



# **CONGRESSO NACIONAL**

## **PARECER (CN) Nº 45, DE 2022**

Da COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, sobre o Mensagem (CN) nº 3, de 2019, que Encaminha, em cumprimento ao art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal de 1988, a Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2018.

**PRESIDENTE:** Deputado Celso Sabino

**RELATOR:** Senador Confúcio Moura

07 de dezembro de 2022





2

---

CONGRESSO NACIONAL  
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/22237.53411-57



**CONTAS PRESTADAS PELO EXCELENTESSIMO  
SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
(EXERCÍCIO DE 2018)**

**RELATÓRIO**

**RELATOR: SENADOR CONFÚCIO MOURA (MDB/RO)**



# CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/22237.53411-57

## SUMÁRIO

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 1     | RELATÓRIO .....  | 3  |
| 1.1   | Introdução.....  | 3  |
| 1.2   | O dever de prestar contas .....  | 4  |
| 1.3   | Natureza e critérios de "julgamento político" .....  | 7  |
| 1.3.1 | Julgamento político não é julgamento arbitrário .....  | 7  |
| 1.3.2 | Critérios objetivos de julgamento político .....   | 9  |
| 1.3.3 | Critérios de individualização da responsabilidade presidencial .....   | 15 |
| 1.3.4 | O tratamento da intempestividade do julgamento .....   | 17 |
| 1.4   | Procedimentos para utilização e interpretação das informações do parecer prévio do Tribunal de Contas da União ..... | 19 |
| 2     | ANÁLISE .....  | 26 |
| 2.1   | Das Normas Regimentais, ou melhor, da sua lamentável ausência .....  | 26 |
| 2.2   | Parecer Prévio do TCU .....  | 32 |
| 2.2.1 | Opinião sobre o relatório de execução dos orçamentos da União.....   | 32 |
| 2.2.2 | Opinião sobre o Balanço Geral da União .....   | 33 |
| 2.3   | Fundamentos para a opinião do TCU acerca do relatório sobre a execução dos orçamentos da União .....                 | 33 |
| 2.4   | Fundamentos para a opinião do TCU sobre o Balanço Geral da União .....   | 35 |
| 2.5   | Recomendações do TCU ao Poder Executivo Federal.....   | 37 |
| 2.6   | Alertas do TCU ao Poder Executivo Federal.....   | 44 |
| 2.7   | Monitoramento das deliberações sobre as Contas do Presidente da República de 2015, 2016 e 2017.....                  | 45 |
| 2.8   | Considerações Finais .....   | 47 |
| 3     | VOTO .....   | 49 |
| 3.1   | Uma imensa lacuna normativa – a regulamentação do processo constitucional de contas presidenciais .....              | 49 |
| 3.2   | Posição deste Relator sobre o mérito das contas .....  | 50 |



SF/22237.53411-57

**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 2018, objeto da Mensagem Presidencial MCN nº 3/2019-CN (nº 103, de 2019, na origem) e do Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União, aprovado pelo Acórdão nº 1331/2019-TCU-Plenário.

**Relator:** Senador **CONFÚCIO MOURA**  
**(MDB/RO)**

## **1 RELATÓRIO**

### **1.1 Introdução**

Por meio da Mensagem nº 3 de 2019-CN (Mensagem nº 103, de 03/04/2019, na origem) o Excelentíssimo Senhor Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional, no prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro de 2018, cumprindo o disposto nos arts. 84, inciso XXIV, e 49, inciso IX, da Constituição.

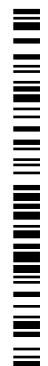
A matéria foi publicada no Diário do Congresso Nacional nº 18, de 23/05/2019. No dia 06/06/2019, foi enviada ao Tribunal de Contas da União - TCU, pelo Presidente do Congresso Nacional, por meio do Ofício CN nº 223, de 06/06/2019, para emissão de



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/22237.53411-57



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 dos Avisos n<sup>os</sup> 290 e 330 Seses-TCU-Plenário, de 12/06 e 13/07/2019, encaminhou o Acórdão n° 1331/2019 - Plenário, o próprio Parecer Prévio e o respectivo Relatório, além do voto da Eminente Ministra Relatora Ana Arraes. A documentação referida foi recebida pelo Congresso Nacional em 16/07/2019.

As contas apresentadas pelo Senhor Presidente da República, o Parecer Prévio do TCU e o respectivo Relatório e a manifestação presidencial ao Congresso Nacional e os respectivos documentos anexos estão disponíveis para consulta no sítio do Congresso Nacional na internet<sup>1</sup>.

Fui designado Relator da matéria em 21/06/2022. Antes de mim, a matéria não foi designada para relatoria de nenhum parlamentar.

Não foi realizada audiência pública pela CMO com vistas a instruir a matéria, na qual poderiam se manifestar a Ministra do TCU, Relatora do Parecer Prévio, e representante do Presidente da República.

### 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 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 esta obrigação, embora em situação que, axiologicamente, tem suas singularidades. No

<sup>1</sup><<https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/136177>>



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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 deveria.

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

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

*Responsabilidade político-administrativa* é a que resulta da violação de deveres éticos e funcionais de agentes políticos eleitos, que a lei especial indica e sanciona com a cassação do mandato. Essa responsabilidade é independente de qualquer outra e deriva de *infrações político-administrativas* apuradas e julgadas pela

SF/222337.53411-57



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

corporação legislativa da entidade estatal a que pertence o acusado, na forma procedural e regimental estatuída para o colegiado julgador.<sup>2</sup>

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 Tribunais<sup>3</sup>.

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

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

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

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

Determinar quais as necessidades dum grupo social a serem satisfeitas por meio do serviço público, e, portanto, pelo processo da despesa pública, ressalvada a

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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/222337.53411-57



SF/222337.53411-57

hipótese de concessão, constitui missão dos órgãos políticos e questão essencialmente política. Se o país for dominado por uma elite rica e requintada, esta exigirá do governo, provavelmente, construções de luxo e obras de conforto ou embelezamento.

Se as circunstâncias mudam, e, nesse país, devido à natural evolução democrática ou graças a reformas específicas, como, por exemplo, a efetividade do sufrágio universal, as massas humildes conseguem a partilha do poder político, as despesas públicas se dirigirão para a construção de hospitais, maternidades, postos de puericultura, escolas primárias e outros serviços, que, de modo geral, correspondem aos interesses do proletariado. Não será difícil que, excessivamente cortejadas, essas massas provoquem ondas de demagogia e, em consequência, despesas adiáveis<sup>4</sup>.

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

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

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



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/22237.53411-57

e os parlamentares têm mais incentivos a dedicar-se ao debate sobre a elaboração do orçamento do próximo ano fiscal do que analisar a execução do orçamento do ano anterior.<sup>5</sup>

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 que são as contas presidenciais, a doutrina ainda é relativamente escassa, e mesmo assim com alguns matizes divergentes entre si. No que se refere ao papel de julgador, seguimos o entendimento de que, seja qual for o sentido de "político", o julgamento das contas deve seguir uma estrita imparcialidade, a qual é obtida cingindo-se a critérios muito claramente definidos, amparados no ordenamento constitucional e voltados ao interesse público. Vale a pena, neste ponto, trazer em maior extensão o pronunciamento doutrinário, o qual traduz o sentido profundo da abordagem aqui adotada:

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

*São todos, por igual, políticos – os poderes e instituições firmados na Constituição, que é o Estatuto Político por exceléncia. Toda decisão encerra, pois, na essência, o conceito político. Isso, porém, não significa que o predicado substancial da imparcialidade, inerente à missão*

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

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



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

*julgadora, sofra o mais leve abalo nos seus fundamentos morais. Qualquer que seja o julgador, singular ou coletivo, por profissão ou excepcionalmente, exigem-se dele as mesmas qualidades: honestidade, cultura, sentimento de justiça, etc. – com aquele requisito de imparcialidade.*

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

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

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

**Dessa forma, se por um lado os critérios de julgamento político não são tão restritivos como, no limite, os tipicamente jurídico-penais, por outro não podem ser vagos e muito menos arbitrários. Devem, sim, ser claramente definidos e objetivamente deduzidos a partir de preceitos republicanos, constitucionais e legais.**

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

<sup>6</sup> 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.



SF/22237.53411-57



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

#### 1.3.2 Critérios objetivos de julgamento político

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:

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

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

Por fim, tendo em vista a centralidade, na Lei Magna, do princípio da legalidade para a administração pública, deve-se avaliar a eventual ocorrência de condutas prévia e especificamente tipificadas em lei como atos vedados ao chefe do Executivo ou aos titulares de Poder.<sup>7</sup>

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

A competência do Congresso Nacional para julgar as contas do Presidente da República faz parte do Controle Político que consiste, em essência, no contínuo acompanhamento, em nome do povo, do desempenho do Governo na execução dos planos e ações aprovados, bem como da adequação desses para a solução dos problemas apontados. Não se trata aqui de controle sobre atos de rotina administrativa, mas sobre aqueles que expressam escolhas ou diretrizes políticas,

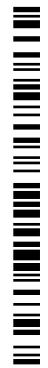
<sup>7</sup> BIJOS. Paulo Roberto Simão; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; COURI, Daniel Veloso. **Subsídios para o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas anuais prestadas pelo Presidente da República.** Texto para discussão nº 22 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle.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



SF/22237.53411-57



SF/222337.53411-57



propiciando a avaliação e o debate sobre o mérito de medidas e diretrizes fundamentais para o País. Entende-se que esse deve ser o foco do exercício do controle externo por parte do Parlamento. As eventuais irregularidades surgem como incidentes naturais, no decurso dessa modalidade de controle, não constituindo a sua finalidade essencial. A malversação da *res publica* apresenta-se mais facilmente no exame da gestão específica dos administradores públicos, realizado pelos tribunais de contas. [...]

