



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização



CD/22502.75798-00

**CONTAS PRESTADAS PELO EXCELENTÍSSIMO  
SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
(EXERCÍCIO DE 2017)**

**RELATÓRIO**

**RELATOR: DEPUTADO CARLOS CHIODINI (MDB/SC)**



\* C D 2 2 5 0 2 7 5 7 9 8 0 0 \*





# CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

## SUMÁRIO

1	Relatório.....	4
1.1	Introdução.....	4
1.2	O dever de prestar contas.....	5
1.3	Natureza e critérios de "julgamento político".....	8
1.3.1	Julgamento político não é julgamento arbitrário.....	8
1.3.2	Critérios objetivos de julgamento político.....	10
1.3.3	Critérios de individualização da responsabilidade presidencial.....	16
1.3.4	O tratamento da intempestividade do julgamento.....	18
1.4	Procedimentos para utilização e interpretação das informações do parecer prévio do Tribunal de Contas da União.....	20
2	ANÁLISE.....	27
2.1	Ressalvas e Recomendações segundo o Parecer Prévio acerca do relatório sobre a execução dos orçamentos da União.....	27
2.1.1	Ressalva – complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).....	27
2.1.2	Ressalva – aplicação mínima de recursos destinados à irrigação no Centro-Oeste.....	28
2.1.3	Ressalva – falta e comprovação de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na Região Nordeste ocorreu preferencialmente no semiárido.....	29
2.1.4	Ressalva – falta e comprovação acerca da aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) em projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares.....	30
2.1.5	Ressalva – divergências na divulgação das informações concernentes às desonerações tributárias instituídas em 2017.....	30
2.1.6	Ressalva – ausência dos requisitos para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita.....	32
2.1.7	Ressalva – falhas na confiabilidade e na qualidade referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019.....	33
2.1.8	Ressalva – ausência de divulgação dos parâmetros anuais utilizados pelos órgãos para acompanhar, qualificar e prestar contas sobre o andamento das metas do Plano Plurianual 2016-2019.....	34

CD/22502.75798-00

\* C D 2 2 5 0 2 7 5 7 9 8 0 0 \*





# CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

2.2	Distorções, Impropriedades e Recomendações segundo o Parecer Prévio sobre o Balanço Geral da União.....	35
2.3	Demais Recomendações e Alertas.....	41
3	VOTO.....	44
3.1	Posição deste Relator sobre as contas – mérito intrínseco e critérios.....	44
3.2	Posição deste Relator sobre as contas - mérito.....	45

CD/22502.75798-00

\* C D 2 2 5 0 2 7 5 7 9 8 0 0 \*





# CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

## PARECER Nº , DE 20\_\_ – 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 2017**, objeto da Mensagem Presidencial MCN nº 06/2018-CN (nº 167, de 2018, na origem) e do Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União, aprovado pelo Acórdão nº 1322/2018 -TCU-Plenário.

**Relator: Deputado CARLOS CHIODINI (MDB/SC)**

## 1 RELATÓRIO

### 1.1 Introdução

Por meio da Mensagem nº 06/2018-CN (nº 167, de 2018, na origem), o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Excelentíssimo Senhor Michel Miguel Elias Temer Lulia, encaminhou ao Congresso Nacional, no prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, sua prestação de contas relativa ao exercício financeiro de 2017, cumprindo o disposto nos arts. 84, inciso XXIV, e 49, inciso IX, da Constituição.

A matéria foi lida no Congresso Nacional em 25/4/2018 e publicada no Diário do Senado Federal nº 402, de 26/4/2018. No dia 26/04/2018, foi enviada ao Tribunal de Contas da União - TCU, pelo Presidente do Congresso Nacional, por meio do Ofício CN





## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

nº 242, para emissão de Parecer Prévio no prazo de sessenta dias, a contar do recebimento, conforme o inciso I do art. 71 da Constituição.

Concluído o Parecer Prévio, o Tribunal, por meio do Aviso nºs 327 e 355-Seses-TCU-Plenário, de 13 de junho de 2018 e de 25 de junho de 2018, respectivamente, encaminhou, o Acórdão nº 1322/2018 - TCU-Plenário, o próprio Parecer Prévio e o respectivo Relatório, além do voto do Eminentíssimo Ministro Relator VITAL DO RÊGO e da declaração de voto dos demais ministros e manifestações do Presidente do TCU e do Ministério Público junto ao TCU. A documentação referida foi recebida pelo Congresso Nacional em 25/06/2018.

As contas apresentadas pelo Senhor Presidente da República (volume com 438 páginas), o Parecer Prévio do TCU e o respectivo Relatório (volume com 378 páginas) e os respectivos documentos anexos estão disponíveis para consulta no sítio do Congresso Nacional na internet<sup>1</sup>.

### 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 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

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/132817> e

<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749341&ts=1530042210467&disposition=inline&ts=1530042210467>

Acesso em 30/08/2022.





## CONGRESSO NACIONAL

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

representante máximo da Nação junto a outros países e organismos internacionais. Em ambos os casos deve prestar contas, demonstrando o regular e devido exercício das nobres funções que lhe são cometidas pelo voto popular. As contas, certamente em razão da honorabilidade do cargo, devem ser prestadas diretamente ao Congresso Nacional, órgão político por natureza e destinação constitucional. Logo, é o resultado do debate de ideias, aspirações e visões dos legítimos representantes do povo que dará fecho ao julgamento, para dizer se o ocupante do mais alto posto da República procedeu como devia.

Nessa linha de raciocínio, as conclusões ofertadas pela Egrégia Corte de Contas na forma de Parecer Prévio devem obrigatoriamente ser consideradas no julgamento e, nessa condição podem, e até devem, influenciá-lo. Porém, jamais serão vinculantes, 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 imensidade da máquina administrativa governamental, o Presidente da República não é responsável, diretamente, por ordenação de despesa e elaboração de balanços, o que exige um grande cuidado ao avaliar a responsabilidade por aspectos contábeis.

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

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

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

<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.





## CONGRESSO NACIONAL

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

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 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>.

