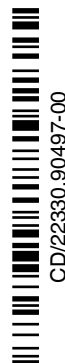




CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização



CD/22330.90497-00

**CONTAS PRESTADAS PELO EXCELENTÍSSIMO
SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA
(EXERCÍCIO DE 2021)**

RELATÓRIO

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



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





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SUMÁRIO

1	RELATÓRIO.....	3
1.1	Introdução.....	3
1.2	O dever de prestar contas.....	4
1.3	Natureza e critérios de "julgamento político".....	6
1.3.1	Julgamento político não é julgamento arbitrário.....	6
1.3.2	Critérios objetivos de julgamento político.....	9
1.3.3	Critérios de individualização da responsabilidade presidencial.....	14
1.4	Utilização das informações do parecer prévio do TCU.....	16
2	ANÁLISE.....	23
2.1	Da ausência das Normas Regimentais.....	23
2.2	Irregularidades, impropriedades, recomendações e alertas no âmbito da execução do orçamento e da gestão dos recursos públicos, conforme apontado no Parecer Prévio.....	29
3	VOTO.....	43
3.1	Uma lacuna normativa – a regulamentação do processo constitucional de contas presidenciais.....	43
3.2	Posição deste Relator sobre o mérito das contas.....	44



CD/22330.90497-00



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





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PARECER Nº , DE 2022 – CN

Da **COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO** sobre as CONTAS PRESTADAS PELO EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA, relativas ao exercício financeiro de 2021, objeto da Mensagem Presidencial MCN nº 1/2022-CN (nº 138, de 2022, na origem) e do Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União, aprovado pelo Acórdão nº 1.481/2022-TCU-Plenário.

Relator: Deputado Cezinha de Madureira
(PSD/SP)

1 RELATÓRIO

1.1 Introdução

Por meio da Mensagem nº 1, de 2022-CN (Mensagem nº 138, de 31 de março de 2022, na origem), o Excelentíssimo Senhor Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional, no prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, sua prestação de contas relativa ao exercício financeiro de 2021, cumprindo o disposto nos arts. 84, inciso XXIV, e 49, inciso IX, da Constituição.

A matéria foi publicada no Diário do Congresso Nacional de 7/4/2022. No dia 5/5/2022, foi enviada ao Tribunal de Contas da União - TCU, pelo Presidente do Congresso Nacional, por meio do Ofício nº 151-CN, de 5/5/2022, para emissão de Parecer Prévio no prazo de sessenta dias, a contar do recebimento, conforme o inciso I do art. 71 da Constituição.

Concluído o Parecer Prévio, o Tribunal, por meio do Aviso nº 910-GP/TCU, de 8 de julho de 2022, encaminhou, o Acórdão nº 1.481/2022, o próprio Parecer Prévio e o

CD/22330.90497-00

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

respectivo Relatório, além dos votos do Eminentíssimo Ministro Relator Aroldo Cedraz e demais membros da Corte de Contas. A documentação referida foi recebida pelo Congresso Nacional em 18/7/2022.

As contas apresentadas pelo Senhor Presidente da República (volume com 815 páginas), bem como o Parecer Prévio do TCU e o respectivo Relatório (volume com 559 páginas) estão disponíveis para consulta no sítio do Congresso Nacional na internet¹.

Fui designado Relator da matéria em 6/12/2022.

1.2 O dever de prestar contas

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

O Presidente da República inclui-se, também, no rol daqueles que estão sujeitos a esta obrigação, embora em situação que, axiologicamente, tem suas singularidades. No regime presidencialista, o Presidente da República exerce as funções de Chefe de Governo e Chefe de Estado. No primeiro caso, é mandatário responsável por toda a administração pública federal, na esfera do Poder que comanda. No segundo, é o representante máximo da Nação junto a outros países e organismos internacionais. Em ambos os casos deve prestar contas, demonstrando o regular e devido exercício das nobres funções que lhe são cometidas pelo voto popular. As contas, certamente em razão da honorabilidade do cargo, devem ser prestadas diretamente ao Congresso Nacional, órgão político por natureza e destinação constitucional. Logo, é o resultado do debate de ideias, aspirações e visões dos legítimos representantes do povo que dará fecho ao julgamento, para dizer se o ocupante do mais alto posto da República procedeu como deveria.

¹Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/matéria/152631>





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Nessa linha de raciocínio, as conclusões ofertadas pela Egrégia Corte de Contas, na forma de Parecer Prévio, devem obrigatoriamente ser consideradas no julgamento e, nessa condição podem, e até mesmo devem, influenciá-lo. Porém, jamais serão vinculantes, porque o parecer oferece apenas uma perspectiva das contas prestadas pelo Chefe do Executivo, ou seja, aquela relacionada aos aspectos técnicos, contábeis e legais, certamente relevantes no conjunto da responsabilidade presidencial, mas nunca os únicos, pois a conduta desse mandatário tem também uma faceta legítima e inquestionavelmente política. Até porque, pela 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.²

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

o dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios. Se o administrar corresponde ao desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário. No caso do administrador público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere aos bens e interesses da coletividade e assume o caráter de um múnus público, isto é, de um encargo para com a comunidade. Daí o dever indeclinável de todo administrador público - agente político ou simples funcionário - de prestar contas de sua gestão administrativa, e nesse sentido é a orientação de nossos Tribunais³.

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

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



CD/22330.90497-00



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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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

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

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

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

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

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

1.3 Natureza e critérios de "julgamento político"

1.3.1 Julgamento político não é julgamento arbitrário

Estabelecido o caráter político e independente do julgamento a ser proferido, é imperativo estabelecer o que vem a ser "julgamento político". É impossível negar que, no mundo inteiro, os parlamentos, ao controlar, estão submetidos a influências distintas

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



CD/22330.90497-00



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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

daquelas que se fazem sentir junto aos órgãos não eleitos que também recebem encargos similares, a exemplo de órgãos judiciais ou de auditoria:

Um motivo para essas diferenças está em que parlamentos e órgãos de auditoria têm diferentes "racionalidades limitadas" (Rubinstein, 1998; Simon, 1991). Os órgãos de auditoria tendem a ser dominados pela 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 rodiziam todos os anos, embora uma emenda constitucional esteja sendo discutida para alterar esse ponto. Além disso, em qualquer data, os parlamentares estão acompanhando três diferentes orçamentos, e os parlamentares têm mais incentivos a dedicar-se ao debate sobre a elaboração do orçamento do próximo ano fiscal do que analisar a execução do orçamento do ano anterior.⁵

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

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



CD/22330.90497-00



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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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 partidatismo, mas como juiz, na sua imparcialidade.

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

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

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

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

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



CD/22330.90497-00



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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

1.3.2 Critérios objetivos de julgamento político

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

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

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

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

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

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

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



CD/22330.90497-00



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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

mais facilmente no exame da gestão específica dos administradores públicos, realizado pelos tribunais de contas. [...]

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

CD/22330.90497-00

Defende-se, sem hesitar, o primeiro entendimento. A Carta Magna é bastante clara em atribuir competências distintas ao Congresso Nacional: uma delas é a de fiscalizar e controlar (Art. 49, X), a qual cobre em sua incidência todos os atos do Poder Executivo. Esta primeira missão não tem caráter hierárquico ou de jurisdição, sem invadir competências ou suprimir a independência do Poder fiscalizado ou controlado, instrumento de “freios e contrapesos” e não de dominação. Um controle político genérico, sobre atos omissivos ou comissivos, “faculdade de buscar assegurar a conformidade da ação governamental à orientação política cristalizada nas leis e nos planos de governo, cuja aprovação esteja afeta ao Poder Legislativo”, exercido através dos múltiplos dispositivos que a Constituição e os Regimentos Internos facultam. Seus efeitos não podem “potencializar a invasão ou a interferência indevida na atuação do Poder Executivo”, e, portanto, ensejam reprovação moral e política, informação para a cidadania e o eleitorado, provocação a órgãos propriamente jurisdicionais para que exerçam suas competências, mas não sanções ou coerções dele diretamente derivadas⁹. Neste mister, portanto, praticamente não há limite imposto ao universo sindicável pelo controle legislativo, e os posicionamentos políticos são inteiramente aceitáveis como parâmetros de intervenção.