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

Defende-se aqui, 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, inciso 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, “faculdade de buscar assegurar a conformidade da ação governamental à orientação política cristalizada nas leis e nos planos de governo, cuja aprovação esteja afeta ao Poder Legislativo”, exercido através dos múltiplos dispositivos que a Constituição e os Regimentos Internos facultam. Seus efeitos não podem “potencializar a invasão ou a interferência indevida na atuação do Poder Executivo”, e, portanto, ensejam reprovação moral e política, informação para a cidadania e o eleitorado, provocação a órgãos propriamente jurisdicionais para que

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



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/22233.53411-57

exerçam suas competências, mas não sanções ou coerções dele diretamente derivadas<sup>9</sup>. Neste mister, portanto, praticamente nenhum limite se impõe ao universo sindicável pelo controle legislativo, e os posicionamentos políticos são inteiramente aceitáveis como parâmetros de intervenção.

Outras responsabilidades são as de  julgar, ato sancionatório, que pressupõe o exercício de uma prerrogativa jurídica imposta por um Poder sobre outro. Desde logo, já vimos acima que a simples condição de julgador retira de quem a exerce a liberdade de um exercício discricionário das próprias razões. Do ponto de vista institucional, considerando o princípio constitucional da independência dos Poderes, cláusula pétreia da Constituição, essa prerrogativa somente pode ser exercida quando prevista expressamente na Carta, 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, inciso I, e 52, inciso I), e julgar as contas (art. 49, inciso IX), são, portanto, competências institucionais distintas das da fiscalização e controle. Nestes casos, como em qualquer julgamento, exigem-se parâmetros, fundamentos sobre os quais proferir julgamento e delimitar o objeto dele. Mais precisamente, e como já ressaltado no debate doutrinário acima, não se fala de  julgar a gestão como um todo (o que seria ínsito a um regime parlamentar e vulneraria a independência dos Poderes), mas  as contas, um objeto específico. E este objeto específico é delimitado pela arquitetura que a Constituição prevê para o cerne da atividade administrativa, o substrato material de toda ação de governo<sup>10</sup>: a aquisição e

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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



SF/222337.53411-57

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

Sucede que seria verdadeiro equívoco conceber a atividade parlamentar restrita a tão somente debater e aprovar as propostas orçamentárias. Como igual relevância devem os representantes do povo fiscalizar o seu cumprimento, *pari passu* (controle concomitante) ou mesmo após a execução, julgando-lhe o conteúdo (controle retrospectivo). Daí porque, ao lado da discussão acerca do trâmite de elaboração, aprovação e promulgação das leis orçamentárias, apresenta-se o dever de prestar as contas de governo, momento final para avaliação da execução do orçamento e o desempenho das políticas públicas<sup>11</sup>.

Esta posição de *self-restraint* poderia parecer uma diminuição das prerrogativas parlamentares, mas, ao contrário, reforça-as. Num regime de separação de poderes como o estabelecido por nossa Constituição, a censura especificamente política feita pelo legislador em uma circunstância de julgamento estaria eternamente submersa na desconfiança de invadir a cláusula pétrea de independência dos Poderes. Qualquer consequência de um pronunciamento parlamentar sobre o mérito de políticas (o qual seria absolutamente corriqueiro em um ato de fiscalização e controle, sem qualquer dúvida sobre o seu cabimento) ver-se-ia obstruída por intermináveis questionamentos jurídico-constitucionais. Ao circunscrever seu julgamento ao domínio dos instrumentos de decisão orçamentária, por sua vez, o Congresso tem inequívocos poderes de  julgar, dado que o chefe do Executivo está obrigado a obedecer, em letra e espírito, ao regramento constitucional que lhe impõe seguir os parâmetros dos instrumentos

*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).

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



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

orçamentários (uma das manifestações da prerrogativa deliberativa do Legislativo) e tornar público, de forma absolutamente transparente e sem qualquer viés ou dissimulação, o registro escrito e exato do cumprimento dessa obrigação. Quanto a isso, nenhuma objeção constitucional se pode lançar à ação julgadora do Congresso, à sua prerrogativa de julgar (e eventualmente ressalvar ou mesmo condenar), e às consequências jurídicas que disso possam advir (em especial a configuração formal de situação de irregularidade perante a legislação eleitoral e, conforme a natureza e circunstâncias da condenação proferida, de indício de crime de responsabilidade).

Nada disso descaracteriza a noção de “julgamento político” tal como acima discutido em detalhe: o Congresso estará a julgar as contas presidenciais, e tal julgamento tem, em caráter vinculado, a abrangência limitada às leis, decisões e demonstrações de natureza orçamentária 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 estas posições em termos muito específicos, e seguindo a posição doutrinária já mencionada como a que defendemos<sup>12</sup>, 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;

<sup>12</sup> 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/222337.53411-57



- b) à fiel execução, na letra e no espírito, dos instrumentos legais de planejamento e orçamento (nomeadamente as leis do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e orçamentária anual, considerados os parâmetros e critérios contidos na Lei nº 4.320, de 19 de março de 1964, e na Lei Complementar nº 101, de 14 de julho de 2000), na medida em que estes são os principais meios que a Constituição prevê para a materialização das decisões conjuntas de todo o espectro dos Poderes estatais para a implementação concreta das escolhas políticas da coletividade<sup>13</sup>;
- 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 fatos<sup>14</sup>.

### 1.3.3 Critérios de individualização da responsabilidade presidencial

<sup>13</sup>3. 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.

<sup>14</sup>4 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

SF/22233.53411-57

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

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

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

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

Sempre existirá algum servidor da administração direta ou indireta que cometerá deslizes, faltas ou mesmo incorreções graves em detrimento do bom e honesto

<sup>15</sup> 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.



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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.<sup>16</sup>

SF/22233.53411-57

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

- a) ato que represente o exercício formal de qualquer das prerrogativas privativas do Presidente da República ou de titular de Poder nos termos da Constituição e das leis;
- b) conduta tipificada em lei como de responsabilidade pessoal do Presidente da República ou de titular de Poder;
- c) ato ou conjunto de atos que, ainda que praticados por subordinado hierárquico, representem a concretização de ação de governo de gravidade, materialidade e relevância tais que não permitam a presunção de que fossem desconhecidos pelo

<sup>16</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. São Paulo. 7 ed. rev., atual. e amp. São Paulo: Malheiros, 1995, pp. 126-127.

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



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

mandatário (especialmente se de conhecimento público e discutidos pela opinião pública)<sup>18</sup>, circunstância da qual se deduz a sua anuência às práticas ou a inobservância da diligência mínima exigível de qualquer exercente de tão altas funções<sup>19</sup>.

#### 1.3.4 O tratamento da intempestividade do julgamento

SF/222337.53411-57

Em seara diversa, a responsabilização presidencial suscita uma discussão adicional em função da ocorrência (bastante frequente) de julgamentos de contas imensamente intempestivos, por vezes décadas depois da gestão encerrada. Nestes casos, qual a aplicabilidade da anotação de ressalvas após tanto tempo decorrido, especialmente quando o ponto ressalvado tiver sido já corrigido nas práticas administrativas (ou, eventualmente, quando não mais tiver efeito fático significativo, perdendo o seu objeto por fatores alheios à própria ação governamental)? Nossa proposta é que devem, sim, ser objeto de exame de mérito e publicização, fundamentalmente por razões de equidade: um presidente não pode ser julgado diferente de outro apenas porque o decurso do tempo modificou as circunstâncias que tornariam uma ressalva ou uma rejeição aplicável. A confortável perspectiva temporal de uma apreciação feita muitos anos depois, quando todos os fatos e tendências já são conhecidos, não pode ignorar que os atos julgados decorreram no exercício original, com todo o conjunto de incertezas e estimativas que o gestor se viu obrigado a fazer. Nesse sentido, a gestão deve ser julgada pelo que podia conhecer e avaliar no tempo presente em que ocorreu: eventuais constatações *a posteriori* podem, sim, vir a beneficiar um gestor no que se avalia sua conduta (tal como a formação posterior, pelo TCU, de opinião diversa e mais favorável sobre o apontamento). Porém, em relação a fatos que persistam em sua natureza como ressalva, já consideradas as circunstâncias concretas de sua

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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/222337.53411-57



ocorrência no exercício da gestão examinada, é justo que se registre a correta apreciação mesmo que não mais tenham impactos no universo de hoje. Ademais, também há o aspecto de aprendizado institucional: as contas do governo são oportunidade de reflexão dos Poderes acerca da boa gestão, e todo o patrimônio de experiências acumuladas (inclusive na forma de eventuais erros) deve ser nela refletido para uso das futuras gerações de administradores e parlamentares.

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

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

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



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/22233.53411-57

Como já afirmado, o Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União sobre as contas presidenciais é instrumento previsto na Constituição Federal (art. 71, inciso 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 isso, é preciso adotar uma estratégia sistemática para exame e evidenciação do próprio Parecer Prévio.

Atualmente, esse documento tem estrutura e conteúdo regulados de forma bastante precisa pelo próprio Tribunal<sup>20</sup>. O relatório que acompanha o Parecer<sup>21</sup> deve abordar um vasto conjunto de informações relativas à conjuntura econômica, orçamentária e financeira; resultados da atuação governamental; monitoramento das deliberações constantes dos pareceres prévios de exercícios anteriores; e embasamento para as opiniões sobre a execução orçamentária e gestão dos recursos públicos federais e sobre os balanços gerais da União. Todo esse leque de informações serve fundamentalmente de contexto para o entendimento das observações constantes do Parecer, e deve ser referenciado na medida da pertinência de suas informações para a discussão dos achados nele constantes (em particular, o embasamento para as opiniões, quando do exame dos fundamentos de determinadas objeções formuladas pelo Parecer, para fins de formação de juízo do Parlamento sobre elas). Neste sentido, por economia processual, podem ser dispensadas no pronunciamento parlamentar seções que simplesmente 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: este documento deve ser

conclusivo no sentido de exprimir se as contas representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro, bem como sobre a observância dos princípios e normas constitucionais e legais

<sup>20</sup> 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”).

