2020, para emissão de Parecer Prévio no prazo de sessenta dias, a contar do recebimento, conforme o inciso I do art. 71 da Constituição.

Concluído o Parecer Prévio, o Tribunal, por meio do Aviso nº 701-GP/TCU, de 19 de junho de 2020, encaminhou, o Acórdão nº 1437/2020, o próprio Parecer Prévio e o respectivo Relatório, além dos votos do Eminente Ministro Relator Bruno Dantas e demais membros da Corte de Contas. A documentação referida foi recebida pelo Congresso Nacional em 1º de julho de 2020.

As contas apresentadas pelo Senhor Presidente da República (volume com 643 páginas), bem como o Parecer Prévio do TCU e o respectivo Relatório (volume com 541 páginas) estão disponíveis para consulta no sítio do Congresso Nacional na internet¹.

Fui designado Relator da matéria em 21 de junho de 2022.

1.2 O dever de prestar contas

Prestar contas é próprio dos regimes democráticos. Fá-lo todo aquele, pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária, em atenção a dever inafastável estabelecido pelo art. 70 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988).

O Presidente da República inclui-se, também, no rol daqueles que estão sujeitos a esta obrigação, embora em situação que, axiologicamente, tem suas singularidades. No regime presidencialista, o Presidente da República exerce as funções de Chefe de Governo e Chefe de Estado. No primeiro caso, é mandatário responsável por toda a administração pública federal, na esfera do Poder que comanda. No segundo, é o representante máximo da Nação junto a outros países e organismos internacionais. Em ambos os casos deve prestar contas, demonstrando o regular e devido exercício das nobres funções que lhe são cometidas pelo voto popular. As contas, certamente em razão da honorabilidade do cargo, devem ser prestadas diretamente ao Congresso Nacional,

¹Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/141422>. Acesso em 24/8/2022.



CD/22687.97423-00

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22687.97423-00

órgão político por natureza e destinação constitucional. Logo, é o resultado do debate de ideias, aspirações e visões dos legítimos representantes do povo que dará fecho ao julgamento, para dizer se o ocupante do mais alto posto da República procedeu como deveria.

Nessa linha de raciocínio, as conclusões ofertadas pela Egrégia Corte de Contas, na forma de Parecer Prévio, devem obrigatoriamente ser consideradas no julgamento e, nessa condição podem, e até mesmo devem, influenciá-lo. Porém, jamais serão vinculantes, porque o parecer oferece apenas uma perspectiva das contas prestadas pelo Chefe do Executivo, ou seja, aquela relacionada aos aspectos técnicos, contábeis e legais, certamente relevantes no conjunto da responsabilidade presidencial, mas nunca os únicos, pois a conduta desse mandatário tem também uma faceta legítima e inquestionavelmente política. Até porque, pela imensidão da máquina administrativa governamental, o Presidente da República não é responsável, diretamente, por ordenação de despesa e elaboração de balanços, o que exige um grande cuidado ao avaliar a responsabilidade por aspectos contábeis.

O tema da responsabilidade político-administrativa em geral tem projeção na doutrina jurídica clássica. Para o consagrado administrativista Hely Lopes Meirelles:

Responsabilidade político-administrativa é a que resulta da violação de deveres éticos e funcionais de agentes políticos eleitos, que a lei especial indica e sanciona com a cassação do mandato. Essa responsabilidade é independente de qualquer outra e deriva de *infrações político-administrativas* apuradas e julgadas pela corporação legislativa da entidade estatal a que pertence o acusado, na forma procedural e regimental estatuída para o colegiado julgador.²

Em outra oportunidade, disse mais o respeitado mestre acerca da obrigação de prestação de contas de qualquer mandatário:

o dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios. Se o administrar corresponde ao desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário. No caso do administrador público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere aos bens e interesses da coletividade e assume o caráter de um múnus público, isto é, de um encargo para com a comunidade. Daí o dever indeclinável de todo administrador

² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 16. ed., atual. por Márcio S. Reis e Edgard N. da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, pp. 804/805.

* CD 22687 97423 00





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

público - agente político ou simples funcionário - de prestar contas de sua gestão administrativa, e nesse sentido é a orientação de nossos Tribunais³.

No campo da avaliação da alta gestão da receita e despesa pública, Aliomar Baleeiro insiste em definir a existência de ambos os aspectos – técnico e político –, bem como a dificuldade intrínseca de sopesar os respectivos valores na condução das decisões:

Em todos os tempos e lugares, a escolha do objetivo da despesa envolve um ato político, que também se funda em critérios políticos. Isto é, nas ideias, convicções, aspirações e interesses revelados no entrechoque dos grupos detentores do poder. Tanto mais lúcidos, cultos e moralizados sejam os governantes quanto mais probabilidades existem de que se realiza aquele cálculo da máxima vantagem social.

Isso põe em contraste o aspecto político e o aspecto técnico da despesa pública. A despesa pública deve ser encarada sob esse duplo aspecto.

À luz do primeiro, o político, delibera-se o que deve ser objeto da despesa pública, isto é, que necessidades humanas de caráter coletivo devem ser satisfeitas pelo processo do serviço público. Assentada a deliberação nesse ponto preliminar cumpre investigar o aspecto técnico: como obter o máximo de eficiência e de conveniência social com o mínimo de sacrifício pecuniário correspondente. Ou como desse sacrifício se poderá esperar o maior rendimento de proveitos para a comunidade politicamente organizada. É a tarefa dos técnicos.

Determinar quais as necessidades dum grupo social a serem satisfeitas por meio do serviço público, e, portanto, pelo processo da despesa pública, ressalvada a hipótese de concessão, constitui missão dos órgãos políticos e questão essencialmente política. Se o país for dominado por uma elite rica e requintada, esta exigirá do governo, provavelmente, construções de luxo e obras de conforto ou embelezamento.

Se as circunstâncias mudam, e, nesse país, devido à natural evolução democrática ou graças a reformas específicas, como, por exemplo, a efetividade do sufrágio universal, as massas humildes conseguem a partilha do poder político, as despesas públicas se dirigirão para a construção de hospitais, maternidades, postos de puericultura, escolas primárias e outros serviços, que, de modo geral, correspondem aos interesses do proletariado. Não será difícil que, excessivamente cortejadas, essas massas provoquem ondas de demagogia e, em consequência, despesas adiáveis⁴.

1.3 Natureza e critérios de "julgamento político"

³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 25. ed., atual. por Eurico de A. Azevedo, Délio B. Aleixo e José E. Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2000, pp. 100/101.

⁴ BALEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 14. ed . rev. e atual. por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1996. p. 70.

CD/22687.97423-00

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22687.97423-00
|||||

1.3.1 Julgamento político não é julgamento arbitrário

Estabelecido o caráter político e independente do julgamento a ser proferido, é imperativo estabelecer o que vem a ser "julgamento político". É impossível negar que, no mundo inteiro, os parlamentos, ao controlar, estão submetidos a influências distintas daquelas que se fazem sentir junto aos órgãos não-eleitos que também recebem encargos similares, a exemplo de órgãos judiciais ou de auditoria:

Um motivo para essas diferenças está em que parlamentos e órgãos de auditoria têm diferentes "racionalidades limitadas" (Rubinstein, 1998; Simon, 1991). Os órgãos de auditoria tendem a ser dominados pela rationalidade técnica e os parlamentos pela rationalidade política. Os incentivos que motivam o controle parlamentar são essencialmente políticos, determinados pelo equilíbrio de poder político, pelas regras eleitorais e pela política das comissões a moldar as estruturas de incentivo dos parlamentares. Outra razão é a inconsistência nos horizontes temporais de políticos e auditores, entre a perspectiva de longo prazo do trabalho auditório e os horizontes de prazo mais curto dos parlamentares, condicionados pelos ciclos eleitorais. Em alguns países, a política das comissões, incluindo a natureza partidária das comissões mais importantes e a rotatividade de seus membros, tem uma importante influência em suas capacidades de abordar o orçamento público. Na Colômbia, por exemplo, membros das comissões parlamentares rodiziam todos os anos, embora uma emenda constitucional esteja sendo discutida para alterar esse ponto. Além disso, em qualquer data, os parlamentares estão acompanhando três diferentes orçamentos, e os parlamentares têm mais incentivos a dedicar-se ao debate sobre a elaboração do orçamento do próximo ano fiscal do que analisar a execução do orçamento do ano anterior.⁵

⁵ SANTISO, Carlos. Why budget accountability fails? The elusive links between parliaments and audit agencies in the oversight of the budget. **Revista de Economia Política**, 35 (3), 2015. p. 613. Tradução nossa.

A reason for these disjunctions lies in that parliaments and audit agencies have different "bounded rationalities" (Rubinstein, 1998; Simon, 1991). Audit agencies tend to be dominated by technical rationality and parliaments by political rationality. The incentives motivating parliamentary oversight are primarily political, determined by the balance of political power, electoral rules, and committee politics, framing parliamentarians' incentive structures. Another reason is the inconsistency in the time horizons of politicians and auditors, between the longer-term perspective of audit work and the shorter-term time horizons of parliamentarians determined by the electoral cycles. In some countries, committee politics, including the partisan nature of key committees and the rotation of their members, have an important influence on their capacities to engage in public budgeting. In Colombia, for example, members of parliamentary committees rotate every year, although a constitutional amendment is under consideration to change this. In addition, at any time, parliaments are overseeing three different budgets and parliamentarians have more incentives to engage in the debate on the preparation of the budget of the next fiscal year, than scrutinizing the execution the previous year's budget.



* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0 *
|||||



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22687.97423-00

Reconhecendo essa realidade, não é admissível, sob qualquer pretexto, que por "julgamento político" entenda-se "julgamento discricionário" ou apropriação do papel de defesa do interesse público pelo conflito de matriz meramente partidária. É preciso ir além do senso comum e buscar um sentido constitucional legítimo para essa missão legislativa. No caso do específico instrumento de prestação de contas presidenciais, a doutrina ainda é relativamente escassa, e mesmo assim com alguns matizes divergentes entre si. No que se refere ao papel de julgador, seguimos o entendimento de que, seja qual for o sentido de "político", o julgamento das contas deve seguir uma estrita imparcialidade, a qual é obtida cingindo-se a critérios muito claramente definidos, amparados no ordenamento constitucional e voltados ao interesse público. Vale a pena, neste ponto, trazer em maior extensão o pronunciamento doutrinário, o qual traduz o sentido profundo da abordagem aqui adotada:

A esse respeito, cabe subscrever a lição que, pioneiramente, o parecer prévio do Tribunal de Contas da União trazia já no longínquo ano de 1953:

São todos, por igual, políticos – os poderes e instituições firmados na Constituição, que é o Estatuto Político por excelência. Toda decisão encerra, pois, na essência, o conceito político. Isso, porém, não significa que o predicado substancial da imparcialidade, inherente à missão julgadora, sofra o mais leve abalo nos seus fundamentos morais. Qualquer que seja o julgador, singular ou coletivo, por profissão ou excepcionalmente, exigem-se dele as mesmas qualidades: honestidade, cultura, sentimento de justiça, etc. – com aquele requisito de imparcialidade.

Donde a consequência irredutível: o julgamento é um só, emana da autoridade do juiz, e, como ato eminentemente judiciário, não se pode desdobrar, segundo a origem eleitoral, em ato político ou de outra espécie. Se prevalecesse essa origem, haveria possível parcialidade, o que é incompatível com os deveres da função judicativa. Não se julga como político, no seu partidarismo, mas como juiz, na sua imparcialidade.

Além da nobreza de suas demais atribuições, o Congresso Nacional exerce, excepcionalmente, essa função judicativa, porque tem o poder de julgar, de acordo com a competência que lhe foi conferida pela Constituição. Trata-se, como se vê, de um dos postulados do sistema democrático, no equilíbrio de poderes e instituições.

Em outras palavras, os Relatores e os colegiados do Congresso Nacional devem haver-se com imparcialidade para que exerçam legitimamente o papel, que lhes foi atribuído pela Constituição, de julgadores das contas prestadas pelo presidente da República.

Dessa forma, se por um lado os critérios de julgamento político não são tão restritivos como, no limite, os tipicamente jurídico-penais, por outro não

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22687.97423-00

podem ser vagos e muito menos arbitrários. Devem, sim, ser claramente definidos e objetivamente deduzidos a partir de preceitos republicanos, constitucionais e legais.

Disso não resulta, sublinhe-se, que o julgamento político equivale a julgamento “de conveniência”. Ao contrário, o poder-dever de enunciar e aplicar critérios de julgamento que vão além da constatação de condutas prévia e exaustivamente tipificadas em lei dá ao Legislativo a responsabilidade de exigir do Presidente sob julgamento não apenas os parâmetros de conduta formalmente codificados em lei, mas também os padrões de comportamento que expressem a ação político-institucional desejada pela Constituição, em termos muito mais amplos (sempre que, naturalmente, sejam claramente deduzidos a partir dos preceitos constitucionais). De igual modo, a possibilidade de raciocínios distintos dos estritamente jurídico-penais para aplicar os critérios pode ter um efeito excludente ou atenuante das faltas verificadas, mas pode também representar fatores agravantes dos atos sob censura.⁶

1.3.2 Critérios objetivos de julgamento político

Há que se evidenciar, em qualquer manifestação do Congresso Nacional sobre as contas presidenciais, os critérios de julgamento adotados. A esse respeito, ocorre alguma divergência na doutrina. Propostas existem que são bastante rigorosas, exigindo o atendimento de requisitos centrados no processo de execução e registro do orçamento, entendido como o instrumental básico de garantia democrática do uso do dinheiro público:

Os critérios de julgamento, conforme descrito, são representados por três grandes grupos. No primeiro, deve-se avaliar a observância do princípio basilar da prestação de contas ou *accountability* por parte do Presidente, materializada na veracidade intrínseca das contas prestadas, bem como dos sistemas e registros que lhe dão suporte.

Além disso, avalia-se a fiel execução, na letra e no espírito, dos instrumentos legais de planejamento e orçamento (nomeadamente as leis do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e orçamentária anual, considerados os parâmetros e critérios contidos na Lei nº 4.320, de 19 de março de 1964, e na Lei Complementar nº 101, de 14 de julho de 2000), na medida em que estes são os principais meios que a Constituição prevê para a materialização das decisões conjuntas de todo o espectro dos Poderes estatais para a implementação concreta das escolhas políticas da coletividade.

Por fim, tendo em vista a centralidade, na Lei Magna, do princípio da legalidade para a administração pública, deve-se avaliar a eventual ocorrência de condutas

⁶ BIJOS. Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. **Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República.** Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015, pp. 8-9.

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

prévia e especificamente tipificadas em lei como atos vedados ao chefe do Executivo ou aos titulares de Poder.⁷

Outras posições são mais consequencialistas, propondo julgar pelos resultados das políticas públicas implementadas no exercício, sem fixar atenção em eventuais irregularidades técnicas de implementação:

A competência do Congresso Nacional para julgar as contas do Presidente da República faz parte do Controle Político que consiste, em essência, no contínuo acompanhamento, em nome do povo, do desempenho do Governo na execução dos planos e ações aprovados, bem como da adequação desses para a solução dos problemas apontados. Não se trata aqui de controle sobre atos de rotina administrativa, mas sobre aqueles que expressam escolhas ou diretrizes políticas, propiciando a avaliação e o debate sobre o mérito de medidas e diretrizes fundamentais para o País. Entende-se que esse deve ser o foco do exercício do controle externo por parte do Parlamento. As eventuais irregularidades surgem como incidentes naturais, no decurso dessa modalidade de controle, não constituindo a sua finalidade essencial. A malversação da *res publica* apresenta-se mais facilmente no exame da gestão específica dos administradores públicos, realizado pelos tribunais de contas. [...]

