



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

**CONTAS PRESTADAS PELO EXCELENTÍSSIMO
SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA
(EXERCÍCIO DE 2020)**

RELATÓRIO

**RELATOR: SENADOR MARCOS ROGÉRIO
(PL/RO)**



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SUMÁRIO

1	Relatório	4
1.1	Introdução	4
1.2	O dever de prestar contas	5
1.3	Natureza e critérios de "julgamento político"	8
1.3.1	Julgamento político não é julgamento arbitrário	8
1.3.2	Critérios objetivos de julgamento político	10
1.3.3	Critérios de individualização da responsabilidade presidencial	16
1.3.4	O tratamento da intempestividade do julgamento	18
1.4	Procedimentos para utilização e interpretação das informações do parecer prévio do Tribunal de Contas da União	20
2	ANÁLISE	27
2.1	Das Normas Regimentais, ou melhor, da sua lamentável ausência	27
2.2	Irregularidades ou ressalvas segundo o Parecer Prévio - no âmbito da execução dos orçamentos e gestão dos recursos públicos – ressalvas e fundamentos para opinião adversa	33
2.2.1	Irregularidade 1 – Despesas excedentes ao orçamento de investimento	34
2.2.2	Irregularidade 2 – Descumprimento de percentual mínimo regional das despesas de irrigação.....	35
2.3	Impropriedades segundo o Parecer Prévio - no âmbito da execução dos orçamentos e gestão dos recursos públicos	38
2.4	Distorções de valor e limitações de opinião segundo o Parecer Prévio - no âmbito dos balanços e demonstrativos	39
2.4.1	Limitação 1 – Demonstrações do Fundo do RGPS.....	39
2.4.2	Limitação 2 – Demonstrações do Ministério da Economia.....	40
2.4.3	Limitação 3 – Projeções atuariais dos regimes de previdência.....	41
2.4.4	Limitação 4 – Provisões para perdas e passivos contingentes.....	43
2.4.5	Distorções de Valor – Rubricas diversas.....	45
2.5	Observações ou restrições adicionais segundo o Parecer Prévio - no âmbito dos balanços e demonstrativos	47



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

2.6	Outros elementos de informação relevantes a serem considerados no julgamento das contas.....	48
2.6.1	Baixa qualidade e credibilidade dos indicadores de desempenho do Plano Plurianual	48
2.6.2	Aspectos de constitucionalidade das emendas de relator-geral	51
2.6.3	Apontamentos sobre o mínimo constitucional em educação	53
3	VOTO	57
3.1	Uma imensa lacuna normativa – a regulamentação do processo constitucional de contas presidenciais	58
3.2	Posição deste Relator sobre o mérito das contas	59
3.3	Outras considerações essenciais ao mérito . Erro! Indicador não definido.	



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PARECER Nº , DE 2022 – CN

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 2020, objeto da Mensagem Presidencial MCN nº 1/2021-CN (nº 116, de 2021, na origem) e do Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União, aprovado pelo Acórdão nº 1515/2021-TCU-Plenário.

Relator: Senador Marcos Rogério (PL/RO)

1 RELATÓRIO

1.1 Introdução

Por meio da Mensagem nº 1, de 2021-CN (Mensagem nº 116, de 31/03/2021, 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.



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

A matéria foi lida no Congresso Nacional em 06/05/2021 e publicada no Diário do Congresso Nacional nº 18, de 13/05/2021. No mesmo dia 06/05/2021, foi enviada ao Tribunal de Contas da União - TCU, pelo Presidente do Congresso Nacional, por meio do Ofício CN nº 114, de 06/05/2021, 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 1000 -TCU- Plenário, de 30/06/2021, encaminhou, o Acórdão nº 1515/2021, o próprio Parecer Prévio e o respectivo Relatório, além do voto do Eminentíssimo Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues. A documentação referida foi recebida pelo Congresso Nacional em 07/07/2021 (Diário do Congresso Nacional, 08/07/2021).

As contas apresentadas pelo Senhor Presidente da República (volume com 782 páginas), o Parecer Prévio do TCU e o respectivo Relatório (volume com 546 páginas) e os respectivos documentos anexos estão disponíveis para consulta no sítio da CMO na internet¹.

Fui designado Relator da matéria em 21/06/2022.

Não consta, até o momento, realização de audiência pública pela CMO com vistas a instruir a matéria.

1.2 O dever de prestar contas

Prestar contas é próprio dos regimes democráticos. Presta contas 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

¹ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/projetos/proposicoes/contas-do-governo-federal/contas-2020/contas-do-governo>. Acesso em 08/09/2022.



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária, em dever inafastável estabelecido pelo art. 70 da Constituição Federal.

O Presidente da República inclui-se também no rol daqueles que estão sujeitos a essa obrigação, embora em situação que, axiologicamente, tenha 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, 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 devia.

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 devem, influenciá-lo. Porém, jamais serão vinculantes, pois 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 imensidade 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.



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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

1.3 Natureza e critérios de "julgamento político"

1.3.1 Julgamento político não é julgamento arbitrário

Estabelecido o caráter político e independente do julgamento a ser proferido, é imperativo que se estabeleça o que vem a ser "julgamento político".

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.

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



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

É impossível negar que, no mundo inteiro, os Parlamentos, ao controlar, estão submetidos a influências distintas daqueles que se fazem sentir junto aos órgãos não-eleitos que também recebem encargos similares, como órgãos judiciais ou de auditoria.

Reconhecendo essa realidade, não é admissível, a qualquer título, que por "julgamento político" entenda-se "julgamento discricionário" ou apropriação do papel de defesa do interesse público pelo conflito de matriz meramente partidarista.

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, sendo esse o caso das 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-o 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, inerente 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 irreduzível: o julgamento é um só, emana da autoridade do juiz, e, como ato eminentemente judiciário, não se pode desdobrar, segundo a origem eleitoral,



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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 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 exhaustivamente 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.⁴

1.3.2 Critérios objetivos de julgamento político

⁴ 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.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Assim sendo, há que se evidenciar, em qualquer manifestação do Congresso 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.

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

Defendemos, 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 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, exercido através dos múltiplos dispositivos que a Constituição e os Regimentos Internos facultam. Seus efeitos podem até ensejar reprovação moral e política, quiçá uma provocação a órgãos propriamente jurisdicionais, mas, de nenhum modo deve impor sanções ou coerções dele diretamente derivadas⁵.

Outra responsabilidade é a de julgar, promover ato sancionatório, que pressupõe o exercício de uma prerrogativa jurídica imposta por um Poder sobre

⁵ 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.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

outro. Desde logo, já vimos acima que a simples condição de julgador retira de quem a exerça a liberdade de um exercício discricionário das próprias razões.

Do ponto de vista institucional, considerando o princípio constitucional da independência dos Poderes - cláusula pétrea da Constituição - essa prerrogativa somente pode ser exercida quando prevista expressamente na Carta, nos termos e segundo os critérios que nela 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.

Nesses casos, como em qualquer julgamento, exigem-se parâmetros, fundamentos sobre os quais deve-se proferir julgamento e delimitar o seu objeto. Mais precisamente, e como já ressaltado no debate doutrinário acima, não há que se falar 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 da Constituição que prevê para o cerne da atividade administrativa, o substrato material de toda ação de governo⁶: a aquisição e aplicação dos recursos da coletividade, aqueles para os quais a noção de contas é inteira e literalmente aplicável.

⁶ 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 pelos 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).





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Nomeadamente, o objeto são as leis e as 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”). Nesse 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 interventivo especial e preeminente que a legislatura tem exatamente na deliberação sobre o tema orçamentário.

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 submergida 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) ver-se-ia obstruída por intermináveis questionamentos jurídico-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 em espírito, ao regramento constitucional que lhe impõe seguir os parâmetros dos instrumentos orçamentários 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 ressaltar 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).



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Nada disso descaracteriza a noção de “julgamento político”, tal como acima discutido em detalhe: o Congresso estará a julgar as contas presidenciais, e o julgamento tem, em caráter vinculado, a abrangência limitada às leis, decisões e demonstrações de natureza orçamentária tal como estabelecidas 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 essas posições em termos muito específicos, e seguindo a posição doutrinária já mencionada como a que defendemos⁷, 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 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

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 e 38-39.



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

que esses instrumentos configuram 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 coletividade⁸;

- 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 fatos⁹.

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 apresentadas.

É preciso enfrentar a questão do escopo da responsabilidade presidencial, diante da imensa teia de decisões com que se defronta a administração.

⁸³ 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.

⁹ 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.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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 essa pessoa tem. Com grande didatismo, Bandeira de Mello apontou a grave consequência de não se apartarem 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 deslizos, 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, conquanto 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 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.¹⁰

O que está em questão é o governo de um mandatário em particular (e não um governo em abstrato ou uma política em tese), julgam-se contas objetivas, mas aquelas prestadas pelo Presidente da República, de sua responsabilidade direta. São os documentos contábeis formais, mas para

¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo. 7 ed . rev., atual. e amp. São Paulo: Malheiros, 1995, pp. 126-127.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

apreciação de atos ou indevidas omissões próprios e específicos do Chefe do Poder Executivo, de responsabilidade pessoal dele, que lhe sejam direta e pessoalmente imputáveis.

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 outro, tem poder para determinar a direção e o conteúdo das decisões fundamentais de seus subordinados. Em conclusão, deve considerar-se, como “conduta” do presidente situações em que:

- 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)¹¹, circunstância da qual se deduz a sua anuência às práticas ou a inobservância da diligência mínima exigível de qualquer exercente de tão altas funções¹².