<sup>21</sup> Art. 7º da Resolução TCU 291/2017.



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

que regem a Administração Pública Federal na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual<sup>22</sup>.

Sua conclusão indicará a recomendação de aprovação ou rejeição das contas, a partir das opiniões<sup>23</sup> 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 governamental<sup>24</sup>.

Tais ocorrências negativas podem caracterizar ressalvas às contas ou uma opinião adversa (sinalizando o parecer pela rejeição), em duas dimensões<sup>25</sup>:

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

SF/22237.53411-57

<sup>22</sup> Art. 10 da Resolução TCU 291/2017.

<sup>23</sup> 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

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

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



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

a) quando as distorções entre a realidade econômica, financeira e patrimonial e o registro contábil<sup>26</sup> podem ser materialmente<sup>27</sup> relevantes, mas não generalizadas<sup>28</sup>, 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 generalizados<sup>29</sup>, 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 impropriedades<sup>30</sup> ou irregularidades<sup>31</sup> que, pela materialidade e gravidade, não impliquem em opinião adversa, ou distorção materialmente relevante com efeito não generalizado sobre as informações de

SF/22237.53411-57

<sup>26</sup> 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)

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

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

<sup>29</sup> “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)

<sup>30</sup> 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

<sup>31</sup> 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

desempenho orçamentário ou da política fiscal, situações em que ocorrerá a opinião com ressalvas; ou

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 da estrutura do Parecer permite organizar um tratamento sistemático das suas informações no relatório de julgamento das contas de governo – especialmente quando se constata que seus critérios de apontamento são desdobramento bastante preciso, em rol exemplificativo de ocorrências, dos três critérios de julgamento que acima reproduzimos (fidedignidade das contas prestadas, fiel

SF/222337.53411-57



## 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 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 nexo causal entre a sua ocorrência e a conduta do Presidente da República, segundo os parâmetros de avaliação e responsabilização fixados na seção anterior. Em seguida, as tipificadas como impropriedades podem ser listadas pela sua totalidade, com a manifestação parlamentar em bloco sobre a sua natureza de falha formal 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 individualmente<sup>32</sup>, 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.

Em todos os casos, o posicionamento parlamentar tem liberdade de reproduzir, modificar ou desconsiderar, no seu julgamento das contas, a ressalva apostila 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,

SF/222337.53411-57

<sup>32</sup> Podendo-se agrupar a manifestação sobre ocorrências de natureza ou circunstâncias semelhantes.



SF/222337.53411-57

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:

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

[...]

Consigne-se, no entanto, que o caráter opinativo do parecer prévio configura apenas parcialmente um efeito não-vinculante, dado que, uma vez emitida a argumentação técnica da Corte de Contas, caberá ao Legislativo contestá-la, ainda que politicamente, mantendo a dialogicidade e a racionalidade do controle externo, que é, por essência, concomitantemente político e técnico-jurídico. Em outros termos, a emissão do parecer prévio inverte o ônus argumentativo, competindo aos parlamentares a incumbência de desconstruir-lhe a análise, em caso de discordância. Do contrário, converter-se-á o parecer prévio em peça meramente retórica e ornamental<sup>33</sup>.

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

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



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

quaisquer outras fontes fidedignas, pontos, outros elementos objetivos que sejam relevantes para influenciar do julgamento das contas presidenciais, tanto como atos e fatos a serem considerados na conduta presidencial, quanto como fatores atenuantes ou agravantes do julgamento realizado sobre os atos e fatos já considerados a partir do Parecer.

O posicionamento final a ser proposto ao Congresso Nacional, por fim, será então o da aprovação irrestrita, o da aprovação com ressalvas ou da rejeição. Os dois últimos exigem a identificação inequívoca de condutas do(a) primeiro(a) mandatário(a) que violem de forma significativa os três critérios de julgamento político desenvolvidos nesta seção (fidedignidade das contas prestadas, fiel execução dos instrumentos legais de planejamento e orçamento e observância do princípio da legalidade). Quando uma ou mais dessas violações sejam capazes de distorcer gravemente as contas em relação a 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 – no juízo do Congresso – as responsabilidades presidenciais no critério respectivo, estar-se-á diante de ressalvas às contas<sup>34</sup>.

SF/222337.53411-57

<sup>34</sup> 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](https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_100/ISSAI_100_en_2019.pdf), Acesso 12/07/2022)



SF/222337.53411-57

## 2 ANÁLISE

### 2.1 Das Normas Regimentais, ou melhor, da sua lamentável ausência<sup>35</sup>

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 forma de apresentação e o conteúdo tanto das contas a serem prestadas pelo Chefe do Poder Executivo quanto do Parecer Prévio elaborado pelo TCU. O Parecer Prévio favorável do Tribunal, invariável desde o episódio de 1936, propiciava uma tramitação legislativa sem questionamentos mais aprofundados, o que não contribuiu para ajustá-lo a práticas mais consentâneas com a transparência e os princípios constitucionais do processo.

Existe, por exemplo, lacuna regimental quanto à oportunidade de manifestação do Presidente da República sobre o Parecer Prévio (especialmente quando este 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<sup>36</sup>. Trata-se de uma instância isolada de um universo maior envolvendo os princípios jurídicos da ampla defesa e do contraditório em um processo como o que ora analisamos, haja vista não faltarem exemplos de rejeição de contas e

<sup>35</sup> 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.

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



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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

Outro exemplo, igualmente grave, de falta ou inadequação da regulamentação sobre tão importante matéria pôde ser observado também durante a tramitação das contas de 2014. Trata-se da instância formal de julgamento: se o Congresso Nacional em sessão conjunta ou se cada Casa deliberando em separado. Iniciativa da então Presidenta da CMO ensejou o Mandado de Segurança nº 33.729-DF<sup>37</sup>, pelo qual a nobre parlamentar solicitava pronunciamento do Pretório Excelso no sentido de que as contas presidenciais devam ser apreciadas pelo Congresso Nacional em sessão conjunta, presidida pelo Presidente do Senado Federal, e não por sessões isoladas de cada Casa. Em 13/08/2015, o Exmo. Ministro Luís Roberto Barroso expediu, em Medida Cautelar, apreciação de que "[d]e corre do sistema constitucional a conclusão de que o julgamento das contas do Presidente da República deve ser feito pelo Congresso Nacional em sessão conjunta de ambas as Casas, e não em sessões separadas". Contudo, não 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, ressalvando que "os futuros julgamentos de contas presidenciais anuais sejam feitos em

SF/222337.53411-57

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



SF/22233.53411-57



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

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

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

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



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/222337.53411-57

Em sua manifestação de mérito<sup>39</sup>, 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 tiveram observado esse rito. Também falando sobre o mérito, em sua fundamentação sobre o *fumus boni juris*, o Ministro Barroso aponta, entre outros argumentos no mesmo sentido: (a) que o rol de hipóteses previstas no art. 57, § 3º, da Constituição, nas quais as Casas devem se reunir conjuntamente, não é taxativo; (b) a apreciação das contas presidenciais faz-se na forma do Regimento Comum do Congresso Nacional (CF, art. 166, caput e § 2º); (c) este prevê que seu objeto é disciplinar a reunião da Câmara e do Senado “em sessão conjunta” (art. 1º); (d) para apreciação das prestações de contas, o parecer da CMO é encaminhado à Mesa do Congresso Nacional, e as decisões finais a serem sistematizadas são aquelas do Plenário do Congresso Nacional (art. 116, incs. V e VI, da Resolução 1/2006-CN<sup>40</sup>); (e) não existe qualquer regulação da matéria nos Regimentos Internos de qualquer das Casas (a esse respeito, quando a Constituição pretendeu a atuação isolada de uma das Casas, instituiu-a expressamente tomada de contas pela Câmara dos Deputados quando as mesmas não forem prestadas tempestivamente, art. 51, inciso II, da CF; nesse caso, o Regimento Interno da Câmara também aponta em seu art. 215, § 5º, que o parecer produzido naquela Casa seja encaminhado ao Congresso Nacional para deliberação). Em prol da mesma conclusão, milita a Nota Técnica nº 132/2015, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, uma das fontes argumentativas mencionadas no próprio Voto do Ministro Barroso.

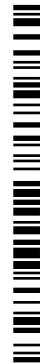
Neste ponto, não posso, como Relator da matéria, omitir uma manifestação expressa sobre esse encaminhamento: considero inequívoca a exigência constitucional de que as contas, após o Parecer da CMO, sejam julgadas pelo Congresso Nacional em sessão conjunta. Ainda que não tenha havido pelo Supremo Tribunal Federal uma

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

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



SF/222337.53411-57



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. Trata-se, como bem define o Ministro Barroso, não de uma criação jurisprudencial, mas do reconhecimento de repetidas e expressas manifestações do próprio Poder Legislativo ao desenhar as normas constitucionais e sua regulamentação infraconstitucional. A circunstância de ter havido uma prática reiterada no passado não condiciona de modo algum os passos futuros do Parlamento, cujo compromisso é, primeiramente, com a fiel execução da Carta Magna, tal como juramos todos nós, legisladores, quando da nossa posse no mandato.

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

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

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/222337.53411-57

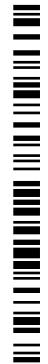
Congresso Nacional tem a prerrogativa de incluir qualquer elemento idôneo em sua apreciação (desde que, naturalmente, manifeste-se também sobre cada um dos fundamentos da opinião vertida no Parecer Prévio); esta posição, porém, muito se veria reforçada pela sua explicitação em normativo regimental. De 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, 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 própria caracterização de alguma ocorrência contábil ou administrativa como tal. Mais um fator que torna necessária melhor regulamentação da matéria de forma a só as incluir 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, inexiste prazo para nós, congressistas. Seria bastante razoável que o Parlamento, a cada ano, julgasse 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 ficar no esquecimento fatos que poderiam contribuir para o debate e a geração de conhecimento sobre a gestão.



SF/222337.53411-57



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 procedural na forma das adequadas Resoluções.