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

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

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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 dela constem. Julgar nos crimes de responsabilidade (atribuição dividida entre a Câmara dos Deputados, autorizadora do processo, e o Senado Federal, que o realiza, arts. 51, inc. I, e 52, inc. I), e julgar as contas (art. 49, inc. IX), são, portanto, competências institucionais distintas das da fiscalização e controle. Nestes casos, como em qualquer julgamento, exigem-se parâmetros, fundamentos sobre os quais proferir julgamento e delimitar o objeto do mesmo. Mais precisamente, e como já ressaltado no debate doutrinário acima, não se fala de julgar a gestão como um todo (o que seria ínsito a um regime parlamentar e vulneraria a independência dos Poderes), mas as contas, um objeto específico. E este objeto específico é delimitado pela arquitetura que a Constituição prevê para o cerne da atividade administrativa, o substrato material de toda ação de governo¹⁰: a aquisição e aplicação dos recursos da coletividade, aqueles para os quais a noção de contas é inteira e literalmente aplicável. Nomeadamente, o objeto são as leis e decisões de natureza orçamentária e financeira previstas na Constituição, que estruturam a interação dos Poderes Legislativo e Executivo na definição da ação administrativa, o seu cumprimento e a sua correta evidenciação formal e material (a mais essencial noção de “contas”). Neste sentido, aliás, a atribuição constitucional de um poder julgador ao parlamento sobre esse domínio específico da ação governamental tem absoluta coerência como espelho do

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

poder interventivo especial e preeminente que a legislatura tem exatamente na deliberação sobre o tema orçamentário:

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

Esta posição de *self-restraint* poderia parecer uma diminuição das prerrogativas parlamentares, mas, ao contrário, reforça-as. Num regime de separação de poderes como o estabelecido por nossa Constituição, a censura especificamente política feita pelo legislador em uma circunstância de julgamento estaria eternamente 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 ressaltar ou mesmo condenar), e às consequências jurídicas que disso possam advir (em especial a configuração formal de situação de irregularidade perante a legislação eleitoral e, conforme a natureza e circunstâncias da condenação proferida, de indício de crime de responsabilidade).

Nada disso descaracteriza a noção de “julgamento político”, conforme acima discutido em detalhe: o Congresso estará a julgar as contas presidenciais, e tal

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



CD/22330.90497-00



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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

juízo tem, em caráter vinculado, a abrangência limitada às leis, decisões e demonstrações de natureza orçamentária, nos termos do apregoado na Constituição Federal. Os critérios “políticos”, na melhor acepção da palavra, são distintos daqueles eventualmente empregados na análise estritamente técnica que deles possa fazer, por exemplo, o Tribunal de Contas da União – mas não deixam de ser objetivos, fundamentados e igualmente voltados à natureza do cumprimento e da evidenciação das decisões orçamentárias das quais é titular o Poder Legislativo. Traduzindo estas posições em termos muito específicos, e seguindo a posição doutrinária já mencionada como a que defendemos, 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 coletividade¹²;
- 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.

123. 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.



CD/22330.90497-00



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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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: ¹³

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

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

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

13 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/22330.90497-00



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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

manejo dos recursos públicos, para não se falar de meras impropriedades técnicas no que concerne a registros relativos à receita e despesa públicas. É um contrassenso absoluto considerar a aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo dependente da miríade de atos praticados por terceiros, conquanto agentes da administração direta ou indireta: atos que, nos respectivos escalões, o Presidente, Governadores e Prefeitos centenas de milhares de vezes sequer poderão saber que foram praticados ou como o foram e se, em cada caso, foi obedecida cada particularizada exigência técnica ou legal. Sem embargo, a sanção pela rejeição de contas do Chefe do Poder Executivo (que ocorrerá se o Legislativo acolher o parecer do Tribunal de Contas neste sentido) é politicamente grave.¹⁴



CD/22330.90497-00

Está em questão o governo de um mandatário em particular (e não um governo em abstrato ou uma política em tese), julgam-se contas objetivas prestadas pelo Presidente da República e de responsabilidade direta deste. São os documentos contábeis formais, mas para apreciação de "atos ou indevidas omissões próprios e específicos do Chefe do Poder Executivo, de responsabilidade pessoal dele, vale dizer, que lhe sejam direta e pessoalmente imputáveis e que, estas sim, terão de passar por um crivo substancial"¹⁵. Por conseguinte, é possível explicitar, com amparo na doutrina, o que pode ser entendido como "conduta" em relação à própria capacidade de intervenção do primeiro mandatário no processo decisório, diante da óbvia constatação de que, se por um lado ele não exerce materialmente todos os atos da administração que chefia, por outra parte tem poder para determinar a direção e o conteúdo das decisões fundamentais de seus subordinados, e por tais elementos deve responder. Em conclusão, deve-se considerar como "conduta" do presidente situações tais como:

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



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

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

15 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

pública)¹⁶, circunstância da qual se deduz a sua anuência às práticas ou a inobservância da diligência mínima exigível de qualquer exercente de tão altas funções¹⁷.

1.4 Utilização das informações do parecer prévio do TCU

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

Atualmente, esse documento tem estrutura e conteúdo regulados de forma bastante precisa pelo próprio Tribunal¹⁸. O relatório que acompanha o Parecer¹⁹ deve abordar um vasto conjunto de informações relativas à conjuntura econômica, orçamentária e financeira; resultados da atuação governamental; monitoramento das deliberações constantes dos pareceres prévios de exercícios anteriores; e embasamento para as opiniões sobre a execução orçamentária e gestão dos recursos públicos federais e sobre os balanços gerais da União. Todo esse leque de informações serve fundamentalmente de contexto para o entendimento das observações constantes do Parecer, e deve ser referenciado na medida da pertinência de suas informações para a discussão dos achados nele constantes (em particular, o embasamento para as opiniões, quando do exame dos fundamentos de determinadas objeções formuladas pelo Parecer, para fins de formação de juízo do Parlamento sobre elas). Neste sentido, por economia

16 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.

17 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.

18 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”*).

19 Art. 7º da Resolução TCU 291/2017.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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 nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual²⁰.

As possíveis conclusões constantes do Parecer Prévio dar-se-ão pela recomendação de aprovação ou rejeição das contas, a partir das opiniões²¹ 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 governamental²².

As ocorrências negativas relatadas podem caracterizar ressalvas às contas ou uma opinião adversa (sinalizando o parecer pela rejeição), em duas dimensões²³:

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

20 Art. 10 da Resolução TCU 291/2017.

21 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

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

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- a) quando as distorções entre a realidade econômica, financeira e patrimonial e o registro contábil²⁴ podem ser materialmente²⁵ relevantes, mas não generalizadas²⁶, situação em que a opinião será formulada com ressalvas; ou
- b) quando as mesmas distorções, individualmente ou em conjunto, sejam materialmente relevantes e de efeitos generalizados²⁷, 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 impropriedades²⁸ ou irregularidades²⁹ 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

24 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)

25 “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.

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

27 “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)

28 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

29 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/22330.90497-00

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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

1. inobservância de princípio ou norma constitucional ou legal que rege a Administração Pública Federal, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual;
2. 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;
3. - distorções materialmente relevantes, que, individualmente ou em conjunto, tenham efeitos generalizados sobre as informações de desempenho orçamentário ou da política fiscal;
4. 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;
5. 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;
6. inobservância dos princípios e regras constitucionais e infraconstitucionais relativos à gestão fiscal responsável, em especial quanto:
 - 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;
 - 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;
 - ao limite de gastos estabelecido pela Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal;
7. outras ocorrências que, pela materialidade e gravidade, tenham repercussão negativa sobre a gestão.