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

¹¹ 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.

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.



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

julgamentos de contas imensamente intempestivos, por vezes décadas depois da gestão encerrada.

Nesses casos, qual a aplicabilidade da anotação de ressalvas após tanto tempo decorrido, especialmente quando o ponto ressalvado já estiver 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 de que devem, sim, ser objeto de exame de mérito e publicização, fundamentalmente por razões de equidade: um presidente não pode ser julgado diferentemente 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 no exercício original, diante de todo o conjunto de incertezas e estimativas com os quais o gestor se viu obrigado a lidar. 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. 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, há também 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 efetivo julgamento e



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

aquela em que deveria ter sido julgado o caso. É preciso considerar, na formação de juízo sobre cada situação e cada ato, a posição de incerteza e antecipação com que se defrontava o mandatário no exercício original, sendo inteiramente descabido julgar as ações de exercícios pretéritos a partir das informações e desdobramentos que se vieram a conhecer apenas posteriormente.

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, pois não existia. Também os posicionamentos posteriores do TCU e do Congresso sobre fatos e atos de gestão devem ser ponderados.

No caso concreto destas contas, utilizamos de forma frequente as informações trazidas no parecer prévio do TCU às contas de 2021, já publicadas (Acórdão nº 1481/2022 – TCU – Plenário). 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) e, como tal, tem de ser obrigatoriamente tomado em consideração pelo julgamento parlamentar. Cabe ao Congresso demonstrar, em seu julgamento, que tomou conhecimento das informações da Corte de Contas, ponderou-as, e, tendo feito isso, formou seu juízo. Para tanto, é preciso adotar uma estratégia sistemática para exame e evidenciação do próprio Parecer Prévio.



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Atualmente, esse documento tem estrutura e conteúdo regulados de forma bastante precisa pelo próprio Tribunal¹³. O relatório que acompanha o Parecer¹⁴ deve abordar um vasto conjunto de informações relativas às conjunturas econômica, orçamentária e financeira, aos resultados da atuação governamental, ao monitoramento das deliberações constantes dos pareceres prévios de exercícios anteriores, e ao 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 devendo 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 reproduzam 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, devendo esse documento 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

¹³ 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”*).

¹⁴ Art. 7º da Resolução TCU 291/2017.



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual¹⁵.

Sua conclusão indicará a recomendação de aprovação ou rejeição das contas, a partir das opiniões¹⁶ sobre os 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 governamental¹⁷.

Tais ocorrências negativas podem caracterizar ressalvas às contas ou uma opinião adversa (sinalizando o parecer pela rejeição), em duas dimensões¹⁸:

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

a) quando as distorções entre a realidade econômica, financeira e patrimonial e o registro contábil¹⁹ podem ser materialmente²⁰ relevantes, mas

¹⁵ Art. 10 da Resolução TCU 291/2017.

¹⁶ 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 transmita 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 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

¹⁷ Arts. 11 e 12 da Resolução TCU 291/2017.

¹⁸ Arts. 13 e 14 da Resolução TCU 291/2017.

¹⁹ 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)

²⁰ “Materialidade”, aqui significa a 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.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

não generalizadas²¹, 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 generalizados²², 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 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 impropriedades²³ ou irregularidades²⁴ 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:

²¹ Ou não existam possibilidades de opinar com fundamento suficiente sobre itens específicos cujos possíveis efeitos não detectados sejam materialmente relevantes mas não generalizados.

²² “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)

²³ 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

²⁴ 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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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;

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

Esse entendimento 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



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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 (ou, se ocorrerem, fundamentos para opinião adversa) do Parecer, dando-lhes tratamentos específicos.

No âmbito da execução dos orçamentos e da gestão dos recursos públicos, inicialmente, as menções a irregularidades, bem como a qualquer outro fundamento para opinião adversa, devem ser apresentadas e discutidas individualmente quanto ao mérito, gravidade e nexos 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, tal como apontadas pelo TCU ou se eventualmente, em alguma delas, entende 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 individualmente²⁵, 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 realizadas no Parecer aos balanços devem, adicionalmente, ser listadas em bloco na manifestação parlamentar, facultada a abordagem individualizada, se assim for considerado necessário.

²⁵ Podendo-se agrupar a manifestação sobre ocorrências de natureza ou circunstâncias semelhantes.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Em todos os casos, o posicionamento parlamentar tem liberdade de reproduzir, modificar ou desconsiderar, no seu julgamento das contas, a ressalva aposta 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, poderão corresponder uma ou mais ressalvas no julgamento das contas pelo Congresso, se este assim considerar necessário. 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 e fundamentar sua posição sobre eles.

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, outros elementos objetivos que sejam relevantes para influenciar o julgamento das contas presidenciais, tanto em relação a atos e fatos a serem considerados na conduta presidencial, quanto em virtude de fatores atenuantes ou agravantes do julgamento realizado sobre os atos e fatos já considerados a partir do Parecer.

O posicionamento final a ser proposto pelo 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 primeiro mandatário 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 forem capazes de distorcer gravemente as contas em relação a tais critérios, estar-se-á diante de uma rejeição; quando todas as distorções em questão ocorrerem de forma materialmente relevante mas não generalizada, e não chegarem a comprometer



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

– no juízo do Congresso – as responsabilidades presidenciais no critério respectivo, estar-se-á diante de ressalvas às contas²⁶.

2 ANÁLISE

2.1 Das Normas Regimentais, ou melhor, da sua ausência²⁷

As normas estabelecidas no Regimento Comum ainda não atendem plenamente os diversos aspectos a serem observados pelos agentes envolvidos (Poder Executivo, TCU e Congresso Nacional) na elaboração e análise das contas presidenciais e na final deliberação. Tal insuficiência decorre do fato de o Congresso Nacional nunca ter editado norma para regular adequadamente a

²⁶ 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:*

- *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)

²⁷ 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.



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

forma de apresentação e o conteúdo tanto das contas a serem prestadas pelo Chefe do Poder Executivo quanto do Parecer Prévio elaborado pelo TCU.

Existe, por exemplo, lacuna regimental quanto à oportunidade de manifestação do Presidente da República sobre o Parecer Prévio (especialmente quando este que lhe é negativo). Quando da tramitação das contas 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 circunstanciais.

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 separadamente. Iniciativa da então Presidente da CMO ensejou o Mandado de Segurança nº 33.729-DF²⁸, pelo qual a nobre parlamentar solicitava pronunciamento do Pretório Excelso no sentido de que as contas presidenciais deversem 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]ecorre 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 concedeu 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, ressaltando que "os futuros julgamentos de contas presidenciais anuais sejam feitos em sessão conjunta do Congresso Nacional".

²⁸ Tramitação disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4819038>





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Em sua manifestação de mérito²⁹, 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 tenham observado esse rito.

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 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.

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 tal 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 elaborado pelo TCU, serem incluídos no Parecer da CMO, uma vez que o texto constitucional

²⁹ Parecer nº 209296/2015 – ASJCIV/SAJ/PGR, de 09/10/2015.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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 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 que qualquer apontamento novo que vier a ser feito pelo Congresso Nacional sobre as contas apresentadas exigirá a abertura de novo prazo ao interessado para a apresentação das suas razões de defesa, de forma a lhe assegurar o devido processo legal, bem como o contraditório e a ampla defesa, 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 caracterização de alguma ocorrência contábil ou administrativa como tal. Mais um fator que torna necessária melhor regulamentação da matéria de forma a só inclui-las nas contas do primeiro mandatário 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 mais séria 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, inexistente prazo para nós, congressistas. Seria bastante razoável que o Parlamento, a cada ano, julgasse



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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. Deixar para votar muito tempo depois desprestigia o interesse público, além de permitir que caiam no esquecimento fatos que poderiam contribuir para o debate e geração de conhecimento sobre a gestão.

Faz-se mister, Senhoras e Senhores congressistas, que o julgamento das contas presidenciais não seja apenas um procedimento formal, mas que desse processo surjam 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 tal julgamento sirva especialmente para aferir avanços no cumprimento das funções sociais, distributivas e reguladoras do Estado. Do nosso ponto de vista, tais questões não podem ficar fora do debate de uma mudança de nosso Regimento Comum e do seu desenvolvimento procedimental 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 veementemente o colegiado acerca da necessidade de tais aperfeiçoamentos, 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 ou ressalvas segundo o Parecer Prévio - no âmbito da execução dos orçamentos e gestão dos recursos públicos – ressalvas e fundamentos para opinião adversa



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Em relação à execução dos orçamentos da União, o Parecer Prévio do Tribunal declara que:

Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise sobre a execução dos orçamentos da União, conclui-se que, exceto pelos efeitos das ressalvas identificadas, foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Passamos ao exame individualizado das complexas questões suscitadas pelo parecer da Corte de Contas, inicialmente tratando dos apontamentos de irregularidades e ressalvas.

2.2.1 Irregularidade 1 – Despesas excedentes ao orçamento de investimento

1.1 Execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento pela empresa Caixa Econômica Federal (Caixa), em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal.