Não tenho, na Relatoria destas contas, a prerrogativa de formular novos conteúdos normativos. Nesta seção, cabe-me tão somente alertar 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 Parecer Prévio do TCU

O Tribunal de Contas da União é de parecer que as Contas atinentes ao exercício de 2018, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor ex-Presidente da República, Michel Miguel Elias Temer Lulia, estão em condições de serem **aprovadas** pelo Congresso Nacional **com ressalvas**, exclusivamente em relação ao conteúdo analisado, dada a impossibilidade de acesso aos dados administrados pela Receita Federal.

### 2.2.1 Opinião sobre o relatório de execução dos orçamentos da União

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 constatadas, 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



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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

SF/22237.53411-57

A standard linear barcode is positioned vertically on the right side of the page, next to the document identifier.

#### **2.2.2 Opinião sobre o Balanço Geral da União**

Não foi possível obter evidências apropriadas e suficientes para fundamentar a conclusão de auditoria, e tendo em vista que os possíveis efeitos de distorções sobre os elementos auditados que não são detectados representam ou podem representar parcela substancial das demonstrações financeiras, o Tribunal fica impossibilitado de expressar opinião sobre a confiabilidade e a transparência do conjunto das informações registradas no Balanço Geral da União do exercício de 2018.

#### **2.3 Fundamentos para a opinião do TCU acerca do relatório sobre a execução dos orçamentos da União**

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião sobre a execução dos orçamentos da União consta nos capítulos 3 e 4 do Relatório do TCU sobre as Contas do Presidente da República.

A partir da análise do relatório, devem ser ressalvadas as seguintes ocorrências mencionadas ao longo do documento:

1. Inobservância dos requisitos exigidos pelos artigos 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 e 112 e 114 da Lei 13.473/2017, para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, em face da ausência, no momento da edição das Medidas Provisórias 822/2018 e 843/2018 e dos Decretos 9.391/2018 e 9.442/2018, de demonstração da existência de: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais



SF/22237.53411-57

ou, alternativamente, indicação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; e apresentação do impacto orçamentário-financeiro sobre as transferências previstas aos entes federativos (seção 4.1.2.9);

2. Impossibilidade de verificar a fiel observância do disposto no subitem 9.2.2 do Acórdão 2.986/2018-TCU-Plenário, em razão dos indícios de desvio de finalidade na destinação de parte significativa dos repasses federais, visto que as áreas beneficiadas não guardam relação direta com os fundamentos que embasaram a intervenção federal (seção 4.2);

3. Ausência de prova do cumprimento, no exercício de 2018, 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 da Constituição Federal, o qual impõe que, dos recursos destinados à irrigação, a União deve aplicar, durante quarenta anos, 20% naquela região (seção 4.1.1.7);

4. Falta de comprovação, na Prestação de Contas do Presidente da República de 2018, de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na região Nordeste ocorreu preferencialmente no Semiárido, consoante determina o inciso II do art. 42 do ADCT da Constituição Federal (seção 4.1.1.7);

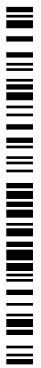
5. Falta de comprovação, na Prestação de Contas do Presidente da República de 2018, de aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do ADCT da Constituição Federal em projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares que atendem aos requisitos estabelecidos em legislação específica, conforme exigência do parágrafo único daquele dispositivo constitucional (seção 4.1.1.7);

6. Falhas na confiabilidade e na qualidade de parcela significativa das informações de desempenho apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República de 2018 referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019 (seção 3.3);

7. Ausência de divulgação dos parâmetros anuais esperados para as metas em cada exercício, os quais são necessários para avaliar se o andamento das metas se deu conforme o previsto (seção 3.3);



SF/22237.53411-57



8. Utilização de indicador de resultado primário desatualizado nos parâmetros de filtro utilizados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) para classificação das alterações orçamentárias (seção 4.1.1.1).

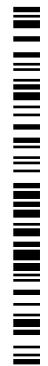
## 2.4 Fundamentos para a opinião do TCU sobre o Balanço Geral da União

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião modificada sobre o Balanço Geral da União consta no Capítulo 5 do Relatório do TCU. A seguir estão elencadas as distorções detectadas por meio do exame efetuado sobre as demonstrações consolidadas:

1. Impossibilidade de emitir opinião de auditoria sobre a confiabilidade e a transparência das informações registradas nas demonstrações contábeis de 2018 do então Ministério da Fazenda (seção 5.3.1.1);
2. Impossibilidade de atestar a totalidade dos valores de provisões e passivos contingentes para perdas judiciais (seção 5.3.1.2);
3. Superavaliação do estoque de títulos da dívida pública interna em 29,2 bilhões (seção 5.3.1.3);
4. Subavaliações do ativo decorrentes de:
  - 4.1. ausência de contabilização do direito de recebimento de honra garantida legalmente pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) aos contratos inadimplentes do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) (seção 5.3.1.4);
  - 4.2. não inclusão de custos diretos no valor contábil das rodovias federais (seção 5.3.1.6);
  - 4.3. não contabilização de terras de regularização fundiária (seção 5.3.1.7);
  - 4.4. desatualização do valor de ativos imobilizados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) (seção 5.3.1.8).
5. Subavaliações do passivo decorrentes de:



SF/222337.53411-57



- 5.1. não reconhecimento de obrigações a pagar com precatórios e requisições de pequeno valor (RPVs) cancelados por força da Lei 13.463/2017 (seção 5.3.1.9);
- 5.2. ausência de reconhecimento de obrigações a pagar com precatórios expedidos de 2/7/2018 a 31/12/2018, em montante não estimado (seção 5.3.1.10);
6. Subavaliação de ativo e passivo decorrente da ausência do registro das participações e das obrigações referentes a parcelas de integralização de cotas e ações em organismos internacionais (seção 5.3.1.5);
7. Registro no passivo não circulante de precatórios e RPVs a pagar até o final do exercício seguinte ao das demonstrações contábeis (seção 5.3.2.1);
8. Ausência de contabilização de ajustes para perdas em créditos de curto prazo (seção 5.3.2.2);
9. Deficiência da divulgação em notas explicativas do retorno financeiro das aplicações de recursos da União no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) (seção 5.3.3.1);
10. Não apresentação de forma adequada das notas explicativas referentes às Contas de Créditos a Curto e Longo Prazos, prejudicando a comprehensibilidade sobre as informações divulgadas no âmbito do programa Fies (seção 5.3.3.2);
11. Divergência de R\$ 1.015.729.564,92 entre o valor de ajuste para perdas estimadas com o Fies constante do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e o valor informado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) - seção 5.4.1;
12. Não reconhecimento da remuneração da Conta Única do Tesouro Nacional de acordo com o regime de competência (seção 5.4.2);
13. Ausência do registro de provisão para suportar os aumentos de capital programados para o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) - seção 5.4.3;
14. Não contabilização pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) dos terrenos desapropriados anteriormente ao exercício de 2015 para construção da malha rodoviária federal (seção 5.4.4);



SF/22237.53411-57

15. Deficiências no controle de identificação e caracterização dos terrenos marginais e terras de marinha (seção 5.4.5);
16. Ausência de integridade do registro de bens móveis do Ministério da Defesa (seção 5.4.5.1);
17. Erro de interpretação da Lei 13.463/2017 no sentido de negar sua aplicação aos cancelamentos dos precatórios e requisições de pequeno valor de natureza trabalhista, o que causa dano potencial à avaliação da arrecadação orçamentária de receita proveniente de recursos dos requisitórios cancelados nos termos daquela lei (seção 5.4.6).

## 2.5 Recomendações do TCU ao Poder Executivo Federal

### 1. Recomendações

1.1. Ao Ministério da Economia que, na elaboração do Plano Plurianual 2020-2023, incorpore correções e aperfeiçoamentos apontados pelo TCU nos últimos anos, de modo que o projeto de lei do PPA a ser encaminhado ao Congresso Nacional, de fato, seja instrumento de planejamento compatível com os planos regionais e setoriais, útil na efetiva prestação de contas e esteja dotado de mecanismos que permitam monitoramento e avaliação das políticas públicas federais, considerando os componentes custos, entregas e efetividade (seção 3.3);

1.2. Ao Ministério da Economia que, na abertura de créditos adicionais, utilize o indicador de resultado primário vigente para definição dos parâmetros adotados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) quanto à classificação do tipo de alteração orçamentária (seção 4.1.1.1);

1.3. Ao Poder Executivo federal que adote medidas efetivas a fim de garantir, e comprovar, que, dos recursos destinados à irrigação, a União aplique no mínimo 20% na região Centro-Oeste, em atendimento às disposições do inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal e à



SF/22237.53411-57

recomendação contida no subitem 1.2 do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2017 (seção 4.1.1.7);

1.4. Ao Poder Executivo federal que adote, ainda, providências efetivas para aprimorar as informações referentes à regionalização da despesa, quanto à subfunção de governo Irrigação, no processo orçamentário e no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), de modo a permitir a averiguação do cumprimento do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal e a atender à recomendação do subitem 3.1.8 do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2016 (seção 4.1.1.7);

1.5. Ao Poder Executivo federal que, em atenção aos princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) e à recomendação do subitem 1.2 do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2017, inclua na Prestação de Contas do Presidente da República comprovação inequívoca de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na região Nordeste ocorreu preferencialmente no Semiárido e de que a aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal se destinou a projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares que atendem aos requisitos previstos em legislação específica, conforme as exigências daquele dispositivo constitucional (seção 4.1.1.7);

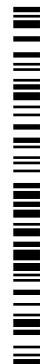
1.6. À Casa Civil e à Controladoria-Geral da União que, na hipótese de intervenção federal nos estados-membros, seja priorizada a realização de auditoria no estado durante a intervenção e certificação de contas, fazendo constar em capítulo próprio na prestação de contas anual do Presidente da República diagnóstico circunstanciado da situação que justificou à intervenção, sem prejuízo do disposto no art. 36 da Lei 8.443/1992, com as adaptações necessárias para a realidade estadual, tendo em vista a competência presidencial privativa fixada pelo art. 84, inciso X, da Constituição da República (seção 4.2);