O entendimento da estrutura do Parecer permite organizar um tratamento sistemático das suas informações no relatório de julgamento das contas de governo – especialmente quando se constata que seus critérios de apontamento são



CD/22330.90497-00



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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

desdobramento bastante preciso, em rol exemplificativo de ocorrências, dos três critérios de julgamento que acima reproduzimos (fidedignidade das contas prestadas, fiel execução dos instrumentos legais de planejamento e orçamento e observância do princípio da legalidade). Após registrar o sentido geral do parecer (aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição), desdobrando-o nas dimensões do balanço contábil e da execução orçamentária, deve o julgador parlamentar listar o conteúdo total das ressalvas apontadas (ou, se ocorrerem, fundamentos para opinião adversa), dando-lhes tratamentos específicos.

No âmbito da execução dos orçamentos e gestão dos recursos públicos, inicialmente, as menções a irregularidades, bem como a quaisquer outros fundamentos para opinião adversa, devem ser apresentadas e discutidas individualmente quanto ao mérito, gravidade e 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 conforme apontadas pelo TCU ou se eventualmente, em alguma delas, entende-se ter gravidade ou direta vinculação com a atuação individual do presidente da República que exija o seu exame individualizado.

Em seguida, no âmbito dos balanços, as distorções de valor e limitações de opinião devem ser destacadas individualmente³⁰, 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 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, poderá haver uma ou mais ressalvas no julgamento das contas pelo Congresso. Em

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



CD/22330.90497-00



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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

qualquer caso, e por mais exaustivo que seja, o dever jurídico – mas também político – das Casas Legislativas é tratar, de forma explícita, dos fatos trazidos pelo Parecer Prévio, fundamentando-se a posição sobre eles:

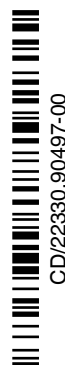
É fundamental que se note que há uma complementação na apreciação e julgamento das contas governamentais que extrapola o mero fornecimento de informações por parte das Cortes de Contas. Em verdade, estas apresentam argumentações técnico-jurídicas necessárias ao juízo político que, muito embora lhe possa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

[..]

Consigne-se, no entanto, que o caráter opinativo do parecer prévio configura apenas parcialmente um efeito não-vinculante, dado que, uma vez emitida a argumentação técnica da Corte de Contas, caberá ao Legislativo contestá-la, ainda que politicamente, mantendo a dialogicidade e a racionalidade do controle externo, que é, por essência, concomitantemente político e técnico-jurídico. Em outros termos, a emissão do parecer prévio inverte o ônus argumentativo, competindo aos parlamentares a incumbência de desconstruir-lhe a análise, em caso de discordância. Do contrário, converter-se-á o parecer prévio em peça meramente retórica e ornamental³¹.

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

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



CD/22330.90497-00



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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

agravantes do julgamento realizado sobre os atos e fatos já considerados a partir do Parecer.

O posicionamento final a ser proposto ao Congresso Nacional, por fim, será então o da aprovação irrestrita, o da aprovação com ressalvas ou da rejeição. Os dois últimos exigem a identificação inequívoca de condutas do(a) primeiro(a) mandatário(a) que violem de forma significativa os três critérios de julgamento político desenvolvidos nesta seção (fidedignidade das contas prestadas, fiel execução dos instrumentos legais de planejamento e orçamento e observância do princípio da legalidade). Quando uma ou mais dessas violações sejam capazes de distorcer gravemente as contas em relação a aos referidos critérios, estar-se-á diante de uma rejeição; quando todas as distorções em questão ocorrerem de forma materialmente relevante mas não generalizada, e não comprometerem – no juízo do Congresso Nacional – as responsabilidades presidenciais quanto ao critério respectivo, estar-se-á diante de ressalvas às contas³².

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

Modifications to the opinion in the auditor's report:

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

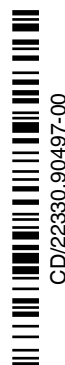
64) *Auditors may issue three types of modified opinion:*

- *a qualified opinion – when the auditor concludes that, or is unable to obtain sufficient and appropriate audit evidence about, misstatements, whether individually or in aggregate are, or could be, material but not pervasive;*
- *an adverse opinion – when the auditor, having obtained sufficient and appropriate audit evidence, concludes that misstatements, whether individually or in aggregate, are both material and pervasive; or*
- *a disclaimer of opinion – when the auditor is unable to obtain sufficient and appropriate audit evidence due to an uncertainty or scope limitation which is both material and pervasive.*

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

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

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



CD/22330.90497-00



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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

2 ANÁLISE

2.1 Da ausência das Normas Regimentais³³

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

Existe, por exemplo, lacuna regimental quanto à oportunidade de manifestação do(a) Presidente da República sobre o Parecer Prévio (especialmente quando lhe é negativo). Durante a tramitação das contas presidenciais do ano de 2014, nas quais havia um Parecer Prévio desfavorável, foi assegurada a manifestação presidencial por decisão *ad hoc* do Presidente do Congresso Nacional. O contraditório foi assegurado pelo Legislativo em bases circunstanciais³⁴. Trata-se de uma instância isolada de um universo maior envolvendo os princípios jurídicos da ampla defesa e do contraditório em um processo como o que ora se analisa.

Não faltam exemplos, por seu turno, de rejeição de contas e de judicialização do procedimento na esfera municipal, em razão do descumprimento procedimental. Como tem previsão constitucional (arts. 31, 49, inciso IX, 71, incisos I e II, e 75), a matéria acaba sendo alçada à discussão no STF, que já tem ampla jurisprudência a respeito. Se acontecer a rejeição no âmbito do Congresso sem que tenham sido concedidas todas as garantias instrumentais, não se esperaria comportamento diferente que não o do recurso

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

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



CD/22330.90497-00



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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

ao Judiciário. Por isso, mais uma vez, é preciso resguardar o trabalho deste Parlamento, corrigindo as falhas procedimentais, os vícios formais. Para mencionar um exemplo, a Resolução nº 1, de 2006-CN prevê com acerto, no parágrafo único do art. 115, a possibilidade de audiência pública com o Ministro Relator das contas. No entanto, não há previsão de audiência do(a) Chefe do Poder Executivo, sequer por meio de seu defensor – e esta é a autoridade que está sendo julgada. Entendemos que a falha precisa ser corrigida, tendo em vista a necessidade de habilitar a paridade de armas e de recursos aos envolvidos no processo.

Outro exemplo, igualmente grave, de falta ou inadequação da regulamentação sobre tão importante matéria pôde ser observado também durante a tramitação das contas de 2014. Trata-se da instância formal de julgamento: se o Congresso Nacional em sessão conjunta ou se cada Casa deliberando em separado. Iniciativa da então Presidente da CMO ensejou o Mandado de Segurança nº 33.729-DF³⁵, pelo qual a nobre parlamentar solicitava pronunciamento do Pretório Excelso no sentido de que as contas presidenciais devam ser apreciadas pelo Congresso Nacional em sessão conjunta, presidida pelo Presidente do Senado Federal, e não por sessões isoladas de cada Casa. Em 13/08/2015, o Exmo. Ministro Luís Roberto Barroso expediu, em Medida Cautelar, apreciação de que "[d]ecorre do sistema constitucional a conclusão de que o julgamento das contas do Presidente da República deve ser feito pelo Congresso Nacional em sessão conjunta de ambas as Casas, e não em sessões separadas". Contudo, não concedera medida liminar no sentido de suspender os efeitos de votações anteriores já realizadas de forma diversa, tendo em vista a longa prática estabelecida até então, ressaltando que "os futuros julgamentos de contas presidenciais anuais sejam feitos em sessão conjunta do Congresso Nacional".