Entende-se que a atenção do Parlamento, ao examinar a ação governamental, no nível agregado das contas, deve voltar-se, preponderantemente, para a avaliação do desempenho. Trata-se, portanto, de a apreciação e o julgamento das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República e pelos Presidentes dos demais Poderes responderem de maneira clara às seguintes questões: (a) as políticas públicas definidas e implementadas estão adequadas, no sentido de propiciar o alcance dos objetivos fundamentais estabelecidos na Constituição? (b) os resultados alcançados demonstram a necessidade de correção, reorientação ou redefinição dessas políticas? (c) o governo tem se esforçado para orientar corretamente a ação da administração pública para a realização das políticas definidas? (d) os planos, os programas e as ações que estão sendo executadas podem, de forma efetiva, contribuir para o alcance dos objetivos fundamentais delineados na Carta Magna?⁸

Defende-se, sem hesitar, o primeiro entendimento. A Carta Magna é bastante clara em atribuir competências distintas ao Congresso Nacional: uma delas é a de fiscalizar e controlar (Art. 49, X), a qual cobre em sua incidência todos os atos do Poder Executivo. Esta primeira missão não tem caráter hierárquico ou de jurisdição, sem invadir

⁷ BIJOS. Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. **Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República.** Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015, pp. 18-19.

⁸ PONTES, João Batista; PEDERIVA, João Henrique. **Contas Prestadas pelo Presidente da República: Apreciação do Congresso Nacional.** Textos para discussão nº 14, agosto/2004, Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 2004, p. 9.

CD/22687.97423-00

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22687.97423-00

competências ou suprimir a independência do Poder fiscalizado ou controlado, instrumento de “freios e contrapesos” e não de dominação. Um controle político genérico, sobre atos omissivos ou comissivos, “faculdade de buscar assegurar a conformidade da ação governamental à orientação política cristalizada nas leis e nos planos de governo, cuja aprovação esteja afeta ao Poder Legislativo”, exercido através dos múltiplos dispositivos que a Constituição e os Regimentos Internos facultam. Seus efeitos não podem “potencializar a invasão ou a interferência indevida na atuação do Poder Executivo”, e, portanto, ensejam reprovação moral e política, informação para a cidadania e o eleitorado, provocação a órgãos propriamente jurisdicionais para que exerçam suas competências, mas não sanções ou coerções dele diretamente derivadas⁹. Neste mister, portanto, praticamente não há limite imposto ao universo sindicável pelo controle legislativo, e os posicionamentos políticos são inteiramente aceitáveis como parâmetros de intervenção.

Outras responsabilidades são as de julgar, ato sancionatório, que pressupõe o exercício de uma prerrogativa jurídica imposta por um Poder sobre outro. Desde logo, já vimos acima que a simples condição de julgador retira de quem a exerce a liberdade de um exercício discricionário das próprias razões. Do ponto de vista institucional, considerando o princípio constitucional da independência dos Poderes, cláusula pétreia da Constituição, essa prerrogativa somente pode ser exercida quando prevista expressamente na Carta, e nos termos e segundo os critérios que dela constem. Julgar nos crimes de responsabilidade (atribuição dividida entre a Câmara dos Deputados, autorizadora do processo, e o Senado Federal, que o realiza, arts. 51, inc. I, e 52, inc. I), e julgar as contas (art. 49, inc. IX), são, portanto, competências institucionais distintas das da fiscalização e controle. Nestes casos, como em qualquer julgamento, exigem-se parâmetros, fundamentos sobre os quais proferir julgamento e delimitar o objeto do mesmo. Mais precisamente, e como já ressaltado no debate doutrinário acima, não se fala de julgar a gestão como um todo (o que seria ínsito a um regime parlamentar e vulneraria a independência dos Poderes), mas as contas, um objeto específico. E este objeto específico é delimitado pela arquitetura que a Constituição prevê para o cerne da

⁹ FERRAZ, Ana Cândida da Cunha. **Comentários ao Art. 49, X.** In CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo:Saraiva/Almedina, 2013.

* CD 22687.97423-00





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22687.97423-00

atividade administrativa, o substrato material de toda ação de governo¹⁰: a aquisição e aplicação dos recursos da coletividade, aqueles para os quais a noção de contas é inteira e literalmente aplicável. Nomeadamente, o objeto são as leis e decisões de natureza orçamentária e financeira previstas na Constituição, que estruturam a interação dos Poderes Legislativo e Executivo na definição da ação administrativa, o seu cumprimento e a sua correta evidenciação formal e material (a mais essencial noção de “contas”). Neste sentido, aliás, a atribuição constitucional de um poder julgador ao parlamento sobre esse domínio específico da ação governamental tem absoluta coerência como espelho do poder intervintivo especial e preeminente que a legislatura tem exatamente na deliberação sobre o tema orçamentário:

Sucede que seria verdadeiro equívoco conceber a atividade parlamentar restrita a tão somente debater e aprovar as propostas orçamentárias. Como igual relevância devem os representantes do povo fiscalizar o seu cumprimento, *pari passu* (controle concomitante) ou mesmo após a execução, julgando-lhe o conteúdo (controle retrospectivo). Daí porque, ao lado da discussão acerca do trâmite de elaboração, aprovação e promulgação das leis orçamentárias, apresenta-se o dever de prestar as contas de governo, momento final para avaliação da execução do orçamento e o desempenho das políticas públicas¹¹.

Esta posição de *self-restraint* poderia parecer uma diminuição das prerrogativas parlamentares, mas, ao contrário, reforça-as. Num regime de separação de poderes como o estabelecido por nossa Constituição, a censura especificamente política feita pelo legislador em uma circunstância de julgamento estaria eternamente submersa na desconfiança de invadir a cláusula pétrea de independência dos Poderes. Qualquer consequência de um pronunciamento parlamentar sobre o mérito de políticas (o qual seria absolutamente corriqueiro em um ato de fiscalização e controle, sem qualquer dúvida sobre o seu cabimento) ver-se-ia obstruída por intermináveis questionamentos jurídico-

¹⁰ Com efeito, a ausência de recursos suficientes às prestações públicas obsta a efetividade dos direitos fundamentais, sobretudo os sociais. Até mesmo os de primeira geração dependem de todo um arcabouço institucional do Estado, a garantir-lhes um ambiente a sua plena fruição - que terminará por redundar em gastos públicos, ainda que em menor intensidade se comparados aos gerados pelas de segunda geração. Por isso, exige-se um maior planejamento de um Estado que se propõe ser socialmente engajado, sob pena de incorrer em uma “insinceridade normativa”, em que suas prescrições constitucionais não possuirão efetividade. Não se perca de vista que a unidade política gerada pela Constituição se sustenta apenas quando, de forma reiterada, são atingidas as expectativas sociais. Para tanto, é necessário que haja uma alocação eficiente dos recursos. Ora, é por meio da normatividade orçamentária que a esfera pública delimitará as áreas que receberão os recursos públicos para concretização de suas ações. (Coutinho, Doris de Miranda. **Prestação de contas do governo**. Belo Horizonte, Ed. Fórum, 2020. p. 150).

¹¹ Coutinho, Doris de Miranda. **Prestação de contas do governo**. Belo Horizonte, Ed. Fórum, 2020. p. 209





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22687.97423-00

constitucionais. Ao circunscrever seu julgamento ao domínio dos instrumentos de decisão orçamentária, por sua vez, o Congresso tem inequívocos poderes de julgar, dado que o chefe do Executivo está obrigado a obedecer, em letra e espírito, ao regramento constitucional que lhe impõe seguir os parâmetros dos instrumentos orçamentários (uma das manifestações da prerrogativa deliberativa do Legislativo) e tornar público, de forma absolutamente transparente e sem qualquer viés ou dissimulação, o registro escrito e exato do cumprimento dessa obrigação. Quanto a isso, nenhuma objeção constitucional se pode lançar à ação julgadora do Congresso, à sua prerrogativa de julgar (e eventualmente ressalvar ou mesmo condenar), e às consequências jurídicas que disso possam advir (em especial a configuração formal de situação de irregularidade perante a legislação eleitoral e, conforme a natureza e circunstâncias da condenação proferida, de indício de crime de responsabilidade).

Nada disso descaracteriza a noção de “julgamento político”, conforme acima discutido em detalhe: o Congresso estará a julgar as contas presidenciais, e tal julgamento tem, em caráter vinculado, a abrangência limitada às leis, decisões e demonstrações de natureza orçamentária, nos termos do apregoado na Constituição Federal. Os critérios “políticos”, na melhor acepção da palavra, são distintos daqueles eventualmente empregados na análise estritamente técnica que deles possa fazer, por exemplo, o Tribunal de Contas da União – mas não deixam de ser objetivos, fundamentados e igualmente voltados à natureza do cumprimento e da evidenciação das decisões orçamentárias das quais é titular o Poder Legislativo. Traduzindo estas posições em termos muito específicos, e seguindo a posição doutrinária já mencionada como a que defendemos¹², o Congresso Nacional deverá julgar condutas do Presidente da República, em caráter personalíssimo, relativas:

- a) à fidedignidade das contas prestadas como mecanismo de *accountability*, ou seja, a veracidade intrínseca das contas prestadas, a inexistência nelas de instrumentos, afirmações e expedientes que mascarem a realidade econômica, financeira, fiscal, orçamentária, patrimonial ou administrativa, ou induzam o destinatário das contas

¹² BIJOS. Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. **Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República.** Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015, pp. 18-19 e 38-39.

* C D 2 2 6 8 *
* C D 2 2 6 8 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

públicas (o Legislativo e os cidadãos em geral) a engano ou viés na percepção de fatos relevantes da economia pública;

- b) à fiel execução, na letra e no espírito, dos instrumentos legais de planejamento e orçamento (nomeadamente as leis do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e orçamentária anual, considerados os parâmetros e critérios contidos na Lei nº 4.320, de 19 de março de 1964, e na Lei Complementar nº 101, de 14 de julho de 2000), na medida em que estes são os principais meios que a Constituição prevê para a materialização das decisões conjuntas de todo o espectro dos Poderes estatais para a implementação concreta das escolhas políticas da coletividade¹³;
- c) à observância do princípio da legalidade pelo primeiro magistrado, ou seja, a eventual ocorrência de condutas prévia e especificamente tipificadas como atos vedados ao chefe do Executivo ou aos titulares de Poder por diplomas legais vigentes à época dos fatos¹⁴.

1.3.3 Critérios de individualização da responsabilidade presidencial

Ao apontar um julgamento em caráter personalíssimo da conduta, entende-se o juízo de valor de sua responsabilidade pessoal, em relação a cada ato ou fato que emerge das contas, ou seja:

¹³3. As contas de governo, também denominadas contas de desempenho ou de resultados, objetivam demonstrar o cumprimento do orçamento, dos planos e programas de governo. Referem-se, portanto, à atuação do chefe do Executivo como agente político. A Constituição reserva à Casa Legislativa correspondente a competência para julgá-las em definitivo, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas, conforme determina o art. 71, I da Constituição Federal. Recurso Extraordinário 848.826 CE. Plenário, j. 17/08/2016. Redator do Acórdão> Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente). DJE 24/08/2017 - ATA Nº 118/2017. DJE nº 187, divulgado em 23/08/2017.

¹⁴ Apenas a título de exemplo, existem inúmeros comandos estritamente constitucionais que não deixam nenhuma dúvida quanto a prerrogativas ou obrigações do Chefe do Executivo, que devem ser consideradas na formatação de suas contas. O art. 85, por seu turno, estabelece os crimes de responsabilidade do Presidente da República que atentam contra a Constituição Federal, cuja ocorrência é diretamente vinculada ao mandatário. A Constituição estabelece, ainda, que a União deve aplicar pelo menos 18% (dezoito por cento) da receita de imposto na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212), aplicar 15% (quinze por cento) da receita corrente líquida em ações e serviços de saúde (art. 198, § 2º, inciso I), obedecer aos limites máximos de gastos com pessoal (art. 169, § 1º), segundo os termos da LRF, bem assim observar a repartição tributária e a pontual entrega dos recursos aos demais entes da Federação (arts. 157 a 162) e os necessários ao custeio dos demais Poderes e do Ministério Público (art. 168). Nenhuma dessas atribuições poderia ser deferida a outro agente, que não o Chefe de Governo, revelando que existe, assim, vasta orientação constitucional, que, pela sua substância, não pode deixar de compor o objeto específico das contas presidenciais.

CD/22687.97423-00

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- a) a conduta, mediante identificação de ação ou omissão, culposa (por negligência, imprudência ou imperícia) ou dolosa, no exercício das suas funções;
- b) o nexo de causalidade, com explicitação do vínculo entre a conduta e o resultado reprovado, evidenciando que a conduta foi causa significativa do resultado; e
- c) a reprovabilidade da conduta, de modo que sejam sopesados aspectos como: desconhecimento escusável dos fatos atribuídos ou de sua ilicitude; o papel de pareceres ou manifestações técnicas para efeitos da decisão; e inexigibilidade de conduta diversa:¹⁵

CD/22687.97423-00

É preciso, em seguida, enfrentar a questão do escopo da responsabilidade presidencial, diante da imensa teia de decisões com que se defronta a administração. Certamente, não se pode atribuir tudo o que acontece no âmbito do Estado ao Presidente da República – muito embora se tenha que identificar claramente as muitas responsabilidades que esta pessoa tem, diretamente, em decorrência do seu insuperado poder decisório. Com grande didatismo, Bandeira de Mello apontou a grave consequência de não se apartar as contas diretas e pessoalmente imputáveis ao Presidente da República, que no seu entendimento terão de passar por exame substancial, daquelas concernentes aos ordenadores de despesa:

Sem embargo, tal competência, diga-se de passagem, tem sido tradicional e erroneamente confundida com a apreciação substancial das contas do Governo, em geral, de tal sorte que, absurdamente, nas órbitas estaduais ou municipais, Tribunais de Contas destas esferas têm rejeitado contas de Governador ou Prefeito, por atos que, muitas vezes, não lhes podem ser diretamente imputáveis, pois não se faz a devida acepção entre o que é de responsabilidade direta das autoridades em questão e o que é de responsabilidade de subordinados seus. Com efeito, possivelmente não há e talvez jamais venha a haver alguma administração, considerada em seu todo, livre de falha ou irregularidade na gestão de recursos públicos.

Sempre existirá algum servidor da administração direta ou indireta que cometerá deslizes, faltas ou mesmo incorreções graves em detrimento do bom e honesto manejo dos recursos públicos, para não se falar de meras impropriedades técnicas no que concerne a registros relativos à receita e despesa públicas. É um contrassenso absoluto considerar a aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo dependente da miríade de atos praticados por terceiros, enquanto agentes da administração direta ou indireta: atos que, nos respectivos escalões, o Presidente, Governadores e Prefeitos centenas de milhares de vezes sequer poderão saber que foram praticados ou como o foram e se, em cada caso, foi obedecida cada particularizada exigência técnica ou legal. Sem embargo, a sanção

¹⁵ BIJOS. Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. **Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República.** Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015, pp. 18-19 e 38-39.

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

pela rejeição de contas do Chefe do Poder Executivo (que ocorrerá se o Legislativo acolher o parecer do Tribunal de Contas neste sentido) é politicamente grave.¹⁶

Está em questão o governo de um mandatário em particular (e não um governo em abstrato ou uma política em tese), julgam-se contas objetivas prestadas pelo Presidente da República e de responsabilidade direta deste. São os documentos contábeis formais, mas para apreciação de "atos ou indevidas omissões próprios e específicos do Chefe do Poder Executivo, de responsabilidade pessoal dele, vale dizer, que lhe sejam direta e pessoalmente imputáveis e que, estas sim, terão de passar por um crivo substancial"¹⁷. Por conseguinte, é possível explicitar, com amparo na doutrina, o que pode ser entendido como "conduta" em relação à própria capacidade de intervenção do primeiro mandatário no processo decisório, diante da óbvia constatação de que, se por um lado ele não exerce materialmente todos os atos da administração que chefia, por outra parte tem poder para determinar a direção e o conteúdo das decisões fundamentais de seus subordinados, e por tais elementos deve responder. Em conclusão, deve-se considerar como "conduta" do presidente situações tais como:

- a) ato que represente o exercício formal de qualquer das prerrogativas privativas do Presidente da República ou de titular de Poder nos termos da Constituição e das leis;
- b) conduta tipificada em lei como de responsabilidade pessoal do Presidente da República ou de titular de Poder;
- c) ato ou conjunto de atos que, ainda que praticados por subordinado hierárquico, representem a concretização de ação de governo de gravidade, materialidade e relevância tais que não permitam a presunção de que fossem desconhecidos pelo mandatário (especialmente se de conhecimento público e discutidos pela opinião pública)¹⁸, circunstância da qual se deduz a sua anuência às práticas ou a inobservância da diligência mínima exigível de qualquer exercente de tão altas funções¹⁹.