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

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







## 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 auditorial 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 rodíziam todos os anos, embora uma emenda constitucional esteja sendo discutida para alterar esse ponto. Além disso, em qualquer data, os parlamentares estão acompanhando três diferentes orçamentos, e os parlamentares têm mais incentivos a dedicar-se ao debate sobre a elaboração do orçamento do próximo ano fiscal do que analisar a execução do orçamento do ano anterior.<sup>5</sup>

<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*

CD/22502.75798-00

\* C D 2 2 5 0 2 7 5 7 9 8 0 0 \*







# CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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 excelência. Toda decisão encerra, pois, na essência, o conceito político. Isso, porém, não significa que o predicado substancial da imparcialidade, inerente à missão julgadora, sofra o mais leve abalo nos seus fundamentos morais. Qualquer que seja o julgador, singular ou coletivo, por profissão ou excepcionalmente, exigem-se dele as mesmas qualidades: honestidade, cultura, sentimento de justiça, etc. – com aquele requisito de imparcialidade.*

***Donde a consequência 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.*

*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

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>**

### 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

<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.





## CONGRESSO NACIONAL

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

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, 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>

<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.

<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

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, 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 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 pétrea da Constituição, essa prerrogativa somente pode ser exercida quando prevista expressamente na Carta, e nos termos e segundo os critérios que nela constem. Julgar nos crimes de responsabilidade (atribuição dividida entre a Câmara dos Deputados, autorizadora do processo, e o Senado Federal, que o realiza, arts. 51, inc. I, e 52, inc. I), e julgar as contas (art. 49, inc. IX), são, portanto, competências institucionais distintas das da fiscalização e controle. Nestes casos, como em qualquer julgamento, exigem-se

<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.





## CONGRESSO NACIONAL

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

parâmetros, fundamentos sobre os quais proferir julgamento e delimitar o objeto do mesmo. Mais precisamente, e como já ressaltado no debate doutrinário acima, não se fala de julgar a gestão como um todo (o que seria ínsito a um regime parlamentar e vulneraria a independência dos Poderes), mas as contas, um objeto específico. E este objeto específico é delimitado pela arquitetura que a Constituição prevê para o cerne da atividade administrativa, o substrato material de toda ação de governo<sup>10</sup>: a aquisição e aplicação dos recursos da coletividade, aqueles para os quais a noção de contas é inteira e literalmente aplicável. Nomeadamente, o objeto são as leis e decisões de natureza orçamentária e financeira previstas na Constituição, que estruturam a interação dos Poderes Legislativo e Executivo na definição da ação administrativa, o seu cumprimento e a sua correta evidenciação formal e material (a mais essencial noção de “contas”). Neste sentido, aliás, a atribuição constitucional de um poder julgador ao parlamento sobre esse domínio específico da ação governamental tem absoluta coerência como espelho do poder interventivo 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

<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 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

legislador em uma circunstância de julgamento estaria eternamente submergida na desconfiança de invadir a cláusula pétrea de independência dos Poderes. Qualquer consequência de um pronunciamento parlamentar sobre o mérito de políticas (o qual seria absolutamente corriqueiro em um ato de fiscalização e controle, 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 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

CD/22502.75798-00

\* C D 2 2 5 0 2 7 5 7 9 8 0 0 \*





## CONGRESSO NACIONAL

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

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;
- 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>.

<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.

<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> 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

CD/22502.75798-00

\* C D 2 2 5 0 2 7 5 7 9 8 0 0 \*







### 1.3.3 Critérios de individualização da responsabilidade presidencial

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

- 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

(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.

<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

Prefeito, por atos que, muitas vezes, não lhes podem ser diretamente imputáveis, pois não se faz a devida acepção entre o que é de responsabilidade direta das autoridades em questão e o que é de responsabilidade de subordinados seus. Com efeito, possivelmente não há e talvez jamais venha a haver alguma administração, considerada em seu todo, livre de falha ou irregularidade na gestão de recursos públicos.

Sempre existirá algum servidor da administração direta ou indireta que cometerá deslizes, faltas ou mesmo incorreções graves em detrimento do bom e honesto manejo dos recursos públicos, para não se falar de meras impropriedades técnicas no que concerne a registros relativos à receita e despesa públicas. É um contrassenso absoluto considerar a aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo dependente da miríade de atos praticados por terceiros, 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>

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;

<sup>16</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **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

c) ato ou conjunto de atos que, ainda que praticados por subordinado hierárquico, representem a concretização de ação de governo de gravidade, materialidade e relevância tais que não permitam a presunção de que fossem desconhecidos pelo mandatário (especialmente se de conhecimento público e discutidos pela opinião pública)<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

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 ressaltado 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

<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.

CD/22502.75798-00

\* C D 2 2 5 0 2 7 5 7 9 8 0 0 \*





## CONGRESSO NACIONAL

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

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

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

Como já afirmado, o Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União sobre as contas presidenciais é instrumento previsto na Constituição Federal (art. 71, inc. I), e como tal tem de ser obrigatoriamente tomado em consideração pelo julgamento parlamentar. Cabe ao Congresso demonstrar, em seu julgamento, que tomou conhecimento das informações da Corte de Contas, ponderou-as, e, tendo feito isso, formou seu juízo. Para 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 a conjuntura econômica, orçamentária e financeira; resultados da atuação governamental; monitoramento das deliberações constantes dos pareceres prévios de exercícios anteriores; e embasamento para as opiniões sobre a execução orçamentária e gestão dos recursos públicos federais e sobre os balanços gerais da União. Todo esse leque de informações serve fundamentalmente de contexto para o entendimento das observações constantes do Parecer, e deve ser referenciado na medida da pertinência de suas informações para a discussão dos achados nele constantes (em particular, o embasamento para as opiniões, quando do exame dos fundamentos de determinadas objeções formuladas pelo Parecer, para fins de formação de juízo do Parlamento sobre elas). Neste sentido, por economia processual, podem ser dispensadas no pronunciamento parlamentar seções que simplesmente 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 que regem a Administração Pública Federal na execução dos orçamentos da União e

<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

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):

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

<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.

<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.