Localização dos elementos (identificação de cada manifestação no processado legislativo) -

- apontamento técnico inicial pelo TCU, com a fundamentação respectiva - (seção 4.1.1.6 do relatório);
- manifestação da defesa presidencial no processo do TCU (não consta)
- análise das contrarrazões pela unidade técnica no processo do TCU (não consta)
- conclusão do Ministro Relator (Voto) no processo do TCU – aprovou o apontamento inicial
- eventual posicionamento discordante ou voto em contrário no Plenário do TCU (não consta).
- defesa presidencial junto ao Congresso (não consta)

Trata-se de excesso de R\$ 39,8 milhões no desembolso pela Caixa Econômica Federal, em ação orçamentária destinada à aquisição de ativos de tecnologia da informação, em relação ao valor do respectivo subtítulo. Não houve, por parte dessa ou nenhuma outra empresa do Orçamento de Investimento,



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

extrapolação da despesa dos limites global e por fontes. Ou seja, o desbalanceamento ocorreu entre subtítulos do Orçamento de Investimento da Caixa, sendo o excesso nessa programação compensado por execução inferior de outras dentro da própria empresa. O Tribunal recomenda acompanhamento preventivo da execução por parte do Ministério da Economia, reconhecendo embora o aperfeiçoamento global havido nessa gestão a partir de 2016.

Fica evidente, pelo pequeno valor em relação aos números globais da execução de investimentos da própria empresa (R\$ 1,7 bilhão, p. 90 da Prestação de Contas do Presidente da República), a relativa imaterialidade da ocorrência e o caráter eventual do lapso, sem denotar qualquer iniciativa governamental de descumprimento da lei orçamentária. Isto, combinado com o reconhecimento pelo Tribunal da evolução do controle das verbas do Orçamento de Investimento nos últimos exercícios, faz-nos concordar com a posição da Corte de que o apontamento não é capaz de suscitar desaprovação das contas.

Pelos mesmos motivos, sequer se sugere ressalva, dado que a recomendação feita pelo Tribunal já se mostra suficiente – tal como vêm sendo desde 2016 medidas de mesma natureza feitas anteriormente - para suprimir a falha. Com efeito, não se verificou qualquer apontamento na área de Orçamento de Investimentos no Parecer Prévio de 2021, sugerindo que a recomendação teve pleno efeito. Nenhuma ressalva ou providência adicional, portanto, afigura-se necessária.

2.2.2 Irregularidade 2 – Descumprimento de percentual mínimo regional das despesas de irrigação

1.2 Não cumprimento, no exercício de 2020, 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, 20% na Região Centro-Oeste.



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Localização dos elementos (identificação de cada manifestação no processado legislativo) -

- apontamento técnico inicial pelo TCU, com a fundamentação respectiva - (seção 4.1.1.7 do relatório);
- manifestação da defesa presidencial no processo do TCU (não consta como tal, embora as informações prestadas pelo órgão ministerial sobre o ponto constem da mesma seção 4.1.1.7 do relatório)
- análise das contrarrazões pela unidade técnica no processo do TCU (não consta como tal, embora a análise das informações prestadas pelo órgão ministerial sobre o ponto conste da mesma seção 4.1.1.7 do relatório)
- conclusão do Ministro Relator (Voto) no processo do TCU – aprovou o apontamento inicial
- eventual posicionamento discordante ou voto em contrário no Plenário do TCU (não consta).
- defesa presidencial junto ao Congresso (não consta)

No caso, a lei orçamentária contemplou formalmente a autorização de 20% dos recursos da subfunção orçamentária 607 – Irrigação com o localizador na Região Centro-Oeste, como exige a Constituição, embora a execução respectiva na Região tenha sido inferior a essa proporção (14,79 % do total empenhado). Esse valor foi ainda menor, pois cerca de R\$ 8 milhões (24,65% do total empenhado) formalmente contabilizado como aplicado no Centro-Oeste foi na prática destinada a projeto realizado na Região Nordeste. O Ministério do Desenvolvimento Regional (executor) afirmou que teria havido assim o cumprimento da norma constitucional, ao que foi contraditado pelo TCU e pela manifestação do Ministério da Economia sobre o ponto, que sustentaram que o cumprimento da exigência mede-se pelo valor efetivamente empenhado/executado, não pelo mero valor autorizado.

Não há que se discutir, portanto, a materialidade do descumprimento do preceito constitucional. De outra sorte, o Tribunal reitera que se trata de padrão de comportamento reiterado nos últimos anos e coonestado pelo próprio Congresso Nacional, ao aprovar sucessivas leis orçamentárias que, já no montante de créditos abertos, descumprem a exigência de segregação do percentual de 20% na Região Centro-Oeste (inclusive a lei orçamentária para



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

2020, que previa proporção de 19,5 % após modificada pelo Congresso). O ponto foi verificado e teve recomendação específica no parecer do exercício imediatamente anterior (2019). Também foi verificado, com recomendação específica, no parecer do exercício de 2021.

De fato, há precedentes no julgamento do próprio Congresso Nacional: ao julgar as contas presidenciais de 2010³⁰, esta Comissão considerou a não-aplicação do percentual mínimo como uma ressalva, a exigir as medidas saneadoras pertinentes. Não o julgou, no entanto, capaz de ensejar uma reprovação às contas. De igual modo, as sucessivas constatações da ocorrência não têm dado causa a pareceres pela irregularidade das contas por parte do TCU.

Esta persistência da prática contrária à letra da Constituição ao longo dos anos, sem que sejam levantadas medidas sancionatórias ou mesmo meramente declaratórias de desaprovação por parte das instituições de controle, deve merecer uma reflexão atenta. Por um lado, concordo que o mérito de uma determinação rígida de repartição numérica de recursos aplicados em uma política tão específica é altamente questionável – nela faltam critérios objetivos que fundamentem o melhor atendimento ao interesse público pela simples divisão proporcional entre regiões. De fato, ainda que grandes agregações (como os percentuais constitucionais mínimos de saúde e educação) possam ser justificáveis como um esforço de direcionamento global de prioridades, o microgerenciamento vertical de aplicações de recursos em políticas específicas (com a definição apriorística de percentuais numéricos ou divisões arbitrárias entre destinatários, desassociados de variáveis relacionadas à realidade que cada política tenta influenciar) é, axiologicamente, contrário aos próprios princípios constitucionais de eficiência e impessoalidade que impõem ao Estado a intervenção administrativa em função da maximização dos respectivos

³⁰ Projeto de Decreto Legislativo, MCN 24/2011-CN, Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1399620&filename=PAR+1+CMO+%3D%3E+AVN+16/2011+CN





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

resultados dos serviços prestados à sociedade (e não de parâmetros arbitrários no âmbito interno da Administração). Por outro lado, trata-se de determinação constitucional expressa e inequívoca, que tem presunção de legitimidade, ao menos até que essa antinomia que viemos de revelar seja resolvida num exercício de interpretação constitucional segundo os parâmetros e regras de competência estabelecidos pela Carta Magna.

Em suma, adotando as balizas de julgamento que traçamos na seção 1.3, temos um resultado que clara e explicitamente viola o princípio da legalidade, e que é consequência clara da conduta presidencial, visto que somente ele, hierarquicamente, poderia conduzir a articulação interinstitucional necessária para o cumprimento de uma meta fixada para todo o governo – além do que não poderia arguir desconhecimento, visto que essa exigência foi objeto de recomendação expressa nas suas contas presidenciais do exercício anterior, já em seu mandato.

No entanto, a discussão dos parágrafos antecedentes revela a existência de dúvida quanto à intensidade da reprovabilidade da conduta (se capaz de ensejar a reprovação das contas) – tanto conceitualmente quanto pelos antecedentes jurisprudenciais. Assim, ocorre distorção materialmente relevante em relação à legalidade, mas que não chega a comprometer – no juízo do Congresso – as responsabilidades presidenciais no mencionado critério respectivo (em função do discutido acima), o que significa que o ponto deve ser considerado uma ressalva às contas.

2.3 Impropriedades segundo o Parecer Prévio - no âmbito da execução dos orçamentos e gestão dos recursos públicos

Em sequência, listamos os pontos que mereceram menção, no Parecer Prévio do TCU, como impropriedades ou falhas de natureza formal, mas não



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

foram consideradas pela Corte de Contas como ensejadoras de modificação da opinião em desfavor da aprovação das contas.

1.3. Apresentação de forma dispersa das informações relativas aos empréstimos e financiamentos concedidos pelas diversas agências financeiras de fomento com recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União na Prestação de Contas do Presidente da República de 2020, especialmente quanto às operações do Fundo de Financiamento Estudantil. (seção 2.3.5.4);

1.4. Inconsistências entre as informações de disponibilidades por fonte/destinação de recursos apuradas a partir da diferença entre ativos financeiros e passivos financeiros (Superavit Financeiro) e apuradas a partir do saldo da conta contábil “Disponibilidade por Destinação de Recurso a Utilizar” (8.2.1.1.1.00.00 – DDR a Utilizar), no âmbito dos Ministérios do Desenvolvimento Regional, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. (seção 2.5.1.3);

1.5. Insuficiência de informações relativas às prioridades e metas da administração pública federal no orçamento do exercício de 2020. (seção 4.1.3)..

Em relação a estes fatos, concordamos com a avaliação do Tribunal de que apresentam natureza de falha formal, incapazes de suscitar qualquer questionamento sobre o mérito das contas. Todas referem-se a dificuldades pontuais na elaboração de alguns segmentos dos demonstrativos contábeis e orçamentários, que receberam as recomendações pertinentes (muitas delas já implementadas ao longo do exercício de 2021, conforme aponta o próprio TCU). Fica aqui o apontamento de sua ocorrência tão somente para transparência nas razões de decidir deste Parlamento.

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

Em relação à execução ao Balanço Geral da União e seus demonstrativos, o Parecer Prévio do Tribunal declara que:



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

As demonstrações contábeis consolidadas da União, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais, exceto pelos possíveis efeitos das distorções e limitações consignadas no relatório, refletem a situação patrimonial em 31/12/2020 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal.