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/222337.53411-57



1.7. À Casa Civil e à Controladoria-Geral da União que, na hipótese de intervenção federal plena ou parcial no Poder Executivo dos estados-membros, adotem as medidas necessárias de monitoramento das despesas mínimas com educação e saúde nos entes que passam pela intervenção, assim como os limites e condições fixados pelas normas gerais de finanças públicas, com vistas a prevenir o descumprimento dos percentuais constitucionais e as regras fiscais ao longo da execução orçamentária e financeira, em razão da competência presidencial privativa fixada pelo art. 84, inciso X, da Constituição da República (seção 4.2);

1.8. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que efetue o registro contábil do direito à garantia relativa ao saldo devedor de operações inadimplidas no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) a mais de 360 (trezentos e sessenta) dias consecutivos, as quais devem ser honradas por meio do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), consoante estabelece o art. 21 do Estatuto do FGEDUC (seção 5.3.1.4);

1.9. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Ministério da Economia, que providencie a normatização relacionada à contabilização das participações da República Federativa do Brasil em Organismos Internacionais, bem assim proceda à análise de todos os instrumentos de subscrição ou de compromisso firmados, a fim de verificar a necessidade de registro contábil das respectivas participações e obrigações e do reconhecimento de eventuais passivos contingentes (seção 5.3.1.5);

1.10. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), que aprimore a metodologia para apuração dos custos do patrimônio rodoviário federal de modo a contemplar os custos com projetos de implantação das estradas, estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA), supervisão de obras e outros custos diretamente atribuíveis (seção 5.3.1.6);



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

1.11. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), que:

1.11.1. adote medidas para registrar no Siafi as parcelas de glebas públicas federais certificadas, consoante informado no Ofício 17207/2019/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA; e

1.11.2. adote medidas visando à revisão dos perímetros das glebas federais do Incra já certificadas, uma vez que contêm parcela significativa de áreas destinadas à criação de territórios indígenas e unidades de conservação federal, assim como das faixas de domínio sob gestão do Dnit e das áreas inalienáveis pertencentes à SPU, de modo a reduzir o risco de sobreposição da área de imóveis da União e, consequentemente, a distorção na valoração e contabilização desses ativos no Siafi (seção 5.3.1.7).

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

1.12.1. apresente, em 60 (sessenta) dias, informações sobre as provisões constituídas para 2018 e 2019 relativas a precatórios e RPVs, no modelo proposto no subitem 12.2.3, Parte II – Procedimentos Contábeis, do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 8<sup>a</sup> edição;

1.12.2. evidencie e oriente as setoriais contábeis responsáveis a destacar, nas próximas notas explicativas, para fins de favorecer a transparência e a accountability públicas:

1.12.2.1. o saldo final, dos exercícios anterior e corrente, dos precatórios e RPVs cancelados por força da Lei 13.463/2017, mas não requisitados pelo credor;

1.12.2.2. o montante dos precatórios e RPVs cancelados no exercício;

1.12.2.3. o montante dos precatórios e RPVs reincluídos no exercício (pagos e a pagar);

SF/222337.53411-57



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/22237.53411-57

1.12.2.4. o montante dos precatórios e RPVs com execução extinta no exercício em virtude de prescrição intercorrente disposta no art. 924, inciso V, da Lei 13.105/2015 e de demais circunstâncias;

1.12.2.5. as perspectivas de extinção da execução de processos relativos a precatórios e RPVs em vista da expectativa de prescrição intercorrente do direito do credor; e

1.12.3. apresente, em 180 (cento e oitenta) dias, resultado dos estudos que delineiem a natureza da obrigação da União com os credores de precatórios cancelados por força da Lei 13.463/2017 e que estabeleçam procedimentos contábeis de controle, registro e evidenciação desses compromissos da União (seção 5.3.1.9).

1.13. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Conselho de Justiça Federal, que, em 180 dias, revise os procedimentos de registro do passivo relativo a sentença judicial transitada em julgado entre 2/7 e 31/12 que resulte em precatório, no sentido de reconhecer a obrigação no exercício de sua ocorrência, e não na expedição formal do precatório, para que o fato seja refletido no passivo não circulante do exercício em que tenha ocorrido (seção 5.3.1.10);

1.14. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e o Conselho Nacional de Justiça, que oriente os órgãos do Poder Judiciário a identificar as obrigações com sentença judicial transitada em julgado entre 2/7 e 31/12 que resulte em precatórios, para permitir que sejam reconhecidas no passivo não circulante do exercício financeiro em que tenham ocorrido (seção 5.3.1.10);

1.15. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e o Conselho de Justiça Federal, que:

1.15.1. reclassifique para o passivo circulante o montante de R\$ 23.954.337.381,00, referente aos precatórios e RPVs previstos na LOA para serem pagos em 2019; e

1.15.2. retifique as orientações sobre os procedimentos de registro contábil dos precatórios para que seja reclassificada a obrigação do longo prazo para o curto



SF/22237.53411-57



prazo antes do encerramento do exercício, de forma que as demonstrações contábeis reflitam com fidedignidade os compromissos a pagar no circulante e não circulante (seção 5.3.2.1).

1.16. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o FNDE, que, ao efetuar o registro contábil dos ajustes para perdas estimadas no âmbito do Fies, observe os critérios de segregação do ativo em circulante e não circulante constantes no MCASP e no Manual Siafi, de modo que o referido ajuste, relativo aos contratos com prazo de vencimento final da amortização com até doze meses da data das demonstrações contábeis, seja devidamente evidenciado no ativo circulante da entidade (seção 5.3.2.2);

1.17. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que divulgue nas notas explicativas do Balanço Geral da União o retorno financeiro das aplicações de recursos da União no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), de modo a evidenciar em que medida os aportes do ente federal são suficientes para manter a saúde financeira do fundo e mitigar o risco de insolvência em razão dos recentes e recorrentes resultados negativos e do elevado nível de inadimplência verificado no programa habitacional gerido com recursos do FAR (seção 5.3.3.1);

1.18. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o FNDE, que evidencie em notas explicativas as informações mínimas exigidas pelo Manual Siafi, seção 020300 - macrofunções, assunto - 020318 - encerramento do exercício, subitens 5.2.3.1, alínea "e", e 5.2.6.3 (seção 5.3.3.2);

1.19. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o FNDE, que evidencie em notas explicativas informações relativas à sustentabilidade financeira do Fies, a exemplo do impacto no endividamento público decorrente do Fies em razão dos subsídios creditórios concedidos (subsídios implícitos) e do índice de recuperação dos valores a receber dos contratos que passaram a ser classificados como inadimplentes – prestações não pagas a partir do nonagésimo dia após o vencimento da prestação, nos termos da Resolução CG-Fies 27/2018 (seção 5.3.3.2);



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/222337.53411-57

1.20. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o FNDE, que proceda aos ajustes nas rotinas contábeis pertinentes, a fim de eliminar a defasagem do valor constante do ajuste para perdas estimadas com o Fies no Siafi, uma vez que os dados utilizados para memória de cálculo, informados pelos agentes financeiros do aludido programa, se referem ao mês imediatamente anterior ao do reconhecimento contábil, o que está em desacordo com o regime de competência, consoante estabelecem o subitem 1.1 da NBC TSP Estrutura Conceitual e o MCASP (seção 5.4.1);

1.21. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Ministério da Economia, que proceda aos ajustes nas rotinas contábeis pertinentes, a fim de que as variações patrimoniais aumentativas (VPA) decorrentes da remuneração da aplicação de recursos da Conta Única do Tesouro Nacional sejam reconhecidas em observância ao regime de competência, consoante o disposto no subitem 1.1 da NBC TSP Estrutura Conceitual e no MCASP (seção 5.4.2);

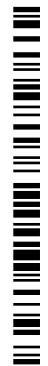
1.22. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Ministério da Economia, que proceda à análise da sistemática dos aportes realizados pela União no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), a fim de concluir pela necessidade, ou não, do registro de obrigação ou de provisão, divulgando a motivação em notas explicativas, conforme o caso, tendo em vista a peculiaridade da questão (seção 5.4.3);

1.23. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria de Patrimônio da União, que proceda à análise das deficiências apontadas pela auditoria relacionadas à caracterização dos terrenos marginais e terras de marinha, a fim de concluir pela necessidade, ou não, do registro contábil de tais bens, de forma a evidenciar a real situação do patrimônio da União (seção 5.4.5);

1.24. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Ministério da Economia e a Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, que avalie a compatibilidade da Macrofunção Siafi 020330 e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público com as disposições da NBC TSP 07 – Ativo Imobilizado, especialmente no que se refere à transferência de bens pelo valor



SF/22237.53411-57



líquido contábil ante a necessidade de divulgação de informações do valor bruto e depreciação acumulada dos bens (seção 5.4.5.1);

1.25. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, Conselho Superior da Justiça do Trabalho e tribunais da Justiça do Trabalho, que:

1.25.1. demonstre, em 180 (cento e oitenta) dias, a adoção de controles sistemáticos dos precatórios e RPVs cancelados pela Lei 13.463/2017 que possibilitem:

1.25.1.1. monitorar a ocorrência do fato gerador do cancelamento previsto no caput do art. 2º;

1.25.1.2. fiscalizar a operacionalização da transferência à Conta Única do Tesouro Nacional imputada ao banco depositário contratado, referente aos recursos de precatórios e RPVS de responsabilidade da Justiça do Trabalho, em obediência ao §1º do art. 2º;

1.25.1.3. identificar os precatórios e RPVs reincluídos em virtude do requerimento de novo ofício requisitório previsto no caput do art. 3º.

1.25.2. evidencie, a partir do exercício de 2019, nas notas explicativas, as informações objeto do controle requerido acima;

1.25.3. dê ciência da determinação ao Conselho Nacional de Justiça, ao Banco do Brasil S.A. e aos bancos depositários contratados para a operacionalização da gestão dos recursos (seção 5.4.6).