## CONGRESSO NACIONAL

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

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 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;

<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

CD/22502.75798-00

\* C D 2 2 5 0 2 7 5 7 9 8 0 0 \*







## CONGRESSO NACIONAL

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

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 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 nexos causal entre a sua ocorrência e a conduta do Presidente da República, segundo os parâmetros de avaliação e responsabilização fixados na seção anterior. Em seguida, as tipificadas como impropriedades podem ser listadas pela sua totalidade, com a manifestação parlamentar em bloco sobre a sua natureza de falha formal tal como apontadas pelo TCU ou se eventualmente, em alguma delas, entende ter gravidade ou

CD/22502.75798-00

\* C D 2 2 5 0 2 7 5 7 9 8 0 0 \*





## CONGRESSO NACIONAL

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

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 aposta pelo Parecer do Tribunal, sempre justificando o seu posicionamento à luz dos critérios de julgamento definidos. Assim, para cada ressalva ou ponto trazido pelo Parecer Prévio, poderão corresponder uma ou mais ressalvas no julgamento das contas pelo Congresso, se este assim considerar necessário. Em qualquer caso, e por mais exaustivo que seja, o dever jurídico – mas também político - das Casas Legislativas é tratar, de forma explícita, dos fatos trazidos pelo Parecer Prévio e fundamentar sua posição sobre eles:

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

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





## CONGRESSO NACIONAL

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

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 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>.

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

<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):





## 2 ANÁLISE

Passamos ao exame individualizado das complexas questões suscitadas pelo parecer da Corte de Contas, inicialmente tratando dos apontamentos de ressalvas, recomendações e alertas no âmbito da execução do orçamento e da gestão dos recursos públicos, conforme apontado no Parecer Prévio.

### 2.1 Ressalvas e Recomendações segundo o Parecer Prévio acerca do relatório sobre a execução dos orçamentos da União

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião no relatório sobre a execução dos orçamentos da União consta nos capítulos 3 e 4 do Relatório sobre as Contas do Presidente da República.

#### 2.1.1 Ressalva – complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)

*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)





## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Utilização de despesas com a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em valor superior aos 30% máximos autorizados pelo inciso VIII do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) na elaboração do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, constante do Anexo 8 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), comprometendo o acompanhamento efetivo dos gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, previsto no art. 212 da Constituição Federal, o que não se coaduna com os princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) (seção 4.1.1.2).

Recomendação ao Ministério da Fazenda que, na elaboração do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, constante do Anexo 8 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), exclua o valor referente à complementação da União ao Fundeb que não esteja limitada a 30% do valor total da complementação, conforme disposto no art. 5º, § 2º, da Lei 11.494/2007, no cálculo do valor mínimo de 18% a ser aplicado pela União, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, em atenção aos princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) (seção 4.1.1.3).

O detalhamento dos exames e análises realizados pelos técnicos do TCU consta das páginas 326-327 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, que ao analisar os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017, considera **atendida** a recomendação em tela.

### 2.1.2 Ressalva – aplicação mínima de recursos destinados à irrigação no Centro-Oeste

Não cumprimento, no exercício de 2017, 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, que impõe que,





## CONGRESSO NACIONAL

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

dos recursos destinados à irrigação, a União aplicará, durante quarenta anos, 20% na Região Centro-Oeste (seção 4.1.1.7).

Recomendação ao Poder Executivo Federal, com base no inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, que adote medidas para assegurar que, dos recursos destinados anualmente à irrigação, a União aplique 20% na Região Centro-Oeste (seção 4.1.1.7).

A recomendação em tela consta como não atendida na página 328 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, que analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017. No entanto, o detalhamento dos exames e análises realizados pelos técnicos do TCU no relatório do Parecer Prévio sobre as contas de 2020, foi monitorado o **cumprimento dessa mesma recomendação** (p. 430-431 do Aviso nº 1000-GP/TCU, integrante do MCN no 1/2021-CN), concluindo-se por estar em implementação a deliberação alvitada, dispensando-se o prosseguimento do monitoramento nos anos seguintes.

#### **2.1.3 Ressalva – falta e comprovação de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na Região Nordeste ocorreu preferencialmente no semiárido**

Falta de comprovação, na Prestação de Contas do Presidente da República, de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na Região Nordeste ocorreu preferencialmente no semiárido, conforme determina o inciso II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal (seção 4.1.1.7).

Recomendação 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), inclua na Prestação de Contas do Presidente da República comprovação de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na Região Nordeste ocorreu preferencialmente no semiárido, conforme determina o inciso II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal.

CD/22502.75798-00

\* C D 2 2 5 0 2 7 5 7 9 8 0 0 \*







## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

A recomendação em tela consta como **não atendida** na página 328 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, que analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

### **2.1.4 Ressalva – falta e comprovação acerca da aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) em projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares**

Falta de comprovação, na Prestação de Contas do Presidente da República, acerca da aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no exercício de 2017, em projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares que atendem aos requisitos previstos em legislação específica, conforme determinado no parágrafo único daquele dispositivo constitucional (seção 4.1.1.7).

Recomendação 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), inclua na Prestação de Contas do Presidente da República comprovação de que a aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do ADCT foi destinada a projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares que atendem aos requisitos previstos em legislação específica, conforme determinado no parágrafo único daquele dispositivo constitucional (seção 4.1.1.7).

A recomendação em epígrafe consta como **não atendida** na página 328 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, que analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

### **2.1.5 Ressalva – divergências na divulgação das informações concernentes às desonerações tributárias instituídas em 2017**

Existência de divergências na divulgação das informações concernentes às desonerações tributárias instituídas em 2017 pela Secretaria da Receita Federal do Brasil,

CD/22502.75798-00

\* C D 2 2 5 0 2 7 5 7 9 8 0 0 \*







## CONGRESSO NACIONAL

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

comprometendo a transparência perante à sociedade relativa aos benefícios tributários, o que não se coaduna com os princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal), da transparência (art. 1º, § 1º da LRF) e do acesso à informação (art. 7º da Lei 12.527/2011) (seção 4.1.2.9);

Recomendação à Secretaria da Receita Federal do Brasil que mantenha atualizadas as informações publicadas no site alocado na rede mundial de computadores (internet) relativas à instituição de desonerações tributárias por exercício, em atenção aos princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal), da transparência (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) e do acesso à informação (art. 7º da Lei 12.527/2011) (seção 4.1.2.9).

Ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para que, em conjunto com o Ministério da Fazenda e a Casa Civil da Presidência da República, constitua grupo de trabalho com vistas à formulação de metodologia de análise custo-efetividade dos mecanismos de renúncias tributárias, financeiras e creditícias em vigor, com o objetivo de verificar se tais benefícios alcançam os fins aos quais se propõem, considerando, entre outros, a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos programas ou projetos que utilizam recursos renunciados em decorrência de benefícios fiscais vis à vis os custos que geram à sociedade.

Tal recomendação consta como **atendida** nas páginas 335 e 336 do Relatório constante do Aviso no 290-Seses-TCU-Plenário, que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, e analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

Conforme apurado pelo TCU, criou-se o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (Cmas) com a finalidade de monitorar e avaliar, de forma contínua, as políticas públicas financiadas por subsídios da União, principalmente quanto aos seus impactos fiscais e econômicos, de forma a orientar a ação estatal para a geração de valor à sociedade, em consonância com as boas práticas de governança pública. Além disso, o então Ministério da Fazenda, cuja estrutura foi incorporada ao Ministério da Economia, passou a produzir publicações regulares do Boletim sobre os Subsídios da União, com estudo sobre política de subsídios selecionada. Essas medidas favorecem, além da

CD/22502.75798-00

\* C D 2 2 5 0 2 7 5 7 9 8 0 0 \*





## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

transparência das ações governamentais, a avaliação a respeito do atingimento do propósito inerente a essa política de redução das desigualdades regionais e sociais. Concretamente, não é aceitável que ações públicas, nas quais o Estado abra mão de arrecadação de receitas em prol de ações que deveriam fornecer apoio a indivíduos, a famílias e à comunidade no enfrentamento de suas dificuldades, não atinjam seus nobres objetivos.

### **2.1.6 Ressalva – ausência dos requisitos para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita**

Ausência dos requisitos definidos pelo art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como pelos arts. 117 e 118 da Lei 13.408/2016 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017), para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada da correspondente demonstração de atendimento ao disposto nas leis de diretrizes orçamentárias, demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetaria as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, ou alternativamente, a indicação de medidas de compensação tributárias, além da fixação de vigência máxima de cinco anos, quando da edição das Medidas Provisórias 778, 783, 793, 795, todas de 2017, bem como da sanção das Leis 13.485/2017, 13.496/2017 e 13.586/2017 (seção 4.1.2.9).

Alertar o Poder Executivo, com fulcro no art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como nos arts. 117 e 118 da Lei 13.408/2017 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017), acerca da ausência de requisitos legais quando da proposição de ato normativo ou sanção de projeto de lei originário do Poder Legislativo, com vistas a concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada da correspondente demonstração; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetaria as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; ou alternativamente, a indicação de medidas de

CD/22502.75798-00

\* C D 2 2 5 0 2 7 5 7 9 8 0 0 \*





compensação tributárias; além da fixação de vigência máxima de cinco anos, conforme constatado nos atos de edição das Medidas Provisórias 778, 783, 793, 795, todas de 2017, bem como de sanção das Leis 13.586/2017, 13.485/2017 e 13.496/2017 (seção 4.1.2.9).

Tal recomendação consta como **observada parcialmente** na página 336 do Relatório constante do Aviso no 290-Seses-TCU-Plenário, que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, e analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

#### **2.1.7 Ressalva – falhas na confiabilidade e na qualidade referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019**

Falhas na confiabilidade e na qualidade de parcela significativa das informações de desempenho apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2017 referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019 (seção 3.2).

Recomendação ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão no sentido de, ao realizar os trabalhos de formulação do PPA 2020-2023, aperfeiçoe a metodologia de planejamento de sorte a considerar, entre outras, as recomendações externadas por este Tribunal nas últimas Contas de Governo e trabalhos de fiscalização, a exemplo dos Acórdãos 782 e 948/2016- TCU-Plenário.

Tal recomendação consta como **em atendimento** nas páginas 335 e 336 do Relatório constante do Aviso nº 290-Seses-TCU-Plenário, que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, e analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017. Mencionam-se melhorias para a nova metodologia do Plano Plurianual com vistas à integração entre planejamento e orçamento e que a adoção dessas medidas estão em harmonia com o teor das deliberações proferidas pelo Tribunal, em especial o Acórdão 948/2016-TCU-Plenário, relatoria do ministro José Múcio. Entretanto, nem todos os assuntos decorrentes dessas deliberações foram esgotados na PCPR 2018, a exemplo das recomendações para o

CD/22502.75798-00

\* C D 2 2 5 0 2 7 5 7 9 8 0 0 \*





estabelecimento de valores anuais de referência para as metas e de indicadores para a dimensão estratégica, consignadas no Acórdão 782/2016-TCU-Plenário, também de relatoria do ministro José Múcio. De resto, cabe ressaltar que o processo de elaboração da proposta do Poder Executivo para o PPA 2020-2023 está em curso, momento ainda oportuno para melhorias. O TCU está acompanhando referido processo, por meio do TC 037.320/2018-1, no âmbito do qual a nova proposta metodológica para o PPA será analisada à luz das deliberações anteriores deste Tribunal.

CD/22502.75798-00

#### **2.1.8 Ressalva – ausência de divulgação dos parâmetros anuais utilizados pelos órgãos para acompanhar, qualificar e prestar contas sobre o andamento das metas do Plano Plurianual 2016-2019**

Ausência de divulgação dos parâmetros anuais utilizados pelos órgãos responsáveis para acompanhar, qualificar e prestar contas sobre o andamento das metas quadrienais definidas no Plano Plurianual 2016-2019, o que não se coaduna com os princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) (seção 3.2).

Recomendação ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que crie um campo no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) para que os órgãos responsáveis pelas metas do Plano Plurianual 2016-2019 explicitem qual o andamento esperado para a meta no exercício, a fim de dar transparência ao critério utilizado para classificar o andamento de cada meta como adequado ou não (seção 3.2).