¹⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo. 7 ed . rev., atual. e amp. São Paulo: Malheiros, 1995, pp. 126-127.

¹⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26 ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional nº 57 de 18/12/2008. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 934.

¹⁸ Por extensão lógica, está evidentemente incluído nesta regra geral o caso em que determinado ato singular ilegal ou irregular de responsabilidade de subordinado chega comprovadamente ao conhecimento do(a) Presidente(a), sem cumprimento do dever de determinar a sua apuração e retificação.

¹⁹ BIJOS, Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. **Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República**. Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015, pp. 18-19 e 38-39.

CD/22687.97423-00

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

1.3.4 O tratamento da intempestividade do julgamento

Em seara diversa, a responsabilização presidencial suscita uma discussão adicional em função da ocorrência (bastante frequente) de julgamentos de contas imensamente intempestivos, por vezes décadas depois da gestão encerrada. Nestes casos, qual a aplicabilidade da anotação de ressalvas após tanto tempo decorrido, especialmente quando o ponto ressalvado tiver sido já corrigido nas práticas administrativas (ou, eventualmente, quando não mais tiver efeito fático significativo, perdendo o seu objeto por fatores alheios à própria ação governamental)? Nossa proposta é que devem, sim, ser objeto de exame de mérito e publicização, fundamentalmente por razões de equidade: um presidente não pode ser julgado diferente de outro apenas porque o decurso do tempo modificou as circunstâncias que tornariam uma ressalva ou uma rejeição aplicável.

A confortável perspectiva temporal de uma apreciação feita muitos anos depois, quando todos os fatos e tendências já são conhecidos, não pode ignorar que os atos julgados decorreram do exercício original, com todo o conjunto de incertezas e estimativas que o gestor se viu obrigado a fazer. Nesse sentido, a gestão deve ser julgada pelo que podia conhecer e avaliar no tempo presente em que ocorreu: eventuais constatações *a posteriori* podem, sim, vir a beneficiar um gestor no que se avalia sua conduta (tal como a formação posterior, pelo TCU, de opinião diversa e mais favorável sobre o apontamento). Porém, em relação a fatos que persistam em sua natureza como ressalva, já consideradas as circunstâncias concretas de sua ocorrência no exercício da gestão examinada, é justo que se registre a correta apreciação mesmo que não mais tenham impactos no universo de hoje. Ademais, também há o aspecto de aprendizado institucional: as contas do governo são oportunidade de reflexão dos Poderes acerca da boa gestão, e todo o patrimônio de experiências acumuladas (inclusive na forma de eventuais erros) deve ser nela refletido para uso das futuras gerações de administradores e parlamentares.

Assim, em cada conta sob exame, é preciso enfrentar as consequências da defasagem que porventura ocorrer entre a data de julgamento e aquela quando deveria

CD/22687.97423-00
CD/22687.97423-00

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22687.97423-00

ter sido julgado o caso. Neste sentido, é preciso considerar, na formação de juízo sobre cada situação e cada ato, a posição de incerteza e antecipação com que se defrontava o(a) mandatário(a) no exercício original, sendo inteiramente descabido julgar as ações de exercícios pretéritos a partir das informações e desdobramentos que se veio a conhecer apenas posteriormente – e que os agentes não poderiam conhecer no momento das decisões. Por isso, a própria elaboração do relatório deve sempre privilegiar as informações originais do Parecer Prévio, que continham em muitos casos projeções e estimativas (que podem vir a ser, depois, superadas por dados históricos mais precisos), pois é com tais elementos que a gestão avaliada podia contar.

O conhecimento posterior dos fatos deve, evidentemente, ser levado em conta, mas em sua exata natureza: algo que não podia ser considerado no momento dos fatos, porque não existia. Também os posicionamentos posteriores do TCU e do Congresso sobre fatos e atos de gestão devem ser ponderados. Porém, cada posicionamento destes deve ser colocado em sua perspectiva histórico-temporal, de forma a evidenciar eventuais evoluções de entendimento (passíveis de aproveitamento, quando favoráveis ao agente cujas contas são julgadas, nos termos do art. 5º, inciso XL, da Carta Magna) e uma melhor compreensão dos fenômenos sob apreciação do julgador.

1.4 Procedimentos para utilização e interpretação das informações do parecer prévio do Tribunal de Contas da União

Como já afirmado, o Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União sobre as contas presidenciais é instrumento previsto na Constituição Federal (art. 71, inc. I), devendo ser obrigatoriamente tomado em consideração pelo julgamento parlamentar. Neste processo, cabe ao Congresso demonstrar que tomou conhecimento das informações da Corte de Contas, ponderou-as, e, após, formou seu juízo. Para isso, é preciso adotar uma estratégia sistemática para exame e evidenciação do próprio Parecer Prévio.

* CD 22687 97423 00*





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22687.97423-00

Atualmente, esse documento tem estrutura e conteúdo regulados de forma bastante precisa pelo próprio Tribunal²⁰. O relatório que acompanha o Parecer²¹ deve abordar um vasto conjunto de informações relativas a conjuntura econômica, orçamentária e financeira; resultados da atuação governamental; monitoramento das deliberações constantes dos pareceres prévios de exercícios anteriores; e embasamento para as opiniões sobre a execução orçamentária e gestão dos recursos públicos federais e sobre os balanços gerais da União. Todo esse leque de informações serve fundamentalmente de contexto para o entendimento das observações constantes do Parecer, e deve ser referenciado na medida da pertinência de suas informações para a discussão dos achados nele constantes (em particular, o embasamento para as opiniões, quando do exame dos fundamentos de determinadas objeções formuladas pelo Parecer, para fins de formação de juízo do Parlamento sobre elas). Neste sentido, por economia processual, podem ser dispensadas no pronunciamento parlamentar seções que simplesmente reproduzem ou resumam essa informação de contexto, dado que não trazem por si mesmas efeitos relevantes para o julgamento.

O Parecer Prévio tem extrema aderência informativa aos critérios de julgamento que acima especificamos: este documento deve ser

conclusivo no sentido de exprimir se as contas representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro, bem como sobre a observância dos princípios e normas constitucionais e legais que regem a Administração Pública Federal na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual²².

As possíveis conclusões constantes do Parecer Prévio dar-se-ão pela recomendação de aprovação ou rejeição das contas, a partir das opiniões²³ sobre os

²⁰ Resolução - TCU nº 291, de 29 de novembro de 2017 (“Estabelece normas e procedimentos relativos ao processo de apreciação das Contas do Presidente da República e à emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal”).

²¹ Art. 7º da Resolução TCU 291/2017.

²² Art. 10 da Resolução TCU 291/2017.

²³ Conceitualmente, uma opinião de auditoria é a avaliação por um auditor profissional de um assunto determinado (que pode ser um aspecto da realidade material, ou uma afirmação sobre essa realidade) que é responsabilidade de outra pessoa, mediante a utilização de critérios adequados e identificáveis, que expressa conclusão que transmite a um destinatário predeterminado um certo nível de confiabilidade ou segurança acerca do assunto em questão (definida pelo fato de que esse assunto guarda conformidade, em





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

balanços gerais da União e sobre a execução orçamentária e a gestão dos recursos públicos federais, em função de terem sido ou não detectadas eventuais irregularidades ou distorções que apresentem materialidade, gravidade ou repercussão negativa sobre a gestão governamental²⁴.

As ocorrências negativas relatadas podem caracterizar ressalvas às contas ou uma opinião adversa (sinalizando o parecer pela rejeição), em duas dimensões²⁵:

I – em relação aos balanços (registros e demonstrativos contábeis):

a) quando as distorções entre a realidade econômica, financeira e patrimonial e o registro contábil²⁶ podem ser materialmente²⁷ relevantes, mas não generalizadas²⁸, situação em que a opinião será formulada com ressalvas; ou

b) quando as mesmas distorções, individualmente ou em conjunto, sejam materialmente relevantes e de efeitos generalizados²⁹, o que ensejará opinião adversa.

II – em relação à execução orçamentária e a gestão dos recursos públicos federais, avaliados sob os critérios da observância dos princípios e normas constitucionais

todos os seus aspectos mais significativos, com os mencionados critérios). Bittencourt, Fernando. A jangada de pedra: Os caminhos da auditoria. **Revista de Informação Legislativa**, 42 (168), out./dez. 2005. p. 233

²⁴ Arts. 11 e 12 da Resolução TCU 291/2017.

²⁵ Arts. 13 e 14 da Resolução TCU 291/2017.

²⁶ Mais precisamente, diferença entre a informação contábil declarada e a informação contábil requerida, considerando a estrutura de relatório financeiro aplicável, no que concerne ao valor, à classificação, à apresentação ou à divulgação de um item das demonstrações financeiras (Art. 2º, inc. VI, da Resolução TCU 291/2017)

²⁷ “Materialidade”, aqui significa a importância relativa de uma irregularidade na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais ou de uma distorção contábil, determinado por critério qualitativo (baseado na sua natureza) ou quantitativo (considerando sua magnitude, obtida por meio de critérios econômicos, de análises estatísticas ou da aplicação de uma porcentagem sobre um referencial das demonstrações financeiras ou do relatório sobre a execução do orçamento) - Art. 2º, inc. III, da Resolução TCU 291/2017.

²⁸ Ou não existam possibilidades de opinar com fundamento suficiente sobre itens específicos cujos possíveis efeitos não detectados sejam materialmente relevantes mas não generalizados.

²⁹ “Efeitos generalizados” são os que não estão restritos a elementos, contas ou itens específicos das demonstrações financeiras ou a operações isoladas da execução orçamentária e gestão dos recursos públicos; ou, se estiverem restritos, representam, ou poderiam representar, uma parcela substancial das demonstrações financeiras ou da execução orçamentária e gestão dos recursos públicos; ou, ainda, são fundamentais para o entendimento das demonstrações financeiras ou da execução orçamentária e gestão dos recursos públicos (Art. 2º, inc. VII, da Resolução TCU 291/2017)

CD/22687.97423-00





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

e legais que regem a Administração Pública Federal na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais:

a) quando forem observadas impropriedades³⁰ ou irregularidades³¹ que, pela materialidade e gravidade, não impliquem em opinião adversa, ou distorção materialmente relevante com efeito não generalizado sobre as informações de desempenho orçamentário ou da política fiscal, situações em que ocorrerá a opinião com ressalvas; ou

b) quando da detecção de situações diversas e graves que ensejem a opinião adversa, a saber:

I - inobservância de princípio ou norma constitucional ou legal que rege a Administração Pública Federal, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual;

II - prática de ato que atente contra a probidade da Administração ou a lei orçamentária anual, conforme previsto no art. 85, incisos V e VI, da Constituição Federal;

III - distorções materialmente relevantes, que, individualmente ou em conjunto, tenham efeitos generalizados sobre as informações de desempenho orçamentário ou da política fiscal;

IV - aplicações em ações e serviços públicos de saúde, em manutenção e desenvolvimento do ensino ou em irrigação inferiores aos percentuais ou valores mínimos estabelecidos, respectivamente, nos arts. 198, § 2º, e 212 da Constituição Federal e 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), bem como nas demais normas correlatas;

V - execução orçamentária e financeira das ações decorrentes de emendas parlamentares individuais em montante inferior ao valor ou percentual mínimo obrigatório previsto no art. 166, § 11, da Constituição Federal;

VI - inobservância dos princípios e regras constitucionais e infraconstitucionais relativos à gestão fiscal responsável, em especial quanto:

a) aos limites ou condições para inscrição em restos a pagar, dívida pública, operação de crédito, concessão de garantias e despesas com pessoal fixados pelas normas de finanças públicas e pelas resoluções do Senado Federal;

b) ao atingimento das metas fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, observado o disposto nos arts. 4º, 8º, 9º, 13 e 59 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

³⁰ Falha de natureza formal que não caracterize inobservância de princípios e normas constitucionais e legais que regem a Administração Pública Federal - Art. 2º, inc. V, da Resolução TCU 291/2017

³¹ Ato, comissivo ou omissivo, que caracterize ilegalidade, ilegitimidade, antieconomicidade ou qualquer infração a norma constitucional ou infraconstitucional de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, bem como aos princípios da Administração Pública - Art. 2º, inc. IV, da Resolução TCU 291/2017

CD/22687.97423-00

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

c) ao limite de gastos estabelecido pela Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal;

VII - outras ocorrências que, pela materialidade e gravidade, tenham repercussão negativa sobre a gestão.

CD/22687.97423-00

O entendimento da estrutura do Parecer permite organizar um tratamento sistemático das suas informações no relatório de julgamento das contas de governo – especialmente quando se constata que seus critérios de apontamento são desdobramento bastante preciso, em rol exemplificativo de ocorrências, dos três critérios de julgamento que acima reproduzimos (fidedignidade das contas prestadas, fiel execução dos instrumentos legais de planejamento e orçamento e observância do princípio da legalidade). Após registrar o sentido geral do parecer (aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição), desdobrando-o nas dimensões do balanço contábil e da execução orçamentária, deve o julgador parlamentar listar o conteúdo total das ressalvas apontadas (ou, se ocorrerem, fundamentos para opinião adversa), dando-lhes tratamentos específicos.

No âmbito da execução dos orçamentos e gestão dos recursos públicos, inicialmente, as menções a irregularidades, bem como a quaisquer outros fundamentos para opinião adversa, devem ser apresentadas e discutidas individualmente quanto ao mérito, gravidade e nexo causal entre a sua ocorrência e a conduta do Presidente da República, segundo os parâmetros de avaliação e responsabilização fixados na seção anterior. Em seguida, as tipificadas como impropriedades podem ser listadas pela sua totalidade, com a manifestação parlamentar em bloco sobre a sua natureza de falha formal conforme apontadas pelo TCU ou se eventualmente, em alguma delas, entende-se ter gravidade ou direta vinculação com a atuação individual do presidente da República que exija o seu exame individualizado.

Em seguida, no âmbito dos balanços, as distorções de valor e limitações de opinião devem ser destacadas individualmente³², com a posição acerca do seu impacto sob o critério da fidedignidade das contas prestadas como mecanismo de *accountability* e a relação destes fatos com a conduta presidencial. Todas as demais observações

³² Podendo-se agrupar a manifestação sobre ocorrências de natureza ou circunstâncias semelhantes.



* CD 22687 97423 00
* 8 7 9 7 4 2 3 0 0



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

realizadas no Parecer aos balanços devem, adicionalmente, ser listadas em bloco na manifestação parlamentar, facultada a abordagem individualizada se necessário.