Seguimos no exame dos apontamentos do Parecer Prévio, agora no âmbito das qualificações apostas aos demonstrativos financeiros, orçamentários e contábeis.

2.4.1 Limitação 1 – Demonstrações do Fundo do RGPS

Impossibilidade de emitir opinião de auditoria sobre a confiabilidade e a transparência das demonstrações contábeis de 2020 do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS).

Localização dos elementos (identificação de cada manifestação no processado legislativo)

- apontamento técnico inicial pelo TCU, com a fundamentação respectiva (seção 5.2.3.1);
- manifestação da defesa presidencial no processo do TCU (não consta)
- análise das contrarrazões pela unidade técnica no processo do TCU (não consta)
- conclusão do Ministro Relator (Voto) no processo do TCU – concordou com o apontamento de limitação
- eventual posicionamento discordante ou voto em contrário no Plenário do TCU (não consta).
- defesa presidencial junto ao Congresso (não consta)

Trata-se de limitação à conclusão de auditoria decorrente do exame do estoque de dívida ativa e créditos tributários relativos ao RGPS, tratado no item 2.4.2 adiante. O simples reflexo quantitativo direto da limitação em tela (85,97% do patrimônio do FRGPS) implica limitação à opinião sobre o Fundo. A apreciação do tema será então tratado no item 2.4.2,



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

2.4.2 Limitação 2 – Demonstrações do Ministério da Economia

Impossibilidade de emitir opinião de auditoria sobre a confiabilidade e a transparência das demonstrações contábeis de 2020 do Ministério da Economia.

Localização dos elementos (identificação de cada manifestação no processado legislativo)

- apontamento técnico inicial pelo TCU, com a fundamentação respectiva (seção 5.2.3.2);
- manifestação da defesa presidencial no processo do TCU (não consta)
- análise das contrarrazões pela unidade técnica no processo do TCU (não consta)
- conclusão do Ministro Relator (Voto) no processo do TCU – concordou com o apontamento de limitação
- eventual posicionamento discordante ou voto em contrário no Plenário do TCU (não consta).
- defesa presidencial junto ao Congresso (não consta)

Trata-se, fundamentalmente, de restrições de acesso aos dados necessários para a auditoria financeira de

créditos tributários a receber e dívida ativa; provisões para riscos fiscais; impostos e contribuições registrados em variações patrimoniais aumentativas da DVP; receitas de impostos e contribuições registradas em receitas correntes do BO; e elementos relacionados a essas contas que se encontravam registrados em notas explicativas.

As restrições envolveram “atrasos na entrega de informações e no fornecimento de acesso a sistemas da RFB e impossibilidade de consulta aos dados e avaliação do *rating* da PGFN”, e impediram que fossem auditados 21 % do total de ativos do Balanço Geral da União.

Não há apontamento específico de irregularidade, mas apenas da impossibilidade de verificação. No entanto, trata-se de problema de gravidade, inserido no escopo de gestão presidencial: por um lado, envolve basicamente o



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

fornecimento de informações e o acesso a dados, medidas ao alcance da Administração; por outro, depende de delicada (e sem dúvida imprescindível) construção normativa para a operacionalização do acesso do controle externo (TCU e Parlamento) à totalidade das informações necessárias à certificação das contas públicas, ao mesmo tempo em que esse acesso deva preservar, ante terceiros, os direitos do sigilo tributário. É compreensível que esse processo de operacionalização não esteja concluído (inclusive em função das dificuldades materiais do trabalho na pandemia) e represente ainda obstáculos, mas é indispensável que a superação dos mesmos seja colocada em grande evidência como prioridade de gestão.

Neste sentido, segundo nossos critérios de julgamento, as limitações verificadas podem não ter sido diretamente associadas à atuação presidencial, mas a sua superação é tarefa que não pode ser conduzida senão pela liderança administrativa do primeiro mandatário. A impossibilidade de auditoria sobre qualquer parcela do patrimônio público (em especial uma parcela tão relevante quanto aqui discutida) viola gravemente o papel de *accountability* de que se revestem as contas presidenciais (e a contabilidade pública como seu principal meio de expressão).

Não há menção a ilícitos concretos, e o Tribunal aponta uma relativa melhora nas condições de acesso às informações. Assim, a aposição de ressalva nestes pontos afigura-se necessária, para registrar que há distorção, e essa distorção não passa despercebida pelo Congresso Nacional, fato que aponta para a necessidade de ação presidencial direta e imediata para sua solução.

2.4.3 Limitação 3 – Projeções atuariais dos regimes de previdência

Deficiências nas projeções atuariais do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores da União (RPPS) e do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA).



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Localização dos elementos (identificação de cada manifestação no processado legislativo)

- apontamento técnico inicial pelo TCU, com a fundamentação respectiva (seção 5.2.3.3);
- manifestação da defesa presidencial no processo do TCU (não consta)
- análise das contrarrazões pela unidade técnica no processo do TCU (não consta)
- conclusão do Ministro Relator (Voto) no processo do TCU – concordou com o apontamento de limitação
- eventual posicionamento discordante ou voto em contrário no Plenário do TCU (não consta).
- defesa presidencial junto ao Congresso (não consta)

Trata-se do apontamento relativo a onze tipos distintos de falhas técnicas acumuladas nas projeções atuariais dos três regimes de previdência administrados pela União (Regime Geral de Previdência Social - RGPS; Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores da União - RPPS; e Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas - SPSMFA). São problemas tanto de ordem técnico-metodológica nos modelos de previsão, quanto de inconsistências nas bases de dados, totalizando superavaliações de R\$ 63,7 bilhões e subavaliações de R\$ 67,2 bilhões no registro contábil dos ativos e passivos atuariais.

Já no exercício seguinte (contas de 2021), as falhas dessa natureza não representaram mais uma limitação de opinião, mas apenas o apontamento de distorções quantificadas em função de seis problemas (R\$ 100,5 bilhões de superavaliação e R\$ 24,52 bilhões de subavaliação).

Sob esse título estão consolidados, portanto, uma série de problemas e restrições técnicas espalhadas por todos os segmentos da administração pública, cada um com suas próprias causas e soluções. Sinalizam, por certo, medidas a serem tomadas, mas neles não vislumbro qualquer tendência ou padrão centralizado de atuação, omissiva ou comissiva, no sentido de distorcer ou manipular os demonstrativos contábeis. Prova cabal disso é a redução da



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

variedade desses erros no exercício seguinte, e a completa eliminação da incerteza deles proveniente.

Estamos frente a matéria estritamente técnico-administrativa, pontual, limitada em seu escopo e seu volume, que somente chegaria à responsabilidade presidencial se detectado um problema sistêmico ou que dependesse de sua intervenção como chefe de Poder. Do ponto de vista da transparência dos demonstrativos, cada problema específico é bastante limitado em seu efeito, e a soma total não chega a distorcer o sentido global das informações nele contidas – máxime quando se reconhece que a contabilização de provisões atuariais previdenciárias é um dos itens de maior complexidade e grau de incerteza de qualquer sistema contábil.

Por conseguinte, considero plenamente ajustadas as recomendações e providências já adotadas pelo TCU na fiscalização da matéria, não considerando o ponto como irregularidade ou ressalva às contas.

2.4.4 Limitação 4 – Provisões para perdas e passivos contingentes

Impossibilidade de atestar os valores de provisões para perdas judiciais/administrativas e passivos contingentes.

Localização dos elementos (identificação de cada manifestação no processado legislativo)

- apontamento técnico inicial pelo TCU, com a fundamentação respectiva (seção 5.2.3.4);
- manifestação da defesa presidencial no processo do TCU (não consta)
- análise das contrarrazões pela unidade técnica no processo do TCU (não consta)
- conclusão do Ministro Relator (Voto) no processo do TCU – concordou com o apontamento de limitação
- eventual posicionamento discordante ou voto em contrário no Plenário do TCU (não consta).
- defesa presidencial junto ao Congresso (não consta)





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

O TCU questiona os registros contábeis de provisões e passivos contingentes decorrentes de ações judiciais empreendidas pela Fazenda Pública (tributárias ou não), pois estariam indevidamente subavaliando os riscos envolvidos ao considerarem apenas como “perda possível” os processos para os quais estivessem pendentes embargos de declaração ou pedidos de modulação de efeitos formulados pela União (Portaria AGU 514/2018). Como tais condições processuais pressupõem a existência de uma decisão judicial desfavorável, aponta a Corte que devem ser consideradas como “perda provável”. Assim, uma carteira de ações classificada por meio desses critérios teria suas perdas registradas e seus passivos contingentes fortemente distorcidos.

Aqui estamos diante de um problema que, embora seja técnico em sua natureza, tem graves efeitos sistêmicos e afeta a transparência de todos os instrumentos de registro e evidenciação das finanças públicas (tanto a contabilidade da União quanto o Anexo de Riscos Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias). A União tem-se crescentemente envolvido em litígios tributários e federativos de altíssima monta, e os resultados desses litígios afetarão pesadamente as perspectivas fiscais e econômicas no futuro imediato.

Um gerenciamento adequado desses efeitos e dos riscos deles decorrentes é requisito mínimo de uma gestão pública responsável, e elemento importante para as decisões econômicas privadas. A última coisa que se deve promover nessas circunstâncias é uma metodologia distorcida de mensuração do risco para efeitos de contabilização e projeção fiscal. Tem razão o apontamento ao questionar a atribuição de meramente “possível” a sentenças cujo percurso recursal já está completamente esgotado no mérito, facultando apenas os pleitos acessórios de solução de obscuridades ou especificação do marco temporal sobre a qual incidem.