A recomendação em tela consta como **em atendimento** na página 329 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, que analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

\* C D 2 2 5 0 2 7 5 7 9 8 0 0 \*





## 2.2 Distorções, Impropriedades e Recomendações segundo o Parecer Prévio sobre o Balanço Geral da União

Prossegue-se no exame dos apontamentos constantes do Parecer Prévio, agora no âmbito do Balanço Geral da União. A seguir estão elencadas as distorções detectadas pelo Tribunal de Contas da União por meio do exame efetuado sobre as demonstrações. A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião modificada sobre o Balanço Geral da União consta no Capítulo 5 do Relatório sobre as Contas do Presidente da República.

O relatório também apresenta como aleta ao Ministério da Fazenda, com fundamento nos arts. 14 e 15 da Lei 10.180/2001, que a obstrução dos trabalhos de auditoria financeira do TCU em suas demonstrações contábeis, com a finalidade de trazer subsídios à apreciação das contas do Presidente da República, pode comprometer a emissão de opinião por parte desta Corte de Contas (seção 5.3.1.1).

**2.2.1.** Abstenção de opinião acerca do crédito tributário registrado na Secretaria da Receita Federal do Brasil (seção 5.3.1.1).

**2.2.2.** Superavaliação do ativo, estimada em R\$ 3,2 bilhões, pela ausência de baixa dos registros referentes à antecipação de 13º salário (seção 5.3.1.2);

Recomendação à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que providencie a conciliação e o inventário do saldo registrado na conta contábil de Adiantamento de 13º Salário, a fim de que o saldo registrado no Balanço Patrimonial represente, tão somente, o adiantamento realizado e ainda não descontado do servidor/empregado, por questões de competência ou outras devidamente justificadas, apresentando o resultado do trabalho ao TCU no prazo de 180 dias (seção 5.3.1.2) e providencie a conciliação e inventário do saldo registrado na conta contábil 2.1.1.1.1.01.02 - Décimo Terceiro Salário, apresentando o resultado do trabalho ao TCU no prazo de 180 dias (seção 5.3.1.6).

Tais recomendações constam como **atendidas** nas páginas 330 e 332 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, que analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

CD/22502.75798-00

\* C D 2 2 5 0 2 7 5 7 9 8 0 0 \*





## CONGRESSO NACIONAL

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

**2.2.3.** Distorções no ativo, em valor estimado de R\$ 226 milhões, decorrentes das seguintes inconsistências nas contas de créditos a receber (seção 5.3.1.3):

a) Superavaliação, estimada em R\$ 214 milhões, tendo em vista o registro de juros a receber de forma antecipada;

Recomendação à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que informe ao Tribunal, no prazo de 180 dias, as medidas adotadas para que todas as Coordenações-Gerais da Secretaria de Tesouro Nacional realizem a contabilização de juros a receber na forma constante do item 9.3.3 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Mcasp (seção 5.3.1.3a).

Tal recomendação consta como **em atendimento** na página 330 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, e analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

b) Subavaliação, em valor não estimado, decorrente do não registro de créditos a receber de títulos de domínio relativos à regularização fundiária no âmbito do Programa Amazônia Legal;

Recomendação à Casa Civil da Presidência da República que adote providências para que sua Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário proceda tempestivamente ao registro contábil dos créditos a receber oriundos dos títulos de domínio emitidos no âmbito do Programa Amazônia Legal (seção 5.3.1.3b).

Tal recomendação consta como **em atendimento** na página 330 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, e analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

c) Subavaliação, estimada em R\$ 7,2 milhões, tendo em vista a não atualização de direitos a recuperar de valores honrados pela União contra os entes subnacionais;

d) Superavaliação, de R\$ 6,55 milhões, decorrente da manutenção de direitos que não satisfazem os critérios de reconhecimento como ativo.

CD/22502.75798-00

\* C D 2 2 5 0 2 7 5 7 9 8 0 0 \*







## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

**2.2.4.** Distorções no ativo, estimadas em R\$ 890 milhões, e no passivo, estimadas em R\$ 445 milhões, em virtude de inconsistências no cálculo da equivalência patrimonial de participação da União em empresas (seção 5.3.1.4):

a) Subavaliação do ativo, estimada em R\$ 473 milhões, em virtude de inconsistência no cálculo da equivalência patrimonial;

b) Subavaliação do ativo, no montante líquido de R\$ 417 milhões, decorrente de erros no cálculo da equivalência patrimonial ou de cálculo baseado em demonstrativos defasados;

c) Superavaliação do passivo, no montante de R\$ 445 milhões, decorrente de erros no cálculo da equivalência patrimonial ou de cálculo baseado em demonstrativos defasados.

Recomendação à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que aprimore os processos de trabalho e os controles internos relacionados ao cálculo e lançamento da equivalência patrimonial de participações da União em empresas, a fim de dar cumprimento ao disposto no item 3.2.4 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e sanar as distorções detectadas na auditoria do Balanço Geral da União de 2017 (seção 5.3.1.4).

Tal recomendação consta como **em atendimento** na página 331 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, que analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

**2.2.5.** Subavaliação do ativo imobilizado, em valor estimado de R\$ 150 bilhões, decorrente da não contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária ou da sua contabilização a valores abaixo dos de mercado (seção 5.3.1.5);

Recomendação à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e respectivas Superintendências Regionais, que proceda à pertinente atualização das planilhas de preços referenciais de imóveis rurais destinados à implantação de assentamento de reforma agrária, conforme estabelece o art. 115, inciso I, alínea “c”, da Portaria-Incra/P 49/2017 (Regimento Interno

CD/22502.75798-00

\* C D 2 2 5 0 2 7 5 7 9 8 0 0 \*







## CONGRESSO NACIONAL

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

do Incra), a fim de que esses bens sejam fidedignamente representados no Balanço Geral da União (seção 5.3.1.5).