Em todos os casos, o posicionamento parlamentar tem liberdade de reproduzir, modificar ou desconsiderar, no seu julgamento das contas, a ressalva apostando pelo Parecer do Tribunal, sempre justificando o seu posicionamento à luz dos critérios de julgamento definidos. Assim, para cada ressalva ou ponto trazido pelo Parecer Prévio, poderá haver uma ou mais ressalvas no julgamento das contas pelo Congresso. Em qualquer caso, e por mais exaustivo que seja, o dever jurídico – mas também político – das Casas Legislativas é tratar, de forma explícita, dos fatos trazidos pelo Parecer Prévio, fundamentando-se a posição sobre eles:

É fundamental que se note que há uma complementação na apreciação e julgamento das contas governamentais que extrapola o mero fornecimento de informações por parte das Cortes de Contas. Em verdade, estas apresentam argumentações técnico-jurídicas necessárias ao juízo político que, muito embora lhe possa reformar, deve expor os motivos que o levaram a tal entendimento. Prova maior disto é que o constituinte, no concernentes às contas governamentais, não reservou toda a tramitação à esteira parlamentar [...] Repise-se, inclusive, que o dever de fundamentação das decisões parlamentares acerca das contas prestadas pelo prefeito foram objeto de apreciação pelo STF no RE no 414.908-AGR, relatado pelo Min. Ayres Britto, no AC 2085-MC, relatado pelo Min. Menezes Direito, e RE no 235.593, rel. Min. Celso de Mello, nos quais se referendou que o Legislativo deve conferir os direitos do contraditório e ampla defesa ao prestador. Além disso, não é demais lembrar que o princípio do devido processo legal em sua acepção material, leciona Nery Júnior, consubstancial justamente o controle dos desmandos do poder, ligando-se à própria essência do Estado de Direito. Ora, e não é precisamente disso que se trata o dever de fundamentação das decisões acerca das contas governamentais? Até porque são elas referentes a assuntos de interesse comum da sociedade, e não estritamente do titular que as presta. [...] O Legislativo, no exercício de sua representação política popular, à população deve contas, que, no juízo decisório, consiste na fundamentação de seus posicionamentos, dentre outras tantas incumbências correlatas.

[...]

Consigne-se, no entanto, que o caráter opinativo do parecer prévio configura apenas parcialmente um efeito não-vinculante, dado que, uma vez emitida a argumentação técnica da Corte de Contas, caberá ao Legislativo contestá-la, ainda que politicamente, mantendo a dialogicidade e a racionalidade do controle externo, que é, por essência, concomitantemente político e técnico-jurídico. Em outros termos, a emissão do parecer prévio inverte o ônus argumentativo, competindo aos parlamentares a incumbência de desconstruir-lhe a análise, em caso de

CD/22687.97423-00

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

discordância. Do contrário, converter-se-á o parecer prévio em peça meramente retórica e ornamental³³.

CD/22687.97423-00

De igual modo, é o Congresso Nacional livre para selecionar, dentre as demais informações constantes do Parecer Prévio, do relatório que o acompanha, ou de quaisquer outras fontes fidedignas, pontos e outros elementos objetivos que sejam relevantes para influenciar no julgamento das contas presidenciais, tanto como atos e fatos a serem considerados na conduta presidencial, quanto como fatores atenuantes ou agravantes do julgamento realizado sobre os atos e fatos já considerados a partir do Parecer.

O posicionamento final a ser proposto ao Congresso Nacional, por fim, será então o da aprovação irrestrita, o da aprovação com ressalvas ou da rejeição. Os dois últimos exigem a identificação inequívoca de condutas do(a) primeiro(a) mandatário(a) que violem de forma significativa os três critérios de julgamento político desenvolvidos nesta seção (fidedignidade das contas prestadas, fiel execução dos instrumentos legais de planejamento e orçamento e observância do princípio da legalidade). Quando uma ou mais dessas violações sejam capazes de distorcer gravemente as contas em relação a aos referidos critérios, estar-se-á diante de uma rejeição; quando todas as distorções em questão ocorrerem de forma materialmente relevante mas não generalizada, e não comprometerem – no juízo do Congresso Nacional – as responsabilidades presidenciais quanto ao critério respectivo, estar-se-á diante de ressalvas às contas³⁴.

³³ Coutinho, Doris de Miranda. **Prestação de contas do governo**. Belo Horizonte, Ed. Fórum, 2020. pp. 186-187 e 211.

³⁴ Este procedimento conforma-se aos princípios fundamentais de auditoria do setor público desenvolvidos pela organização internacional de entidades de fiscalização superior (INTOSAI):

Modifications to the opinion in the auditor's report:

63) *The auditor should modify the opinion in the auditor's report when the auditor concludes, based on the audit evidence obtained, that the financial statements as a whole contain material misstatement, or if the auditor was unable to obtain sufficient appropriate audit evidence to conclude.*

64) *Auditors may issue three types of modified opinion:*

• *a qualified opinion – when the auditor concludes that, or is unable to obtain sufficient and appropriate audit evidence about, misstatements, whether individually or in aggregate are, or could be, material but not pervasive;*

• *an adverse opinion – when the auditor, having obtained sufficient and appropriate audit evidence, concludes that misstatements, whether individually or in aggregate, are both material and pervasive; or*

• *a disclaimer of opinion – when the auditor is unable to obtain sufficient and appropriate audit evidence due to an uncertainty or scope limitation which is both material and pervasive.*

65) *The decision regarding which type of modified opinion is appropriate depends upon the:*

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

2 ANÁLISE

2.1 Da ausência das Normas Regimentais³⁵

As normas estabelecidas no Regimento Comum não atendem plenamente os diversos aspectos a serem observados pelos envolvidos (Poder Executivo, TCU e Congresso Nacional) na elaboração e análise das contas presidenciais e na final deliberação. A insuficiência decorre do fato de o Congresso Nacional nunca ter editado norma para regular adequadamente a forma de apresentação e o conteúdo tanto das contas a serem prestadas pelo Chefe do Poder Executivo quanto do Parecer Prévio elaborado pelo TCU. O Parecer Prévio favorável do Tribunal, invariável desde o episódio de 1936, propiciava uma tramitação legislativa sem questionamentos mais aprofundados, o que não contribuiu para ajustá-lo a práticas mais consentâneas com a transparência e os princípios constitucionais do processo.

Existe, por exemplo, lacuna regimental quanto à oportunidade de manifestação do(a) Presidente da República sobre o Parecer Prévio (especialmente quando lhe é negativo). Durante a tramitação das contas presidenciais do ano de 2014, nas quais havia um Parecer Prévio desfavorável, foi assegurada a manifestação presidencial por decisão *ad hoc* do Presidente do Congresso Nacional. O contraditório foi assegurado pelo Legislativo em bases circunstanciais³⁶. Trata-se de uma instância isolada de um universo

-
- nature of the matter giving rise to the modification - that is, whether the financial statements are materially misstated or, in the event that it was not possible to obtain sufficient appropriate audit evidence, may be materially misstated; and
 - auditor's judgment about the pervasiveness of the effects or possible effects of the matter on the financial statements.

(INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions. **Financial Audit Principles 2020.** Disponível em https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_100/ISSAI_100_en_2019.pdf, Acesso 12/07/2022)

³⁵ Observações relacionadas na Nota Técnica nº 137/2015, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, e que ainda não foram contempladas na legislação processual.

³⁶ No âmbito do processo interno ao TCU, a lacuna foi parcialmente suprida pelo art. 4º da Resolução - TCU nº 291, de 29 de novembro de 2017, que prevê a manifestação presidencial quando da Identificação, no relatório preliminar, de distorções ou indícios de irregularidades que possam ensejar a indicação pela rejeição das contas. Isto, porém, não resolve a ausência de previsão regimental para a tramitação dentro do Congresso Nacional.

CD/22687.97423-00
CD/22687.97423-00

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

maior envolvendo os princípios jurídicos da ampla defesa e do contraditório em um processo como o que ora se analisa.

Não faltam exemplos, por seu turno, de rejeição de contas e de judicialização do procedimento na esfera municipal, em razão do descumprimento procedural. Como tem previsão constitucional (arts. 31, 49, inciso IX, 71, incisos I e II, e 75), a matéria acaba sendo alçada à discussão no STF, que já tem ampla jurisprudência a respeito. Se acontecer a rejeição no âmbito do Congresso sem que tenham sido concedidas todas as garantias instrumentais, não se esperaria comportamento diferente que não o do recurso ao Judiciário. Por isso, mais uma vez, é preciso resguardar o trabalho deste Parlamento, corrigindo as falhas procedimentais, os vícios formais. Para mencionar um exemplo, a Resolução nº 1, de 2006-CN prevê com acerto, no parágrafo único do art. 115, a possibilidade de audiência pública com o Ministro Relator das contas. No entanto, não há previsão de audiência do(a) Chefe do Poder Executivo, sequer por meio de seu defensor – e esta é a autoridade que está sendo julgada. Entendemos que a falha precisa ser corrigida, tendo em vista a necessidade de habilitar a paridade de armas e de recursos aos envolvidos no processo.

Outro exemplo, igualmente grave, de falta ou inadequação da regulamentação sobre tão importante matéria pôde ser observado também durante a tramitação das contas de 2014. Trata-se da instância formal de julgamento: se o Congresso Nacional em sessão conjunta ou se cada Casa deliberando em separado. Iniciativa da então Presidente da CMO ensejou o Mandado de Segurança nº 33.729-DF³⁷, pelo qual a nobre parlamentar solicitava pronunciamento do Pretório Excelso no sentido de que as contas presidenciais devam ser apreciadas pelo Congresso Nacional em sessão conjunta, presidida pelo Presidente do Senado Federal, e não por sessões isoladas de cada Casa. Em 13/08/2015, o Exmo. Ministro Luís Roberto Barroso expediu, em Medida Cautelar, apreciação de que "[d]e corre do sistema constitucional a conclusão de que o julgamento das contas do Presidente da República deve ser feito pelo Congresso Nacional em sessão conjunta de ambas as Casas, e não em sessões separadas". Contudo, não concedera medida liminar no sentido de suspender os efeitos de votações anteriores já realizadas de forma diversa, tendo em vista a longa prática estabelecida até então,

³⁷ Tramitação disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4819038>

CD/22687.97423-00
CD/22687.97423-00



* CD 22687 97423 00
* CD 22687 97423 00



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22687.97423-00

ressalvando que "os futuros julgamentos de contas presidenciais anuais sejam feitos em sessão conjunta do Congresso Nacional". Em 03/09/2015, o Supremo Tribunal não conheceu de Agravo Regimental em sentido contrário, impetrado pelo Presidente da Câmara dos Deputados, solicitando mudança na orientação em relação às contas futuras. No Voto do então Relator, Ministro Edson Fachin, fica expresso que a manifestação do Relator original da Medida Cautelar "[...] se traduz na constatação de que há verossimilhança nas alegações da parte Impetrante, isto é, constatou-se a presença de *fumus boni iuris* em sede de cognição sumária", ou seja, estar-se-ia diante de "uma preocupação institucional por parte de um agente público cioso do Estado de Direito, tendo em vista a sensibilidade política que circunda o caso concreto", mas não uma manifestação de mérito capaz de alterar a situação jurídica da parte então recorrente, e foi lançada aos autos para evidenciar o *fumus bonis iuris*. No debate que se seguiu, o próprio Relator original, Ministro Barroso, afirma que, na manifestação da cautelar, "[...] já sinalizei como eu vou votar no mérito, mas não tenho competência para, neste caso, vincular situações futuras"³⁸, sendo a posição não-vinculante expressamente reconhecida nas manifestações dos Ministros Ricardo Lewandovsky, Teori Zavascki e Luiz Fux. Após essa decisão, e até a data deste parecer, não houve posterior manifestação sobre o mérito do pedido.

³⁸ Em maior detalhe estendem-se o próprio Ministro Luís Roberto Barroso e outros magistrados no debate:
O SENHOR MINISTRO LUIS ROBERTO BARROSO (RELATOR) - *Foi exatamente o que eu fiz. Em vez de colocar "determino", porque entendi que não deveria fazer isso monocraticamente, eu deixei inequívoco o meu ponto de vista, porque, de resto, não me parece haver outra interpretação razoável. Enfim, as pessoas têm visões diferentes, eu entendo e respeito, mas me parece que é inequívoca essa interpretação. Por isso, em lugar de determinar, porque era uma decisão monocrática com fumus boni iuris, eu sinalizei. Portanto, sinalizar não é determinar, sinalizar é: se quiser levar em conta a minha opinião, eu sou um Ministro do Supremo, e a minha opinião foi manifestada de maneira inequívoca. De modo que não é uma determinação, é uma sinalização de que um Ministro entende dessa forma, um Ministro acostumado a interpretar a Constituição. E acho que não há muitas alternativas aqui, mas é sinalização.*

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - *Eu acho que, com esses esclarecimentos que constam dos debates, inclusive, não vai haver dúvidas de que o Ministro Luís Roberto Barroso se limitou a sinalizar. [...]*

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - *Senhor Presidente, gostaria de acrescentar que este agravo é importante no sentido de funcionar como esclarecimento, como se fossem embargos declaratórios, do que significa a palavra sinalizar. E está muito claro, agora, pela palavra do próprio Relator, que sinalizar não significa determinar, até porque ele sinalizou ao Congresso e não à autoridade impetrada. De modo que, considerando assim, significa dizer que a autoridade impetrada não está proibida de continuar com a prática se assim entender conveniente, porque é uma mera sinalização.*

* CD 22687 97423 00
* CD 22687 97423 00





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22687.97423-00

Em sua manifestação de mérito³⁹, a douta Procuradoria-Geral da República posiciona-se favoravelmente à apreciação das contas em sessão plenária do Congresso, inclusive com a concessão de ordem para a cassação dos julgamentos pretéritos que não observaram o rito sob comento. Também falando sobre o mérito, em sua fundamentação sobre o *fumus bonnis juris*, o Ministro Barroso aponta, entre outros argumentos no mesmo sentido: (a) que o rol de hipóteses previstas no art. 57, § 3º, da Constituição, nas quais as Casas devem se reunir conjuntamente, não é taxativo; (b) a apreciação das contas presidenciais faz-se na forma do Regimento Comum do Congresso Nacional (CF, art. 166, caput e § 2º); (c) este prevê que seu objeto é disciplinar a reunião da Câmara e do Senado “em sessão conjunta” (art. 1º); (d) para apreciação das prestações de contas, o parecer da CMO é encaminhado à Mesa do Congresso Nacional, e as decisões finais a serem sistematizadas são aquelas do Plenário do Congresso Nacional (art. 116, incs. V e VI, da Resolução 1/2006-CN⁴⁰); (e) não existe qualquer regulação da matéria nos Regimentos Internos de qualquer das Casas (a esse respeito, quando a Constituição pretendeu a atuação isolada de uma das Casas, institui-a expressamente - tomada de contas pela Câmara dos Deputados quando as mesmas não forem prestadas tempestivamente, art. 51, II, da CF; nesse caso, o Regimento Interno da Câmara também aponta em seu art. 215, § 5º, que o parecer produzido naquela Casa seja encaminhado ao Congresso Nacional para deliberação). Em prol da mesma conclusão, milita a Nota Técnica nº 132/2015, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, uma das fontes argumentativas mencionadas no próprio Voto do Ministro Barroso.

Neste ponto, não posso, como Relator da matéria, omitir uma manifestação expressa sobre esse encaminhamento: considero inequívoca a exigência constitucional de que as contas, após o Parecer da CMO, sejam julgadas pelo Congresso Nacional em sessão conjunta. Ainda que não tenha havido pelo Supremo Tribunal Federal uma determinação formal a quem quer que seja, como expressamente manifestou a Corte em seu julgamento, creio ser essa a conclusão a que qualquer intérprete certamente deve

³⁹ Parecer nº 209296/2015 – ASJCIV/SAJ/PGR, de 09/10/2015.

⁴⁰ Tal normativo, por decisão do próprio Congresso Nacional, é "parte integrante do Regimento Comum" (art. 1º). Na ocasião, a exposição do Ministro relembra que tais disposições são de longa tradição, constando também nas antecessoras da atual normativa (Resolução nº 01, de 1991-CN e Resolução nº 02, de 1995-CN).