Em 03/09/2015, o Supremo Tribunal não conheceu de Agravo Regimental em sentido contrário, impetrado pelo Presidente da Câmara dos Deputados, solicitando mudança na orientação em relação às contas futuras. No Voto do então Relator, Ministro Edson Fachin, fica expresso que a manifestação do Relator original da Medida Cautelar "[...] se traduz na constatação de que há verossimilhança nas alegações da parte Impetrante, isto é, constatou-se a presença de *fumus boni iuris* em sede de cognição

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



CD/22330.90497-00



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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

sumária", ou seja, estar-se-ia diante de "uma preocupação institucional por parte de um agente público cioso do Estado de Direito, tendo em vista a sensibilidade política que circunda o caso concreto", mas não uma manifestação de mérito capaz de alterar a situação jurídica da parte então recorrente, e foi lançada aos autos para evidenciar o *fumus boni iuris*.

No debate que se seguiu, o próprio Relator original, Ministro Barroso, afirma que, na manifestação da cautelar, "[...] já sinalizei como eu vou votar no mérito, mas não tenho competência para, neste caso, vincular situações futuras"³⁶, sendo a posição não-vinculante expressamente reconhecida nas manifestações dos Ministros Ricardo Levandowsky, Teori Zavascki e Luiz Fux. Após essa decisão, e até a data deste parecer, não houve posterior manifestação sobre o mérito do pedido.

Em sua manifestação de mérito³⁷, a douta Procuradoria-Geral da República posiciona-se favoravelmente à apreciação das contas em sessão plenária do Congresso, inclusive com a concessão de ordem para a cassação dos julgamentos pretéritos que não observaram o rito sob comento. Também falando sobre o mérito, em sua fundamentação sobre o *fumus boni iuris*, o Ministro Barroso aponta, entre outros argumentos no mesmo sentido: (a) que o rol de hipóteses previstas no art. 57, § 3º, da Constituição, nas quais as

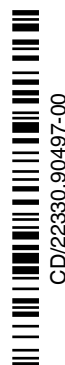
36 Em maior detalhe estendem-se o próprio Ministro Luís Roberto Barroso e outros magistrados no debate:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR) - *Foi exatamente o que eu fiz. Em vez de colocar "determino", porque entendi que não deveria fazer isso monocraticamente, eu deixei inequívoco o meu ponto de vista, porque, de resto, não me parece haver outra interpretação razoável. Enfim, as pessoas têm visões diferentes, eu entendo e respeito, mas me parece que é inequívoca essa interpretação. Por isso, em lugar de determinar, porque era uma decisão monocrática com fumus boni iuris, eu sinalizei. Portanto, sinalizar não é determinar, sinalizar é: se quiser levar em conta a minha opinião, eu sou um Ministro do Supremo, e a minha opinião foi manifestada de maneira inequívoca. De modo que não é uma determinação, é uma sinalização de que um Ministro entende dessa forma, um Ministro acostumado a interpretar a Constituição. E acho que não há muitas alternativas aqui, mas é sinalização.*

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

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

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



CD/22330.90497-00



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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Casas devem se reunir conjuntamente, não é taxativo; (b) a apreciação das contas presidenciais faz-se na forma do Regimento Comum do Congresso Nacional (CF, art. 166, caput e § 2º); (c) este prevê que seu objeto é disciplinar a reunião da Câmara e do Senado “em sessão conjunta” (art. 1º); (d) para apreciação das prestações de contas, o parecer da CMO é encaminhado à Mesa do Congresso Nacional, e as decisões finais a serem sistematizadas são aquelas do Plenário do Congresso Nacional (art. 116, incs. V e VI, da Resolução 1/2006-CN³⁸); (e) não existe qualquer regulação da matéria nos Regimentos Internos de qualquer das Casas (a esse respeito, quando a Constituição pretendeu a atuação isolada de uma das Casas, instituiu-a expressamente - tomada de contas pela Câmara dos Deputados quando as mesmas não forem prestadas tempestivamente, art. 51, II, da CF; nesse caso, o Regimento Interno da Câmara também aponta em seu art. 215, § 5º, que o parecer produzido naquela Casa seja encaminhado ao Congresso Nacional para deliberação).

Neste ponto, não posso, como Relator da matéria, omitir uma manifestação expressa sobre esse encaminhamento: considero inequívoca a exigência constitucional de que as contas, após o Parecer da CMO, sejam julgadas pelo Congresso Nacional em sessão conjunta. Ainda que não tenha havido pelo Supremo Tribunal Federal uma determinação formal a quem quer que seja, como expressamente manifestou a Corte em seu julgamento, creio ser essa a conclusão a que qualquer intérprete certamente deve chegar. Os fundamentos do órgão técnico, do parecer ministerial e da fundamentação da plausibilidade jurídica da medida cautelar são, todos, cristalinos na lógica de sua argumentação e irretorquíveis em sua conclusão de que agir conforme a Constituição é reconhecer a titularidade do Congresso Nacional como órgão julgador, e não de suas Casas individualmente.

Trata-se, como bem define o Ministro Barroso, não de uma criação jurisprudencial, mas do reconhecimento de repetidas e expressas manifestações do próprio Poder Legislativo ao desenhar as normas constitucionais e sua regulamentação infraconstitucional. A circunstância de ter havido uma prática reiterada no passado não

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



CD/22330.90497-00



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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

condiciona de modo algum os passos futuros do Parlamento, cujo compromisso é, primeiramente, com a fiel execução da Carta Magna, conforme juramos todos nós, legisladores, quando da nossa posse no mandato.

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

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

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

De qualquer sorte, não resta dúvida de que qualquer apontamento novo que vier a ser feito pelo Congresso Nacional sobre as contas apresentadas – notadamente se desfavorável ao interessado –, exigirá a abertura de novo prazo para apresentação das razões de defesa, de forma a assegurar o devido processo legal (aspectos estes que também precisam ser regulados).



CD/22330.90497-00



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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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

Tampouco é admissível a ausência de uma definição de termo para a votação das contas presidenciais. Na Constituição de 1934, em seu art. 29, já havia previsão de julgamento das contas do exercício pretérito tão logo os trabalhos legislativos fossem iniciados. Atualmente, o Presidente da República tem prazo para enviar as contas ao Legislativo e o Tribunal de Contas tem prazo para elaborar o respectivo parecer técnico. No entanto, inexistente prazo para nós, congressistas.

Seria bastante razoável que o Parlamento, a cada ano, julgasse as contas do exercício anterior, dentro de determinado período (preferencialmente, antes da aprovação do orçamento anual). Vejam todos que, no caso de rejeição das contas, é de se esperar que, inclusive por força da pressão social, o Congresso Nacional venha a adotar cautelas diversas antes de aprovar o orçamento para o exercício seguinte. Permitir a votação muito tempo depois desprestigia o interesse público, além de permitir ficar no esquecimento fatos que poderiam contribuir para o debate e geração de conhecimento sobre a gestão.

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



CD/22330.90497-00



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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

nosso Regimento Comum e do seu desenvolvimento procedimental na forma das adequadas Resoluções.

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

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

Passa-se a abordar as questões suscitadas no parecer da Corte de Contas, identificadas no bojo dos exames realizados sobre a execução do orçamento e da gestão de recursos públicos, no exercício financeiro de 2021.

