



# SUBSÍDIOS PARA O JULGAMENTO DE CONTAS PRESIDENCIAIS

Fevereiro 2016

## Estudo elaborado no âmbito da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (Conorf), do Senado, oferta subsídios técnicos para o julgamento das contas presidenciais pelo Congresso Nacional.

A íntegra do estudo encontra-se disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/518129>

### A OBJETIVO

O estudo tem por objetivo a discussão sobre o julgamento político das contas do Presidente da República pelo Congresso Nacional. Parte-se do entendimento de que o papel do Parlamento, enquanto órgão julgador das contas presidenciais, não deve ser exercido com viés faccional ou partidário. Disso resulta que se enunciem e apliquem critérios objetivos e imparciais de julgamento, deduzidos da arquitetura político-institucional estabelecida pela Constituição.

Nesse sentido, constitui escopo do trabalho: (i) identificação de critérios gerais para julgamento de contas presidenciais pelo Parlamento; (ii) aplicabilidade, em tese, dos referidos critérios a fatos formalmente trazidos à apreciação do Congresso Nacional nas contas de 2014; e (iii) avaliação resumida das principais distinções entre as irregularidades identificadas pelo TCU nas contas presidenciais de 2014 e as ressalvas apontadas nas demais contas, desde o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

### B CRITÉRIOS GERAIS DE JULGAMENTO

Os critérios de julgamento propostos no Estudo são representados por três grandes grupos:

#### **Fidedignidade das contas prestadas como mecanismo de *accountability*:**

Por esse critério, todos os sistemas, registros e atividades que materializam as contas prestadas devem refletir a imagem fidedigna da realidade que pretendem representar.

Não são admissíveis, por esse ângulo, instrumentos ou expedientes que mascarem a realidade econômica, financeira, fiscal, orçamentária, patrimonial ou administrativa, ou que pretendam delas fazer constar afirmações que não correspondem à realidade dos fatos ou induzam o destinatário das contas públicas (o Legislativo e a cidadania em geral) a engano ou viés na percepção de fatos relevantes da economia pública.

#### **Fiel execução dos instrumentos de planejamento e orçamento:**

Avalia-se, neste caso, o cumprimento das decisões públicas

consubstanciadas nas leis do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual.

Não se trata de julgamento subjetivo sobre a “boa execução das políticas públicas”, mediante juízo valorativo dos resultados finais da ação governamental. O aspecto primordial a ser avaliado é a execução dos referidos diplomas à luz da legislação em vigor, em especial dos parâmetros e critérios contidos na Lei nº 4.320/1964 e na LRF.

#### **Observância ao princípio da legalidade:**

Avalia-se, por esse critério, o cumprimento do art. 37, *caput*, da Lei Magna de 1988, o qual exige obediência à lei e ao ordenamento jurídico por parte de todo aquele que integra a Administração Pública. Uma série de diplomas legais, com efeito, condiciona a conduta inclusive do Presidente da República no tocante ao exercício da gestão fiscal, financeira e orçamentária, de tal sorte que devem ser considerados pelo Parlamento no exercício da função judicante das contas.

## C APLICABILIDADE DOS CRITÉRIOS ÀS CONTAS DE 2014

A título ilustrativo, os critérios propostos foram aplicados a dois pontos destacados ao longo do debate das contas presidenciais do exercício de 2014.

### Postergação de despesas no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI)

No caso da postergação de despesas no âmbito do PSI, a prevaler o entendimento firmado pelo TCU, restariam configuradas a inobservância do princípio da legalidade (descumprimento do art. 36 da LRF), a inobservância da fiel execução dos instrumentos de planejamento e orçamento (dilatação do termo de 24 meses por meio de restos a pagar) e a inobservância do critério de fidedignidade das contas prestadas (ausência de previsão na LOA, ausência de registro na apuração do resultado primário de

2014 e ausência de evidenciação do passivo em balanço patrimonial da União).

### Omissão no contingenciamento de despesas orçamentárias

Relativamente à omissão no contingenciamento de despesas orçamentárias, restaria configurada, também na esteira do entendimento firmado pelo TCU, a inobservância do princípio da legalidade (descumprimento do art. 9º da LRF), bem como a inobservância da fiel execução dos instrumentos de planejamento e orçamento (execução da LOA em dissonância com a meta de resultado primário definida pela LDO). Não haveria, contudo, prejuízo ao critério de fidedignidade das contas prestadas, tendo em vista que os demonstrativos fiscais e orçamentários não deixaram de espelhar a realidade das operações neles contidas.

## D ASPECTOS DISTINTIVOS DAS CONTAS DE 2014

Tendo em vista que a recomendação de rejeição das contas presidenciais não encontra precedente em um horizonte de tempo relevante, o estudo também procurou responder, com base nos quatorze relatórios elaborados pelo TCU após a edição da LRF, ao questionamento sobre o que teria levado à recomendação pela rejeição das contas de 2014 e não à recomendação pela aprovação com ressalvas tal como ocorrido em outros exercícios.

No período, o TCU registrou 247 ressalvas ou irregularidades nas contas anualmente prestadas pelo Presidente da República. O que se percebe, como traço distintivo das contas de 2014, é que seis das doze irregularidades atinentes àquele exercício parecem conter características que não se veem presentes nas

análises de exercícios anteriores. Em síntese, para essas irregularidades, observa-se, com razoável segurança, a presença dos seguintes elementos:

- (i) descumprimento de princípios ou normas constitucionais ou legais (elemento objetivo);
- (ii) por parte da Presidente da República ou de alguém sob sua responsabilidade direta (elemento subjetivo); e
- (iii) com relevante repercussão sobre as contas públicas (materialidade).

### ÓRGÃO RESPONSÁVEL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF (SF)

Diretor: Luiz Fernando de Mello Perezino

<http://www.senado.leg.br/orcamento>

Tel: (61) 3303-3318



### COORDENAÇÃO TÉCNICA

Daniel Veloso Couri

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

Paulo Roberto Simão Bijos

### FORMATAÇÃO / IMPRESSÃO

Secretaria de Editoração e Publicações – SEGRAF | Senado Federal