* CD 22687.97423-00





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22687.97423-00
CD/22687.97423-00

chegar. Os fundamentos do órgão técnico, do parecer ministerial e da fundamentação da plausibilidade jurídica da medida cautelar são, todos, cristalinos na lógica de sua argumentação e irretorquíveis em sua conclusão de que agir conforme a Constituição é reconhecer a titularidade do Congresso Nacional como órgão julgador, e não de suas Casas individualmente. Trata-se, como bem define o Ministro Barroso, não de uma criação jurisprudencial, mas do reconhecimento de repetidas e expressas manifestações do próprio Poder Legislativo ao desenhar as normas constitucionais e sua regulamentação infraconstitucional. A circunstância de ter havido uma prática reiterada no passado não condiciona de modo algum os passos futuros do Parlamento, cujo compromisso é, primeiramente, com a fiel execução da Carta Magna, conforme juramos todos nós, legisladores, quando da nossa posse no mandato.

Há outras lacunas procedimentais severas ainda pendentes de definição. Nosso Regimento Comum (Resolução nº 1, de 2006-CN) estabelece um cronograma de tramitação das contas presidenciais (art. 116). Prevê prazos específicos, possibilidades de emendas e debates diversos. Contudo, não regula o teor de tais emendas, nem o campo de incidência delas, diversamente à maneira que a própria Resolução prevê para as medidas provisórias, que também são caso específico de deliberação.

Não nos encontramos num ambiente de discussão de proposição legislativa, em que as possibilidades de modificação do texto apresentado são múltiplas. Estamos em situação de julgamento, para "aprovar" ou "rejeitar" contas. Porém, a Resolução não diz se é cabível, por exemplo, a aprovação de emenda que inverta totalmente o sentido da proposição (projeto de decreto legislativo - PDL), de aprovado para rejeitado, ou se esta pretensão somente poderia ser atendida mediante a apresentação de voto em separado.

Na mesma linha, questiona-se a possibilidade de temas novos eventualmente trazidos ao conhecimento desta Comissão, mas não contemplados no processo de prestação de contas e no Parecer Prévio elaborado pelo TCU, serem incluídos no Parecer da CMO, uma vez que o texto constitucional exige o Parecer Prévio do Tribunal sobre a matéria. Neste particular, já manifestei no item 1.4 minha posição no sentido de que o Congresso Nacional tem a prerrogativa de incluir qualquer elemento idôneo em sua apreciação (desde que, naturalmente, manifeste-se também sobre cada um dos

* CD 22687.97423-00





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

fundamentos da opinião vertida no Parecer Prévio); esta posição, porém, muito se veria reforçada pela sua explicitação em normativo regimental. De qualquer sorte, não resta dúvida de que qualquer apontamento novo que vier a ser feito pelo Congresso Nacional sobre as contas apresentadas – notadamente se desfavorável ao interessado –, exigirá a abertura de novo prazo para apresentação das razões de defesa, de forma a assegurar o devido processo legal (aspectos estes que também precisam ser regulados).

De igual modo, tem sido usual a aprovação de contas com "ressalvas". Ora, como apontamos na Seção 1.3, existe ainda uma incerteza fundamental sobre a gravidade necessária para a própria modulação de uma ocorrência contábil ou administrativa quanto à sua caracterização e a respectiva repercussão no pronunciamento congressual a ser tomado. Mais um fator que torna necessária melhor regulamentação da matéria de forma a somente as incluir nas contas do mandatário máximo do País quando atenderem a determinados requisitos de pertinência e relevância objetivamente definidos, que delineamos na Seção 1.3 deste Parecer, ou, em sentido contrário, não mascarar como ressalvas pontuais alguma ocorrência que represente violação severa dos deveres de responsabilidade dos Chefes do Governo.

Tampouco é admissível a ausência de uma definição de termo para a votação das contas presidenciais. Na Constituição de 1934, em seu art. 29, já havia previsão de julgamento das contas do exercício pretérito tão logo os trabalhos legislativos fossem iniciados. Atualmente, o Presidente da República tem prazo para enviar as contas ao Legislativo e o Tribunal de Contas tem prazo para elaborar o respectivo parecer técnico. No entanto, inexiste prazo para nós, congressistas. Seria bastante razoável que o Parlamento, a cada ano, julgassem as contas do exercício anterior, dentro de determinado período (preferencialmente, antes da aprovação do orçamento anual). Vejam todos que, no caso de rejeição das contas, é de se esperar que, inclusive por força da pressão social, o Congresso Nacional venha a adotar cautelas diversas antes de aprovar o orçamento para o exercício seguinte. Permitir a votação muito tempo depois desprestigia o interesse público, além de permitir ficar no esquecimento fatos que poderiam contribuir para o debate e geração de conhecimento sobre a gestão.

CD/22687.97423-00

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22687.97423-00

Faz-se mister, ademais, que o julgamento das contas presidenciais não seja apenas um procedimento formal, mas que dele decorram avanços em benefício da coletividade – esta sim a real detentora do direito de conhecer a regularidade da conduta de seu representante maior –, de modo que sirva especialmente para aferir avanços no cumprimento das funções sociais, distributivas e reguladoras do Estado. Do nosso ponto de vista, questões como estas não podem ficar de fora do debate de uma mudança de nosso Regimento Comum e do seu desenvolvimento procedural na forma das adequadas Resoluções.

Não tenho, na Relatoria destas contas, a prerrogativa de formular novos conteúdos normativos. Nesta seção, cabe-me tão somente alertar o colegiado acerca da necessidade dos aperfeiçoamentos acima ventilados, além de explicitar as decisões adotadas neste processo individual para colmatar as lacunas e limitações mais urgentes do procedimento, constituindo parte das razões de decidir.

2.2 Irregularidades, impropriedades, recomendações e alertas no âmbito da execução do orçamento e da gestão dos recursos públicos, conforme apontado no Parecer Prévio

Passa-se a abordar as complexas questões suscitadas no parecer da Corte de Contas, identificadas no bojo dos exames realizados sobre a execução do orçamento e da gestão de recursos públicos, no exercício financeiro de 2019. Foram as seguintes as irregularidades, as impropriedades, bem como as respectivas recomendações e os alertas exarados pelo Tribunal de Contas da União, dispostos segundo a seção do Relatório do Parecer Prévio em que foram analisadas as ocorrências:

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

2.2.1 Irregularidade: 1.1 Não cumprimento, no exercício de 2019, da aplicação mínima de recursos destinados à irrigação no Centro-Oeste, conforme exige o inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, o qual impõe que, dos recursos destinados à irrigação, a União deve aplicar, durante quarenta anos, ao menos 20% na Região Centro-Oeste (seção 4.1.1.7); Impropriedade: 1.11 Uso de localizador nacional genérico para classificar despesas relativas a projetos determinados, em lugar do emprego de localizador mais específico, a exemplo de localizador por município ou por região, de modo a propiciar a transparência da gestão e o acompanhamento, pela sociedade, do atendimento aos requisitos definidos no art. 42 do ADCT (seção 4.1.1.7); Recomendação: 3.4 Ao Poder Executivo Federal que adote medidas efetivas a fim de garantir que, dos recursos destinados à irrigação, a União aplique no mínimo 20% na Região Centro- Oeste, em atendimento às disposições do inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal e à recomendação do subitem 4.1.1.7 do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2018 (seção 4.1.1.7); Recomendação: 3.5 Ao Poder Executivo Federal que adote medidas efetivas para aprimorar as informações referentes à regionalização da despesa relacionada à subfunção de governo “irrigação” no processo orçamentário e no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), por meio do uso de localizador geográfico, de modo a permitir a averiguação do cumprimento do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, em atendimento à recomendação do subitem 4.1.1.7 do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2018 (seção 4.1.1.7).

O detalhamento dos exames e análises realizados pelos técnicos do TCU constam das páginas 889-892 do MCN nº 5/2020-CN. No Parecer Prévio sobre as contas de 2020, foi monitorado o cumprimento das recomendações 3.4 e 3.5 (p. 430-431 do Aviso nº 1000-GP/TCU, integrante do MCN nº 1/2021-CN), concluindo-se por estar em implementação a deliberação alvitrada, dispensando-se o prosseguimento do monitoramento nos anos seguintes.

CD/22687.97423-00

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

2.2.2 Irregularidade: 1.2. Realização de despesas com benefícios previdenciários em montante superior aos respectivos créditos orçamentários ou adicionais do exercício de 2019, contrariando a vedação contida no art. 167, inciso II, da Constituição Federal (seção 4.2.2); Irregularidade: 1.3. Assunção de obrigações junto a organismos internacionais em montante superior aos respectivos créditos orçamentários ou adicionais do exercício de 2019, contrariando a vedação contida no art. 167, inciso II, da Constituição Federal (seção 4.2.2); Alerta: 4.7. Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, de que o expressivo hiato entre as projeções de obrigações com organismos internacionais e as respectivas dotações orçamentárias representa potencial risco de descumprimento sistemático do disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988; Recomendação: 3.10. Ao Poder Executivo Federal que aprimore o processo de estimação da despesa e de alocação orçamentária no âmbito do Regime Geral da Previdência Social, de modo a assegurar que as respectivas dotações sejam suficientes para custear todos os benefícios previdenciários do exercício (seção 4.2.2).

As análises empreendidas pelo corpo técnico do TCU constam das páginas 961-980 do MCN nº 5/2020-CN. No Parecer Prévio sobre as contas de 2020, constatou-se a implementação da recomendação 3.10, bem como o alerta 4.7 ainda estava em tratamento pelos órgãos envolvidos (p. 434-436 e p. 467-468 do Aviso nº 1000-GP/TCU, integrante do MCN nº 1/2021-CN). No ano seguinte, no Parecer Prévio sobre as contas presidenciais de 2021, considerou-se o alerta 4.7 ainda em implementação (p. 439-440 do Aviso nº 910-GP/TCU, integrante do MCN nº 1/2022-CN).

CD/22687.97423-00

8797423000
* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

2.2.3 Irregularidade: 1.4. Liquidações integrais de restos a pagar não processados relativos a transferências voluntárias sem a devida demonstração de que cumpriam os requisitos para pagamento, em desacordo com a Portaria Interministerial 424/2016, com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, com o Manual Siafi, com as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional e com o art. 63 da Lei 4.320/1964 (seção 4.1.2.8.2); Recomendação: 3.6. Ao Poder Executivo Federal que realize levantamento, juntamente com os ministérios setoriais, de todos os restos a pagar não processados relativos a transferências voluntárias liquidados integralmente em 2019 em desacordo com a Nota Técnica 7/2018/CCONT/SUCON/STN-MF, de 22/3/2018, e oriente cada órgão, quando ainda for viável, sobre o cancelamento das liquidações irregulares, bem como o consequente cancelamento dos restos a pagar não processados, informando ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 90 dias, os resultados do referido levantamento, as orientações eventualmente emitidas e, quando for o caso, os cancelamentos realizados ou programados (seção 4.1.2.8.2); Recomendação: 3.7. Ao Poder Executivo Federal que oriente os ministérios setoriais de que as despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual deverão ser empenhadas em cada exercício financeiro apenas pela parte a ser nele executada, em observância ao princípio da anualidade orçamentária e conforme determina o art. 27 do Decreto 93.872/1986 (seção 4.1.2.8.2).

O detalhamento dos exames empreendidos pela área técnica da Corte de Contas encontra-se nas páginas 922-928 do MCN nº 5/2020-CN. No monitoramento realizado nos anos seguintes, o TCU considerou implementadas as recomendações em voga (cf. 425-427 do Aviso nº 910-GP/TCU, integrante do MCN nº 1/2022-CN).

CD/22687.97423-00

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

2.2.4 Irregularidade: 1.5. Inobservância dos requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 114 e 116 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019) para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, conduta incorrida também em exercícios anteriores, em face da ausência, no momento da edição das Medidas Provisórias 877/2019, 905/2019 e 907/2019, da sanção da Lei 13.799/2019, bem como da implementação pelo Poder Executivo dos respectivos benefícios, de: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da Lei Orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício, além da não concessão de novos benefícios durante o exercício (seção 4.1.2.9); Recomendação: 3.8. Ao Poder Executivo Federal que, em atenção ao Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário, quando da edição ou sanção de ato normativo que acarrete renúncia de receita tributária, encaminhe ao Tribunal de Contas da União, como condição de eficácia dos benefícios tributários aprovados, demonstrativo comprobatório que permita aferir, de forma clara e inequívoca, o cumprimento integral de cada requisito constitucional e legal relacionado à compatibilidade e à adequação orçamentária e financeira do benefício tributário aprovado e promulgado, nos termos do art. 150, § 6º, da Constituição Federal; do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF); e da Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente (seção 4.1.2.9); Alerta: 4.5. Alertar o Poder Executivo Federal acerca das irregularidades reiteradas na concessão ou ampliação de benefícios tributários que importaram em renúncia de receita, em descumprimento às disposições dos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 114 e 116 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), uma vez que, na edição das Medidas Provisórias 877/2019, 905/2019 e 907/2019, na sanção da Lei 13.799/2019, e na implementação pelo Poder Executivo dos respectivos benefícios tributários, não foram observados integralmente os respectivos requisitos constitucionais e legais necessários para conferir eficácia às normas aprovadas, como: projeção do impacto orçamentário financeiro; atendimento ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da Lei Orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício; não concessão de novos benefícios durante o exercício (seção 4.1.2.9).

As análises da área técnica da Corte de Contas encontram-se nas páginas 928-937 do MCN nº 5/2020-CN. Nos monitoramentos realizados nos anos seguintes, o TCU considerou não implementada a recomendação 3.8 (p. 432-433 do Aviso nº 1000-

CD/22687.97423-00

* CD 22687 97423 00 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

GP/TCU, integrante do MCN nº 1/2021-CN, e p. 427-428 do Aviso nº 910-GP/TCU, componente do MCN nº 1/2022-CN), bem como com relação ao alerta 4.5, considerou-se, no exame das contas de 2020, que “o Poder Executivo atendeu às exigências constitucionais e legais para instituição de renúncias tributárias, conforme análise consubstanciada na seção 4.1.2.9 deste Relatório”, dispensando-se a realização de novo monitoramento no exercício seguinte (p. 464-466 do Aviso nº 1000-GP/TCU, integrante do MCN nº 1/2021-CN).

2.2.5 Irregularidade: 1.6. Inobservância dos requisitos exigidos pelos arts. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 101, inciso IV, e 114 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), quando da sanção da Lei 13.856/2019, em razão da inexistência de previsão, na Lei Orçamentária Anual da União de 2019, da criação dos cargos públicos propostos e da ausência de: estimativa do impacto orçamentário-financeiro dos custos de implantação e funcionamento da Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT); indicação da origem dos recursos para o seu custeio; demonstração das medidas compensatórias na forma de aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa (seção 4.1.2.10); Alerta: 4.6. Alertar o Poder Executivo Federal acerca do descumprimento dos arts. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), 101, inciso IV, e 114 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), quando da sanção da Lei 13.856/2019, uma vez que a criação de cargos públicos exige previsão na Lei Orçamentária Anual e que a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, como as destinadas à implantação e ao funcionamento da Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT), exige: estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; demonstração da origem dos recursos para seu custeio; comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais; e compensação dos respectivos efeitos financeiros nos períodos seguintes, mediante aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa (seção 4.1.2.10).

O diagnóstico dos técnicos do Tribunal de Contas da União consta das páginas 939-942 do MCN nº 5/2020-CN. No monitoramento realizado no bojo do Parecer Prévio das Contas Presidenciais de 2020, considerou-se em tratamento o alerta 4.6 (p. 466-467 do Aviso nº 1000-GP/TCU, do MCN nº 1/2021-CN), dando-o por observado no ano seguinte (p. 438-439 do Aviso nº 910-GP/TCU, do MCN nº 1/2022-CN).