Tal recomendação consta como **em atendimento** na página 332 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, que analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

**2.2.6.** Superavaliação do passivo circulante, estimada em R\$ 1,8 bilhão, decorrente de registros de obrigações com gratificação natalina que não satisfazem os critérios de reconhecimento (seção 5.3.1.6);

Tal recomendação consta como **atendida** na página 330 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, que analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

**2.2.7.** Subavaliação do passivo, em pelo menos R\$ 13,85 bilhões, pelo não provisionamento de obrigação decorrente de avais concedidos pela União ao estado do Rio de Janeiro (seção 5.3.1.7). O Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, que analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017, omitiu-se sobre essa recomendação.

**2.2.8.** Subavaliação do passivo, em valor estimado de R\$ 101,7 bilhões, tendo em vista registro a menor de provisão para riscos fiscais por classificação indevida de ação judicial e defasagem nas estimativas de valor (seção 5.3.1.8);

Recomendação à Casa Civil da Presidência da República que, em conjunto a Advocacia-Geral da União, promova: a) a atualização anual das estimativas de impacto fiscal para as ações judiciais que possuam classificação de risco provável e possível, conforme a Portaria-AGU 40/2015; b) a inclusão do número da ação judicial na nota encaminhada para fins de atualização do Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em observância ao princípio da transparência (seção 5.3.1.8).

Tal recomendação consta como **em atendimento** na página 332 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, e analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

CD/22502.75798-00

\* C D 2 2 5 0 2 7 5 7 9 8 0 0 \*





## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

**2.2.9.** Superavaliação do patrimônio líquido, em pelo menos R\$ 17,9 bilhões, em virtude do não registro adequado da variação patrimonial diminutiva de 13º salário (seção 5.3.1.9)

Recomendação à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que adote as providências necessárias para instituir controles efetivos e adequados com vistas a garantir que o registro do reconhecimento da variação patrimonial diminutiva com 13º salário seja feito no momento da ocorrência do fato gerador da gratificação, independentemente da emissão do empenho e pagamento da despesa (seção 5.3.1.9).

Tal recomendação consta como **atendida** na página 332 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, que analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

**2.2.10.** Classificação indevida de bens dominiais em conta de bens especiais, no valor de R\$ 30,7 bilhões (seção 5.3.2.1)

Recomendação à Secretaria do Tesouro Nacional que, por ocasião da publicação das demonstrações contábeis consolidadas da União relativas ao exercício de 2017, evidencie nos demonstrativos o acerto efetuado para correção da distorção gerada em 2016 pela classificação indevida de bens dominiais destinados à reforma agrária como se fossem de uso especial do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Tal recomendação consta como **parcialmente atendida** na página 325 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, que analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

**2.2.11.** Classificação e registro indevidos da obrigação a pagar de férias (seção 5.3.2.2);

Recomendação à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que adote as providências necessárias para correção da sistemática de apropriação da despesa e de registro patrimonial das férias e para

CD/22502.75798-00

\* C D 2 2 5 0 2 7 5 7 9 8 0 0 \*





## CONGRESSO NACIONAL

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

instituição de controles efetivos e adequados com vistas a garantir a correção desses registros (seção 5.3.2.2).

Tal recomendação consta como **atendida** na página 333 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, e analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

**2.2.12.** Erro de classificação dos direitos a recuperar de valores honrados pela União nas contas de consolidação, no montante de R\$ 1,7 bilhão (seção 5.3.2.3);

Recomendação à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que proceda aos ajustes contábeis pertinentes, a fim de que os créditos a serem recuperados de valores honrados pela União reflitam a devida atualização prevista nos contratos (seção 5.3.1.3c) e República que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, aprimore as rotinas de contabilização de honra de aval, de forma a permitir o correto controle e contabilização desses créditos (seção 5.3.2.3).

Tal recomendação consta como **atendida** na página 333 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, e analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

**2.2.13.** Superavaliação dos atos potenciais decorrente de divergências nos valores de operações de crédito de entes subnacionais garantidas pela União (seção 5.3.3.2);

Recomendação à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que proceda aos ajustes nas suas rotinas de conciliação dos saldos das operações de créditos dos entes subnacionais garantidas pela União, de forma a evidenciar e dar transparência do montante correto garantido pelo Governo Federal (seção 5.3.3.2)

Tal recomendação consta como **atendida** na página 334 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, e analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

**2.2.14.** Ausência de critério uniforme para a apropriação e contabilização de juros a receber (seção 5.4.1).

CD/22502.75798-00

\* C D 2 2 5 0 2 7 5 7 9 8 0 0 \*





## CONGRESSO NACIONAL

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

Recomendação à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que informe ao Tribunal, no prazo de 180 dias, as medidas adotadas para que todas as Coordenações-Gerais da Secretaria de Tesouro Nacional realizem a contabilização de juros a receber na forma constante do item 9.3.3 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Mcasp (seção 5.3.1.3a).

Tal recomendação consta como **em atendimento** na página 330 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, que analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

## 2.3 Demais Recomendações e Alertas

### 2.3.1. Demais Recomendações

- ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, na qualidade de órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, com fulcro nos arts. 4º, inciso I, e 8º, inciso IV, da Lei 10.180/2001, que encaminhe ao Tribunal de Contas da União, no prazo de sessenta dias, estimativas dos impactos orçamentário e financeiro, acumulados até o exercício de 2019, decorrentes dos reajustes salariais concedidos no exercício de 2016 às diversas carreiras dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público da União (seção 4.1.1.8).

Tal recomendação consta como **atendida** nas páginas 328 e 329 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, e analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

- à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Câmara dos Deputados e com a Secretaria do Tesouro Nacional, que analise a natureza dos itens registrados nas contas contábeis 1.2.1.1.1.03.01 – Empréstimos Concedidos a Receber e 1.2.1.1.1.03.08 – Financiamentos Concedidos a Receber e adote as providências necessárias para seu adequado registro, de acordo com as normas de contabilidade prescritas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Mcasp (seção 5.3.1.3d).





## CONGRESSO NACIONAL

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

Tal recomendação consta como **atendida** na página 331 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, que analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

- à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que efetue análise das obrigações assumidas pela União decorrentes de avais e garantias concedidas aos entes subnacionais, de modo a evidenciar e registrar o valor provável a ser desembolsado (seção 5.3.1.7).