Irregularidades

Desvio de finalidade reincidente de recursos vinculados à seguridade social para o custeio de ações típicas de manutenção e desenvolvimento do ensino alheias às políticas públicas abrangidas pelo conceito constitucional de seguridade social, em afronta aos princípios e regras previstos nos arts. 194, 195, 198 a 203 da Constituição Federal, ao § 4º do art. 76 do ADCT, à Lei 8.212/1991 (arts. 11, 16, 17 e 18), à Lei Complementar 141/2012 (arts. 2º e 3º), em desacordo com a resposta à consulta apreciada pelo Acórdão 31/2017-TCU-Plenário, com eficácia normativa.

O TCU verificou reincidência do desvio de finalidade dos recursos vinculados à seguridade social para custeio de despesas próprias da educação, em desacordo com o disposto no item 3.5 do Parecer Prévio sobre as contas presidenciais de 2020.

Constatou-se o empenho de R\$ 12,19 bilhões em ações típicas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) com recursos constitucionalmente vinculados à seguridade social (CSLL – fonte 151), dos quais R\$ 9,6 bilhões em favor do pagamento



CD/22330.90497-00



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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

de servidores e empregados ativos; R\$ 650 milhões para pagamento de assistência médica e odontológica; R\$ 612 milhões para contribuição patronal; e R\$ 507 milhões para reestruturação e modernização de hospitais universitários federais, dentre outras despesas.

Consoante a Corte de Contas, essa prática reiterada, de considerável materialidade e elevado caráter ofensivo a normas constitucionais que vinculam as contribuições da seguridade social a despesas típicas do regime geral de previdência social, de ações e serviços públicos de saúde e de assistência social, configura irregularidade grave com inegável repercussão negativa sobre a gestão governamental.

Não aplicação, no exercício de 2021, de nenhum valor em projeto de irrigação na Região Centro-Oeste, em afronta à exigência do inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a qual estabelece que, dos recursos empenhados no exercício em projetos de irrigação, a União deve aplicar, até 2027, o valor mínimo de 20% na Região Centro-Oeste.

Anota o TCU que o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2021 respeitou os percentuais estabelecidos no art. 42 do ADCT, ao prever que 53,4% dos recursos para a irrigação destinar-se-iam ao Nordeste e 20%, ao Centro-Oeste. O percentual mínimo fixado para o Centro-Oeste, todavia, não foi atendido no texto da LOA 2021, em razão de veto apostado pelo Presidente da República.

Após o veto presidencial, os créditos adicionais e os remanejamentos, a dotação atualizada aponta que 74,96% dos recursos destinados à irrigação foram direcionados à Região Nordeste, permanecendo sem nenhuma previsão de verba para projetos de irrigação no Centro-Oeste.

Como resultado, 75,05% dos recursos destinados à irrigação foram direcionados à Região Nordeste e 0%, à Região Centro-Oeste, quando deveria ter sido aplicado, pelo menos, o valor de R\$ 31,5 milhões, correspondente a 20% do montante global empenhado no exercício de 2021.



CD/22330.90497-00



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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Conforme o TCU, não foram apresentadas justificativas juridicamente plausíveis pelos titulares dos órgãos que integram a Junta de Execução Orçamentária para as negativas aos pedidos de recomposição da dotação orçamentária formalizados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, tampouco foram indicadas quais medidas a Presidência da República adotou para coordenar as decisões entre os órgãos mencionados e resolver o problema a contento.

Acrescenta que o descumprimento da aplicação integral do valor mínimo constitucional vinculado à irrigação na Região Centro-Oeste vem sendo reiterado. Não havia ocorrido, no entanto, nos últimos três anos, uma alocação nula de recursos, como se vê no caso.

Diante da situação verificada, o TCU expediu recomendações ao Presidente da República, à Casa Civil e aos Ministérios da Economia e do Desenvolvimento Regional, bem como alerta ao Presidente, no sentido de que inobservância – no todo ou em parte – das despesas mínimas fixadas constitucionalmente, no que inclui a distribuição dos valores alocados em projetos de irrigação nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, poderá ensejar opinião adversa sobre a execução orçamentária por ocasião da emissão do parecer prévio das contas anuais.

Inobservância de requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 125 a 129 e 137 da Lei 14.116/2020, alterada pela Lei 14.143/2021 (LDO 2021) para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, conduta incorrida também em exercícios anteriores, em face da ausência, no momento da edição da Lei 14.257/2021, das Medidas Provisórias 1.034/2021 e 1.094/2021, da Portaria-ME 15.224/2021, da sanção das Leis 14.126/2021 e Lei 14.288/2021, bem como da implementação pelo Poder Executivo dos respectivos benefícios, de: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de

CD/22330.90497-00

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício.

Consigna o TCU que, durante o exercício de 2021, foram instituídas 26 desonerações tributárias, no montante estimado de R\$ 4,8 bilhões, sem observância dos requisitos constitucionais e legais relativos à estimativa e à compensação dos efeitos financeiros das medidas.

Verifica remanescer a prática do Congresso Nacional de propor e aprovar projeto de lei ou de emendas a medidas provisórias sem demonstração do atendimento de todos os requisitos exigidos para concessão ou ampliação de benefícios tributários. Especificamente sobre a responsabilidade do Executivo, relembra o TCU não se ter identificado também, por parte deste Poder, no momento da implementação dos benefícios, o atendimento desses requisitos, indispensáveis para conferir eficácia às normas aprovadas.

Conclui, por fim,

Em que pese a complexidade da legislação que trata da conformidade fiscal das renúncias de receitas, bem como não ter sido detectado o descumprimento das exigências constitucionais e legais para instituição de benefícios fiscais, por parte do Poder Executivo, no Parecer Prévio das Contas do Presidente da República de 2020, há que se considerar a recorrência dos achados ora relatados em múltiplas ações de controle externo, bem como em outros Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República, no caso referentes a 2016, 2017, 2018 e 2019. Assim, observa-se o cumprimento apenas parcial das deliberações do TCU sobre o tema. Nesse sentido, faz-se necessário o registro da repetição das irregularidades e, por conseguinte, a emissão de novo alerta.

O alerta expedido sobre este ponto destaca as irregularidades quando da edição das Medidas Provisórias 1.034/2021 e 1.094/2021, da Portaria-ME 15.224/2021 e da sanção das Leis 14.126/2021, 14.257/2021 e 14.288/2021, relativamente aos requisitos aplicáveis à espécie (projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou,



CD/22330.90497-00



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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

alternativamente, apresentação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício).

Impropriedades

Execução reincidente no identificador orçamentário exclusivo para ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (ID-USO 8) de parcela residual de despesas com aposentadorias e pensões, em desacordo com § 7º do art. 212 da Constituição Federal e o art. 70, inciso I, da Lei 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Ainda no âmbito da utilização inadequada de recursos da seguridade social em despesas de MDE, uma parcela residual de R\$ 60 mil não foi computada na aferição do mínimo no exercício de 2021, embora tenha sido marcada com o ID-USO 8.

No âmbito da análise sobre as Contas do Presidente no exercício de 2020 (CG 2020), houve recomendação para que o Ministério da Educação e as unidades orçamentárias vinculadas que se abstivessem de executar essas despesas como MDE, sem se restringirem àquelas computadas na apuração anual do limite mínimo. Por essa razão, o TCU optou por reiterar a recomendação.

Ausência de justificativa para a totalidade de emendas individuais e de bancada estadual que deixou de ser paga (execução financeira) em 2021, em desacordo com os valores e parâmetros mínimos exigidos pelos §§ 11, 12, 14 e 17 do art. 166 da Constituição Federal.

Nesse ponto, o TCU verificou que a execução orçamentária das emendas parlamentares individuais e de bancada estadual, alcançou, respectivamente, 97,9% (R\$ 9,46 bilhões) e 108,2% (R\$ 7,22 bilhões). Descontados os impedimentos de ordem técnica, a execução orçamentária das emendas obedeceu aos comandos previstos nos §§ 11, 12 e 13 do art. 166 da Constituição Federal.