Portanto, há ameaça concreta, de grande materialidade, à fidedignidade e transparência das contas prestadas e dos instrumentos de planejamento e orçamento (no mínimo, ao Anexo de Riscos Fiscais da lei de diretrizes



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

orçamentárias), abrindo a possibilidade que as informações nelas constantes, relativas às provisões e perdas com processos judiciais, mascarem a realidade econômica, financeira e patrimonial subjacente. Tal ameaça, de proporções nacionais, não tem como ser desconsiderada pelo chefe do Executivo (principalmente quando se lhe comunica pela via do próprio parecer às contas), e sua eventual omissão futura em exercer o poder hierárquico no sentido de corrigir a prática, terá consequências diretas sobre a continuidade do problema, que requer solução expedita.

Assim, há que considerar no ponto, no mínimo, uma ressalva às contas, indicando seus reais efeitos sobre as finanças públicas, enfatizando a atenção que o Legislativo dedica ao problema e suscitando a possibilidade de considerar, em exercício futuro, a inadvertência como fator de rejeição das contas. No exercício sob julgamento, não há menção a casos concretos de irregularidades demonstradas, e nem mesmo de que o tema tenha sido levado à atenção presidencial (para além de fiscalizações e julgamento de contas no âmbito da AGU). Assim, não propomos nesta ocasião uma irregularidade, mas apenas a necessária ressalva.

2.4.5 Distorções de Valor – Rubricas diversas

As distorções de valor encontram-se listadas, com a respectiva quantificação, de forma a individualizar-lhes a natureza e efeitos, segundo relação abaixo:

- 2.5. Subavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas, em montante não estimado, tendo em vista o não reconhecimento de créditos oriundos de pagamentos indevidos do Auxílio Emergencial no Ministério da Cidadania (MC). (seção 5.3.1.1) – Cálculo estimativo usado como referência, sem constituir estimativa contábil formal: R\$ 10,8 bilhões;
- 2.6. Superavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas, no montante de R\$ 6,3 bilhões, em virtude de reconhecimento indevido pelo FNDE de honras a receber junto ao FGEDUC. (seção 5.3.1.2) - Valor estimado: R\$ 6,3 bilhões;





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- 2.7. Subavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas, em pelo menos R\$ 6,8 bilhões, em virtude do não reconhecimento pelo FNDE de direitos decorrentes dos recursos do Pnae, Pnate e PDDE, transferidos e sem prestação de contas aprovadas. (seção 5.3.1.3) - Valor estimado: R\$ 6,8 bilhões;
- 2.8. Subavaliação do ativo, em montante não estimável, em razão do registro de ajustes para perda de créditos a receber em montante superior ao saldo da conta a ser ajustada. (seção 5.3.1.4);
- 2.9. Subavaliação do ativo e das Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA), estimada em R\$ 1.123.403.701,50, em virtude da não apropriação das correções incidentes sobre os saldos de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital (Afac). (seção 5.3.1.5);
- 2.10. Superavaliação do ativo e subavaliação das Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD), estimadas em R\$ 5.223.418.727,90, devido à ausência de atualização das participações em fundos avaliadas pelo MEP. (seção 5.3.1.6);
- 2.11. Superavaliação do ativo, estimada em R\$ 1,2 bilhão, superavaliação da VPA, em R\$ 2,6 bilhões, e da VPD, em R\$ 6,9 bilhões, em virtude de inconsistências no registro da Dívida Ativa Não Tributária e respectiva conta de ajuste para perdas no Ibama. (seção 5.3.1.7);
- 2.12. Superavaliação do passivo atuarial do RPPS, estimada em R\$ 49,2 bilhões, em virtude de falhas de mensuração. (seção 5.3.1.8);
- 2.13. Subavaliação do passivo atuarial de militares inativos das Forças Armadas no valor R\$ 45,5 bilhões, em virtude de falhas de mensuração. (seção 5.3.1.9);
- 2.14. Subavaliação do passivo relativo à provisão de pensões militares no valor de aproximadamente R\$ 7,2 bilhões em razão de erros nas bases de dados. (seção 5.3.1.10);
- 2.15. Superavaliação da despesa com juros e encargos da dívida e subavaliação da despesa com amortização, estimada em R\$ 27 bilhões, em razão da não mensuração dos juros e encargos da Dívida Pública Mobiliária Federal pelo custo amortizado. (seção 5.3.1.11);
- 2.16. Subavaliação do ativo e do passivo, em valor estimado de R\$ 1 bilhão e R\$ 4,8 bilhões, respectivamente, em virtude da não contabilização do ativo e passivo atuariais do plano de benefícios a empregados do Bacen. (seção 5.3.1.12);
- 2.17. Superavaliação do passivo e das variações patrimoniais diminutivas, em R\$ 6,6 bilhões, em virtude do reconhecimento duplicado pelo FNDE de obrigações relacionadas à execução do Fundeb, do Salário Educação e do PNLD. (seção 5.3.1.13);
- 2.18. Subavaliação do ativo e do passivo, em R\$ 2,1 bilhões, da VPA, em R\$ 1,5 bilhão, e da VPD, em R\$ 1,4 bilhão, em virtude da não inclusão das informações contábeis dos fundos Faspe e Proagro no BGU. (seção 5.3.1.14);.



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Localização dos elementos (identificação de cada manifestação no processado legislativo)

- apontamento técnico inicial pelo TCU, com a fundamentação respectiva (subseções apontadas na lista, todas subdivisões da seção 5.3.1);
- manifestação da defesa presidencial no processo do TCU (não consta)
- análise das contrarrazões pela unidade técnica no processo do TCU (em alguns dos tópicos, analisa-se as respostas enviadas pelos órgãos)
- conclusão do Ministro Relator (Voto) no processo do TCU – concordou com o apontamento de distorção
- eventual posicionamento discordante ou voto em contrário no Plenário do TCU (não consta).
- defesa presidencial junto ao Congresso (não consta)

Trata-se da especificação minuciosa de erros pontuais de contabilização de itens isolados dos demonstrativos contábeis, com a discussão dos fundamentos técnicos da objeção formulada e da proposta de providências por parte dos órgãos administrativos (quando existe). Em todos e em cada um dos casos, o problema foi descrito e caracterizado em suas dimensões técnicas, com a quantificação possível (a qual subsidia e calibra o entendimento da informação contida no demonstrativo contábil por parte dos potenciais usuários), tendo sido determinadas as providências necessárias nos processos de fiscalização (sem registro de contestação das medidas saneadoras por parte dos destinatários).

Em relação à materialidade, todos os tópicos são vultosos, mas em nenhum deles se evidencia uma perda de conteúdo ou significado informacional da contabilidade em que estão inseridos. Pela própria descrição dos problemas, não se detecta nenhuma ação ou omissão que direta ou indiretamente possa ser entendida como destinada a frustrar o conteúdo ou o papel de evidenciação e transparência dos demonstrativos contábeis.

Assim, levando em conta o escopo limitado à execução técnica dos órgãos respectivos, a ausência de qualquer conexão entre as diferentes distorções que possa sugerir uma ação coordenada ou sistêmica em qualquer



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

sentido, a independência recíproca entre os apontamentos, e a incapacidade - de cada um deles individualmente e na totalidade – de distorcer o entendimento macrofiscal dos demonstrativos, bem como as providências já alvitradas pelo TCU nos processos respectivos de fiscalização, e o mapeamento quantitativo já realizado e evidenciado pela Corte para efeitos do entendimento das contas de 2020, não consideramos estas distorções como fundamento para rejeição ou ressalva às contas.

2.5 Observações ou restrições adicionais segundo o Parecer Prévio - no âmbito dos balanços e demonstrativos

Em sequência, listamos outras observações constantes do Parecer Prévio do TCU como outras restrições aos balanços ou demonstrativos (mais especificamente, apontamentos intitulados Deficiências de Controle Interno), mas que não foram consideradas pela Corte de Contas como ensejadoras de modificação da opinião em desfavor da aprovação das contas.

2.19. Subavaliação do ativo, estimada em R\$ 317,2 milhões, e superavaliação das variações patrimoniais diminutivas, em R\$ 151,3 milhões, em virtude de inconsistências no registro da Dívida Ativa Não Tributária no Bacen e respectiva conta de ajuste para perdas (seção 5.4.1);

2.20. Superavaliação do ativo, em R\$ 95,9 milhões, em virtude de inconsistências no registro de terras indígenas na Funai (seção 5.4.2);

2.21. Superavaliação do passivo, estimada em R\$ 18,9 milhões, em virtude de problemas nas rotinas contábeis do FCVS (seção 5.4.3);

2.22. Distorção do passivo, no montante de R\$ 4,3 milhões, e de classificações, em decorrência de problemas contábeis no INSS (seção 5.4.4);

2.23. Intempestividade na prestação de contas de Termos de Execução Descentralizada celebrados entre o FNAS e o INSS (seção 5.4.5).





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Em relação a estes fatos, concordamos com a avaliação do Tribunal de que não apresentam, individualmente e em conjunto, efeitos materialmente relevantes nem efeitos generalizados capazes de modificar o conteúdo informativo ou substantivo dos demonstrativos contábeis, financeiros e orçamentários. Fica aqui apenas o apontamento de sua ocorrência tão somente para transparência nas razões de decidir deste Parlamento.

2.6 Outros elementos de informação relevantes a serem considerados no julgamento das contas

Alguns pontos do alentado relatório e parecer prévio do TCU, ainda que não classificados pela Corte como irregularidades, devem ser mencionados e debatidos aqui, como manifestação do Legislativo em seu papel de revisor das contas. Tais pontos representam potenciais problemas que merecem a atenção do Congresso Nacional, cabendo considerá-los para fins de recomendação ou ressalva.