1.26. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Banco do Brasil S.A, que, em 30 (trinta) dias, realize as transferências para a Conta Única do Tesouro Nacional dos valores dos cancelamentos de precatórios e RPVs de responsabilidade da Justiça do Trabalho incorridos desde a edição da Lei 13.463/2017 e a incorrer no futuro, em obediência ao disposto no §1º do art. 2º da Lei 13.463/2017, que deve incidir, de forma irrestrita, sobre quaisquer precatórios e RPVs dos quais a União é devedora (seção 5.4.6).



SF/222337.53411-57

## 2.6 Alertas do TCU ao Poder Executivo Federal

### 1. Alertas

1.1. Alertar o Poder Executivo federal, com fulcro no art. 1º, § 1º, e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000, que, em um ambiente de sucessivos deficit primários e da necessidade de manutenção da oferta dos serviços públicos ao cidadão, há o risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, o que poderá acarretar o descumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal (seção 4.1.1.5);

1.2. Alertar o Poder Executivo federal, com fundamento no art. 1º, § 1º, e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de que a expansão das despesas obrigatórias acarreta riscos de descumprimento dos limites estabelecidos pela Emenda Constitucional 95/2016 e/ou de comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos (seção 4.1.1.8);

1.3. Alertar o Poder Executivo federal acerca do não cumprimento das disposições do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e/ou dos artigos 14 da Lei Complementar 101/2000, 112 e 114 da Lei 13.473/2017, quando da edição das Medidas Provisórias 822/2018 e 843/2018 e dos Decretos 9.391/2018 e 9.442/2018, uma vez que a concessão ou a ampliação de benefícios tributários que importaram em renúncia de receita não observaram todos os requisitos legais como: a projeção do impacto orçamentário-financeiro; a comprovação de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetaria as metas dos resultados fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias ou, alternativamente, a indicação de medidas de compensação; a fixação de vigência máxima de cinco anos; e a apresentação do impacto orçamentário-financeiro sobre as transferências previstas aos entes federativos (seção 4.1.2.9);



SF/222337.53411-57

1.4. Alertar o titular do Poder Executivo federal, com base no art. 71, inciso I, da Constituição da República e no art. 59 da Lei Complementar 101/2000, de que eventuais irregularidades cometidas durante a intervenção federal nos estados-membros e distorções que venham a ser detectadas nas demonstrações financeiras do ente podem se refletir no parecer prévio conclusivo a cargo desta Corte de Contas, por se tratar a execução da intervenção federal de matéria inserida no rol de competência privativa nos termos do art. 84, inciso X do Texto Constitucional (seção 4.2);

1.5. Alertar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 13, § 3º, da Resolução TCU 291/2017, sobre a necessidade de adotar medidas efetivas para viabilizar os trabalhos de auditoria do TCU nas demonstrações financeiras da União, de forma a assegurar a emissão de opinião sobre as futuras prestações de contas do Presidente da República (seção 5.3.1.1).

## **2.7 Monitoramento das deliberações sobre as Contas do Presidente da República de 2015, 2016 e 2017**

No âmbito do Relatório sobre as Contas do Presidente da República, o TCU emite recomendações e alertas aos órgãos e às entidades responsáveis pela conformidade na execução dos orçamentos e na gestão dos recursos públicos federais e pela confiabilidade das informações contábeis, buscando assegurar a transparência das contas públicas e a observância dos princípios que regem a administração pública. Nesse sentido, uma das diretrizes do Relatório sobre as Contas do exercício de 2018 foi o monitoramento das deliberações veiculadas nas Contas de 2015 a 2017.

Assim, de um total de 48 recomendações abrangidas pelo escopo final do monitoramento: 22 foram consideradas plenamente atendidas; 4 parcialmente atendidas; e 18 em atendimento. Quanto aos 5 alertas, o monitoramento consistiu em verificar a sua observância, com base no relato das providências tomadas pelo Poder Executivo.

O desempenho apurado em face do monitoramento revela o alto grau de aderência dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal às deliberações veiculadas



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

pelo TCU por ocasião do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República dos três exercícios analisados.

Houve ainda três recomendações não atendidas, todas relacionadas ao cumprimento do disposto no art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias (ADCT), que trata dos recursos destinados à irrigação nas regiões Centro-Oeste e Nordeste, tema cuja análise em 2018 resultou em irregularidades e propostas de novas recomendações.

Com efeito, as recomendações e os alertas proferidos pelo TCU ensejaram a adoção de medidas preventivas, corretivas ou de aprimoramento da gestão, com o propósito de evitar irregularidades, sanar distorções e impropriedades e aperfeiçoar procedimentos que assegurem a conformidade na execução orçamentária e na gestão dos recursos públicos federais e a confiabilidade das informações contábeis da União.

Tendo em vista os benefícios decorrentes da atuação tempestiva e recorrente do Tribunal, cumpre informar que as recomendações consideradas nas situações “não atendida”, “parcialmente atendida” e “em atendimento” bem como os alertas considerados “não observado” ou “parcialmente observado” seriam objeto de novo monitoramento por ocasião do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2019.

## 2.8 Considerações Finais

Inicialmente, destacamos a reiterada lentidão do Congresso Nacional para julgar as contas do Presidente da República. Um julgamento célere é essencial para dar efetividade à previsão constitucional de prestação de contas por parte do dirigente máximo do Poder Executivo. Não há prazo constitucional, legal ou regimental para tal julgamento. Lamentavelmente, o Congresso Nacional tem sido omissos e lento no exercício dessa importante atribuição. Atualmente, estão pendentes de julgamento as Contas do Presidente da República desde 2014, o que inclui as contas de dois exercícios financeiros completos e do último período de governo da presidente Dilma Rousseff, de

A vertical barcode is located on the right margin of the page.

SF/22237.53411-57



SF/222337.53411-57

todo o governo do presidente Michel Temer e as contas prestadas pelo presidente Jair Bolsonaro relativas a 2019, 2020 e 2021. Além disso, as contas do presidente Fernando Collor, referentes a 1990, 1991 e, parcialmente, 1992, também não foram julgadas até o presente momento.

Ademais, registramos com preocupação o fato de o TCU não ter conseguido acessar os dados administrados pela Receita Federal. Isso significa dizer que o próprio Poder Legislativo está impossibilitado de avaliar as contas do Presidente da República no que diz respeito aos dados administrados pela Receita Federal. Outro aspecto negativo e igualmente preocupante é o fato de o TCU ter se visto impossibilitado de expressar opinião sobre a confiabilidade e a transparência do conjunto das informações registradas no Balanço Geral da União do exercício de 2018.

De qualquer forma, considerando o trabalho extenso e detalhado empreendido pelo TCU, consideramos que há condições para que o Congresso Nacional exerça sua atribuição de julgamento político das contas prestadas pelo Presidente da República, na condição de Chefe de Governo. O parecer prévio do TCU, que não se reveste de conteúdo vinculativo, representa uma importante manifestação de caráter eminentemente técnico, a ser considerada pelo Congresso Nacional no julgamento final das contas do Presidente da República. Naturalmente, a manifestação técnica do TCU será avaliada em conjunto com outros elementos de natureza política por parte do Poder Legislativo.

Ademais, como as contas de 2018 não foram julgadas tempestivamente, podemos, neste momento, observar como as recomendações e os alertas foram tratados ao longo de 2019. O parecer prévio do TCU sobre as contas de 2019 consigna que o *"monitoramento revela que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal estão envidando esforços para implementar as medidas sugeridas pelo TCU por ocasião do Parecer Prévio. Com efeito, embora tecnicamente careçam do denominado caráter cogente, quase todas as recomendações e alertas proferidos por esta Corte de Contas ensejaram a adoção de ações preventivas, corretivas ou de aprimoramento da gestão"*.



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/22237.53411-57

É de extrema preocupação o fato de que em 2019, o TCU novamente se viu incapaz de obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar a emissão de uma opinião sobre a confiabilidade e a transparência da totalidade das informações registradas nas Demonstrações Financeiras Consolidadas da União, uma vez que houve limitações ao exame das demonstrações contábeis do Ministério da Economia e do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPs), especialmente em relação aos dados fiscais geridos pela Secretaria da Receita Federal.

As contas do Presidente da República referentes a 2018 e o Parecer Prévio do TCU revelaram preocupante situação, demandando medidas estruturantes para superar de forma definitiva os problemas do país. Temos um ambiente econômico inóspito, marcado por uma legislação tributária extremamente complexa e infraestrutura inadequada. Com relação à Segurança Pública, estávamos em 2018 entre os últimos países da América do Sul e, ainda, mal avaliados globalmente, de acordo com o *Global Peace Index*. Naquele momento, o crescimento das despesas primárias obrigatórias da União, especialmente das despesas previdenciárias, mostrava a evidente e contínua redução da capacidade de investimento do governo, com impactos negativos muito marcantes sobre o crescimento da economia. Infelizmente, as contas do Presidente da República de 2018 não foram avaliadas em tempo hábil e não puderam servir de contribuição a importantes discussões sobre a política fiscal, como a reforma da previdência ou a criação do “teto de gastos”.

Do exame da matéria, concluímos que as contas atinentes ao exercício de 2018, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Michel Miguel Elias Temer Lulia, estão em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional com ressalvas.

## 3 VOTO

Senhoras e Senhores Congressistas, estamos votando muito mais do que as contas presidenciais relativas ao exercício financeiro de 2018. Todos os pontos da nossa



análise terão forte repercussão sobre os anos vindouros, para o governo federal e, como precedente por força do art. 75 da Constituição Federal, para a relação entre Executivo e Legislativo nos estados, no Distrito federal e nos municípios.

Serei muito breve nestas considerações de voto, para colocar os holofotes sobre os pontos verdadeiramente importantes.