CD/22330.90497-00



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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Já quanto à execução financeira, foi constatado que as emendas individuais e de bancada alcançaram os percentuais de 98,9% e 74,9%, respectivamente. Esses percentuais, mesmo após considerar os valores dos restos a pagar pagos, não alcançaram o limite mínimo de 100% definido pela Constituição Federal de 1988.

Todavia, além da baixa materialidade da parcela não executada (R\$ 106,22 milhões) de emendas individuais, é relevante considerar que a liquidação e o pagamento das despesas do exercício ou dos restos a pagar são realizados de forma pulverizada por centenas de unidades gestoras, as quais devem registrar, de forma sistematizada, as justificativas pela não execução financeira em 2021.

No caso das emendas de bancada, embora o pagamento tenha ficado 25,1% abaixo do devido, convém ressaltar que, diferentemente do que ocorre com as emendas individuais - sujeitas à aplicação direta pelos órgãos e entidades da União ou por repasse aos entes subnacionais -, a emenda de bancada estadual destina-se, por natureza, aos entes subnacionais, o que confere contornos mais complexos à sua execução financeira.

Diante do quadro, o TCU recomendou à Casa Civil e ao Ministério da Economia que sejam adotados mecanismos efetivos e racionais de monitoramento da execução financeira (pagamentos) descentralizada das emendas individuais e de bancada estadual pelos órgãos e entidades da administração pública federal, com vistas a assegurar a observância dos parâmetros mínimos estabelecidos pelo § 14 do art. 166 da Constituição Federal, com apresentação sistematizada de justificação para os impedimentos de ordem técnica.

Insuficiência de informações relativas às metas operacionais da administração pública federal nas diretrizes orçamentárias do exercício de 2021.

Inicialmente, o Tribunal de Contas consignou que o apontamento de prioridades específicas, no bojo da LDO 2021, para o orçamento público, “representa inequívoco avanço”. Em exercícios anteriores, a LDO apenas fazia remissão às prioridades definidas no PPA, ou mesmo deixava de prever prioridades, como foi o caso da LDO 2020, situação



CD/22330.90497-00



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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

assinalada no item 4.1.3 do relatório sobre as contas do Presidente da República de 2020.

Entretanto, o rol fixado na LDO 2021 contém apenas prioridades específicas para a administração pública federal, sem previsão de metas operacionais para 2021. Nesse contexto, tendo a LDO a função de orientar a elaboração do orçamento anual, e que as metas do orçamento anual são metas físicas, definidas como metas de produto, competiria àquela lei atentar-se à regulamentação da matéria.

Entende o TCU que, como não houve previsão de metas de produto para 2021, que teriam o papel de balizar a elaboração do orçamento pela indução de bens e serviços a serem efetivamente entregues por meio das alocações, a LDO deixou de cumprir plenamente a função que lhe é conferida pela Constituição Federal.

Ante a constatação em tela, o TCU recomendou ao Poder Executivo federal que aperfeiçoe o processo de definição das metas operacionais da administração pública federal na lei de diretrizes orçamentárias, em conformidade com o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal.

Recomendações ao Poder Executivo

Ao Ministério da Economia, órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento da União, que elabore e disponibilize, em plataforma digital centralizada, lista integral, atualizada e sistematizada dos investimentos plurianuais que se encontram contidos no valor global de cada programa finalístico, devidamente atualizado, com vistas a conferir transparência sobre o fiel cumprimento do disposto no art. 167, § 1º da CF/1988 c/c art. 20 da Lei 13.971/2019 e da compatibilidade exigida no art. 16 da Lei Complementar 101/2000

Segundo o ordenamento constitucional, nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem lei que autorize a inclusão, nos termos do art. 167, § 1º.

Essa exigência é disciplinada pelo art. 20 da Lei do PPA 2020-2023, segundo o qual o investimento que ultrapassar um exercício financeiro, durante o período de 2020 a



CD/22330.90497-00



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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

2023, será “incluído no valor global dos programas”, com detalhamento específico em anexos nas leis orçamentárias e de créditos adicionais.

Com razão, o TCU adverte que a mensuração dos programas finalísticos previstos no PPA 2020-2023 pelo valor global não reflete a noção de transparência, uma vez que a sociedade e até mesmo os órgãos de controle, pelo texto do PPA e de seus anexos, não dispõem de meios de amplo acesso público com as informações necessárias para verificar o fiel cumprimento do art. 167, § 1º da Carta Política, no sentido de assegurar a previsão, na integralidade, dos investimentos plurianuais de cada programa e por exercício.

Em vista desse quadro, expediu-se a recomendação supra, com a qual concordamos em sua integralidade.

À Casa Civil da Presidência da República, em vista da competência de assistir diretamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente na coordenação e integração das ações governamentais, bem como na avaliação e monitoramento da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal, conforme disposto no art. 1º, incisos I e III, do Anexo I do Decreto 10.907/2021, que coordene, no âmbito do Sistema de Administração Financeira Federal, com a assistência da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia, o desenvolvimento de normativos, procedimentos e instrumentos gerenciais, para aplicação pelos órgãos setoriais, com o objetivo de estabelecer controles internos aptos a reduzir os níveis de empoçamento, subsidiando-se o cumprimento do item 9.3 do Acórdão 2.533/2020-TCU-Plenário

Lembra o TCU que, a partir do 2º quadrimestre de 2018, incorporou-se ao Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais tópico relativo ao “empoçamento de recursos”, definido como a diferença entre pagamentos efetuados e o limite autorizado a cada Ministério, conforme estabelecido no decreto que dispõe sobre a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.



CD/22330.90497-00



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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Destacou-se como consequência do empoçamento o “excesso de resultado primário” em relação à meta do exercício, configurando, a um só tempo, esforço fiscal além do necessário e prejuízo à eficiência, eficácia e efetividade do gasto público.

Assinalou-se que, no caso de empoçamento, não está em voga a ausência de recursos para pagamento de compromissos, mas a ausência de pagamento de parcela do montante que o órgão informa à STN ser necessário e que integra o cronograma mensal de desembolso.

Enquanto compete à STN analisar a demanda de alteração do cronograma de execução mensal de desembolso para subsidiar eventual decisão do Ministro da Economia, compete à unidade de programação financeira de cada ministério, por seus instrumentos de gestão e controle, assenhorear-se de informação sobre a efetiva necessidade das unidades executoras demandantes.

No entanto, considerando que as causas estruturais do empoçamento exigem providências que fogem às competências da STN e que a matéria envolve questões comuns aos ministérios, o TCU entendeu como oportuna a expedição da recomendação à Casa Civil da Presidência da República.

Alertas ao Poder Executivo

Alertar a Presidência da República, no sentido de que a omissão quanto à regulamentação dos §§ 2º e 4º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012, visando à identificação do credor final do recurso de natureza federal, quando aplicado diretamente pelos entes subnacionais ou por sub-repasse a entidades do terceiro setor, compromete o monitoramento e a avaliação da política nacional de saúde, assim como o controle da eficiência na alocação dos recursos de natureza federal, em desacordo com o disposto nos arts. 37, § 16, 163-A e 165, § 16, da Constituição Federal, no art. 27 da Lei Complementar 141/2012 e nos arts. 16 e 17 da Lei 14.194/2021

Alertar o Ministério da Economia, no sentido de que restringir o uso obrigatório das plataformas digitais instituídas e mantidas pela União (Plataforma +Brasil e Portal

CD/22330.90497-00

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





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Nacional de Contratações Públicas) às contratações e demais formas de aplicação de recursos repassados aos entes subnacionais na modalidade transferência voluntária, conforme previsto nos arts. 1º e 5º da Instrução Normativa Seges/ME 206/2019, dificulta o monitoramento, a avaliação e o controle sistematizados da política nacional de saúde, a rastreabilidade e a comparabilidade da efetiva aplicação descentralizada dos recursos de natureza federal repassados na modalidade transferência obrigatória, em desacordo com o disposto nos arts. 37, § 16, 163-A e 165, § 16, da Constituição Federal, no art. 48-A, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, no art. 27 da Lei Complementar 141/2012, e nos arts. 16 e 17 da Lei 14.194/2021

Quanto a esse tema, o TCU rememora que a necessidade de estender o uso das ferramentas tecnológicas disponíveis para monitorar e avaliar a eficiência alocativa dos recursos federais destinados à saúde já foi apontada no Parecer Prévio sobre as contas presidenciais de 2020. Na oportunidade, anotou-se que

A omissão do Poder Executivo em adotar as ferramentas tecnológicas disponíveis para monitorar a aplicação dos recursos federais, repassados a título de transferência obrigatória, enseja a expedição de recomendação para adoção de medidas visando a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação dos recursos de natureza federal, com a necessária identificação do credor final, seja nas transferências voluntárias, seja nas obrigatórias, salvo naquelas em que não se mantém a natureza federal do recurso.

