



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 julgante 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 – SEGRAFI | Senado Federal