SF/222337.53411-57

### **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 posição: o processo relativo à elaboração e apreciação das contas presidenciais, envolvendo providências no âmbito de órgãos técnicos do Poder Executivo, do Tribunal de Contas da União, deste Colegiado e do Plenário do Congresso Nacional, está absolutamente carente de disciplinamento por parte do Parlamento, a quem cabe, com exclusividade, regulamentar a matéria (à exceção da disciplina interna relativa ao processo no próprio TCU, que já teve normativos editados pela Corte).

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

Já discorri longamente sobre essa preliminar na seção 2.1 deste Relatório. Aqui faço tão somente um apelo: debrucemo-nos, sem demora, sobre essa regulamentação. Não deixemos, em nosso turno de responsabilidade sobre as leis orçamentárias, um vazio 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/222337.53411-57

### 3.2 Posição deste Relator sobre o mérito das contas

Quanto aos critérios de julgamento, reitero que:

- I - sua natureza política não afasta o dever de imparcialidade de cada um de nós, e tem por natureza o exigir do Presidente sob julgamento os parâmetros de conduta formalmente codificados em lei e todos aqueles padrões de comportamento que expressem a ação político-institucional desejada pela Constituição, sempre que sejam claramente deduzidos a partir dos preceitos constitucionais;
- II – o critério básico para apuração da ação presidencial deve ser preponderantemente o da fidedignidade, fiel execução e legalidade dos instrumentos de planejamento e orçamento, conforme exaustivamente discutido na seção 1.3.2;
- III – a responsabilização do Chefe do Executivo é pessoal e direta, ou seja, abrange atos de sua formal responsabilidade pessoal assim definidos no ordenamento jurídico e 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, debatidos e demonstrados no capítulo 2 deste Relatório, insuscetíveis de impugnar as condutas presidenciais, sob os critérios de julgamento acima elencados.

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



SF/222337.53411-57

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

No mérito, cabem as seguintes ressalvas às contas:

**I – Sobre a execução dos orçamentos da União:**

1. Inobservância dos requisitos exigidos pelos artigos 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 14 da Lei Complementar 101/2000, 112 e 114 da Lei 13.473/2017, para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, em face da ausência, no momento da edição das Medidas Provisórias 822/2018 e 843/2018 e dos Decretos 9.391/2018 e 9.442/2018, de demonstração da existência de: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, indicação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; e apresentação do impacto orçamentário-financeiro sobre as transferências previstas aos entes federativos;

2. Impossibilidade de verificar a fiel observância do disposto no subitem 9.2.2 do Acórdão 2.986/2018-TCU-Plenário, em razão dos indícios de desvio de finalidade na destinação de parte significativa dos repasses federais, visto que as áreas beneficiadas não guardam relação direta com os fundamentos que embasaram a intervenção federal;

3. Ausência de prova do cumprimento, no exercício de 2018, da aplicação mínima de recursos destinados à irrigação no Centro-Oeste, conforme exige o inciso I do art. 42



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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% naquela região;

4. Falta de comprovação, na Prestação de Contas do Presidente da República de 2018, de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na região Nordeste ocorreu preferencialmente no Semiárido, consoante determina o inciso II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal;

5. Falta de comprovação, na Prestação de Contas do Presidente da República de 2018, de aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal em projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares que atendem aos requisitos estabelecidos em legislação específica, conforme exigência do parágrafo único daquele dispositivo constitucional;

6. Falhas na confiabilidade e na qualidade de parcela significativa das informações de desempenho apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República de 2018 referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019;

7. Ausência de divulgação dos parâmetros anuais esperados para as metas em cada exercício, os quais são necessários para avaliar se o andamento das metas se deu conforme o previsto;

8. Utilização de indicador de resultado primário desatualizado nos parâmetros de filtro utilizados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) para classificação das alterações orçamentárias.

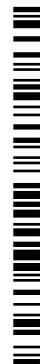
#### II – Sobre o Balanço Geral da União:

1. Impossibilidade de emitir opinião de auditoria sobre a confiabilidade e a transparência das informações registradas nas demonstrações contábeis de 2018 do então Ministério da Fazenda;

SF/222337.53411-57



SF/222337.53411-57



2. Impossibilidade de atestar a totalidade dos valores de provisões e passivos contingentes para perdas judiciais;
3. Superavaliação do estoque de títulos da dívida pública interna em 29,2 bilhões;
4. Subavaliações do ativo decorrentes de:
  - 4.1. ausência de contabilização do direito de recebimento de honra garantida legalmente pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) aos contratos inadimplentes do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies);
  - 4.2. não inclusão de custos diretos no valor contábil das rodovias federais;
  - 4.3. não contabilização de terras de regularização fundiária;
  - 4.4. desatualização do valor de ativos imobilizados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).
5. Subavaliações do passivo decorrentes de:
  - 5.1. não reconhecimento de obrigações a pagar com precatórios e requisições de pequeno valor (RPVs) cancelados por força da Lei 13.463/2017;
  - 5.2. ausência de reconhecimento de obrigações a pagar com precatórios expedidos de 2/7/2018 a 31/12/2018, em montante não estimado;
6. Subavaliação de ativo e passivo decorrente da ausência do registro das participações e das obrigações referentes a parcelas de integralização de cotas e ações em organismos internacionais;
7. Registro no passivo não circulante de precatórios e RPVs a pagar até o final do exercício seguinte ao das demonstrações contábeis;
8. Ausência de contabilização de ajustes para perdas em créditos de curto prazo;
9. Deficiência da divulgação em notas explicativas do retorno financeiro das aplicações de recursos da União no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR);



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

10. Não apresentação de forma adequada das notas explicativas referentes às Contas de Créditos a Curto e Longo Prazos, prejudicando a comprehensibilidade sobre as informações divulgadas no âmbito do programa Fies;

11. Divergência de R\$ 1.015.729.564,92 entre o valor de ajuste para perdas estimadas com o Fies constante do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e o valor informado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);

12. Não reconhecimento da remuneração da Conta Única do Tesouro Nacional de acordo com o regime de competência;

13. Ausência do registro de provisão para suportar os aumentos de capital programados para o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR);

14. Não contabilização pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) dos terrenos desapropriados anteriormente ao exercício de 2015 para construção da malha rodoviária federal;

15. Deficiências no controle de identificação e caracterização dos terrenos marginais e terras de marinha;

16. Ausência de integridade do registro de bens móveis do Ministério da Defesa;

17. Erro de interpretação da Lei 13.463/2017 no sentido de negar sua aplicação aos cancelamentos dos precatórios e requisições de pequeno valor de natureza trabalhista, o que causa dano potencial à avaliação da arrecadação orçamentária de receita proveniente de recursos dos requisitórios cancelados nos termos daquela lei.

Ponderados esses elementos, este Relator **VOTA** pela **aprovação com as ressalvas** constantes deste Relatório das contas apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Michel Miguel Elias Temer Lulia, referentes ao exercício financeiro de 2018, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo anexo.

SF/22237.53411-57



---

CONGRESSO NACIONAL  
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Sala da Comissão, em de de 2022.

Senador **CONFÚCIO MOURA** (MDB/RO)  
Relator

|||||  
SF/22237.53411-57



## 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 2018.

SF/222337.53411-57

**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

**Art. 1º** Ficam aprovadas, com ressalvas, as contas de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Michel Miguel Elias Temer Lulia, atinentes ao exercício de 2018, nos termos do inciso IX do artigo 49, combinado com o inciso XXIV do artigo 84 da Constituição Federal.

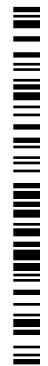
§ 1º As ressalvas mencionadas no *caput*, descritas no Parecer da Comissão a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, decorrem de:

I – Sobre a execução dos orçamentos da União:

1. Inobservância dos requisitos exigidos pelos artigos 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 14 da Lei Complementar 101/2000, 112 e 114 da Lei 13.473/2017, para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, em face da ausência, no momento da edição das Medidas Provisórias 822/2018 e 843/2018 e dos Decretos 9.391/2018 e 9.442/2018, de demonstração da existência de: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, indicação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; e apresentação do impacto orçamentário-financeiro sobre as transferências previstas aos entes federativos;



SF/222337.53411-57



2. Impossibilidade de verificar a fiel observância do disposto no subitem 9.2.2 do Acórdão 2.986/2018-TCU-Plenário, em razão dos indícios de desvio de finalidade na destinação de parte significativa dos repasses federais, visto que as áreas beneficiadas não guardam relação direta com os fundamentos que embasaram a intervenção federal;

3. Ausência de prova do cumprimento, no exercício de 2018, 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% naquela região;

4. Falta de comprovação, na Prestação de Contas do Presidente da República de 2018, de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na região Nordeste ocorreu preferencialmente no Semiárido, consoante determina o inciso II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal;

5. Falta de comprovação, na Prestação de Contas do Presidente da República de 2018, de aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal em projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares que atendem aos requisitos estabelecidos em legislação específica, conforme exigência do parágrafo único daquele dispositivo constitucional;

6. Falhas na confiabilidade e na qualidade de parcela significativa das informações de desempenho apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República de 2018 referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019;

7. Ausência de divulgação dos parâmetros anuais esperados para as metas em cada exercício, os quais são necessários para avaliar se o andamento das metas se deu conforme o previsto; e



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

8. Utilização de indicador de resultado primário desatualizado nos parâmetros de filtro utilizados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) para classificação das alterações orçamentárias.