Tendo em vista que a Plataforma +Brasil, dedicada à gestão de transferências voluntárias, é de aplicação residual na área da saúde, caracterizada pelo predomínio de transferências obrigatórias, a aplicação de mais de R\$ 103 bilhões permaneceria à margem de qualquer controle sistematizado e racional.

Diante disso, o TCU recomendou à Casa Civil e aos Ministérios da Economia e da Saúde que adotem as plataformas digitais já desenvolvidas e mantidas pelo Poder Executivo federal para centralizar o registro eletrônico das contratações, dispensas e outras informações referentes à efetiva aplicação dos recursos de natureza federal de forma a garantir a identificação do credor final, assim como assegurar a rastreabilidade, a



CD/22330.90497-00



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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação desses recursos.

Alertar o Presidente da República, acerca da necessidade de observar, por ocasião da elaboração do projeto de lei orçamentária e do exercício do poder-dever de sanção e/ou veto, o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal, a compatibilidade e adequação orçamentária, e a observância das regras e dos requisitos previstos nos arts. 5º, 16, 17, 24 e 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e nos dispositivos da lei de diretrizes orçamentária que estabelecem prioridades e metas fiscais, quando da proposição do projeto de lei orçamentária anual e da sanção/veto do seu autógrafo aprovado pelo Congresso Nacional, no sentido de assegurar programações orçamentárias necessárias e suficientes para a integridade das despesas obrigatórias assumidas pela União, para as despesas de conservação do patrimônio público priorizadas nos termos do art. 45 da LRF, assim como para outras despesas essenciais ao funcionamento dos órgãos e entidades federais priorizadas pela LDO, de forma a evidenciar, em homenagem aos princípios do realismo orçamentário e da transparência, a estrita observância do regime constitucional de Teto de Gasto e a consistência das metas fiscais com as premissas e os objetivos da política econômica nacional e a norma constitucional que preconiza a sustentabilidade da dívida pública (arts. 163, inciso VIII, e 164)

As impropriedades que motivaram a expedição deste alerta abrangem diversos tipos de despesa, que sofreram alterações significativas de montante autorizado entre a previsão no PLOA e sua roupagem final após a aprovação de créditos adicionais, como destacado a seguir.

Abono salarial anual: o abono tem seu valor calculado na proporção de um doze avos do valor do salário-mínimo vigente na data do respectivo pagamento, multiplicado pelo número de meses trabalhados no ano correspondente. A operacionalização do programa requer um período no qual será verificado o direito do trabalhador a receber o abono, checando, por exemplo, o valor do salário percebido e o número de meses laborado pelo trabalhador.



CD/22330.90497-00



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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Pouco antes da aprovação da LOA 2021 (22/4/2021), o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador editou a Resolução 896, de 23/3/2021, para estabelecer procedimentos operacionais relativos ao abono salarial anual. O novo regramento (art. 3º) implicou a alteração da sistemática de pagamentos até então vigente para o abono salarial anual. Com a nova regra do Codefat, o pagamento aos trabalhadores que fizerem jus ao abono será integralmente realizado no ano-base + 2, sendo a verificação do direito realizada entre os meses de outubro do ano-base + 1 e janeiro do ano-base + 2. Adiou-se em um exercício, portanto, o efetivo pagamento do abono aos trabalhadores.

O relator-geral do PLOA 2021 propôs, em complemento de voto apresentado no dia 25/3/2021 (dois dias após a resolução do Codefat), o cancelamento de R\$ 26,47 bilhões em despesas, sendo R\$ 26,01 bilhões referentes a despesas obrigatórias e R\$ 457 milhões relativos a despesas discricionárias. Dentre as supressões de despesas obrigatórias pelo relator-geral sobressaem R\$ 7,4 bilhões relativos ao pagamento do abono salarial anual.

Posteriormente, em 22/4, mesma data da sanção com vetos da LOA, foi remetido ao Congresso Nacional projeto de lei de crédito suplementar (PLN 4/2021 – Mensagem 157) com o objetivo de recompor parte da despesa obrigatória cancelada no curso da tramitação do PLOA 2021, sancionada a Lei 14.167, de 10/6/2021, para restaurar ao orçamento R\$ 19,8 bilhões em despesas obrigatórias. Não houve, contudo, restabelecimento da dotação originalmente proposta para o abono salarial anual.

Conclui o TCU que

A inexistência de programações necessárias e suficientes na LOA 2021 para honrar as despesas com abono salarial anual foi examinada no TC 012.649/2021-0, com manifestação conclusiva na instrução pela irregularidade da prática, que não teve recomposição ao longo da execução orçamentária, em desacordo com o disposto nos arts. 167, inciso II, e 239, § 3º, da Constituição Federal c/c art. 35, § 2º, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e ainda os princípios orçamentários da universalidade e anualidade, explícitos no art. 2º da Lei 4.320/1964.



CD/22330.90497-00



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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Benefícios previdenciários: a exemplo do abono, também a despesa com benefícios não teve sua dotação totalmente recomposta quando do veto ao PLOA 2021 e do encaminhamento do PLN 4/2021, restando a recuperar o montante de R\$ 9,64 bilhões, sob a ótica financeira, e de R\$ 2,61 bilhões, sob a ótica orçamentária.

Certo é que as projeções de despesa com benefícios previdenciários podem mudar ao longo do ano em função de diversas variáveis macroeconômicas. No entanto, o alerta diz respeito à opção deliberada por manter programações orçamentárias insuficientes ao montante estimado ao longo de todo o exercício.

Acertadamente, relata o TCU que o ponto central da controvérsia das estimativas de despesas com tais benefícios é determinar se pode a lei orçamentária prever dotação em montante inferior ao que indicam as projeções oficiais, considerando a natureza obrigatória das referidas despesas.

Supressão de despesas discricionárias em favor da alocação de emendas de Relator-Geral: as despesas primárias discricionárias do Poder Executivo Federal (RP 2) sofreram redução de R\$ 21,47 bilhões (22,35%) entre os valores constantes da proposta que originou o PLOA e o valor final autorizado, sendo R\$ 4,34 bilhões (4,52%) no curso da tramitação do PLOA no Congresso Nacional (PLN 28/2020), R\$ 7,84 bilhões (8,16%) foram vetados quando da sanção da LOA e outros R\$ 9,29 bilhões (9,67%) foram objeto de bloqueio no decreto de programação financeira (Decreto 10.699/2021).

Afirma o TCU que, para acomodar as despesas geradas pelas emendas do relator-geral do PLOA 2021 (RP 9), houve supressão de dispêndios destinados ao funcionamento e manutenção das estruturas físicas e ativos de órgãos e entidades da Administração Pública Federal, além de investimentos em ações que já se encontravam em andamento e/ou são destinadas ao apoio na consecução de políticas públicas.