2.6.1 Baixa qualidade e credibilidade dos indicadores de desempenho do Plano Plurianual

Localização dos elementos (identificação de cada manifestação no processado legislativo)

- apontamento técnico inicial pelo TCU, com a fundamentação respectiva (Voto, seção III; item 3.2 do Relatório);
- manifestação da defesa presidencial no processo do TCU (não consta)
- análise das contrarrazões pela unidade técnica no processo do TCU (em alguns dos tópicos, analisa-se as respostas enviadas pelos órgãos)
- conclusão do Ministro Relator (Voto) no processo do TCU – concordou com o mérito e a recomendação sugerida
- eventual posicionamento discordante ou voto em contrário no Plenário do TCU (não consta).
- defesa presidencial junto ao Congresso (não consta)





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

O Voto do Ministro-Relator descreve uma sucessão de erros e fragilidades nos indicadores utilizados para mensurar os resultados de toda a administração no instrumento constitucional mais importante para o planejamento fiscal e orçamentário (o Plano Plurianual), apurados numa sequência de auditorias iniciada já quando da elaboração interna do Plano, com continuidade ao longo de sua execução. Na síntese encontrada no Voto,

Entre as inúmeras fragilidades das metas e resultados intermediários apontados pelas equipes técnicas do TCU, destaco: meta sem aptidão para informar sobre cumprimento do programa; inexistência de indicador capaz de retratar a complexidade do cumprimento da meta; meta embasada em conceito defasado; não indicação objetiva do quantitativo pretendido; ausência de regionalização e de fixação de metas anuais para os resultados intermediários; obscuridade de fórmula de apuração do indicador; falta de coerência entre indicadores, metas, resultados intermediários e programas; ausência de definição clara do produto a ser entregue; meta fora do controle do órgão responsável; e meta não suficientemente desafiadora.

Apesar de algum progresso pontual na sua administração procedimental, o atual PPA trouxe em sua concepção uma inovação que, por mais bem intencionada que tenha sido, ocasionou significativa piora na qualidade dos indicadores: a supersimplificação de fixar objetivo, meta e descritor únicos para cada programa finalístico, independentemente de sua complexidade e da diversidade de seus resultados esperados. A posição do TCU cristalizou-se em alerta ao Executivo, nos seguintes termos:

4.4. Alertar o Poder Executivo Federal acerca da baixa qualidade e credibilidade dos indicadores de desempenho e das metas do PPA 2020-2023, o que compromete sua efetividade como instrumento de planejamento, monitoramento, avaliação e controle da atuação governamental, além de constituir óbice para que esta Corte se manifeste quanto ao atingimento das metas fixadas, em cumprimento ao que estabelece o art. 228, § 2º, inciso I, do Regimento Interno do TCU.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Este ponto revela uma lacuna significativa na arquitetura dos instrumentos de planejamento e orçamento que está no cerne da estrutura de *accountability*, cuja culminância são estas contas governamentais. A Constituição define que todo o planejamento governamental (ao menos quando envolva a alocação de recursos públicos) esteja presidido e direcionado pelo Plano Plurianual, e, por conseguinte, seja examinado e validado pelo Legislativo no exercício do seu poder de autorizar a alocação de recursos públicos.

A inexistência de indicadores adequados significa, assim, a ausência de especificação objetiva dos critérios e objetivos de política pública que presidem as decisões orçamentárias, comprometendo gravemente a própria possibilidade de que os instrumentos legais de planejamento e orçamento signifiquem na prática materialização das decisões conjuntas de todo o espectro dos Poderes estatais para a implementação concreta das escolhas políticas da coletividade – um dos critérios principais de regularidade da gestão orçamentária.

Não ignoro aqui o caráter cumulativo desse problema: a literatura técnica reconhece que o Plano Plurianual nunca alcançou, na prática, este ideal de instrumento de planejamento, e que as dificuldades técnicas de construir esse ideal continuam muito grandes³¹. Portanto, não vejo como atribuir a responsabilização por esse problema apenas a uma gestão presidencial em um exercício.

³¹ Calmon, Kátia Maria Nasiaseni; GUSSO, Divonzir Arthur. A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, 25, p. 5-41, jun/dez 2002. Cardoso JR, José Celso (org.) *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011. Cavalcante, Pedro. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 58 (2), p. 129-150 Abr/Jun 2007. Garcia, Ronaldo Coutinho. *A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003: Texto para Discussão IPEA n° 276*. Brasília: IPEA, 2000. Bijos, Paulo. *Spending Review e MTEF – caminhos para maior estabilidade?* :Publicação Preliminar. Brasília, IPEA, 2021.; Bittencourt, Fernando. *PPA, orçamento e planejamento, primeiro ato: três personagens à procura de uma história constitucional*. In: Silva, Rafael. (org.). 30 anos da Constituição: evolução, desafios e perspectivas para o futuro, v. I. Brasília: Senado Federal, 2018.



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

No entanto, essa obrigação de produzir um PPA adequado não pode ser deixada de lado por parte do Congresso e do Executivo, e é sobre o Executivo que se concentra a iniciativa (até porque não consta que os indicadores insuficientes tenham sido produzidos ou modificados pela tramitação legislativa; estavam contidos basicamente na proposta legislativa original enviada pelo Presidente).

Neste sentido, e de forma similar ao observado em outros tópicos deste parecer, embora as falhas verificadas possam não ter sido diretamente produzidas pela atuação presidencial no exercício, sua indispensável superação é tarefa de enorme vulto, que não pode ser conduzida senão pela liderança administrativa do primeiro mandatário, sob pena de manter o esvaziamento de um instrumento de planejamento de estatura constitucional. Eis, portanto, a necessidade de inserir o ponto como ressalva, para denotar a preocupação do Legislativo bem como sinalizar ao Executivo a responsabilidade de empreender uma solução.

2.6.2 Aspectos de constitucionalidade das emendas de relator-geral

Localização dos elementos (identificação de cada manifestação no processado legislativo)

- apontamento técnico inicial pelo TCU, com a fundamentação respectiva (itens 4.1.1.4 e 4.1.4 do Relatório);
- manifestação da defesa presidencial no processo do TCU (não consta)
- análise das contrarrazões pela unidade técnica no processo do TCU (em alguns dos tópicos, analisa-se as respostas enviadas pelos órgãos)
- conclusão do Ministro Relator (Voto) no processo do TCU – concordou com o mérito e a recomendação sugerida
- eventual posicionamento discordante ou voto em contrário no Plenário do TCU (não consta).
- defesa presidencial junto ao Congresso (não consta)



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

O parecer prévio do TCU tece considerações sobre eventuais inconstitucionalidades na execução das emendas de relator-geral, em função dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, e sua implementação nos arts. 77 e 142 da LDO/2020.

Este tema, porém, é objeto de ponderação do Supremo Tribunal Federal (Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPFs 850, 851 e 854) e, em se tratando de matéria *sub judice*, entendo não caber apreciação de mérito nestas contas.

Há um ponto, no entanto, que deve, sim, ser objeto de fiscalização neste âmbito de contas presidenciais: a questão da publicidade ampla da origem e destinação dessas emendas. O TCU relata que os esforços de publicização das indicações e solicitações encontram-se no mínimo incompletos, sendo apresentados por “dezenas de ofícios e planilhas”, o que impede “a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados” (exigências expressas do art. 163-A da Constituição). Falta, ainda, a evidenciação nessa mesma forma de “todas as demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação”. Tais observações, recomendadas ao Executivo quando da aprovação do parecer prévio, foram integralmente incorporadas a determinação liminar do Supremo Tribunal Federal no curso da ADPF 854, determinação esta que se mantém em vigor nesse particular.

Apesar dos esforços do Executivo e do Congresso Nacional em coletar informações diretamente dos parlamentares que realizaram indicações, não consta que, até a data em que se elabora o presente parecer legislativo, tais providências tenham sido capazes de atender à exigência constitucional.

Existem informações dispersas quanto à indicação dos parlamentares; falta-lhes a unificação em um padrão centralizado e acessível, compatível com as práticas e critérios já implantados de transparência para as despesas públicas federais.



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Trata-se de medida inadiável, que também é uma demanda do Legislativo: não se presumem, nesta Casa, atos ilícitos ou anti-republicanos na apresentação de emendas ao orçamento – assim, não existe motivo algum para que nós, parlamentares, defendamos outra coisa que não a inteira transparência na operação dessas transferências e aplicações de recursos, inclusive quanto à identificação daqueles que foram os responsáveis pela respectiva indicação de beneficiários. Trata-se de faceta legítima e responsável da atividade parlamentar, e cada membro tem o direito de ter reconhecida sua participação nessa nobre missão do Parlamento. Os parlamentares são os primeiros interessados em que seja cumprida, de forma inequívoca e completa, a recomendação do Tribunal de Contas da União e a determinação do Supremo Tribunal Federal.

Assim, é preciso denotar de forma expressa, nestas contas, que o Parlamento quer transparência, e exige do Executivo a realização de todas as medidas a seu cargo para que tal transparência seja alcançada. Por isso, este ponto é, sem dúvida alguma, objeto da mais indispensável ressalva às contas.