Tal recomendação consta como **atendida** na página 332 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, que analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017;

- à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Defesa que, com vistas a garantir a transparência e a necessária previsibilidade de gastos, façam constar das notas explicativas do Balanço Geral da União projeções de despesas orçamentárias com os militares inativos, anualmente, para os próximos 75 anos, considerando critérios de cálculo relacionados a regras de elegibilidade, hipóteses financeiras e econômicas, salvo se, no prazo máximo de 180 dias, seja finalizado estudo, com a participação de representantes do Ministério da Defesa, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento, e Gestão, Ministério da Fazenda e Casa Civil, que apresente, com base em critério técnicos e considerando as especificidades da carreira militar, horizonte de projeção mais adequado para o cálculo de encargos futuros com os militares inativos, mantidos, entre outros, os critérios de cálculo aqui relacionados (seção 5.3.3.1).

Tal recomendação consta como **atendida** na página 333 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, e analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017;

- ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, em conjunto com o Ministério da Fazenda e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que informe no âmbito das Contas do Presidente da República os valores de todas as rubricas (amortização, juros, multas e outras) referentes à restituição ao Tesouro Nacional dos recursos do Fies e demais fundos ou programas anualmente decorrentes de empréstimos e financiamentos concedidos com recursos do orçamento fiscal e da seguridade social,

CD/22502.75798-00

\* C D 2 2 5 0 2 7 5 7 9 8 0 0 \*





## CONGRESSO NACIONAL

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

em atenção aos princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º da LRF) e considerando o disposto no art. 49 da LRF (seção 2.3.5.4)

Tal recomendação consta como **parcialmente atendida** na página 334 do Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, que analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017;

#### 2.3.2 Demais Alertas

- ao 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 déficits primários e diante da necessidade de manutenção da oferta dos serviços públicos ao cidadão, há o risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, o que poderá acarretar o descumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal (seção 4.1.1.5)

Tal alerta consta como **observado parcialmente** nas páginas 336 e 337 do Relatório constante do Aviso nº 290-Seses-TCU-Plenário, que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, e analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

- ao Poder Executivo, com fulcro no art. 1º, § 1º e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de que a manutenção da atual dinâmica de expansão das despesas obrigatórias, em especial das despesas previdenciárias e das despesas com pessoal, acarreta riscos iminentes e significativos de descumprimento dos limites estabelecidos pela Emenda Constitucional 95/2016 e/ou de grave comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos (seção 4.1.1.8).

Tal alerta consta como **observado** na página 337 do Relatório constante do Aviso no 290-Seses-TCU-Plenário, que fundamentou o Parecer Prévio das Contas de 2018, e analisou os atendimentos dos alertas e recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

CD/22502.75798-00

\* C D 2 2 5 0 2 7 5 7 9 8 0 0 \*







## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

### 3 VOTO

Senhoras e Senhores Congressistas, estamos votando muito mais do que as contas presidenciais relativas ao exercício financeiro de 2017. Todos os pontos da nossa análise terão forte repercussão sobre os anos vindouros, para o governo federal e também, como precedente por força do art. 75 da Constituição Federal, para a relação entre Executivo e Legislativo nos estados, no Distrito federal e nos municípios.

O presente Relatório analisou cada minúcia dos apontamentos do Parecer Prévio do TCU. Mas serei muito breve nestas considerações de voto, para destacar sobre os pontos verdadeiramente importantes.

#### 3.1 Posição deste Relator sobre as contas – mérito intrínseco e critérios

Sobre o mérito intrínseco das contas, inicialmente apresento minha posição sobre as contas presidenciais relativas ao exercício financeiro de 2017.

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 seus preceitos;
- II – o critério básico para apuração da ação presidencial deve ser preponderantemente o da fidedignidade, fiel execução e legalidade dos instrumentos de planejamento e orçamento, conforme exaustivamente discutido na seção 1.3.2;
- III – a responsabilização do Chefe do Executivo é pessoal e direta, ou seja, abrange atos de sua formal responsabilidade pessoal assim definidos no ordenamento jurídico e também atos que representem a concretização de ação





## CONGRESSO NACIONAL

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

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.

### 3.2 Posição deste Relator sobre as contas - mérito

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

São ressalvas, nesse sentido, falhas de técnica de evidenciação contábil, ou de observância de leis, regulamentos e controles internos do conjunto da administração, que sejam materialmente relevantes e generalizadas, mas que, em grau e escopo, não possam ser consideradas como elemento de responsabilização individual do Chefe do Executivo.

Exigem, portanto, do Parlamento um alerta substantivo, uma manifestação formal que representa um alerta, cuja inobservância pela Administração será passível inclusive de apreciação como conduta individual do Presidente em períodos posteriores.

Imperioso registrar, ainda, que o encaminhamento ora adotado vai ao encontro das análises realizadas pelo Tribunal de Contas da União, cujo Ministro Relator asseverou peremptoriamente – no que foi acompanhado por seus pares – que as ocorrências identificadas pelo Tribunal não são hábeis a inquinar a gestão de 2017 do Presidente da República. Por elucidativo, com as vênias de estilo, transcrevem-se os termos apostos no Parecer constante do Voto do Ministro Relator (p. 332 Relatório, Acórdão e Parecer Prévio, aprovados pelos Plenário do Tribunal de Contas da União):

#### Conclusão

Em decorrência das auditorias e análises efetuadas acerca da Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2017,

CD/22502.75798-00

\* C D 2 2 5 0 2 7 5 7 9 8 0 0 \*





## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

constataram-se **impropriedades e irregularidades na execução dos orçamentos e na gestão dos recursos públicos federais**, que, apesar da sua relevância, em conjunto, não apresentam materialidade e gravidade suficientes para embasar opinião adversa sobre a gestão dos orçamentos da União e das demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Em virtude disso, com fulcro no §1º do art. 14 da Resolução-TCU 291/2017 e com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, propõe-se ao Tribunal de Contas da União **emitir opinião com ressalvas sobre a execução dos orçamentos** e a gestão dos recursos públicos federais no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2017.