CD/22687.97423-00

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22687.97423-00

2.2.6 Irregularidade: 1.7. Realização de aportes de capital da ordem de R\$ 7,6 bilhões à Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron) como instrumento para terceirização da execução de despesas típicas da Administração Direta, o que configura desvio capaz de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da LRF, em razão da violação aos pressupostos e limitações relacionadas à Emenda Constitucional 95/2016, bem como aos princípios orçamentários e fiscais (seção 4.1.1.6). Alerta: 4.3. Alertar o Poder Executivo Federal que aportes a estatais não dependentes devem observar os princípios fundamentais da gestão fiscal responsável, nos termos estabelecidos no art. 1º da LRF e considerando as restrições decorrentes do art. 2º, inciso III, da mesma lei, bem como os arts. 173 e 174 da Constituição Federal, os quais vedam a capitalização de estatais não dependentes como meio de evitar o devido processo orçamentário e o cumprimento das regras fiscais voltadas para a preservação do equilíbrio intertemporal das contas públicas (seção 4.1.1.6).

O TCU discorreu acerca da irregularidade 1.7 nas páginas 883-889 do Relatório das presentes contas (MCN nº 5/2020-CN). Monitorado o alerta 4.3 no ano seguinte (Contas Presidenciais de 2020), concluiu-se por não prosseguir com o monitoramento, asseverando-se que “Na PCPR de 2020, consta manifestação da Casa Civil da Presidência da República no sentido de que consolidou as respostas das setoriais orçamentárias e financeiras dos Ministérios do Poder Executivo Federal por meio da Nota Informativa 1/2021/CGGOV/Digov/SE, de 2/2/2021, com vistas ao atendimento do alerta em comento. A CGU também adotou providências junto às setoriais de Ministérios que possuem estatais não dependentes vinculadas para que informassem a realização de aportes de adiantamento em 2020 para futuro aumento de capital, sem registro de descumprimento aos normativos de regência. A edição do Decreto 10.690, de 29/4/2021, com a finalidade de regulamentar o processo de transição entre empresas estatais federais dependentes e não dependentes, estabelece balizas mais objetivas que contribuem para o cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais que fundamentaram o alerta” (p. 461 do Aviso nº 1000-GP/TCU, do MCN nº 1/2021-CN).

2.2.7 Impropriedade: 1.8. Divergência entre os valores das receitas previstas na Lei Orçamentária Anual aprovada e aqueles lançados no Siafi (seção 2.5.1); Recomendação: 3.2. Ao Ministério da Economia que, na elaboração da proposta de Lei Orçamentária Anual, adote a metodologia de classificação da origem das receitas estabelecida pelo Manual Técnico de Orçamento Federal (MTO 2020 e seguintes), a qual agrupa à receita propriamente dita os valores de multas e juros da receita, dívida ativa da receita e multas e juros da dívida ativa da receita (seção 2.5.1).

A análise técnica do TCU, relativa à irregularidade 1.8, ocupa as páginas 748-751 do MCN nº 5/2020-CN. Em sede de monitoramento, identificou-se que a irregularidade apontada decorreu da adoção de conceitos técnicos divergentes, concluindo-se, assim, por não mais monitorar a recomendação 3.2 (p. 428-429 do Aviso nº 1000-GP/TCU, do MCN nº 1/2021-CN).

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

2.2.8 Impropriedade: 1.9. Falha formal na apuração do montante das despesas de capital, para fins de evidenciação no Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital (Cumprimento da “Regra de Ouro” na Execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União), que integrou o Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União do 6º bimestre de 2019 e a Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2019 (seção 4.1.1.5); Impropriedade: 1.10. Falha formal na apuração das despesas executadas a título de Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social, nos termos da Lei 13.843/2019 (crédito suplementar aprovado por maioria absoluta do Congresso Nacional), para fins de evidenciação no Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital (Cumprimento da “Regra de Ouro” na Execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União), que integrou o Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União do 6º bimestre de 2019 e a Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2019 (seção 4.1.1.5); Alerta: 4.2. Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 1º, § 1º, e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000, que, em um ambiente de sucessivos *deficits* primários e diante da necessidade de manutenção da oferta dos serviços públicos ao cidadão, há o risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, o que poderá acarretar o descumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal (seção 4.1.1.5).

As impropriedades 1.9 e 1.10 foram objeto de análise pelos técnicos da Corte de Contas nas páginas 871-883 do MCN nº 5/2020-CN. Em monitoramento ao alerta 4.2, o TCU considerou-o em tratamento, dispensando-se, contudo, monitorá-lo nos exercícios seguintes, haja vista a “regular apreciação do tema nos acompanhamentos bimestrais de que trata a Resolução-TCU 278/2016 e no tópico específico das Contas que trata da “Regra de Ouro” (p. 459-461 do Aviso nº 1000-GP/TCU, o qual integra o MCN nº 1/2021-CN”).

2.2.9 Impropriedade: 1.12. Insuficiência de informações relativas aos créditos da dívida ativa de responsabilidade das autarquias e fundações públicas federais, sob gestão da Procuradoria-Geral Federal (seção 4.1.2.11); Recomendação: 3.9. Ao Poder Executivo Federal que evidencie, de forma completa e detalhada, as informações referentes ao saldo e à arrecadação da dívida ativa dos créditos de titularidade de cada autarquia e fundação pública federal, fazendo-as constar, em uniformidade com os demais créditos de mesma natureza, na Prestação de Contas do Presidente da República, de modo a permitir a avaliação anual acerca da efetividade das ações de recuperação de créditos, em consonância com o disposto no art. 58 da Lei Complementar 101/2000 (seção 4.1.2.11).

No Relatório das Contas de 2019, a irregularidade 1.12 foi examinada nas páginas 942-954 (MCN nº 5/2020-CN). Em sequência, no âmbito das análises das Contas Presidenciais de 2020, classificou-se a recomendação 3.9 como implementada (433-434 do Aviso nº 1000-GP/TCU, do MCN nº 1/2021-CN).

CD/22687.97423-00

* CD 22687 97423 00 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

2.2.10 Impropriedade: 1.13. Edição da Portaria 612, 25/11/2019, do Ministério da Economia, que atualizou valores globais de programas inseridos no PPA 2016-2019 e alterou atributos dos programas temáticos no último bimestre do período de quatro anos de vigência do Plano, comprometendo a confiabilidade das informações de desempenho, bem como a avaliação do alcance das metas, em discordância com o art. 3º, inciso III, e o art. 4º, inciso IX, do Decreto 9.203/2017 (seção 3.3). **Distorção: 1.14.** Falhas na confiabilidade de parcela significativa das informações de desempenho apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República 2019 referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019 (seção 3.3); **Recomendação: 3.3.** À Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia que: a) adotem medidas para assegurar a confiabilidade das informações de desempenho legais e gerenciais dos instrumentos de planejamento associados ao Plano Plurianual 2020-2023; b) nas alterações dos atributos dos programas finalísticos do Plano Plurianual 2020-2023 (objetivos, metas e indicadores), bem como dos atributos dos demais instrumentos de planejamento associados ao PPA (definidos no art. 165, § 4º, da Constituição Federal e no art. 22, § 2º, da Lei 13.971/2019), observem prazo razoável e demais condições necessárias para garantir a confiabilidade de tais atributos, nos termos do art. 3º, inciso III, e do art. 4º, inciso IX, todos do Decreto 9.203/2017, bem como deem a devida transparência às alterações, com fundamento no art. 37, caput, da Constituição Federal, c/c o art. 3º, inciso VI, e art. 4º, inciso XI, do Decreto 9.203/2017; c) coordenem as ações da Secretaria do Tesouro Nacional e dos demais órgãos responsáveis para a implementação do processo de reconhecimento e mensuração de custos em toda a Administração Pública Federal, com vistas a possibilitar a gestão de custos dos programas finalísticos do PPA 2020-2023 e de unidades administrativas, de forma alinhada às melhores práticas de governança pública e com fundamento no art. 79 do Decreto-Lei 200/1967, no art. 50, § 3º, da Lei Complementar 101/2000 e no art. 15, inciso V, da Lei 10.180/2001 (seção 3.3).

As análises dos técnicos do TCU constam das páginas 779-788 do MCN nº 5/2020-CN. No Parecer Prévio sobre as Contas Presidenciais de 2020, a recomendação 3.3, “a”, “b” e “c”, foram consideradas em implementação, contudo, dispensou-se prosseguir com o monitoramento nos anos seguintes (p. 429-430 do Aviso nº 1000-GP/TCU - MCN nº 1/2021-CN). No item 3.3 do Relatório do Parecer Prévio às Contas de 2021 (p. 135-224 do Aviso nº 910-GP/TCU, componente do MCN nº 1/2022-CN), o tratamento da impropriedade 1.13 e da distorção 1.14 não foi objeto de análise.

CD/22687.97423-00

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

2.2.11 Recomendação: 3.1. Ao Poder Executivo Federal, com fundamento no art. 21, §§ 3º e 4º, inciso III, alínea “b”, da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), bem como nos estudos consubstanciados nas 2ª e 11ª edições do Boletim Mensal sobre os Subsídios da União, que avalie a conveniência e a oportunidade de propor ao Congresso Nacional a revisão da política de desoneração da cesta básica (Lei 10.925/2004), tendo em vista a possibilidade de se adotar alternativas mais eficientes para os mesmos propósitos, ponderando, necessariamente, as circunstâncias de enfrentamento da crise decorrente da pandemia da Covid-19 (seção 2.3.5.1.2).

A recomendação 3.1, no sentido de o Poder Executivo Federal avaliar a conveniência e oportunidade de propor revisão da política de desoneração da cesta básica, foi abordada no item 2.3.5.1.2 do Relatório (p. 718-721 do MCN nº 5/2020-CN) e não decorrera de uma irregularidade específica. De toda forma, conforme relatado no monitoramento realizado durante o exame das Contas Presidenciais de 2020, reconheceu-se que “o Poder Executivo tem realizado estudos e análises com vistas a avaliar a possibilidade de propor políticas mais eficientes em relação às obtidas pela desoneração da cesta básica, no âmbito inclusive de uma reforma tributária e levando em conta, também, os possíveis efeitos sobre o ajuste fiscal das despesas pública”, considerando-se a recomendação implementada (p. 427-428 do Aviso nº 1000-GP/TCU - MCN nº 1/2021-CN).

2.2.12 Alerta: 4.1. Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, que a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais e de bancada estadual abaixo dos montantes exigidos e sem as devidas justificativas pode ensejar o registro de irregularidade por descumprimento do disposto nos §§ 9º e seguintes do art. 166 da Constituição Federal (seção 4.1.1.4).

Conforme se deflui do texto, não houve registro de irregularidade justificante da expedição do alerta 4.1. De toda forma, as análises do TCU que respaldaram o alerta constam das páginas 866-871 do MCN nº 5/2020-CN e, durante a emissão do Parecer Prévio sobre as Contas Presidenciais de 2020, o TCU verificou a repetição da situação concreta, sugerindo a atuação do órgão central de orçamento (Secretaria de Orçamento Federal), junto aos órgãos setoriais, para tratamento do problema, decidindo-se por não mais monitorar o alerta em voga (p. 458-459 do Aviso nº 1000-GP/TCU, componente do MCN nº 1/2021-CN).

2.2.13 Alerta: 4.4. Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, de que a prática reiterada de ações que se afastam dos pressupostos básicos do Novo Regime Fiscal, estabelecido pela EC 95/2016, pode afetar a credibilidade e a eficácia da norma como regra de contenção das despesas primárias, visando à sustentabilidade da dívida pública, bem como vir a incidir em violação ao próprio dispositivo constitucional (seção 4.1.1.8).

Não houve um apontamento específico, pelo TCU, de uma irregularidade/impropriedade da qual decorrera a expedição do alerta 4.4. As considerações da Corte de Contas foram apostas nas páginas 892-899 do MCN nº

CD/22687.97423-00

* CD 22687 97423 00 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

5/2020-CN, tendo sido considerado observado o alerta 4.4 na oportunidade do monitoramento realizado durante a apreciação das Contas Presidenciais de 2020 (p. 436-438 do Aviso nº 910-GP/TCU, integrante do MCN nº 1/2022-CN).

CD/22687.97423-00

2.2.14 Recomendação: 3.17. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e o Banco Central do Brasil, que: q) avalie a conveniência e oportunidade de elaborar e dar transparência a um plano de gestão da dívida pública federal, que sinalize para o mercado o montante estimado de endividamento, especialmente em tempos de crise, e possíveis mecanismos a serem adotados para guiar o montante da dívida a níveis razoáveis em caso de desequilíbrios (Voto do Ministro Relator); Recomendação: 3.18. Ao Poder Executivo Federal que promova detalhada transparência na internet, em sítio único e de fácil acesso aos cidadãos, de todos os gastos com publicidade e propaganda, contando com informações relativas a todos órgãos públicos contratantes, incluindo empresas estatais, com a segregação da informação em nível de fornecedores e valores pagos mensalmente, mencionados nominalmente todos os sites, blogs, portais e congêneres que recebam monetização com recursos públicos, seja diretamente ou por meio de empresa interposta (Voto do Ministro Relator); Recomendação: 3.19. Ao Ministério da Educação que encete medidas novas tendentes a proporcionar a possibilidade e a perspectiva de aplicação de recursos públicos do Fundef, ou de quaisquer outras fontes, na consecução do ensino, em caráter complementar, com a disponibilização de material, cursos de ensino na rede de internet, bem como pacotes de dados, para acesso ao conteúdo educacional, para todos os estudantes do ensino básico, de forma paulatina e constante, revisitando e aprimorando todas as políticas públicas relevantes sobre o tema (Declaração de Voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues); Recomendação: 3.20. Ao Poder Executivo Federal que adote providências para incluir a estimativa das receitas decorrentes de acordos de leniência celebrados pela CGU/AGU na esfera administrativa nos Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA) encaminhados ao Congresso Nacional, e inclua, nas próximas Prestações de Contas do Presidente da República, informações sobre a previsão, a arrecadação e a contabilização desses recursos, em conformidade à legislação de regência das finanças públicas, especialmente o art. 165, § 5º, da Constituição Federal de 1988, os arts. 2º, 3º e 56 da Lei 4.320/1964, e o art. 12 da Lei Complementar 101/2000 (Declaração de Voto do Ministro Raimundo Carreiro); Recomendação: 3.21. Recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Infraestrutura que considerem a possibilidade de concessão conjugada de diferentes modais na modelagem dos estudos econômico-financeiros de contratos de concessões sempre que as condições existentes assim permitam (Declaração de Voto do Ministro Vital do Rêgo).

As deliberações do TCU listadas no item 2.2.14 decorreram de apontamentos de Ministros da Corte de Contas, não havendo irregularidades/impropriedades, identificadas pela área técnica do Tribunal, associadas à expedição das recomendações. Ademais, os monitoramentos realizados apontaram: a) recomendação 3.17, “q”: implementada,

* CD 22687.97423-00 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

conforme apontamentos às páginas 442-444 do Aviso nº 1000-GP/TCU, componente do MCN nº 1/2021-CN, e p. 435 do Aviso nº 910-GP/TCU, integrante do MCN nº 1/2022-CN); b) recomendação 3.18: em implementação (cf. p. 444-447 do Aviso nº 1000-GP/TCU, MCN nº 1/2021-CN, e p. 436 do Aviso nº 910-GP/TCU, MCN nº 1/2022-CN); c) recomendação 3.19: em implementação (p. 447 do Aviso nº 1000-GP/TCU, MCN nº 1/2021-CN); d) 3.20: em implementação (p. 447-448 do Aviso nº 1000-GP/TCU, MCN nº 1/2021-CN); e e) 3.21: implementada (p. 448-449 do Aviso nº 1000-GP/TCU, MCN nº 1/2021-CN).