Adicionalmente, o TCU faz minucioso exame do grau de execução das emendas parlamentares de natureza impositiva, alertando para uma inexecução parcial das mesmas. Saudando a atenção que a Corte de Contas dedica, acertadamente, à realização desse controle, tenho que os percentuais de execução (97,7% para as emendas individuais e 98,9% para as emendas de bancada) aproximam-se muito da execução total; a reduzidíssima inexecução é compreensível em virtude de dificuldades operacionais inevitáveis (algumas mencionadas pelo próprio parecer prévio), máxime quando se considera a existência das circunstâncias terríveis de combate à pandemia incidindo sobre os esforços de gestão. Os resultados dessa execução não mostram, a meu juízo, qualquer inação ou desvio por parte do Executivo no que tange ao cumprimento do dever de execução dessa parcela do orçamento público.



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

2.6.3 Apontamentos sobre o mínimo constitucional em educação

Localização dos elementos (identificação de cada manifestação no processado legislativo)

- apontamento técnico inicial pelo TCU, com a fundamentação respectiva (item 4.1.1.2 do Relatório);
- manifestação da defesa presidencial no processo do TCU (não consta, existindo menção à manifestação dos órgãos técnicos antes da emissão do parecer)
- análise das contrarrazões pela unidade técnica no processo do TCU (em alguns dos tópicos, analisa-se as respostas enviadas pelos órgãos)
- conclusão do Ministro Relator (Voto) no processo do TCU – concordou com o mérito e a recomendação sugerida
- eventual posicionamento discordante ou voto em contrário no Plenário do TCU (não consta).
- defesa presidencial junto ao Congresso (não consta)

O parecer prévio do TCU aponta o cumprimento das exigências de aplicação do mínimo constitucional em saúde, levantando dois pontos de controvérsia a ensejarem recomendação.

Um deles é a contabilização como despesa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino/MDE de valores relativos a aposentadorias e pensões; em relação a isso, o relatório aponta que o montante é residual (R\$ 37 mil), e já havia sido corrigida a falha por parte do Executivo diante do apontamento, o que dispensa maiores considerações nestas contas.

Em relação ao segundo caso, há uma divergência interpretativa em relação ao cabimento ou não da consideração como MDE de despesas do Ministério da Educação destinadas ao funcionamento dos hospitais universitários, dentro de uma relativa incerteza quanto ao conjunto de fontes passíveis de enquadramento como MDE em função das mudanças trazidas pela Emenda Constitucional 108/2020.

A matéria, no entanto, ainda se encontra sob discussão em processos específicos no TCU, e não alcançou, durante o exercício, um amadurecimento



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

capaz de deslindar todas as dúvidas relativas à matéria. Desta sorte, qualquer emissão de posição definitiva por parte do julgamento de contas em matéria ainda tão pouco amadurecida seria, a nosso ver, precipitada. Por tais razões, entendo não caber apreciação de mérito nestas contas.

2.6.4 Apontamentos sobre a ausência do monitoramento das transferências fundo a fundo na saúde

Localização dos elementos (identificação de cada manifestação no processado legislativo)

- apontamento técnico inicial pelo TCU, com a fundamentação respectiva (item 4.1.1.3 do Relatório);
- manifestação da defesa presidencial no processo do TCU (não consta)
- análise das contrarrazões pela unidade técnica no processo do TCU (em alguns dos tópicos, analisa-se as respostas enviadas pelos órgãos)
- conclusão do Ministro Relator (Voto) no processo do TCU – concordou com o mérito e a recomendação sugerida
- eventual posicionamento discordante ou voto em contrário no Plenário do TCU (não consta).
- defesa presidencial junto ao Congresso (não consta)

O parecer prévio do TCU aponta a inexistência de mecanismos concretos de monitoramento e controle social dos repasses realizados aos Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito do SUS por meio das transferências automáticas “fundo a fundo”.

Desta forma, os recursos disponibilizados aos entes subnacionais, que representam a maior parcela da despesa realizada nas políticas públicas de saúde, são acompanhados apenas até o depósito na conta correspondente ao respectivo fundo estadual, distrital ou municipal de saúde, ficando a transparência posterior na dependência exclusiva dos mecanismos eventualmente existentes no ente receptor, sem rastreabilidade a partir do recurso federal transferido.



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Esta ausência contrasta com a já existente infraestrutura de controle para as transferências voluntárias, cuja execução é obrigatoriamente registrada em plataforma eletrônica centralizada de gestão financeira (Plataforma Mais Brasil) e, sob certas circunstâncias, operacionalizada em plataforma nacional de compras (ComprasNet).

A agravar a situação, grande parte dos recursos recebidos pelos entes é objeto de sub-repasse posterior a entidades do terceiro setor que assumem, mediante termos de cooperação, a integral responsabilidade pela execução de parcelas dos serviços de saúde pública a cargo do SUS local, movimento este que impede que o controle social sobre a despesa seja exercido até mesmo através dos recursos que eventualmente sejam disponibilizados pelo ente subnacional para sua execução orçamentária.

Entendo que a matéria é de grande relevância, e envolve precisamente a responsabilidade presidencial de fixar diretrizes e comandos administrativos de alcance nacional sobre o conjunto da administração. A União tem a obrigação legal de monitorar e controlar a aplicação dos recursos públicos que executa na saúde, inclusive nas modalidades de transferência aos fundos estaduais e municipais: é princípio básico do art. 70, parágrafo único, da Constituição, refletido também em outros dispositivos da Carta (em especial o art. 163-A), e no âmbito do SUS é exigido de forma expressa pelo art. 13, §§ 2º e 4º, da vigente Lei Complementar 141/2012³².

A implementação dessa exigência, por outro lado, exige um vasto esforço normativo e de desenvolvimento tecnológico, o qual somente pode ser empreendido se inserido em uma diretriz do mais alto comando administrativo federal. Afeta-se, assim, tanto a fidedignidade das contas em relação à execução

³² Art. 13. [...]

§ 2º Os recursos da União previstos nesta Lei Complementar serão transferidos aos demais entes da Federação e movimentados, até a sua destinação final, em contas específicas mantidas em instituição financeira oficial federal, observados os critérios e procedimentos definidos em ato próprio do Chefe do Poder Executivo da União.

§ 4º A movimentação dos recursos repassados aos Fundos de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deve realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fique identificada a sua destinação e, no caso de pagamento, o credor.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

fiel dos comandos orçamentários (dado que não se poderá aferir, sob qualquer meio de verificação, em que foram aplicados os recursos majoritários da saúde pública) quanto o princípio da legalidade (diante de tantos comandos legais expressos exigindo o rastreamento de tais despesas).

No exercício de 2020, especificamente, considero excessiva a classificação de irregularidade, dada a extrema pressão em que se encontrava submetida exatamente a máquina administrativa federal e subnacional da saúde pública, e as dificuldades de operacionalização de um projeto tão grande e ambicioso (conquanto necessário) sob as restrições da pandemia.

No entanto, é necessário que uma ressalva faça constar a absoluta prioridade que o Congresso Nacional atribui ao ponto. Quanto ao conteúdo da ressalva, não chego ao detalhe da recomendação do Tribunal de usar plataformas específicas já existentes: trata-se de uma solução possível de implementação, mas pode haver outras mais adequadas, circunstância que somente se verá quando da avaliação da iniciativa concreta que venha a ser adotada.

O que é inescapável é a urgência de que uma ação da administração federal seja desenvolvida quanto a essa regulamentação e respectiva implantação, cumprindo um comando legal já existente há muitos anos. Nesse sentido, portanto, indico nestas contas a ressalva, de forma a deixar patente que a questão, do ponto de vista do Congresso Nacional, não pode mais ser ignorada.

3 VOTO

Senhoras e Senhores Congressistas, estamos votando muito mais do que as contas presidenciais relativas ao exercício financeiro de 2020. 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.



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Fui exaustivo no Relatório, dissecando cada minúcia dos apontamentos do Parecer Prévio do TCU. Mas serei muito breve nestas considerações de voto, para colocar os holofotes sobre os pontos verdadeiramente importantes.

3.1 Uma imensa 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 bloco: 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 técnica: 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 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.



SF/22735.41794-98



3.2 Posição deste Relator sobre o mérito das contas

Passando agora ao mérito, começo por reiterar o escopo do presente julgamento.

O exercício de 2020 foi marcado por circunstâncias excepcionalíssimas que possivelmente não serão jamais igualadas por esta geração: o enfrentamento de uma pandemia de importância mundial, e os trágicos acontecimentos e desafios que isso acarretou. Tais circunstâncias ensejaram da parte da sociedade inúmeros questionamentos sobre a ação governamental, tanto sobre a validade e a adequação das políticas públicas adotadas, quanto sobre a regularidade e conformidade de inúmeros atos administrativos individuais a elas relacionados.

São encontros necessários com a verdade, e precisam ser levados a efeito.

Nada disso, porém, é objeto deste julgamento: tal como discutido exaustivamente na seção 1.3.2 deste parecer, trata-se de julgar as contas, isto é, a fidedignidade das contas prestadas pelo Presidente da República como mecanismo de *accountability*; a fiel execução, na letra e no espírito, dos instrumentos legais de planejamento e orçamento; e a observância do princípio da legalidade pelo primeiro magistrado nos mesmos domínios de gestão. Todos os demais questionamentos encontrarão outras arenas, jurídicas ou políticas, para o seu deslinde segundo as regras da Constituição.

Aqui, limito-me a cumprir o dever legislativo dentro da esfera competencial atribuída ao Congresso Nacional na sua prerrogativa de julgar as contas prestadas pelo Presidente.

Tendo assim claro o objeto de nossa apreciação, sobre o mérito intrínseco das contas, devo expressar sem rodeios a minha posição.

Quanto aos critérios de julgamento, reitero que:





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- 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 exhaustivamente 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, não posso senão concluir pela **aprovação das contas com ressalvas**.