### II – Sobre o Balanço Geral da União:

1. Impossibilidade de emitir opinião de auditoria sobre a confiabilidade e a transparência das informações registradas nas demonstrações contábeis de 2018 do então Ministério da Fazenda;

2. Impossibilidade de atestar a totalidade dos valores de provisões e passivos contingentes para perdas judiciais;

3. Superavaliação do estoque de títulos da dívida pública interna em 29,2 bilhões:

#### 4. Subavaliações do ativo decorrentes de:

4.1. ausência de contabilização do direito de recebimento de honra garantida legalmente pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) aos contratos inadimplentes do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies);

4.2. não inclusão de custos diretos no valor contábil das rodovias federais;

4.3. não contabilização de terras de regularização fundiária;

4.4. desatualização do valor de ativos imobilizados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

#### 5. Subavaliações do passivo decorrentes de:

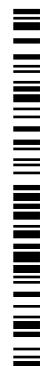
5.1. não reconhecimento de obrigações a pagar com precatórios e requisições de pequeno valor (RPVs) cancelados por força da Lei 13.463/2017;

5.2. ausência de reconhecimento de obrigações a pagar com precatórios expedidos de 2/7/2018 a 31/12/2018, em montante não estimado;

SF/222337.53411-57



SF/22233.53411-57



6. Subavaliação de ativo e passivo decorrente da ausência do registro das participações e das obrigações referentes a parcelas de integralização de cotas e ações em organismos internacionais;

7. Registro no passivo não circulante de precatórios e RPVs a pagar até o final do exercício seguinte ao das demonstrações contábeis;

8. Ausência de contabilização de ajustes para perdas em créditos de curto prazo;

9. Deficiência da divulgação em notas explicativas do retorno financeiro das aplicações de recursos da União no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR);

10. Não apresentação de forma adequada das notas explicativas referentes às Contas de Créditos a Curto e Longo Prazos, prejudicando a comprehensibilidade sobre as informações divulgadas no âmbito do programa Fies;

11. Divergência de R\$ 1.015.729.564,92 entre o valor de ajuste para perdas estimadas com o Fies constante do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e o valor informado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);

12. Não reconhecimento da remuneração da Conta Única do Tesouro Nacional de acordo com o regime de competência;

13. Ausência do registro de provisão para suportar os aumentos de capital programados para o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR);

14. Não contabilização pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) dos terrenos desapropriados anteriormente ao exercício de 2015 para construção da malha rodoviária federal;

15. Deficiências no controle de identificação e caracterização dos terrenos marginais e terras de marinha;



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

16. Ausência de integridade do registro de bens móveis do Ministério da Defesa; e

17. Erro de interpretação da Lei 13.463/2017 no sentido de negar sua aplicação aos cancelamentos dos precatórios e requisições de pequeno valor de natureza trabalhista, o que causa dano potencial à avaliação da arrecadação orçamentária de receita proveniente de recursos dos requisitórios cancelados nos termos daquela lei.

§ 2º Compete ao Chefe do Poder Executivo, 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.

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

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

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

Sala da Comissão, em de de 2022.

Senador **CONFÚCIO MOURA (MDB/RO)**  
Relator

SF/222337.53411-57



**CONGRESSO NACIONAL**

*Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização*

## CONCLUSÃO

A COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO na continuação da Décima Reunião Extraordinária, em 7 de dezembro de 2022, **APROVOU**, o Relatório do Senador CONFÚCIO MOURA, que nos termos do Projeto de Decreto Legislativo apresentado foi favorável à **APROVAÇÃO, com ressalvas**, constantes deste Relatório das contas apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Michel Miguel Elias Temer Lulia, referentes ao exercício financeiro de 2018, referente à **Mensagem nº 3/2019-CN**, que “Encaminha, em cumprimento ao art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal de 1988, a Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2018”. Ao Relatório e ao Projeto de Decreto Legislativo, não foram apresentadas emendas.

Compareceram os Senhores Deputados Celso Sabino, Presidente, Paulo Pimenta, Segundo Vice-Presidente, AJ Albuquerque, Aline Sleutjes, Amaro Neto, Angela Amin, Bira do Pindaré, Cacá Leão, Carlos Chiodini, Carlos Henrique Gaguim, Cezinha de Madureira, Claudio Cajado, Cleber Verde, Delegado Waldir, Elias Vaz, Enio Verri, Fábio Henrique, Felipe Francischini, Fernanda Melchiona, General Peternelli, Hélio Leite, João Maia, Júlio César, Julio Cesar Ribeiro, Leandre, Luiz Carlos, Marcel van Hattem, Mauro Benevides Filho, Nilto Tatto, Paulo Guedes, Roberto Alves, Rodrigo Agostinho, Rubens Bueno, Rui Falcão, Waldenor Pereira, Zé Silva e Zé Vitor; e os Senhores Senadores, Irajá, Primeiro Vice-Presidente, Confúcio Moura, Eliane Nogueira, Jorge Kajuru, Marcelo Castro, Marcos do Val, Marcos Rogério, Plínio Valério, Rodrigo Cunha e Zenaide Maia.

Sala de Reuniões, em 7 de dezembro de 2022.

  
 Deputado CELSO SABINO  
 Presidente

  
 Senador CONFÚCIO MOURA  
 Relator

**CONGRESSO NACIONAL***Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização***PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO**

Aprova, com ressalvas, as contas do Excentíssimo Senhor Presidente da República relativas ao exercício de 2018.

**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

Art. 1º Ficam aprovadas, com ressalvas, as contas de responsabilidade do Excentíssimo Senhor Presidente da República, Michel Miguel Elias Temer Lulia, atinentes ao exercício de 2018, 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 – Sobre a execução dos orçamentos da União:

1. Inobservância dos requisitos exigidos pelos artigos 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 14 da Lei Complementar 101/2000, 112 e 114 da Lei 13.473/2017, para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, em face da ausência, no momento da edição das Medidas Provisórias 822/2018 e 843/2018 e dos Decretos 9.391/2018 e 9.442/2018, de demonstração da existência de: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, indicação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; e apresentação do impacto orçamentário-financeiro sobre as transferências previstas aos entes federativos;

**CONGRESSO NACIONAL***Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização*

22

2. Impossibilidade de verificar a fiel observância do disposto no subitem 9.2.2 do Acórdão 2.986/2018-TCU-Plenário, em razão dos indícios de desvio de finalidade na destinação de parte significativa dos repasses federais, visto que as áreas beneficiadas não guardam relação direta com os fundamentos que embasaram a intervenção federal;

3. Ausência de prova do cumprimento, no exercício de 2018, 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% naquela região;

4. Falta de comprovação, na Prestação de Contas do Presidente da República de 2018, de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na região Nordeste ocorreu preferencialmente no Semiárido, consoante determina o inciso II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal;

5. Falta de comprovação, na Prestação de Contas do Presidente da República de 2018, de aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal em projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares que atendem aos requisitos estabelecidos em legislação específica, conforme exigência do parágrafo único daquele dispositivo constitucional;

6. Falhas na confiabilidade e na qualidade de parcela significativa das informações de desempenho apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República de 2018 referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019;

**CONGRESSO NACIONAL***Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização*

7. Ausência de divulgação dos parâmetros anuais esperados para as metas em cada exercício, os quais são necessários para avaliar se o andamento das metas se deu conforme o previsto; e

8. Utilização de indicador de resultado primário desatualizado nos parâmetros de filtro utilizados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) para classificação das alterações orçamentárias.

**II – Sobre o Balanço Geral da União:**

1. Impossibilidade de emitir opinião de auditoria sobre a confiabilidade e a transparência das informações registradas nas demonstrações contábeis de 2018 do então Ministério da Fazenda;

2. Impossibilidade de atestar a totalidade dos valores de provisões e passivos contingentes para perdas judiciais;

3. Superavaliação do estoque de títulos da dívida pública interna em 29,2 bilhões:

**4. Subavaliações do ativo decorrentes de:**

4.1. ausência de contabilização do direito de recebimento de honra garantida legalmente pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) aos contratos inadimplentes do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies);

4.2. não inclusão de custos diretos no valor contábil das rodovias federais;

4.3. não contabilização de terras de regularização fundiária;

4.4. desatualização do valor de ativos imobilizados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

**5. Subavaliações do passivo decorrentes de:**

5.1. não reconhecimento de obrigações a pagar com precatórios e requisições de pequeno valor (RPVs) cancelados por força da Lei 13.463/2017;

5.2. ausência de reconhecimento de obrigações a pagar com precatórios expedidos de 2/7/2018 a 31/12/2018, em montante não estimado;

**CONGRESSO NACIONAL***Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização*

6. Subavaliação de ativo e passivo decorrente da ausência do registro das participações e das obrigações referentes a parcelas de integralização de cotas e ações em organismos internacionais;
7. Registro no passivo não circulante de precatórios e RPVs a pagar até o final do exercício seguinte ao das demonstrações contábeis;
8. Ausência de contabilização de ajustes para perdas em créditos de curto prazo;
9. Deficiência da divulgação em notas explicativas do retorno financeiro das aplicações de recursos da União no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR);
10. Não apresentação de forma adequada das notas explicativas referentes às Contas de Créditos a Curto e Longo Prazos, prejudicando a comprehensibilidade sobre as informações divulgadas no âmbito do programa Fies;
11. Divergência de R\$ 1.015.729.564,92 entre o valor de ajuste para perdas estimadas com o Fies constante do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e o valor informado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);
12. Não reconhecimento da remuneração da Conta Única do Tesouro Nacional de acordo com o regime de competência;
13. Ausência do registro de provisão para suportar os aumentos de capital programados para o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR);
14. Não contabilização pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) dos terrenos desapropriados anteriormente ao exercício de 2015 para construção da malha rodoviária federal;
15. Deficiências no controle de identificação e caracterização dos terrenos marginais e terras de marinha; Ministério da Defesa;
16. Ausência de integridade do registro de bens móveis do Ministério da Defesa; e



**CONGRESSO NACIONAL**

*Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização*

17. Erro de interpretação da Lei 13.463/2017 no sentido de negar sua aplicação aos cancelamentos dos precatórios e requisições de pequeno valor de natureza trabalhista, o que causa dano potencial à avaliação da arrecadação orçamentária de receita proveniente de recursos dos requisitórios cancelados nos termos daquela lei.

§ 2º Compete ao Chefe do Poder Executivo, 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.

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

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

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

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ 2022.

  
 Senador CONFÚCIO MOURA  
 Relator

  
 Deputado CELSO SABINO  
 Presidente da CMO