Com relação à opinião sobre os balanços gerais da União, conforme disposto no art. 13 da Resolução-TCU 291/2017, após a análise das evidências obtidas na auditoria do Balanço Geral da União, **considerando o conjunto das distorções identificadas, concluiu-se que as demonstrações contábeis consolidadas da União**, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais, exceto pelos possíveis efeitos das distorções consignadas no relatório, **refletem a situação patrimonial em 31/12/2017 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data**, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal.

Compulsando as análises realizadas pelo TCU sobre as Contas do Presidente da República de 2018 (p. 328-339 do Aviso nº 290-Seses-TCU-Plenário, integrante do MCN nº 3/2019-CN), constata-se que grande parte das recomendações expedidas pela Corte de Contas, relativas às Contas Presidenciais de 2017, foram consideradas atendidas ou parcialmente atendidas ou em atendimento, denotando os esforços do governo federal no sentido de regularizar as pendências detectadas em 2017. Assim sendo, das recomendações apresentadas pelo TCU, 14 foram atendidas, 1 parcialmente atendida, 7 em atendimento e apenas 2 não foram consideradas atendidas.

Pormenorizadamente, das 8 recomendações acerca do relatório sobre a execução dos orçamentos da União, 4 foram atendidas e as demais foram consideradas para fins de ressalvas nas contas presidenciais de 2017, nos seguintes termos:

- a) não atendida: 2.1.3.** falta e comprovação de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na Região Nordeste ocorreu preferencialmente no semiárido e **2.1.4.** falta e comprovação acerca da aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do Ato das Disposições





## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Constitucionais Transitórias (ADCT) em projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares;

- b) em atendimento:** 2.1.7. falhas na confiabilidade e na qualidade referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019 e 2.1.8. ausência de divulgação dos parâmetros anuais utilizados pelos órgãos para acompanhar, qualificar e prestar contas sobre o andamento das metas do Plano Plurianual 2016-2019 e;
- c) observada parcialmente:** 2.1.6. ausência dos requisitos para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita.

No que diz respeito às 14 distorções e impropriedades sobre o Balanço Geral da União, que geraram recomendações e sem ressalvas:

- d) **Atendidas:** 2.2.2., 2.2.6., 2.2.9., 2.2.11., 2.2.12. e 2.2.13.
- e) **Parcialmente Atendidas:** 2.2.10.;
- f) **Em atendimento:** 2.2.3., 2.2.4., 2.2.5., 2.2.8. e 2.2.14.; e
- g) **Sem posicionamento:** 2.2.1. e 2.2.7.

Por seu turno, com relação às demais recomendações e aos alertas expedidos nestas contas de 2017, o monitoramento realizado pelo TCU no exame das contas presidenciais de 2018 evidenciou que estes foram atendidos, atendidos parcialmente (2.3.1) ou observados ou observados parcialmente (2.3.2), respectivamente .

Ante todo o exposto, haja vista as irregularidades e impropriedades identificadas pelo TCU nas contas prestadas pelo Presidente da República em 2019, e tendo por base as conclusões decorrentes dos monitoramentos realizados quanto à implementação das recomendações e alertas emitidos, remanescem, no presente julgamento, as seguintes ressalvas às contas de 2017:

I – Não cumprimento, no exercício de 2017, de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na Região Nordeste ocorreu preferencialmente no semiárido, conforme determina o inciso II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal;

CD/22502.75798-00

\* C D 2 2 5 0 2 7 5 7 9 8 0 0 \*





## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

II - Falta de comprovação, no exercício de 2017, acerca da aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no exercício de 2017, em projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares que atendem aos requisitos previstos em legislação específica, conforme determinado no parágrafo único daquele dispositivo constitucional;

III - Ausência dos requisitos definidos pelo art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como pelos arts. 117 e 118 da Lei 13.408/2016 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017), para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada da correspondente demonstração de atendimento ao disposto nas leis de diretrizes orçamentárias, demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetaria as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, ou alternativamente, a indicação de medidas de compensação tributárias, além da fixação de vigência máxima de cinco anos;

IV - Falhas na confiabilidade e na qualidade de parcela significativa das informações de desempenho apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2017 referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019 ;

V- ausência de divulgação dos parâmetros anuais utilizados pelos órgãos responsáveis para acompanhar, qualificar e prestar contas sobre o andamento das metas quadrienais definidas no Plano Plurianual 2016-2019, o que não se coaduna com os princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal)

Ponderados todos 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 2017, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo anexo.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2022.





# CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Deputado CELSO SABINO  
Presidente

Deputado CARLOS CHIODINI  
Relator



CD/22502.75798-00



\* C D 2 2 5 0 2 7 5 7 9 8 0 0 \*







## 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 2017.

**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

**Art. 1º** Ficam aprovadas, com ressalvas, as contas de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Excelentíssimo Senhor Michel Miguel Elias Temer Lulia, atinentes ao exercício de 2017, nos termos do inciso IX do artigo 49, combinado com o inciso XXIV do artigo 84 da Constituição Federal.

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

I – Não cumprimento, no exercício de 2017, de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na Região Nordeste ocorreu preferencialmente no semiárido, conforme determina o inciso II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal;

II - Falta de comprovação, no exercício de 2017, acerca da aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no exercício de 2017, em projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares que atendem aos requisitos previstos em legislação específica, conforme determinado no parágrafo único daquele dispositivo constitucional;

III - Ausência dos requisitos definidos pelo art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como pelos arts. 117 e 118 da Lei 13.408/2016 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017), para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada da correspondente demonstração de atendimento ao disposto nas leis de diretrizes orçamentárias,



CD/22502.75798-00





## CONGRESSO NACIONAL

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

demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetaria as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, ou alternativamente, a indicação de medidas de compensação tributárias, além da fixação de vigência máxima de cinco anos;

IV - Falhas na confiabilidade e na qualidade de parcela significativa das informações de desempenho apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2017 referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019 ;

V- ausência de divulgação dos parâmetros anuais utilizados pelos órgãos responsáveis para acompanhar, qualificar e prestar contas sobre o andamento das metas quadrienais definidas no Plano Plurianual 2016-2019, o que não se coaduna com os princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal).

§ 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.