CD/22687.97423-00

2.3 Distorções de valor e limitações de opinião segundo o Parecer Prévio - no âmbito dos balanços e demonstrativos

Prossegue-se no exame dos apontamentos constantes do Parecer Prévio, agora no âmbito das qualificações apostas aos demonstrativos financeiros, orçamentários e contábeis. Constaram do Parecer Prévio as seguintes abstenções de opinião em decorrência de limitações aos exames, da Corte de Contas, sobre as demonstrações financeiras consolidadas:

2.1. Impossibilidade de emitir opinião de auditoria sobre a confiabilidade e a transparência das informações registradas nas demonstrações contábeis de 2019 do Ministério da Economia (item 5.2.4.1);

2.2. Impossibilidade de emitir opinião de auditoria sobre a confiabilidade e a transparência das informações registradas nas demonstrações contábeis de 2019 do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (item 5.2.4.2).

Ademais, foram identificadas as seguintes distorções nos demonstrativos financeiros integrantes da Prestação de Contas do Presidente da República de 2019:

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- 2.3. Subavaliação do passivo e das variações patrimoniais diminutivas, em valor estimado de até R\$ 53,5 bilhões, em razão da insuficiência de constituição de provisão sobre as prováveis obrigações da União com honra de garantias (seção 5.3.1.1);**
- 2.4. Superavaliação não estimada do ativo, em razão da ausência de constituição de ajuste para perdas sobre os valores devidos pelo estado do Rio de Janeiro à União (seção 5.3.1.2);**
- 2.5. Subavaliação do passivo, estimada em R\$ 601,8 bilhões, em virtude de deficiências nas projeções atuariais do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e do Sistema de Proteção Social das Forças Armadas (SPSMFA) (seção 5.3.1.3).**
- 2.6. Superavaliação do ativo, estimada em R\$ 663 milhões, decorrente da diferença entre o saldo de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital registrado nas empresas investidas e o registrado junto à União (seção 5.3.1.4);**
- 2.7. Subavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas, estimada em R\$ 2 bilhões, em virtude da ausência de apropriação da correção pela taxa Selic dos saldos de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital (seção 5.3.1.5);**
- 2.8. Subavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas no valor de R\$ 331,2 milhões, e do passivo e das variações patrimoniais diminutivas no valor de R\$ 175,5 milhões, em virtude da transferência de valores desatualizados para a conta de ativos temporários (seção 5.3.1.6);**

CD/22687.97423-00

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- 2.9. Superavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas, estimada em R\$ 196,3 milhões, em virtude de erros na apuração da equivalência patrimonial de participações da União em empresas (seção 5.3.1.7);**
- 2.10. Superavaliação do passivo, em valor estimado de R\$ 29 bilhões, em virtude da não contabilização de empréstimos e financiamentos pelo custo amortizado (seção 5.3.1.8);**
- 2.11. Superavaliação da Despesa Orçamentária com Juros e Encargos da Dívida Pública Mobiliária Federal, em valor estimado de R\$ 45 bilhões, com correspondente subavaliação da despesa orçamentária com amortização (seção 5.3.2.1);**
- 2.12. Registro do Adiantamento para Futuro Aumento de Capital em conta contábil indevida, gerando distorção estimada em R\$ 1,9 bilhão (seção 5.3.2.2);**
- 2.13. Contas de Variação Patrimonial Diminutivas próprias de “correção monetária das dívidas mobiliária e contratual” utilizadas para registrar atualização monetária negativa de empréstimos a receber, no montante de R\$ 7,1 bilhões (seção 5.3.3.1);**
- 2.14. Contas de Variação Patrimonial Diminutiva de apropriação de juros e encargos da dívida e de demais empréstimos a pagar utilizadas para apropriação de juros e encargos negativos incidentes sobre empréstimos a receber, no montante de R\$ 6 bilhões (seção 5.3.3.2);**
- 2.15. Conta de Variação Patrimonial Diminutiva própria de “correção monetária negativa incidente sobre empréstimos e financiamentos a receber” utilizada para registrar atualização monetária de contas do passivo, no montante de R\$ 2,3 bilhões (seção 5.3.3.3).**
- 2.16. Registro de empréstimos recebidos antecipadamente por valores líquidos, em razão da ausência do registro contábil da obrigação referente a cauções recebidas de devedores (seção 5.4.1);**
- 2.17. Inobservância do regime de competência no registro dos juros a receber (seção 5.4.2);**
- 2.18. Registro indevido de amortização do principal e de juros em uma única conta contábil (seção 5.4.3);**
- 2.19. Uso de contas de resultado para promoção de ajustes não pertencentes ao exercício de 2019 (seção 5.4.4);**
- 2.20. Inexistência de critérios formais para constituição de ajustes para perdas em contas de empréstimos e financiamentos concedidos (seção 5.4.5);**
- 2.21. Divergências entre o percentual de participação da União em investidas adotado pela Secretaria do Tesouro Nacional e o divulgado pelas investidas (seção 5.4.6);**

CD/22687.97423-00

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- 2.22. Ausência de normatização acerca do registro de Juros sobre Capital Próprio (JCP) e Dividendos recebidos antecipadamente (seção 5.4.7);**
- 2.23. Lançamento intempestivo de dividendos e juros sobre capital próprio a receber (seção 5.4.8);**
- 2.24. Atualização da participação em fundos avaliados pelo método da equivalência patrimonial sem documentação de suporte adequada e suficiente (seção 5.4.9);**
- 2.25. Inconsistência dos Dados de Leilões de Títulos (seção 5.4.10);**
- 2.26. Incompletude dos Dados de Emissões de Títulos (seção 5.4.11);**
- 2.27. Registro da variação cambial da dívida mobiliária externa de longo prazo, no total de R\$ 24.446.459.516,62, por meio de evento próprio da dívida de curto prazo (seção 5.4.12);**
- 2.28. Correção monetária positiva de empréstimos e financiamentos concedidos, no montante de R\$ 36.066.332,36, registrada em conta de Variação Patrimonial Aumentativa (VPA) própria de créditos em geral (seção 5.4.13);**
- 2.29. Apropriação de juros a receber, no montante de R\$ 48.793.044,87, em conta que representa o principal de empréstimos e financiamentos a receber com contrapartida na conta VPA de variação monetária e cambial incidente sobre empréstimos concedidos (seção 5.4.14).**

CD/22687.97423-00

Com o objetivo de tratar as distorções identificadas nos demonstrativos financeiros integrantes das contas presidenciais de 2019 (itens 2.3 a 2.29 acima listados), o Tribunal de Contas da União expediu as seguintes recomendações:

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

3.11. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que, no prazo de até 180 dias e em consonância com o item 12.2 Provisões do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, itens 5.14 a 5.26 da Norma Brasileira de Contabilidade TSP Estrutura Conceitual e, subsidiariamente, itens 4.26 a 4.47 do Pronunciamento técnico CPC 00 (R2) Estrutura Conceitual para Relatório Financeiro:

- a) constitua provisão para honra de garantia a operações de crédito contratadas pelos estados do Amapá, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte, bem como de demais entes devedores que incorrerem em situação semelhante, fundada na provável necessidade de desembolso financeiro pela União para cobertura das recorrentes e sucessivas inadimplências, com base em estimativa de desembolso futuro para liquidar a obrigação;
- b) formalize política de constituição de provisão destinada a cobrir os prováveis desembolsos da União com horas de garantia a operações de crédito dos entes subnacionais, estabelecendo critérios de reconhecimento, bases de mensuração e evidenciação; e
- c) evidencie em notas explicativas a relação de devedores que tiveram operações de crédito garantidas pela União, informando, entre outros dados, os valores honrados e recuperados no exercício e os valores a recuperar acumulados (seção 5.3.1.1).

Discorreu-se acerca das distorções que ensejaram as deliberações 3.11, “a”, “b” e “c” nas páginas 994-1008 do MCN nº 5/2020-CN, sendo as deliberações monitoradas e julgadas implementadas nos anos seguintes, conforme p. 436-437 do Aviso nº 1000-GP/TCU, integrante do MCN nº 1/2021-CN, e p. 428-429 do Aviso nº 910-GP/TCU, integrante do MCN nº 1/2022-CN.

CD/22687.97423-00

000 324797422687 *
CD C 57 de 69





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

3.12. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que, no prazo de até 180 dias:

- a) formalize política para constituição de ajuste para perdas em Empréstimos e Financiamentos Concedidos (curto e longo prazos), mediante estabelecimento de parâmetros que devam ser considerados pelos gestores para sua mensuração e registro, conforme orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e da Macrofunção Siafi 020342 – Ajustes para Perdas Estimadas; e
- b) realize estudos e constitua, se for o caso, conta de ajuste para perdas referentes aos direitos da União decorrentes de Empréstimos e Financiamentos Concedidos (curto e longo prazos) registrados na Secretaria do Tesouro Nacional, em especial os relacionados ao estado do Rio de Janeiro e demais entes subnacionais que venham a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal ou apresentem situação econômico-fiscal deteriorada, a fim de ajustar o valor desses ativos ao seu valor provável de realização e permitir, assim, a cobertura de perdas esperadas. (seção 5.3.1.2).

As distorções relativas às recomendações 3.12, “a” e “b”, foram objeto de análise técnica pela Corte de Contas às páginas 1009-1013 do MCN nº 5/2020-CN. Após monitoramento, concluiu-se por concluída a recomendação “b”, bem como por em implementação a alínea “a” (cf. p. 437-438 do Aviso nº 1000-GP/TCU, do MCN nº 1/2021-CN, e p. 429-430 do Aviso nº 910-GP/TCU, integrante do MCN nº 1/2022-CN).

3.13. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que apresente ao Tribunal de Contas da União em até 180 dias:

- c) as providências adotadas para conciliação e ajuste dos saldos de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital registrados no ativo da União para refletir os recebimentos dos valores pelas empresas investidas, considerando nesse ajuste, as distorções de classificação identificadas neste trabalho, que foram abordadas no TC 033.588/2019-8; e
- d) instituição de rotina contábil e de controles internos que prevejam a averiguação periódica dos registros de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital realizados pelas UGs transferidoras e que tenham reflexo contábil na UG da Copar/STN, a fim de que eventuais erros sejam prontamente identificados e tempestivamente corrigidos, com base no inciso XI do art. 1º do Regimento Interno da STN (Portaria-MF 285/2018) (seção 5.3.1.4).

Os exames realizados pelos técnicos do Tribunal de Contas da União estão dispostos às páginas 1016-1018 do MCN nº 5/2020-CN. Em sede de monitoramento, nos anos seguintes, constatou-se que as deliberações estavam em implementação (cf. p. 438-439 do Aviso nº 1000-GP/TCU, do MCN nº 1/2021-CN, e p. 430-431 do Aviso nº 910-GP/TCU, integrante do MCN nº 1/2022-CN).

CD/22687.97423-00

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22687.97423-00

3.14. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que apresente ao Tribunal de Contas da União em até 180 dias:

- e) as providências adotadas para conciliação de saldos e reconhecimento dos encargos financeiros equivalentes à taxa Selic incidentes sobre os valores de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital transferidos pela União, nos termos do Decreto 2.673/1998, alterado pelo Decreto 8.945/2016, inclusive para as distorções identificadas neste trabalho, que foram abordadas no TC 033.588/2019-8; e
- f) a instituição de rotina contábil e de controles internos que garanta o reconhecimento por competência dos encargos financeiros equivalentes à taxa Selic incidentes sobre os saldos de adiantamento para Futuro Aumento de Capital transferidos pela União, quando aplicável, bem assim a conferência desse processo pela Coordenação-Geral de Participações Societárias, com base no inciso XI do art. 1º do Regimento Interno da STN (Portaria-MF 285/2018) (seção 5.3.1.5).

Os motivos ensejadores das recomendações 3.14, “e” e “f”, estão arrolados às páginas 1018-1021 do MCN nº 5/2020-CN. Os monitoramentos realizados nos anos seguintes indicaram que as deliberações estavam em implementação (p. 439 do Aviso nº 1000-GP/TCU, do MCN nº 1/2021-CN, e p. 431-432 do Aviso nº 910-GP/TCU, integrante do MCN nº 1/2022-CN).

3.15. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que promova:

- g) a retificação dos valores de transferência das participações societárias permanentes para investimentos e Aplicações Temporárias realizadas no exercício de 2019; e
- h) o aprimoramento e a respetiva normatização da rotina de depósito de participações permanentes da União no Programa Nacional de Desestatizações, ou assemelhados, para que os saldos sejam atualizados com base nas demonstrações contábeis mais recentes disponíveis antes de serem transferidos para as contas do Ativo Temporário, em consonância com os princípios contábeis da oportunidade, da integralidade e da competência, bem assim a característica qualitativa da representação fidedigna da informação contábil (seção 5.3.1.6).

Os apontamentos técnicos da Corte de Contas encontram-se às páginas 1021-1023 do MCN nº 5/2020-CN. Realizado monitoramentos nos exercícios seguintes, conclui-se por implementadas as recomendações (p. 439-440 do Aviso nº 1000-GP/TCU, do MCN nº 1/2021-CN, e p. 432-433 do Aviso nº 910-GP/TCU, integrante do MCN nº 1/2022-CN).

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

3.16. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que:

- i) promova as retificações necessárias para sanar as distorções identificadas nas participações permanentes da União avaliadas pelo método da equivalência patrimonial, em 31/12/2019, bem como institua controles internos capazes de mitigar o risco de distorções semelhantes ocorrerem novamente em exercícios futuros (seção 5.3.1.7);
- j) realize estudo técnico, com mapeamento de todos os impactos – legais, fiscais, contábeis, orçamentários, operacionais, de custo e outros, bem como elabore plano de ação relacionado à adoção da metodologia com base na taxa interna de retorno para reconhecimento das despesas com serviços e com amortização da dívida, a fim de registrar com fidedignidade seus aspectos orçamentário e patrimonial, em atendimento aos arts. 89 e 98 da Lei 4.320/1964 e ao art. 15 da Lei 10.180/2001, em consonância com o disposto nas Normas Brasileiras de Contabilidade TSP Estrutura Conceitual e TSP 02 e, subsidiariamente, IPSAS 29, apresentando os resultados ao Tribunal no prazo de 180 dias (seção 5.3.2.1);
- k) padronize, já para o exercício de 2020, os procedimentos contábeis de registro dos juros e encargos negativos de empréstimos a receber, a fim de evitar que fatos semelhantes sejam registrados em contas de naturezas e funções distintas e de forma que a Demonstração das Variações Patrimoniais comunique ao usuário da informação contábil as variações positivas e negativas relacionadas ao título empréstimos e financiamentos concedidos, em observância às características qualitativas da representação fidedigna, comparabilidade e compreensibilidade, e aos itens 8.37 e 8.45 a 8.57 previstos na NBC TSP Estrutura Conceitual (seção 5.3.2.4);
- l) no prazo de 180 dias, realize o levantamento de todas as cauções recebidas relacionadas à conta de Empréstimos Concedidos a Receber (1.1.2.4.1.01.00) que não tenham sido oportunamente registradas como obrigação e proceda ao seu reconhecimento, em atendimento à Macrofunção Siafi 021126 – Depósitos em Garantia, à 8ª edição do MCASP, e à NBC TSP Estrutura Conceitual (seção 5.4.1);
- m) adote as medidas necessárias para que o registro contábil de amortização do principal e dos juros, referentes às contas de Empréstimos Concedidos a Receber (1.1.2.4.1.01.00), Créditos de Operações Especiais a Receber (1.1.2.4.1.03.01) e Operações Especiais Securitizadas (1.1.2.4.1.03.03) seja realizado de forma segregada, de acordo com a natureza da receita, em atendimento aos pressupostos de evidenciação e transparência na divulgação das informações contábeis, conforme disposto na NBC TSP Estrutura Conceitual, apresentando ao Tribunal a comprovação de sua adequação no prazo de 180 dias (seção 5.4.3);

CD/22687.97423-00

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

n) aprimorem e estabeleçam normas e procedimentos contábeis para o reconhecimento de dividendos e juros sobre capital próprio a receber e recebidos antecipadamente, bem assim promovam as alterações necessárias na macrofunção 021123, tendo em vista os encaminhamentos do Grupo de Trabalho Participações Societárias instituído pela Portaria-STN 702/2016 e os apontamentos realizados na auditoria financeira do BGU 2019 (seção 5.4.8);

o) estabeleça requisitos mínimos para a documentação e as informações contábeis intermediárias a serem encaminhadas pelos gestores dos fundos nos quais a União possui participação, de forma a dar o suporte documental adequado e viabilizar a verificação, pela Secretaria do Tesouro Nacional e órgãos de controle, dos dados utilizados na aplicação do método da equivalência patrimonial (seção 5.4.9).