Relembra que o art. 45 da LRF prioriza os projetos em andamento e as despesas de conservação do patrimônio público. A LDO 2021, por sua vez, estabelece que o PLOA e os projetos para abertura de créditos somente incluirão ações ou subtítulos novos se tiverem sido adequada e suficientemente contemplados os projetos e seus subtítulos em andamento, e os recursos alocados, no caso dos projetos, viabilizarem a conclusão de uma etapa ou a obtenção de uma unidade completa.



CD/22330.90497-00



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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Desvirtuamento da Reserva de Contingência: a LRF dispõe que o PLOA conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na LDO, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

No entanto, a LDO 2021 prevê reservas específicas para atender a emendas individuais (RP 6) e de bancada (RP 7) de execução obrigatória, e, adicionalmente, não traz reserva de contingência de natureza primária, apenas financeira, o que não se presta ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Acerta o Tribunal ao concluir que a inexistência de reserva de contingência de natureza primária para honrar eventos fiscais imprevistos tende a aumentar a abertura de créditos extraordinários por medida provisória. Com efeito, ainda que de forma reflexa, tem-se o esvaziamento das regras fiscais de caráter mais restritivo, a exemplo do Teto de Gasto e do contingenciamento.

Conclusão

Os itens supracitados compõem, portanto, as irregularidades, as impropriedades, as recomendações e os alertas expedidos pelo Tribunal de Contas da União no Parecer Prévio às contas presidenciais referentes ao exercício financeiro de 2021, em observância ao dever insculpido no art. 71, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Adicionalmente, o TCU informa que, quanto ao monitoramento das deliberações de 2015 a 2020, referente às Contas do Presidente da República, de um total de 74 recomendações expedidas, 29 foram consideradas implementadas; 41 em implementação; e 4 não foram implementadas.

A despeito das quatro recomendações não implementadas (vale lembrar, sem caráter cogente), o Tribunal consigna que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal estão envidando esforços para implementar as medidas sugeridas pelo TCU por ocasião dos Pareceres Prévios dos diversos exercícios verificados. Revela que quase todas as recomendações e alertas proferidos ensejaram a adoção de ações preventivas,

CD/22330.90497-00

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

corretivas ou de aprimoramento da gestão, com o propósito de evitar irregularidades, sanar distorções e impropriedades e aperfeiçoar procedimentos com vistas a assegurar a conformidade na execução orçamentária e na gestão dos recursos públicos federais e a confiabilidade das informações contábeis da União.

3 VOTO

Senhoras e Senhores Congressistas, estamos votando mais do que as contas presidenciais relativas ao exercício financeiro de 2021. Todos os pontos da nossa análise terão forte repercussão sobre os anos vindouros, para o governo federal e também, como precedente por força do art. 75 da Constituição Federal, para a relação entre Executivo e Legislativo nos estados, no Distrito federal e nos municípios.

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

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

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

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



CD/22330.90497-00



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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

geração de conflitos institucionais entre Poderes, que ameaçam o bom governo de nosso país.

Já discorri longamente sobre essa preliminar na seção 2.1 deste Relatório. Aqui faço tão somente um apelo: debrucemo-nos, sem demora, sobre essa regulamentação. Não deixemos, em nosso turno de responsabilidade sobre as leis orçamentárias, um vazio normativo dessa gravidade. Para materializar esse compromisso, proponho, no próprio Projeto de Decreto Legislativo no qual culmina o Relatório, um dispositivo que determina a elaboração dessa tão importante matéria por parte desta Comissão.

3.2 Posição deste Relator sobre o mérito das contas

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

Quanto aos critérios de julgamento, reitero que:

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



CD/22330.90497-00



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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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 2021 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. 1320-1321 do avulso da MCN 1/2022):

VI - PARECER

250. Tendo em vista o judicioso e percuciente relatório produzido pela equipe técnica do Tribunal, abordando, com a densidade pertinente, todas as questões necessárias ao completo entendimento e à avaliação quanto às Contas prestadas pelo Presidente da República, submeto à consideração do Plenário a minuta de Parecer Prévio no sentido de que as contas referentes ao exercício de 2021 estão em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional.

251. Nessa seara, a teor do disposto no art. 11 da Resolução TCU 291/2017, ressalto que não há comprometimento da totalidade da gestão em exame, com relação à execução dos orçamentos e à opinião a respeito do Balanço Geral da União.

252. Destaco ainda que as desconformidades e ocorrências anotadas no relatório serão objeto das devidas recomendações e da emissão de alertas, com vistas às correções e ajustes necessários, de acordo com as normas constitucionais e legais que regem as finanças públicas.



CD/22330.90497-00



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



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

253. As fiscalizações e os exames promovidos em face da Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2021 revelaram, como já adiantado anteriormente, diversas ocorrências, que foram suficientemente descritas no relatório e resumidas no presente voto, relativamente à execução dos orçamentos e à gestão dos recursos públicos federais.

254. Embora relevantes, referidas ocorrências não apresentam, em conjunto, 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.

255. Quanto à opinião sobre o Balanço Geral da União, conforme o disposto no art. 13, § 3º, da Resolução TCU 291/2017, exceto pelas distorções registradas, as demonstrações contábeis apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31 de dezembro de 2021 e a execução orçamentária da União do exercício encerrado, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

256. Ante o exposto, e considerando o § 1º do art. 14 da Resolução TCU 291/2017, conclui-se que, exceto pelos efeitos das ressalvas verificadas, foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal no tocante às Contas do exercício de 2021.

Ponderados todos esses elementos, este Relator **VOTA** pela **aprovação com as ressalvas** constantes deste Relatório das contas apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, referentes ao exercício financeiro de 2021, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo anexo.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2022.

Deputado CELSO SABINO
Presidente

Deputado CEZINHA DE MADUREIRA
Relator





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 2021.



CD/22330.90497-00

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam aprovadas, com ressalvas, as contas de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, atinentes ao exercício de 2021, 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 dos seguintes itens, apontados como irregularidades:

I - desvio de finalidade reincidente de recursos vinculados à seguridade social para o custeio de ações típicas de manutenção e desenvolvimento do ensino alheias às políticas públicas abrangidas pelo conceito constitucional de seguridade social, em afronta aos princípios e regras previstos nos arts. 194, 195, 198 a 203 da Constituição Federal, ao § 4º do art. 76 do ADCT, à Lei 8.212/1991 (arts. 11, 16, 17 e 18), à Lei Complementar 141/2012 (arts. 2º e 3º), em desacordo com a resposta à consulta apreciada pelo Acórdão 31/2017-TCU-Plenário, com eficácia normativa;

II - não aplicação, no exercício de 2021, de nenhum valor em projeto de irrigação na Região Centro-Oeste, em afronta à exigência do inciso I do art. 42 do



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





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a qual estabelece que, dos recursos empenhados no exercício em projetos de irrigação, a União deve aplicar, até 2027, o valor mínimo de 20% na Região Centro-Oeste;

III - inobservância de requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 125 a 129 e 137 da Lei 14.116/2020, alterada pela Lei 14.143/2021 (LDO 2021) para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, conduta incorrida também em exercícios anteriores, em face da ausência, no momento da edição da Lei 14.257/2021, das Medidas Provisórias 1.034/2021 e 1.094/2021, da Portaria ME 15.224/2021, da sanção das Leis 14.126/2021 e Lei 14.288/2021, bem como da implementação pelo Poder Executivo dos respectivos benefícios, de: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício.

§ 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 de 2023 e anos posteriores.



CD/22330.90497-00



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





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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

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

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado CEZINHA DE MADUREIRA

Relator

Deputado CELSO SABINO

Presidente da CMO



CD/22330.90497-00



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