Aprovação, porque considero os apontamentos de irregularidades e distorções de valor feitos pelo Parecer Prévio do TCU, exhaustivamente debatidos e demonstrados no capítulo 2 deste Relatório, insuscetíveis de impugnar as condutas presidenciais, sob os critérios de julgamento acima elencados. Para maior transparência, resumo aqui as minhas conclusões sobre as objeções do Parecer Prévio, agrupadas por tema:

I – quanto à execução dos orçamentos:

- a) despesas excedentes ao orçamento de investimento: circunstância eventual, de muito pequena materialidade, limitada a uma empresa, sem denotar qualquer iniciativa governamental de descumprimento



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

da lei orçamentária, num contexto de forte evolução favorável de todos os mecanismos de controle das verbas do Orçamento de Investimento nos últimos exercícios (seção 2.2.1);

- b) descumprimento de percentual mínimo de regionalização nas despesas de irrigação: descumprimento literal de preceito da Constituição que tem sido objeto de ressalvas do TCU e do Congresso ao longo de inúmeros exercícios, sem que seja considerada irregularidade capaz de conduzir à reprovação das contas, com dúvidas conceituais e jurisprudenciais quanto aos reflexos sobre a gestão pública (seção 2.2.2);

II – quanto à fidedignidade dos balanços e demonstrativos:

- a) limitações no acesso a informações necessárias à auditoria de créditos e lançamentos contábeis relativos a fatos de natureza tributária: problema sistêmico que exige complexa normatização e providências de implementação a fim de compatibilizar o acesso irrestrito para fins de auditoria de contas com a preservação do sigilo tributário ante terceiros, agravado pelas dificuldades operacionais colocadas pela pandemia; a obstrução não foi diretamente causada por ação presidencial, nem existe menção a qualquer irregularidade contábil concreta detectada, afastando uma rejeição de contas; a superação do problema, porém, depende da liderança superior do chefe do Executivo, para o que uma ressalva se faz necessária (seções 2.4.1 e 2.4.2)
- b) deficiências nas projeções atuariais dos regimes de previdência: problemas técnicos isolados espalhados por diversos órgãos de gestão previdenciária sem qualquer padrão centralizado de atuação, omissiva ou comissiva, no sentido de distorcer ou manipular os demonstrativos contábeis; providências corretivas adotadas



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

reduziram consideravelmente, no exercício posterior de 2021, o número de erros e o montante da incerteza contábil deles proveniente; a matéria revela-se estritamente técnico-administrativa, pontual, limitada em escopo e seu volume, ausentes problemas sistêmicos a denotar responsabilidade presidencial (seção 2.4.3);

- c) provisões para perdas judiciais e passivos contingentes - problema técnico pontual surgido no âmbito de um ministério em sua atuação finalística, sem menção a casos concretos de irregularidades demonstradas, e nem mesmo de que o tema tenha sido levado à atenção presidencial; tema relevante que deve ser apontado como ressalva, mas que não é de molde a ensejar uma rejeição de contas (seção 2.4.4);
- d) distorções de valor em rubricas contábeis diversas: erros pontuais de contabilização de itens isolados dos demonstrativos contábeis, descritos e caracterizados pela auditoria em todas as suas dimensões técnicas, com a quantificação possível; no conjunto, não evidenciam perda de conteúdo ou significado informacional da contabilidade em que estão inseridos, nem ação ou omissão que direta ou indiretamente possa ser entendida como destinada a frustrar o conteúdo ou o papel de evidenciação e transparência dos demonstrativos contábeis (seção 2.4.5).

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 futuras gerações de administradores e parlamentares. São ressalvas, nesse sentido, falhas de técnica de evidenciação contábil, ou de observância de leis,



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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 severo, cuja inobservância pela Administração será passível inclusive de apreciação como conduta individual do Presidente em períodos posteriores. Além dos tópicos já apontados no parágrafo anterior, foram levantadas e debatidas questões que suscitam ressalvas nas seções 2.6.1, 2.6.2, 2.6.4 deste pronunciamento.

No mérito, cabem as seguintes ressalvas às contas:

- I – não cumprimento, no exercício de 2020, 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, 20% na Região Centro-Oeste (seção 2.2.2);
- II – restrições ao acesso às informações, dados e sistemas necessários à auditoria de valores, créditos e movimentos de natureza tributária, especialmente no âmbito da Receita Federal do Brasil e da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, que requerem soluções técnicas e jurídicas, incluindo a compatibilização do acesso irrestrito dos órgãos de controle externo para fins dessa auditoria com a preservação, ante terceiros, das garantias de sigilo tributário (seção 2.4.2);
- III – distorções decorrentes da classificação como “perda possível” (e não “perda provável”) de ações judiciais desfavoráveis à Fazenda Pública para os quais estejam pendentes embargos de declaração ou pedidos de modulação de efeitos, ameaçando a fidedignidade e transparência



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

dos registros contábeis e dos instrumentos de gestão orçamentária (como o Anexo de Riscos Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias), e abrindo a possibilidade de que as informações nelas constantes relativas às provisões e perdas com processos judiciais mascarem a realidade econômica, financeira e patrimonial subjacente (seção 2.4.4);

IV - baixa qualidade e credibilidade dos indicadores de desempenho e das metas do PPA vigente, o que compromete sua efetividade como instrumento de planejamento, monitoramento, avaliação e controle da atuação governamental (seção 2.6.1);

V – ausência de registro de todas as demandas de parlamentares voltadas para distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, em plataforma eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, da qual seja assegurado amplo acesso público, com medidas de fomento à transparência ativa, bem como a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência previstos nos arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal, com o art. 3º da Lei 12.527/2011 e art. 48 da Lei Complementar 101/2000, tal como já determinado pelo Supremo Tribunal Federal na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 854 (seção 2.6.2);

VI – ausência de regulamentação e de implementação de mecanismos que possibilitem o efetivo monitoramento, avaliação e controle oficial e social da eficiência na aplicação dos recursos de natureza federal vinculados à saúde transferidos aos demais entes da Federação, aplicados diretamente ou por meio de sub-repasse a entidades do terceiro setor, em especial quanto à rastreabilidade, a



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação desses recursos federais, com a identificação do credor final, em desacordo com os §§ 2º e 4º do art. 13 e do art. 27 da Lei Complementar 141/2012 e dos arts. 37, § 16, 163-A e 165, § 16, da Constituição Federal (seção 2.6.4).

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 2020, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado Celso Sabino
Presidente

Senador Marcos Rogério
Relator



SF/22735.41794-98



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 2020.



SF/22735.41794-98

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 2020, 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 de:

I – não cumprimento, no exercício de 2020, 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, 20% na Região Centro-Oeste;

II – restrições ao acesso às informações, dados e sistemas necessários à auditoria de valores, créditos e movimentos de natureza tributária, especialmente no âmbito da Receita Federal do Brasil e da



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, que requerem soluções técnicas e jurídicas, incluindo a compatibilização do acesso irrestrito dos órgãos de controle externo para fins dessa auditoria com a preservação, ante terceiros, das garantias de sigilo tributário;

III – distorções decorrentes da classificação como “perda possível” (e não “perda provável”) de ações judiciais desfavoráveis à Fazenda Pública para os quais estejam pendentes embargos de declaração ou pedidos de modulação de efeitos, ameaçando a fidedignidade e transparência dos registros contábeis e dos instrumentos de gestão orçamentária (como o Anexo de Riscos Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias), e abrindo a possibilidade de que as informações nelas constantes relativas às provisões e perdas com processos judiciais mascarem a realidade econômica, financeira e patrimonial subjacente;

IV - baixa qualidade e credibilidade dos indicadores de desempenho e das metas do PPA vigente, o que compromete sua efetividade como instrumento de planejamento, monitoramento, avaliação e controle da atuação governamental;

V – ausência de registro de todas as demandas de parlamentares voltadas para distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, em plataforma eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, da qual seja assegurado amplo acesso público, com medidas de fomento à transparência ativa, bem como a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência previstos nos arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal, com o art. 3º da Lei 12.527/2011 e art. 48 da Lei Complementar 101/2000, tal como já determinado pelo Supremo Tribunal Federal na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 854;

VI – ausência de regulamentação e de implementação de mecanismos que possibilitem o efetivo monitoramento, avaliação e controle



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

oficial e social da eficiência na aplicação dos recursos de natureza federal vinculados à saúde transferidos aos demais entes da Federação, aplicados diretamente ou por meio de sub-repasse a entidades do terceiro setor, em especial quanto à rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação desses recursos federais, com a identificação do credor final, em desacordo com os §§ 2º e 4º do art. 13 e do art. 27 da Lei Complementar 141/2012 e dos arts. 37, § 16, 163-A e 165, § 16, da Constituição Federal.

§ 2º Compete ao Chefe do Poder Executivo:

I - à vista das ressalvas consignadas no § 1º deste artigo, determinar aos órgãos e entidades responsáveis que adotem as medidas pertinentes para aperfeiçoar e corrigir os respectivos processos, métodos e sistemáticas com vistas ao aprimoramento da gestão pública;

II – controlar e supervisionar o atendimento, por parte dos órgãos e entidades do Poder Executivo, às recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas da União no âmbito do Parecer Prévio aprovado pelo Acórdão nº 1515/2021 – TCU – Plenário.

§ 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.



SF/22735.41794-98



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Sala da Comissão, em 07 de dezembro de 2022.

Senador **MARCOS ROGÉRIO**
Relator

Deputado **CELSO SABINO**
Presidente da CMO



SF/22735.41794-98