O detalhamento das análises realizadas pelo TCU está discriminado nos seguintes trechos do Relatório do Parecer integrante do MCN nº 5/2020-CN: 3.16, “i”: p. 1023-1025; 3.16, “j”: p. 1028-1043; 3.16, “K”: p. 1046-1049; 3.16, “l”: p. 1050-1052; 3.16, “m”: p. 1053; 3.16, “n”: p. 1057-1058; 3.16, “o”: p. 1058-1059. Os monitoramentos levados a efeito pelo Tribunal, nos exercícios posteriores, denotaram que foram implementadas as recomendações 3.16, “l”, “m” e “o” e, em implementação, 3.16, “i”, “j”, “K” e “n” (cf. p. 440-442 do Aviso nº 1000-GP/TCU, do MCN nº 1/2021-CN, e p. 433-435 do Aviso nº 910-GP/TCU, integrante do MCN nº 1/2022-CN).

3.17. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e o Banco Central do Brasil, que:

p) promovam melhorias nos controles internos relativos à gestão dos dados relativos à Dívida Pública Federal, realizando a conciliação dos leilões e emissões diretas de títulos públicos com as informações do estoque, no prazo de 180 dias, uma vez que foram detectadas, na auditoria financeira do Balanço Geral da União de 2019, divergências nos dados disponibilizados (seção 5.4.10).

O TCU detalhou, no Relatório do Parecer Prévio, as análises realizadas, de acordo com o discorrido às páginas 1059-1062 do MCN nº 5/2020-CN. Ato contínuo, no bojo dos monitoramentos realizados nos anos seguintes, identificou-se que a recomendação em voga foi implementada (p. 442-444 do Aviso nº 1000-GP/TCU, do MCN nº 1/2021-CN, e p. 435 do Aviso nº 910-GP/TCU, integrante do MCN nº 1/2022-CN).

Foram os acima arrolados, portanto, as irregularidades, as impropriedades, as recomendações e os alertas expedidos pelo Tribunal de Contas da União no Parecer Prévio às contas presidenciais referentes ao exercício financeiro de 2019, em observância ao dever insculpido no art. 71, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, bem como as medidas adotadas pelos órgãos responsáveis conforme identificado nos exames realizados em monitoramentos realizados durante a prolação dos Pareceres Prévios às Contas do Presidente da República do ano de 2020 (Aviso nº 1000-GP/TCU, componente do MCN nº 1/2021-CN) e 2021 (Aviso nº 910-GP/TCU, integrante do MCN nº 1/2022-CN).

CD/22687.97423-00

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

3 VOTO

Senhoras e Senhores Congressistas, estamos votando mais do que as contas presidenciais relativas ao exercício financeiro de 2019. Todos os pontos da nossa análise terão forte repercussão sobre os anos vindouros, para o governo federal e também, como precedente por força do art. 75 da Constituição Federal, para a relação entre Executivo e Legislativo nos estados, no Distrito federal e nos municípios.

Serei breve nestas considerações de voto, colocando holofotes sobre os pontos verdadeiramente importantes.

3.1 Uma lacuna normativa – a regulamentação do processo constitucional de contas presidenciais

Inicialmente, lanço um alerta e um apelo, que creio será recepcionado por todos os parlamentares sem distinção de partido ou posição: o processo relativo à elaboração e apreciação das contas presidenciais, envolvendo providências no âmbito de órgãos técnicos do Poder Executivo, do Tribunal de Contas da União, deste Colegiado e do Plenário do Congresso Nacional, está absolutamente carente de disciplinamento por parte do Parlamento, a quem cabe, com exclusividade, regulamentar a matéria (à exceção da disciplina interna relativa ao processo no próprio TCU, que já teve normativos editados pela Corte).

Não se trata de detalhe menor ou tecnicidade: o processo de prestação de contas tem papel central nos freios e contrapesos estabelecidos pela Constituição Federal como garantia da democracia, além de ter um potencial caráter sancionador. Nesse sentido, falhas processuais que levem à inobservância ou comprometimento de direitos podem vir a resultar na integral anulação dos processos respectivos, bem como na geração de conflitos institucionais entre Poderes, que ameaçam o bom governo de nosso país.

Já discorri longamente sobre essa preliminar na seção 2.1 deste Relatório. Aqui faço tão somente um apelo: debrucemo-nos, sem demora, sobre essa regulamentação. Não deixemos, em nosso turno de responsabilidade sobre as leis orçamentárias, um vazio

CD/22687.97423-00
CD/22687.97423-00



* CD 22687 97423 00
CD 22687 97423 00



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

normativo dessa gravidade. Para materializar esse compromisso, proponho, no próprio Projeto de Decreto Legislativo no qual culmina o Relatório, um dispositivo que determina a elaboração dessa tão importante matéria por parte desta Comissão.

CD/22687.97423-00
CD/22687.97423-00

3.2 Posição deste Relator sobre o mérito das contas

Sobre o mérito intrínseco das contas, devo inicialmente expressar sem rodeios a minha posição.

Quanto aos critérios de julgamento, reitero que:

- I - sua natureza política não afasta o dever de imparcialidade de cada um de nós, e tem por natureza o exigir do Presidente sob julgamento os parâmetros de conduta formalmente codificados em lei e todos aqueles padrões de comportamento que expressem a ação político-institucional desejada pela Constituição, sempre que sejam claramente deduzidos a partir dos preceitos constitucionais;
- II – o critério básico para apuração da ação presidencial deve ser preponderantemente o da fidedignidade, fiel execução e legalidade dos instrumentos de planejamento e orçamento, conforme exaustivamente discutido na seção 1.3.2;
- III – a responsabilização do Chefe do Executivo é pessoal e direta, ou seja, abrange atos de sua formal responsabilidade pessoal assim definidos no ordenamento jurídico e também atos que representem a concretização de ação de governo de gravidade, materialidade e relevância tais que não permitam a presunção de que fossem desconhecidos pelo mandatário, nos termos detalhados na seção 1.3.3.

No mérito substantivo, concluo pela **aprovação com ressalvas**, porque o exame das contas pode e deve ensejar aprendizado, aperfeiçoamento da administração governamental, tanto para a equidade no registro histórico do desempenho de cada governante quanto, sobretudo, para deixar disponível todo o patrimônio de experiências acumuladas (inclusive na forma de eventuais erros) para o aprendizado institucional e das

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/22687.97423-00

futuras gerações de administradores e parlamentares. São ressalvas, nesse sentido, falhas de técnica de evidenciação contábil, ou de observância de leis, regulamentos e controles internos do conjunto da administração, que sejam materialmente relevantes e generalizadas, mas que, em grau e escopo, não possam ser consideradas como elemento de responsabilização individual do Chefe do Executivo. Exigem, portanto, do Parlamento um alerta substantivo, uma manifestação formal que representa um alerta, cuja inobservância pela Administração será passível inclusive de apreciação como conduta individual do Presidente em períodos posteriores.

Imperioso registrar, ainda, que o encaminhamento ora adotado vai ao encontro das análises realizadas pelo Tribunal de Contas da União, cujo Ministro Relator asseverou peremptoriamente – no que foi acompanhado por seus pares – que as ocorrências identificadas pelo Tribunal não são hábeis a inquinar a gestão de 2019 do Presidente da República. Por elucidativo, com as vêrias de estilo, transcrevem-se os termos apostos no Parecer constante do Voto do Ministro Relator (p. 670 do MCN nº 5/2020-CN):

VI - PARECER

229. A partir dos fundamentos apresentados, a minuta de Parecer Prévio que submeto à consideração do Plenário é no sentido de que as **contas atinentes ao ano de 2019 estão em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional**.

230. Em visão de conjunto, considerando os critérios de materialidade, gravidade e repercussão negativa sobre a gestão governamental associadas às irregularidades ou distorções detectadas, previstos no art. 11 da Resolução-TCU 291/2017, tenho que os apontamentos não comprometem a totalidade da gestão aqui examinada, tanto com relação à execução dos orçamentos (Resolução-TCU 291/2017, art. 14, § 1º, incisos I e II) quanto no que se refere à opinião a respeito do Balanço Geral da União (Resolução-TCU 291/2017, art. 13, § 1º, incisos I e II).

231. No casos em que foram observadas desconformidades, ao subsidiar a emissão de alertas e recomendações, os apontamentos indicam correções de rumo a serem necessariamente implementadas, com vistas a resguardar, dentre outros aspectos igualmente caros à sociedade, a responsabilidade fiscal e a aderência aos objetivos e balizas conferidas pela Constituição Federal no que respeita ao bom e regular uso dos recursos públicos.

Compulsando as análises realizadas pelo TCU sobre as Contas do Presidente da República de 2020 (p. 427-449 do Aviso nº 1000-GP/TCU, integrante do MCN nº 1/2021-CN), constata-se que grande parte das recomendações expedidas pela Corte de Contas, relativas às Contas Presidenciais de 2019, foram consideradas implementadas ou em implementação, denotando os esforços do governo federal no sentido de regularizar as

* CD 22687.97423-00





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

pendências detectadas em 2019. Pormenoradamente, as recomendações foram consideradas:

- a) Implementadas: 3.1; 3.9; 3.10; 3.12 “b”; 3.16 “d” e “e”; e 3.21;
- b) Em implementação: 3.3 “a”, “b”, e “c”; 3.4; 3.5; 3.6; 3.7; 3.11 “a”, “b” e “c”; 3.12 “a”; 3.13 “a” e “b”; 3.15 “a” e “b”; 3.16 “a”, “b”, “c”, “f”, e “g”; 3.17 “a” e “b”; 3.18; 3.19; e 3.20;
- c) Não implementadas: 3.8; e 3.14 “a” e “b”; e
- d) Não aplicável: 3.2.

Por seu turno, com relação aos alertas expedidos nestas contas de 2019, o monitoramento realizado pelo TCU no exame das contas presidenciais de 2020 evidenciou que: os alertas 4.1; 4.3; e 4.5 não mais seriam monitorados nos anos seguintes; o alerta 4.2, embora em implementação, dispensou-se a continuidade do monitoramento; e os alertas; 4.4; 4.6; e 4.7 estavam em tratamento, demandando os monitorar no exercício seguinte (p. 458-468 do Aviso nº 1000-GP/TCU, integrante do MCN nº 1/2021-CN).

Avançando sobre as análises empreendidas pelo TCU no contexto das contas prestadas pelo Presidente da República em 2021, com relação ao monitoramento das deliberações expedidas nas contas de 2019, as recomendações ainda sob monitoramento foram assim consideradas (p. 425-436 do Aviso nº 910-GP/TCU, integrante do MCN nº 1/2022-CN):

- a) Implementadas: 3.6; 3.7; 3.11; 3.15 “a” e “b”; 3.16 “g”; e 3.17 “a” e “b”;
- b) Em implementação: 3.12 “a”; 3.13 “a” e “b”; 3.14 “a” e “b”; 3.16 “a”, “b”, “c” e “f”; e 3.18; e
- c) Não implementada: 3.8.

Os alertas emitidos em 2019 que tiveram a implementação aferida, pelo TCU, no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2021, indicaram que os alertas 4.4 e 4.6 foram observados, e o 4.7 estava em implementação (p. 436-440 do Aviso nº 910-GP/TCU, integrante do MCN nº 1/2022-CN).

CD/22687.97423-00

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Ante todo o exposto, haja vista as irregularidades e impropriedades identificadas pelo TCU nas contas prestadas pelo Presidente da República em 2019, e tendo por base as conclusões decorrentes dos monitoramentos realizados quanto à implementação das recomendações e alertas emitidos, remanescem, no presente julgamento, as seguintes ressalvas às contas de 2019:

- I – Não cumprimento, no exercício de 2019, da aplicação mínima de recursos destinados à irrigação no Centro-Oeste, conforme exige o inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, o qual impõe que, dos recursos destinados à irrigação, a União deve aplicar, durante quarenta anos, ao menos 20% na Região Centro-Oeste; e uso de localizador nacional genérico para classificar despesas relativas a projetos determinados, em lugar do emprego de localizador mais específico, a exemplo de localizador por município ou por região, de modo a propiciar a transparência da gestão e o acompanhamento, pela sociedade, do atendimento aos requisitos definidos no art. 42 do ADCT (seção 2.2.1);
- II – Assunção de obrigações junto a organismos internacionais em montante superior aos respectivos créditos orçamentários ou adicionais do exercício de 2019, contrariando a vedação contida no art. 167, inciso II, da Constituição Federal (seção 2.2.2);
- III – Inobservância dos requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 114 e 116 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019) para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, conduta incorrida também em exercícios anteriores, em face da ausência, no momento da edição das Medidas Provisórias 877/2019, 905/2019 e 907/2019, da sanção da Lei 13.799/2019, bem como da implementação pelo Poder Executivo dos respectivos benefícios, de: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da Lei Orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício, além da não concessão de novos benefícios durante o exercício (seção 2.2.4).

Ponderados todos esses elementos, este Relator **VOTA** pela **aprovação com as ressalvas** constantes deste Relatório das contas apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, referentes ao exercício financeiro de 2019, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2022.





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Deputado CELSO SABINO
Presidente

Deputado CEZINHA DE MADUREIRA
Relator

CD/22687.97423-00
|||||



* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0 *



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Cezinha de Madureira
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD226879742300>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Aprova, com ressalvas, as contas do Excelentíssimo Senhor Presidente da República relativas ao exercício de 2019.

CD/22687.97423-00

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam aprovadas, com ressalvas, as contas de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, atinentes ao exercício de 2019, nos termos do inciso IX do artigo 49, combinado com o inciso XXIV do artigo 84 da Constituição Federal.

§ 1º As ressalvas mencionadas no caput, descritas no Parecer da Comissão a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, decorrem do:

I – Não cumprimento, no exercício de 2019, da aplicação mínima de recursos destinados à irrigação no Centro-Oeste, conforme exige o inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, o qual impõe que, dos recursos destinados à irrigação, a União deve aplicar, durante quarenta anos, ao menos 20% na Região Centro-Oeste; e uso de localizador nacional genérico para classificar despesas relativas a projetos determinados, em lugar do emprego de localizador mais específico, a exemplo de localizador por município ou por região, de modo a propiciar a transparência da gestão e o acompanhamento, pela sociedade, do atendimento aos requisitos definidos no art. 42 do ADCT.

§ 2º Compete ao Chefe do Poder Executivo, à vista da ressalva consignada no § 1º deste artigo, adotar regulamentação específica para tratar do tema

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

ou, ainda, propor alteração do texto constitucional de forma a tornar efetivamente aplicável o cumprimento previsto no inciso I do art. 42 do ADCT.

§ 3º A ausência das medidas saneadoras a que se refere o § 2º, não justificada, será ponderada, pelo Congresso Nacional, no julgamento das contas presidenciais relativas ao exercício seguinte ao da entrada em vigor deste Decreto Legislativo.

Art. 2º A Comissão a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição Federal elaborará e submeterá ao Plenário do Congresso Nacional, no prazo de um ano, projeto de Resolução contendo a regulamentação do processo relativo à elaboração e apreciação das contas presidenciais de que tratam os arts. 49, inciso IX, e 71, inciso I, da Constituição Federal.

Art. 3º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado CEZINHA DE MADUREIRA
Relator

Deputado CELSO SABINO
Presidente da CMO

CD/22687.97423-00

* C D 2 2 6 8 7 9 7 4 2 3 0 0 *

